



Agência Nacional de
Transportes Aquaviários

Serviços prestados às cargas
desembaraçadas sobre as
águas: características
operacionais e preços
praticados

Agenda Plurianual
de Estudos
2021-2024

Superintendência de
Desempenho,
Desenvolvimento e
Sustentabilidade (SDS)

Gerência de
Desenvolvimento e
Estudos (GDE)





República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República

Ministério de Portos e Aeroportos
Márcio França
Ministro dos Portos e Aeroportos

Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ

Diretoria Colegiada

Eduardo Nery Machado Filho
Diretor-Geral

Alber Furtado de Vasconcelos Neto
Diretor

Caio César Farias Leôncio
Diretor

Flávia Morais Takafashi
Diretora

Wilson Lima Filho
Diretor

©2023 – Antaq

SEPN Quadra 514, Conjunto "E", Edifício ANTAQ, SDS, 3º andar, 55 61 20296764

CEP: 70760-545, Brasília – DF

sds@antag.gov.br

gde@antag.gov.br

Permitida a reprodução parcial sem fins lucrativos, por qualquer meio, se citada a fonte.

Equipe técnica:

Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS)

José Renato Ribas Fialho – Superintendente

Gerência de Desenvolvimento e Estudos (GDE)

José Gonçalves Moreira Neto – Gerente

Especialistas em regulação de serviços de transportes aquaviários

Arthur Felipe de Menezes Il Pak

Rodrigo Guimarães Trajano

Diagramação: José Antonio Machado do Nascimento

A265a

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Brasil).

Serviços prestados às cargas desembarçadas sobre as águas: características operacionais e preços praticados
/ Agência Nacional de Transportes Aquaviários. -- Brasília: ANTAQ, 2023.

72p.:il. (Agenda Plurianual de Estudos 2021-2024, Ciclo de estudos 2022).

1. Cargas Desembarçadas Sobre Águas - Serviço. 2. Terminais Portuários. 3. Portos Organizados. I. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Brasil). II. Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS). III. Gerência de Desenvolvimento e Estudos (GDE).

CDD: 387.5



**Agência Nacional de Transportes
Aquaviários**

**Serviços prestados às cargas
desembaraçadas sobre as
águas: características
operacionais e preços
praticados**

**AGENDA PLURIANUAL DE
ESTUDOS
2021-2024**

Brasília

2022

Lista de figuras

Figura 1 - Fluxo de Importação SSE.....	17
Figura 2 - Fluxo simplificado do Despacho sobre Águas – DSA	34
Figura 3 – Parametrização e cargas DSA.....	35
Figura 4 - Parametrização da carga no Despacho sobre Águas	37
Figura 5 - Fluxo DSA detalhado pela BTP.....	37
Figura 6 - Peso líquido de cargas DSA no Brasil ano a ano. (em t)	38
Figura 7 – Evolução no volume de importações de OEA e dos DSA	41
Figura 8 - Amplitude da concorrência interportos em relação ao valor do DSA	53

Lista de tabelas

Tabela 1 - Principais Portos que operam cargas DSA, em quantidade de DSA.39	
Tabela 2 - Principais Portos que operam cargas DSA, em valor das cargas	39
Tabela 3 - Preços praticados nos principais terminais brasileiros	45
Tabela 4 – Comparativo dos valores para importação	46

