



Atos de concentração no setor portuário

Guilherme Mendes Resende, Economista Jefe
CADE, Brasil

Cooperación Económica y Técnica

*VIII Reunión Anual del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia de América Latina y el Caribe (GTCC)
Brasília, Brasil*

10 y 11 de octubre de 2018

SP/VIII RAGTCCALC/Di N° 13-18

Copyright ©SELA, octubre de 2018. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

VIII ANNUAL MEETING OF THE WORKING GROUP ON TRADE AND COMPETITION

PALESTRA ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

GUILHERME MENDES RESENDE

ECONOMISTA-CHEFE

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS ECONÔMICOS (DEE)

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE)

10 DE OUTUBRO DE 2018



CONTEÚDO

- O setor portuário no Brasil
- Atos de concentração no setor portuário – critérios de análise
- Atos de concentração no setor portuário – casos julgados



O SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL



PUBLICAÇÃO: CADERNOS DO CADE

- **Cadernos do Cade** (*Cade's Cahiers*)
 - Visam consolidar, sistematizar e disseminar a jurisprudência do CADE em relação a um mercado específico, considerando seus aspectos concorrenciais e econômicos.
 - **Transporte Aéreo** de passageiros e cargas
 - **Mercado de Serviços Portuários**
 - Em breve: **Mercado de transporte marítimo de contêineres**



○ SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL

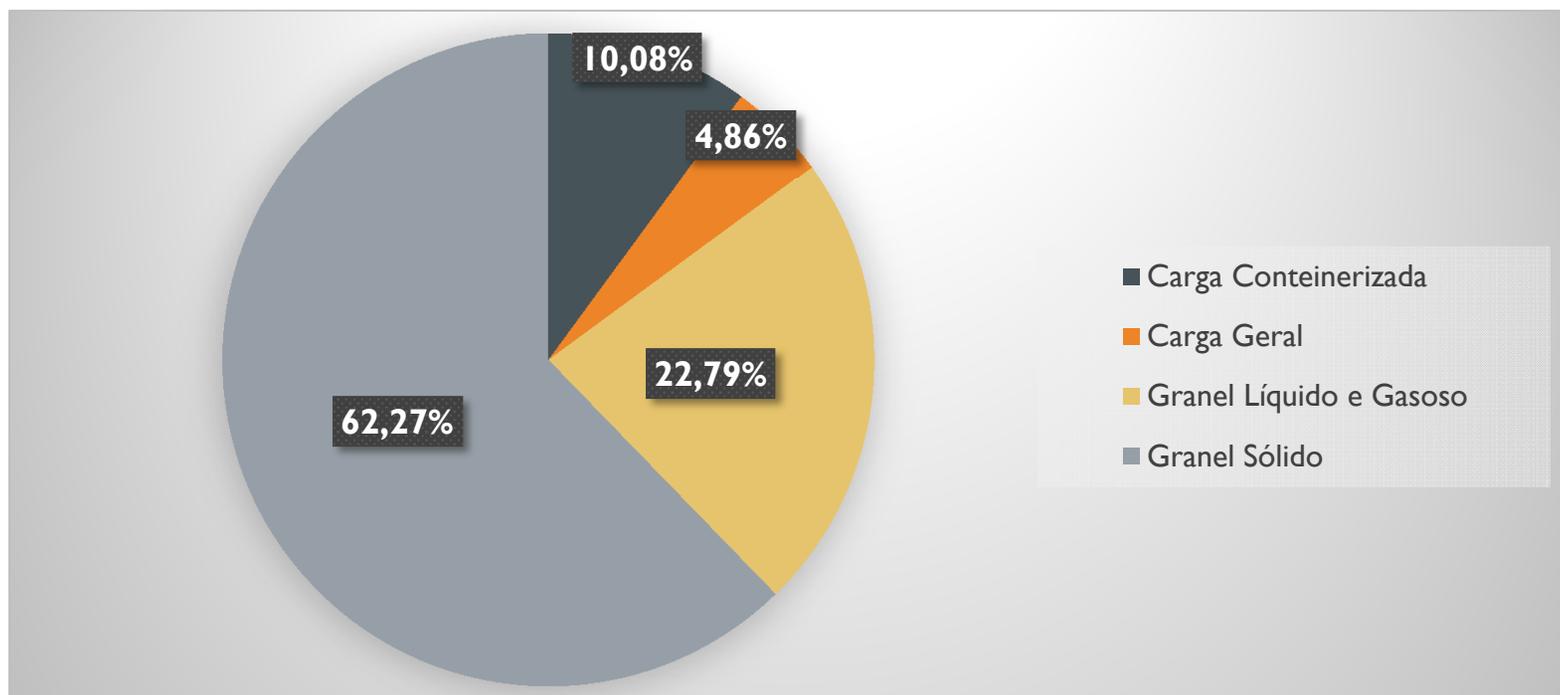
- **Cerca de 95% do comércio exterior do Brasil passa pelos portos**
- **35 portos organizados** – bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;
- **142 terminais de uso privado (TUP)** – instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado.

O SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL



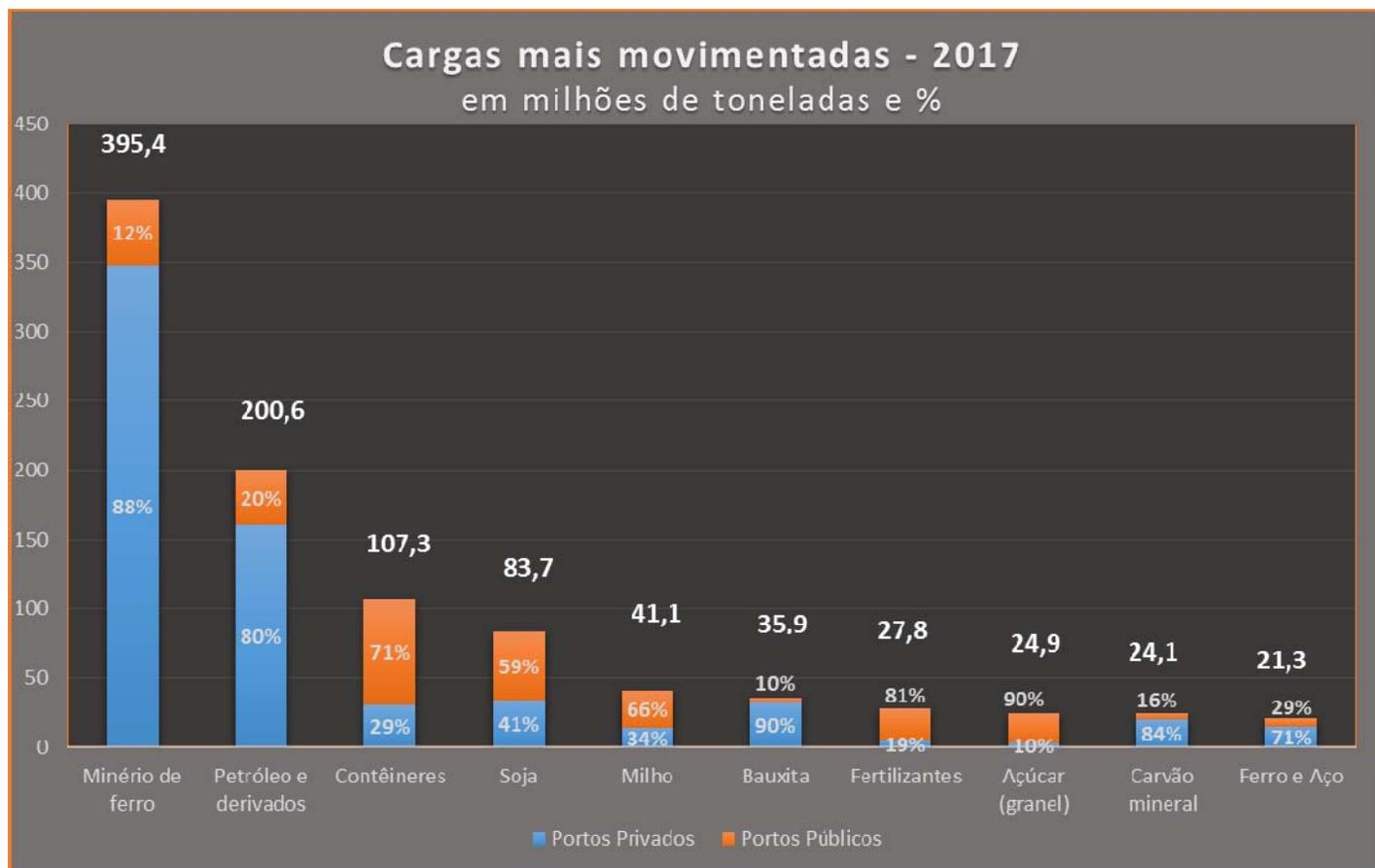
O SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL

Tipos de cargas movimentadas nos portos brasileiros (2012-2017)



O SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL

■ **Movimentação total de cargas (2017): 1,086 bilhão de toneladas**



○ SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL

■ Integração vertical

■ Terminais de contêineres – as integrações verticais mais frequentes se dão com as grandes empresas de transporte marítimo de cargas nacionais e estrangeiras

- Maersk → operador do porto de Pecém (CE), Terminal de Contêiner do Vale do Itajaí (SC), Brasil Terminais Portuários (Santos/SP)
- MSC (*Mediterranean Shipping Company*) → Brasil Terminais Portuários (Santos/SP), Portonave (Navegantes/SC)
- Aliança Navegação e Logística (Hamburg Süd) → terminal de Itapoá (SC)

■ Terminais de carga geral (não containerizada) – predominam integrações com os setores exportadores de celulose e mineração/siderurgia

○ SETOR PORTUÁRIO NO BRASIL

■ Integração vertical

■ Terminais de granéis sólidos

- **Granéis minerais** → 65% desse tipo de carga
- Vale → integra todos os elos da cadeia logística: mineração, ferrovias, terminais portuários e transporte marítimo
 - Participação em sete de oito terminais especializados em granéis sólidos minerais
- **Granéis vegetais** – tradings de commodities atuam em diverso elos da cadeia
- ADM, Cargill, Bunge e Cosan possuem terminais em diversas regiões do país
 - Também investem em armazenagem e estações de transbordo intermodal (Bunge), Transporte fluvial (ADM), ferrovias (Cosan)

■ Terminais de granéis líquidos

- Petróleo e derivados → Transpetro → 70% desse tipo de carga
- Etanol (Cosan), suco de laranja (Citrosuco), óleos vegetais (Cargill)



ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR
PORTUÁRIO – CRITÉRIOS DE ANÁLISE



ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

Atos de concentração apreciados pelo Cade (1999 – 2017)

Decisão	Quantidade	Participação (%)
Aprovação sem restrições	72	93,51
Aprovação com restrições - CNC*	3	3,90
Aprovação com restrições - TCD/ACC**	2	2,60
Total	77	100,00

Elaboração: Departamento de Estudos Econômicos

(*) CNC: Cláusula de não concorrência

(**) TCD/ACC: Termo de Compromisso de Desempenho/Acordo em Controle de Concentrações

Grande parte das operações envolvem arrendamento de porto público, investimento *greenfield*, substituição de agente econômico ou, ainda, dadas as definições de mercado relevante, não resultaram em sobreposição horizontal ou integração vertical entre as empresas requerentes.

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- **Mercado relevante** – considera duas atividades principais realizadas nos terminais portuários
- **Movimentação de cargas:** manuseio da carga para sua retirada ou colocação no interior do navio – tal serviço é prestado exclusivamente por operadores portuários, agentes que têm acesso aos berços de atracação e que exploram terminais portuários
- **Armazenagem:** serviços de armazenagem de cargas em áreas alfandegadas para aguardar a liberação para exportação ou internação, que se dá somente após o cumprimento de obrigações acessórias, como pagamento de tributos, atendimento de normas sanitárias, ambientais, etc.