Sumário

Lista de figuras	4
Lista de tabelas.....	4
1. RESUMO	6
2. INTRODUÇÃO.....	7
3. METODOLOGIA.....	9
4. HISTÓRICO RECENTE DO TEMA NO BRASIL E NO MUNDO E ASSUNTOS CORRELATOS NO ÂMBITO REGULATÓRIO.....	12
4.1. BENCHMARKING INTERNACIONAL	12
4.2. A CONTROVÉRSIA DA COBRANÇA DO DSA	15
4.3. O SERVIÇO DE SEGREGAÇÃO E ENTREGA DE CONTÊINERES – SSE.....	16
4.3.1. CÁLCULO DO PREÇO-TETO DO SSE.....	20
5. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS	24
5.1. MODALIDADES DE DESPACHO ADUANEIRO DE IMPORTAÇÃO	25
5.2. FLUXO DO DESPACHO SOBRE ÁGUAS (OEA) – DSA.....	32
6. DIAGNÓSTICO NACIONAL.....	38
6.1. LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE DSA.....	38
6.2. RESULTADOS DA CONSULTA AOS TERMINAIS DE CONTÊINERES	39
6.3. QUESTÕES CONCORRENCIAIS E O PODER DE NEGOCIAÇÃO DO IMPORTADOR.....	47
6.4. CRITÉRIOS DE ANÁLISE DE ABUSIVIDADE DE PREÇOS.....	55
7. CONCLUSÕES.....	58
8. REFERÊNCIAS	67
ANEXO I – OFÍCIO ENVIADO ÀS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS.....	69

1. RESUMO

O Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (Programa OEA), regulamentado pela Instrução Normativa RFB nº 1985, de 29 de outubro de 2020, consiste em uma certificação de cumprimento dos requisitos e critérios pré-estabelecidos, oferecendo aos participantes algumas vantagens nos processos aduaneiros. Entre essas vantagens está o "Despacho sobre Águas OEA" (DSA), regulamentado Portaria COANA nº 85, de 14/11/2017. Esta modalidade de despacho de importação permite que o registro das declarações de importação das mercadorias transportadas pelo modal aquaviário seja realizado antes da chegada do navio ao porto, e, portanto, antes do descarregamento da carga no porto de destino, aplicável a importadores certificados como operador econômico autorizado (OEA), na modalidade OEA – Conformidade Nível 2 (OEA-C2)¹.

Esse programa visa dinamizar os fluxos de trabalho das aduanas, agilizando o processo de importação. Com isso é possível reduzir níveis de estoque, aumentar a eficiência portuária, reduzir o tempo na importação e de permanência das cargas no porto (*dwell time*), melhorar o giro de carga na instalação portuária, reduzir a armazenagem na área da instalação portuária, dentre outros.

Para sua concretização, o DSA demanda determinadas ações do depositário das mercadorias. Nesse contexto, algumas instalações portuárias criaram em suas tabelas de preços rubricas específicas para a cobrança dos serviços prestados às cargas com desembaraço antecipado.

¹ De acordo com o art. 6º da Instrução Normativa RFB nº 1985/2020, o Programa Brasileiro de OEA possibilita diversas modalidades de certificações dos intervenientes, sendo que somente a na modalidade OEA – Conformidade Nível 2 (OEA-C2) permite o Despacho Sobre Águas (DSA).

Tal rubrica foi contestada junto à Antaq pela Associação de Usuários dos Portos da Bahia – USUPPORT/BA, que pondera que os serviços prestados no DSA já são remunerados pela cesta de serviços (*box rate*), não correspondendo a uma efetiva prestação de serviço adicional.

Nesse sentido, o presente estudo apresenta detalhes sobre os procedimentos operacionais e atividades decorrentes do Despacho sobre Águas OEA, de forma a tentar elucidar a legitimidade da cobrança de rubrica específica pelos terminais de contêineres do país.

Para tanto, o trabalho caracterizou o serviço prestado às cargas desembaraçadas sobre as águas, diferenciando-o do serviço prestado em fluxo “ordinário” de desembaraço, já remunerado pela cesta de serviços (*box rate*), analisando a justificativa para a existência de uma rubrica específica e identificando seus fatos geradores.

Adicionalmente, foram destacadas as questões concorrenciais envolvidas no tema e, por meio da comparação dos preços praticados pelas instalações portuárias com maior prevalência de operações do tipo DSA, foram sistematizados dados que poderão auxiliar futuras análises da modicidade da cobrança da rubrica em casos concretos.

2. INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 27 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação, promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados.

Ademais, o Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002, em seu art. 3º dispõe:

Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do

interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuária e de transporte aquaviário e, em especial:

(...)

II - Promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

Ademais, o Regimento Interno da ANTAQ, Resolução nº 3.585-ANTAQ, de 18 de agosto de 2014, atualizada pela Resolução nº 77-ANTAQ, de 9 de junho de 2022, determina:

Art. 63. A Gerência de Estudos e Desenvolvimento tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade:

(...)

IV - Realizar estudos aplicados às definições de tarifas e preços praticados nas atividades de movimentação e armazenagem de cargas nos portos organizados e instalações portuárias autorizadas e transporte de passageiros e cargas na navegação, em confronto com os custos e benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados;

V - Realizar estudos e pesquisas que promovam melhoria contínua do conhecimento do mercado regulado, com vistas ao fortalecimento da qualidade da gestão dos operadores que atuam no âmbito do sistema aquaviário nacional;

Assim, a Agenda Plurianual de Estudos da ANTAQ 2021-2024, aprovada pelo Acórdão nº 174-ANTAQ, de 23 de março de 2022, prevê a realização do estudo P13 intitulado “Estudo sobre serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre águas”.

Tal demanda decorre do Acórdão nº 69-2021-ANTAQ, de 23 de fevereiro de 2021, que determina a realização de “estudos sobre os serviços prestados às cargas que são desembaraçadas sobre águas, definindo, entre outros, características operacionais, preços praticados e custos envolvidos”, dada a necessidade de aprofundamento do tema em função de denúncia oferecida pela Associação de Usuários dos Portos da Bahia - USUPPORT/BA, fundamentada, primordialmente, na tese do não oferecimento de serviços adicionais à cesta de serviços que legitimem a cobrança de rubrica específica referente ao DSA.

Desta forma, o presente estudo visa aumentar o conhecimento da ANTAQ sobre os serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre as águas e contribuir para a homogeneização do entendimento sobre o tema em âmbito nacional, sistematizando informações que subsidiem o deslinde dos seguintes problemas regulatórios: i) identificação, caso existam, de quais seriam os serviços adicionais prestados às cargas que justifiquem a cobrança de uma rubrica específica; e ii) existência de competição imperfeita, práticas anticompetitivas ou formação de estruturas cartelizadas que constituam infração da ordem econômica na cobrança das rubricas em questão.

3. METODOLOGIA

Considerando os objetivos estipulados, propôs-se uma pesquisa exploratória. Por sua vez, a metodologia procedimental escolhida foi a consulta bibliográfica, a pesquisa de campo e entrevistas com os atores intervenientes, incluindo visita *in loco* às instalações portuárias e envio de questionamentos aos terminais de contêineres, de forma a ampliar o conhecimento sobre o tema.

Em relação à pesquisa de campo, foram realizadas visitas técnicas ao terminal de contêineres de Salvador - TECON Salvador, e, dada a representatividade dos portos de Santos e Paranaguá na quantidade de

operações de DSA² no país, aos terminais da Brasil Terminal Portuário - BTP Santos e Terminal de Contêineres de Paranaguá - TCP Paranaguá.

Nas localidades de Salvador e Paranaguá também foram realizadas reuniões com servidores da Receita Federal do Brasil, atuantes na Alfândega dos respectivos Portos: Alfândega da Receita Federal no Paraná, Porto de Paranaguá, e Alfândega da Receita Federal na Bahia, Alfândega de Salvador.

Quanto aos demais terminais de contêineres, preliminarmente, com o auxílio do Estatístico Aquaviário, selecionou-se as instalações portuárias com movimentação representativa de contêineres³, resultando na seleção de 24 terminais de contêineres, incluindo Terminais de Uso Privativo – TUPs e arrendamentos localizados em portos organizados.

Em seguida, foram encaminhados ofícios a esses terminais de contêineres contendo questionamentos que objetivaram:

- Identificar quais terminais efetivamente operam contêineres na modalidade de despacho aduaneiro de importação DSA;
- Caracterizar esses terminais em termos quantitativos de DSA: quantidade de clientes e volume de contêineres;
- Descrever o fluxo operacional, administrativo e técnico de cargas DSA, serviços adicionais prestados às cargas DSA, serviços dispensados, diferenciação desses serviços em relação aos já remunerados pela cesta de serviços ou *box rate* e ressarcidas por meio da taxa de movimentação no terminal ou *Terminal Handling Charge (THC)*

² Santos e Paranaguá, somados, foram responsáveis, nos últimos três anos, por 55% (2021), 50% (2020) e 65% (2019) do total de DSA no país, em termos de quantidade de despachos. (Fonte: RFB, 2022)

³ Acima de 3.000 TEUs entre janeiro e julho de 2022.