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

■ Mercado relevante – produto

- Conforme o tipo de carga
- Alguns fatores dificultam ou impossibilitam a substituição de serviços portuários entre terminais de um mesmo porto
 - dificuldade de compatibilização no carregamento de produtos diferentes
 - normas específicas de transporte, manuseio e condicionamento dos produtos
 - regras de zoneamento portuário limitam o tipo de produto que pode ser movimentado em cada terminal
 - contratos de arrendamento podem prever o tipo específico a ser movimentado no terminal

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- **Mercado relevante – geográfico**
- **Concorrência intraporto** – a oferta de serviços por diferentes agentes do mercado estabelecidos na área do mesmo porto ou em área adjacente (retroporto). Esta é a definição de mercado relevante predominante no Cade.
- **Concorrência interporto** - diferentes portos podem se colocar como alternativas igualmente viáveis para a empresa que deseja transportar suas mercadorias em navios. Nos poucos casos onde se usou essa definição, o critério foi a distância entre os portos.
 - AC nº 08012.008685/2007-90 – mercado: portos do estado de Santa Catarina
 - **AC nº 08700.005868/2017-77** – mercado: porto do Rio de Janeiro e porto de Itaguaí, no estado do Rio de Janeiro

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- **Mercado relevante – geográfico**
- **Limitadores da concorrência interporto**
 - **Armador** – escolha do porto depende do volume de carga – custos elevados de acesso a um porto não é viável para volumes pequenos
 - Relações contratuais entre armadores e operadores portuários dificultam uma troca imediata de um porto para outro
 - **Portos** – diferenças de estrutura: profundidade (calado), quantidade de berços de atracação, especialização de terminais, equipamentos, etc.
 - **Consumidor** – distância e vias de acesso ao porto (rodovias e ferrovias)

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- **Barreiras à entrada** → barreiras legais
 - Lei nº 12.815/2013, Decreto nº 8.033/2013 e regulamentos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)
 - **O Arrendamento do Terminal Portuário** – isto é, a cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado – só pode ser outorgado a **peças jurídicas que demonstrem capacidade para a execução do contrato, por sua conta e risco**. A escolha ocorre por meio de **licitação** e os critérios de julgamento consistem, de forma isolada ou combinada, na maior capacidade de movimentação, na menor tarifa ou no menor tempo de movimentação de carga, entre outros quesitos estabelecidos no edital, tais como: maior valor de investimento, menor contraprestação por parte do poder concedente e melhor proposta técnica.

Voto Cons. Gilvandro Araújo – AC 08700.005719/2014-65

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

■ Aferição de poder mercado

- capacidade instalada do terminal ou capacidade utilizada efetivamente

■ Rivalidade

- Capacidade ociosa
- Informações do mercado sobre capacidade de absorção de desvios de demanda ou da existência de alternativas para os consumidores (importadores e exportadores)

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- **Integração vertical** – principal questão discutida nos atos de concentração envolvendo terminais portuários
 - Caso mais comum – integração entre produção e exportação de *commodities* agrícolas e terminais de granéis sólidos
 - Casos com restrições – integração de terminais portuários com ferrovias



ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR
PORTUÁRIO – CASOS JULGADOS



ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

■ AC nº 08012.005747/2006-21

Requerentes: ALL – América Latina Logística S/A; Brasil Ferrovias S.A., Novoeste Brasil S.A.)