- Diferenças em relação ao fluxo de outras modalidades de desembaraço, em especial a declaração de importação (DI) e declaração de trânsito aduaneiro (DTA);
- Preços praticados: preços máximos (tabelas públicas de preços), preços mínimos (contratualmente estabelecidos) e preços médios.

Um total de 17 (dezesete) instalações portuárias responderam aos questionamentos feitos via ofício (Anexo I – cf. LGPD). Foi realizada uma análise de conteúdo das respostas, bem como uma análise quantitativa dos preços cobrados a título de DSA, através da tabulação de valores de diferentes terminais brasileiros que realizam o despacho sobre as águas.

Esses preços foram trazidos a um “denominador comum” para comparação de valores entre os diferentes terminais portuários: para serviços portuários *ad valorem* (valor CIF), foi utilizado um valor médio de contêiner; e para tarifas portuárias agrupadas em uma espécie de cesta de serviços sob a rubrica DSA, buscou-se excluir preços como “levante de contêineres” ou “pesagem” não constante de tabelas de preços de outras instalações portuárias sob a rubrica DSA.

Adicionalmente, junto a um usuário, consignatário de carga, atuante na modalidade DSA, foi realizada entrevista, via *Microsoft Teams*, visando entender, sob o ponto de vista deste, as ações do depositário decorrentes do serviço prestado às cargas desembaraçadas sobre a água, os valores efetivamente pagos, o custo logístico total sob diferentes modalidades de despacho aduaneiro, dentre outros esclarecimentos.

Dentre as limitações à pesquisa, destaca-se a dificuldade no acesso a dados de custos dos serviços prestados, em decorrência da dificuldade de se obter dados individualizados por atividade.⁴

⁴ No mesmo sentido, as conclusões do estudo intitulado “Análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários” (ANTAQ, 2021),

Nesse sentido, em decorrência de tal dificuldade, optou-se por focar na identificação de quais atividades comporiam cada rubrica cobrada. Portanto, mostrou-se mais viável substituir a análise dos custos portuários por uma análise mais detalhada do *benchmarking* nacional dos preços praticados, que permitirá a comparação de valores entre os portos, criando uma base de dados para utilização da Agência em análises futuras.

4. HISTÓRICO RECENTE DO TEMA NO BRASIL E NO MUNDO E ASSUNTOS CORRELATOS NO ÂMBITO REGULATÓRIO

4.1. BENCHMARKING INTERNACIONAL

Entende-se por Operador Econômico Autorizado (OEA) o interveniente nas operações de comércio exterior envolvido na movimentação internacional de mercadorias a qualquer título que demonstre atendimento aos requisitos e critérios exigidos pelo Programa OEA e seja certificado nos termos da Instrução Normativa RFB nº 1985, de 29/10/2020.

O OEA, após comprovado o cumprimento dos requisitos e critérios pré-estabelecidos, é certificado como um operador de baixo risco, confiável e, por conseguinte, goza dos benefícios oferecidos pela Aduana, relacionados à maior agilidade e previsibilidade nos fluxos do comércio exterior.

Segundo RFB (2022), o Programa de Operador Econômico Autorizado teve seus primórdios no final da década de 90, na Suécia, quando foi introduzido o conceito *The Stairway*, que mais tarde nortearia as diretrizes para o programa OEA, para o padrão C-TPAT (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*) dos Estados Unidos e para o Programa OEA da União Europeia. No Brasil a introdução dessa certificação iniciou-se somente em

segundo o qual a individualização de custos, na melhor das hipóteses, se revelou um exercício meramente teórico, não representando efetivamente os custos envolvidos na operação.

2014, sob os auspícios da Organização Mundial da Aduanas – OMA (*World Customs Organization – WCO*).

De acordo com a publicação *Compendium of Authorized Economic Operator Programmes* (OMA, 2020 p. 266), há 97 programas OEA implementados ao redor do mundo, dentre eles o Brasil, e outros 20 em fase de implementação.

Os Acordos de Reconhecimento Mútuo - ARM (*Mutual Recognition Agreements/ Arrangements of AEO programmes – MRA*) são acordos bilaterais ou multilaterais celebrados entre Aduanas de países que possuam Programas de OEA compatíveis entre si. Os principais objetivos desses acordos são: reconhecimento das certificações OEA emitidas pela Aduana do outro país; tratamento prioritário das cargas e consequente redução de custos associados à armazenagem; comprometimento recíproco da oferta de benefícios comparáveis; previsibilidade das transações; e melhora na competitividade das empresas OEA no comércio internacional.

No mundo há 87 ARMs bilaterais e 4 multilaterais vigentes e outros 78 em negociação. O Brasil, por intermédio da RFB, assinou 8 (oito) ARMs com outros países possuidores de programas OEA compatíveis com o brasileiro, dentre eles: Uruguai, China, Bolívia, Peru, México, Colômbia (OMA, 2020 p. 244) e mais recentemente com os Estados Unidos, em 16/10/2022.⁵

A Convenção Revisada de Quioto (*Kyoto Revised Convention*) e o Acordo de Facilitação de Comércio (*Trade Facilitation Agreement*), ambos desenvolvidos pela Organização Mundial das Aduanas – OMA,

⁵ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oeg/noticias/2022/receita-federal-assina-acordo-de-reconhecimento-mutuo-com-aduana-dos-estados-unidos> Acesso em: 02/12/2022.

preveem o envio e registro antecipado de dados e documentos necessários ao desembaraço dos bens.

Segundo OMA (2018), diversos países possuem programas ou incentivos ao registro antecipado da declaração de importação (*pre-arrival processing*), o que não necessariamente significa o desembaraço aduaneiro em momento anterior à chegada da carga ao país de destino, sendo o momento da chegada da carga um fato que condiciona, na maioria dos casos de uso, o desembaraço propriamente dito.

Não obstante, identificou-se países que adotam procedimentos análogos ao Despacho Sobre Águas em casos específicos. A Malásia, por exemplo, prevê a possibilidade de liberação imediata (*immediate release*) das cargas que estejam dispensadas de inspeção física e que tenham obtido todas as licenças e anuências necessárias à entrada dos bens no país⁶.

Outro exemplo de procedimento semelhante ao Despacho sobre Águas é a República de Montenegro implementou um programa para o processamento antecipado de cargas *courier* onde há a possibilidade de liberação imediata dos bens após a finalização da análise de risco dos documentos⁷.

Apesar de existirem alguns exemplos de países que realizam liberação imediata, não foi possível identificar se há ou não cobrança adicional ou taxa específica para o uso de tal benefício.

⁶ http://www.customs.gov.my/en/ip/Pages/ip_pap.aspx Acesso em: 02/12/2022.

⁷ <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-94/what-montenegros-prearrival-processing-capabilities-tell-us-about-customs-performance-measurement/> Acesso em: 02/12/2022.

4.2. A CONTROVÉRSIA DA COBRANÇA DO DSA

No bojo do Processo ANTAQ nº 50300.016418/2019-41, a Associação de Usuários dos Portos da Bahia - USUPPORT BA formalizou denúncia na qual questionou a cobrança dos serviços pretensamente prestados a cargas DSA, tendo em vista o entendimento de que estes equivalem aos já remunerados no fluxo ordinário e, portanto, remuneradas via cesta de serviços (*box rate*).