- ALL adquiriu malhas ferroviárias que ligam a região central do Brasil ao porto de Santos
- Também tornou-se sócia de empresas exportadoras de soja em dois terminais no porto de Santos

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- **Questões concorrenciais** – possibilidade de fechamento de mercado e aumento de custos de rivais em detrimento de:
 - **produtores de soja** – ALL poderia favorecer o acesso à ferrovia para os seus associados nos terminais portuários em prejuízo de exportadores que não fizessem parte da composição societária dos terminais –
 - essa hipótese foi afastada sob o argumento de que o interesse maior da ALL seria maximizar o lucro da ferrovia, atraindo o maior volume de cargas possível;
 - **transportadores independentes** – considerando que a ferrovia é o principal acesso ao porto, o problema aqui seria uma possível discriminação por parte da ALL em desfavor de transportadores independentes (notadamente transportadores rodoviários que levam cargas até a ferrovia para posteriormente chegar ao porto) e em benefício de empresas de logística intermodal do seu próprio grupo econômico.
 - essa questão levou o Conselho a impor restrições para a aprovação da operação

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

■ Restrições

- TCD assinado em 13/11/2007, com duração prevista até maio de 2013
- indicadores e metas de desempenho econômico e operacional que comprovassem o atingimento das eficiências alegadas pelas requerentes para as ferrovias adquiridas pela ALL
- remédios comportamentais visando reduzir risco de adoção de condutas discriminatórias contra empresas rivais:
 - garantia de tratamento isonômico a todos os usuários da ferrovia, que deveria ser comprovado pelas requerentes através da divulgação de indicadores de desempenho por tipo de carga, como tempo de espera, de carga/descarga, atendimento de prioridades de embarque, etc.
 - publicidade da média trimestral dos preços praticados para as operações acessórias à prestação do serviço ferroviário
 - publicidade da política de descontos praticada na atividade ferroviária tanto no mercado *spot* quanto no mercado contratualizado.

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

■ AC nº 08700.005719/2014-65

Requerentes: Rumo Logística Operadora Multimodal S/A e ALL – América Latina Logística S.A.

- fusão entre ALL e Rumo, empresa de logística multimodal pertencente ao Grupo Cosan, que, dentre outros mercados, atua na produção e distribuição de açúcar e etanol nos mercados interno e externo. A Rumo, assim como a ALL, também dispõe de terminais de granéis no Porto de Santos
- integrações verticais na operação:
 - produção e distribuição de açúcar e transporte ferroviário;
 - produção e distribuição de combustíveis e transporte ferroviário;
 - logística multimodal de açúcar e outros granéis vegetais e transporte ferroviário;
 - transporte ferroviário e armazenagem e movimentação portuária de granéis vegetais e açúcar.

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- **Questões concorrenciais**
- **estratégias de discriminação**
 - a discriminação contra concorrentes de outras empresas do grupo – por exemplo exportadores de açúcar e etanol concorrentes da Cosan – no momento da contratação dos serviços, caso a empresa integrada negocie e ofereça condições mais favoráveis às empresas do seu próprio grupo, em detrimento de outras;
 - discriminação contra concorrentes na parte operacional, de forma que as requerentes privilegiem sua própria carga em detrimento de outrem através de ações como alteração na programação de carregamento nos terminais, descumprimento do tempo médio de percurso (*transit time*), tratamento preferencial de vagões próprios, etc.;
- **estratégias de fechamento de mercado** – possibilidade de que exportadores de regiões servidas por outras ferrovias, que também utilizam o porto de Santos para escoar sua produção, fiquem impedidos de acessá-lo pois dependeriam de conexão com a malha ferroviária das requerentes no trecho final de acesso ao porto, caso elas incorressem em estratégias de fechamento de mercado

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

■ Questões concorrenciais

- **acesso a informações concorrencialmente sensíveis de competidores** – a empresa integrada poderia obter informações estratégicas dos seus concorrentes que necessitam utilizar a ferrovia, como, por exemplo, volume transportado, preços e estrutura de custos;
- **venda casada** – vincular os serviços de transporte ferroviário à contratação de outros serviços logísticos de empresas do mesmo grupo econômico das requerentes.
 - Exemplos: favorecer o acesso à ferrovia a clientes que também contratem serviços logísticos da Rumo (e não de seus concorrentes); vincular o acesso ao terminal portuário da Rumo à contratação do serviço de transporte ferroviário ou mesmo à contratação integrada de todos os serviços logísticos fornecidos pela nova companhia (logística, transporte ferroviário e terminal portuário).