A denúncia foi analisada, preliminarmente, pela Unidade Regional de Salvador – URESV da Antaq, que exarou entendimento no sentido da razoabilidade da cobrança, uma vez que a atividade demanda “esforço específico de infraestrutura e pessoal para o tratamento da carga despachada sobre águas, pois essa carga não segue o fluxo padrão e rotineiro da movimentação portuária, o que justifica a cobrança por serviço efetivamente cobrado”. Em decorrência disso, a URESV indicou a necessidade de uma análise geral do impacto da Instrução Normativa RFB nº 1.598/2015 nas Tabelas Públicas de Serviços dos Terminais de Contêineres de outros estados, de forma a dar um tratamento regulatório uniforme em todo país, sugerindo o encaminhamento dos autos para manifestação da Gerência de Regulação Portuária (GRP) da Agência e subsequente decisão da Diretoria Colegiada.

Assim, após manifestação da GRP, a Diretoria determinou o envio da matéria à Superintendência de Regulação - SRG, que em conjunto com a Superintendência de Outorgas - SOG, e a Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade - SDS, para realização de estudos sobre os serviços prestados às cargas que são desembaraçadas sobre águas, após seu desembarque, definindo entre outros, características operacionais envolvidas, preços praticados e custos envolvidos.

4.3. O SERVIÇO DE SEGREGAÇÃO E ENTREGA DE CONTÊINERES

– SSE

Na importação, o transportador marítimo, para viabilizar a operação de descarga de contêineres, remunera o operador portuário por meio da cesta de serviços (*box rate*)⁸. Em geral, no Brasil, os contratos de compra e venda nas importações são negociados, na modalidade CIF⁹, portanto o exportador fica responsável pela contratação e pagamento do transporte e seguro até o desembarque da mercadoria no costado do navio. Após esse marco os custos de movimentação e armazenagem passam a ser do importador.

Portanto, a Taxa de Movimentação no Terminal (THC)¹⁰ é paga pelo importador ao armador, em contraprestação ao serviço de movimentação realizado pelo operador portuário e pago ao mesmo pelo transportador marítimo no momento do desembarque da carga. Dessa forma, todo o serviço de movimentação do contêiner até a pilha para a armazenagem é remunerado.

Além do THC, todos os serviços extras prestados às cargas são de responsabilidade do importador e pagos diretamente ao operador portuário. Dentre as possíveis cobranças extras há o Serviço de

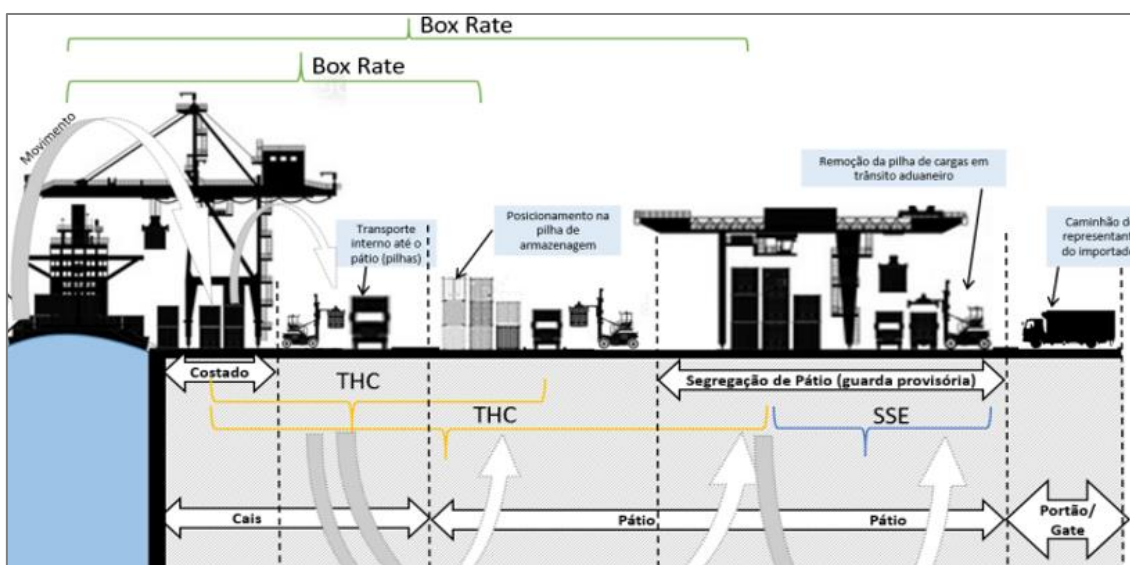
⁸ Resolução-ANTAQ nº 72/2022, Art. 2º, III – cesta de serviços ou *box rate*: preço cobrado pelo serviço de movimentação das cargas entre o portão do terminal portuário e o porão da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre o transportador marítimo, ou seu representante, e a instalação portuária ou o operador portuário, no caso da exportação; ou entre o porão da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário, no caso da importação;

⁹ CIF – *Cost, Insurance and Freight* (custo, seguro e frete)

¹⁰ Resolução-ANTAQ nº 72/2022, Art. 2º, X - Taxa de Movimentação no Terminal (*Terminal Handling Charge* - THC) – preço cobrado pelos serviços de movimentação de cargas entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas pelo prazo contratado entre o transportador marítimo, ou seu representante, e instalação portuária ou operador portuário, no caso da exportação, ou entre o costado da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário no caso da importação.

Segregação e Entrega de Contêineres (SSE), que é cobrado quando o contêiner é encaminhado a um terminal retroportuário ou porto seco, onde ocorrerá todo o processo de desembaraço aduaneiro. Nesses casos é emitida uma Declaração de Trânsito Aduaneiro – DTA, permitindo o transporte da mercadoria importada dentro do território nacional, ainda sob jurisdição da Receita Federal do Brasil (RFB).

Figura 1 - Fluxo de Importação SSE



Fonte: ANTAQ, 2020, p. 21.

O Despacho sobre Águas – DSA, assim como o DTA, é uma modalidade de processo aduaneiro estabelecida pela Receita Federal¹¹. Para efetivar as particularidades de trânsito aduaneiro de ambas as modalidades, são necessárias ações similares dos terminais portuários. Assim, em cumprimento às normativas aduaneiras, os operadores portuários prestam serviços às cargas de importação enquadradas nessas modalidades que não são prestados no fluxo de importação mais

¹¹ Todas as mercadorias importadas devem ser obrigatoriamente submetidas aos trâmites do despacho aduaneiro, visando ao seu desembaraço, condição para a sua entrega aos proprietários (importadores). Durante esse procedimento, as mercadorias devem permanecer sob controle aduaneiro em locais ou recintos alfandegados.

recorrente, em que a o alfundegamento é realizado assim que a carga é desembarcada.

O Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres (SSE), regulamentado pela ANTAQ na Resolução-ANTAQ nº 72, de 30 de março de 2022, foi definido no art. 2º, inciso IX como:

Art. 2º Para os efeitos desta norma, considera-se: (...)

IX - Serviço de Segregação e Entrega de contêineres (SSE): preço cobrado, na importação, pelo serviço de movimentação das cargas entre a pilha no pátio e o portão do terminal portuário, pelo gerenciamento de riscos de cargas perigosas, pelo cadastramento de empresas ou pessoas, pela permanência de veículos para retirada, pela liberação de documentos ou circulação de prepostos, pela remoção da carga da pilha na ordem ou na disposição em que se encontra e pelo posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante (Resolução-ANTAQ nº 72/2022).

A permissão para a cobrança dos serviços supra especificados foi estabelecida pela ANTAQ no Art. 7º da mesma Resolução. A lista dos serviços enquadrados na rubrica foi assim descrita:

Art. 7º, (...)

§ 1º Na entrega de cargas pátio em regime de trânsito aduaneiro, na importação ou no desembarque de cargas não nacionalizadas, é permitida cobrança do SSE, perante o importador ou seu representante, pela colocação na pilha em pátio segregado, pelo gerenciamento de riscos de cargas perigosas, pelo cadastramento de empresas ou pessoas, pela permanência de veículos para retirada, pela liberação de documentos ou circulação de prepostos, pela remoção da carga da

pilha na ordem ou na disposição em que se encontra e pelo posicionamento da carga no veículo do importador ou do seu representante (Resolução-ANTAQ nº 72/2022, sem grifos no original).