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

■ Restrições

- foi assinado um ACC em 12 de fevereiro de 2015, com prazo de duração de 7 anos, contemplando, em linhas gerais, os seguintes temas
- **critérios de precificação** – a empresa deverá observar parâmetros objetivos para a precificação dos serviços prestados aos concorrentes, os quais deverão ser aplicados de forma isonômica – quaisquer particularidades que ensejem tratamento diferenciado devem ser quantificadas e qualificadas de forma que seja possível aferir a razoabilidade dessa diferenciação
- **separação dos contratos** – a empresa deverá celebrar contratos que individualizem os serviços logísticos prestados de transporte ferroviário, transbordo e serviços portuários, assegurando a possibilidade de contratação do transporte ferroviário, de forma isolada ou conjunta a outros serviços, sempre por preços compatíveis com o tipo de contratação. Eventuais descontos a serem oferecidos devem ser fixados previamente, no momento da contratação, e devem obedecer a parâmetros isonômicos e objetivos

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- **investimentos de terceiros** – a empresa deverá apresentar ao Cade registros pormenorizados sobre todos os pedidos de realização de investimentos executados pelos usuários e, conforme for, sobre o andamento da sua execução ou a motivação para a negativa de realização de investimentos;
- **prestação dos serviços de transporte ferroviário** – foi criado o cargo de supervisor, que tem a missão de assegurar a isonomia na prestação dos serviços pela empresa fusionada. O supervisor deve prestar compromisso junto ao Cade, declarando ciência dos termos do ACC e se comprometendo a cumpri-lo integralmente. O supervisor também é responsável pela fidedignidade das informações operacionais da empresa e pela fiscalização da prestação dos serviços para identificar hipóteses de fechamento de mercado ou discriminação entre usuários;
- **painel de apuração de atendimento do serviços** – a empresa deverá manter em seu sítio eletrônico um *Painel de Apuração de Atendimento do Serviço* para verificação do nível de atendimento do serviço de transporte ferroviário dos concorrentes e prestadores de serviços logísticos. No painel deverão constar as seguintes informações: (i) informações completas do serviço prestado ao usuário, de acesso restrito a cada um dos usuários; (ii) média de atendimento dos demais usuários do referido setor, acompanhado do desvio padrão da referida performance; e (iii) média de atendimento de parte relacionada concernente à atividade do usuário, acompanhada do desvio padrão da referida performance;

ATOS DE CONCENTRAÇÃO NO SETOR PORTUÁRIO

- **comitê de partes relacionadas** – a empresa deve ter um *Comitê de Auditoria*, que será formado por membros independentes, preferencialmente com experiência em *compliance*. Também foi criado o Comitê de Partes Relacionadas (CPR) formado por, no mínimo, 3 (três) e, no máximo 5 (cinco) conselheiros, cuja maioria será composta por conselheiros independentes, segundo os padrões mais rigorosos do regulamento de listagem do novo mercado. O CPR é responsável pelo cumprimento da obrigação de tratamento isonômico e não discriminatório prevista no ACC
- **limitação ao uso de ativos logísticos por partes relacionadas** – o acordo prevê limites para o volume anual de transporte de açúcar e de combustíveis por parte relacionada (empresa do mesmo grupo econômico das requerentes) nos ativos da empresa, observadas certas condições detalhadas no ACC. A empresa também deverá garantir aos concorrentes uma participação mínima no volume total anual de açúcar carregado nos terminais (T-16 e T-19) no porto de Santos.
- Fiscalização do cumprimento do ACC: Cade e auditoria independente



COMENTÁRIOS FINAIS





OBRIGADO!

GUILHERME.RESENDE@CADE.GOV.BR

+55 61 3221-8409

SEPN 515 CONJUNTO D, LOTE 4

ED. CARLOS TAURISANO

CEP: 70770-504

BRASÍLIA/DF