Contudo, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1.448/2022-TCU-Plenário, de 22 de junho de 2022, determinou à ANTAQ, cautelarmente, que anule todos os dispositivos da Resolução 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do SSE em face de suposto desvio de finalidade. Em cumprimento à determinação, a Agência expediu a Resolução nº 84-ANTAQ, de 28 de julho de 2022, aprovada pelo Acórdão nº 409-2022-ANTAQ (Processo ANTAQ 50300.013454/2019-52), suspendendo a possibilidade de cobrança da SSE.

Assim, o Acórdão 409-2022-ANTAQ decide:

- suspender cautelarmente os dispositivos mencionados;
- suspender todas as cobranças relativas ao Serviço de Segregação e Entrega de contêineres (SSE) por parte das instalações portuárias reguladas, com aplicação imediata;
- suspender a Audiência Pública nº 07/2022, que tinha por objetivo obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento de proposta de Instrução Normativa, com o objetivo de estabelecer os procedimentos e critérios da análise de condutas abusivas associadas ao SSE nas instalações portuárias, quanto ao previsto no parágrafo único do art. 9º da Resolução-ANTAQ nº 72, de 30 de março de 2022;
- determinar que os agentes regulados indiquem, em suas respectivas tabelas de preços, a suspensão dos itens que remuneravam as rubricas afetadas.

4.3.1. CÁLCULO DO PREÇO-TETO DO SSE

Anteriormente à determinação do TCU de suspender cautelarmente a possibilidade de cobrança da SSE, foi celebrado o Memorando de Entendimento nº 01/2021 “*Relativo aos Procedimentos de Cooperação na Análise de Cobranças sobre o Serviço de Segregação e Entrega Imediata de Cargas em Regime de Trânsito Aduaneiro*” entre a ANTAQ e o CADE, com a interveniência do MINFRA.

Nesse Memorando de Entendimento foi consensuado que a SSE, por si só, não configura um ato ilícito e que a atuação integrada das duas entidades na análise de eventual abusividade será balizada pelos seguintes critérios:

- (i) a abusividade dos valores;
- (ii) o caráter discriminatório e não isonômico;
- (iii) a falta de racionalidade econômica para a cobrança;
- (iv) a cobrança em duplicidade por rubricas já abrangidas pela *box rate*, pelo SSE e/ou remuneradas pela THC;
- (v) a cobrança por serviço sem a efetiva contraprestação;
- (vi) dentre outras.

Na mesma oportunidade, a ANTAQ se comprometeu a elaborar, até setembro de 2021, metodologia contendo fluxograma para tramitação de denúncias para análise e identificação da abusividade na cobrança do SSE.

Diante disso, a ANTAQ desenvolveu uma metodologia, submetida às contribuições da sociedade por meio da Audiência Pública nº 07/2022, a qual foi suspensa em decorrência da determinação do TCU. Entretanto, conforme os preceitos das melhores práticas de produção normativa, previamente à realização da Audiência Pública, foi elaborada uma Análise de Impacto Regulatório – AIR.

Essa AIR visou identificar os critérios para impor o preço-teto de que trata o parágrafo único do art. 9º da RN 72/2022¹² e como seria calculado esse preço-teto nos casos de comprovada abusividade. Ressalta-se que a análise feita possui os elementos essenciais de uma AIR, nos termos do Guia de AIR da Casa Civil da Presidência da República.

A análise de abusividade é necessária pelo fato de a cobrança do SSE estar associada a potenciais práticas anticompetitivas e outras falhas de mercado, as quais podem ou não ocorrer no Despacho sobre Águas – DSA, tais como:

- Poder de mercado e a concorrência imperfeita;
- Externalidades negativas aos mercados presentes nessa indústria de rede;
- Existência de bens e atividades cuja titularidade da exploração é da União, caracterizadas como “*essential facilities*”¹³;
- Assimetria de informação (seleção adversa pelo importador); e
- Possibilidade de “*Price Squeeze*”¹⁴.

¹² Parágrafo único. No caso em que restar demonstrada a verossimilhança de que exista abuso ilegal na cobrança do SSE, a ANTAQ poderá estabelecer o preço máximo a ser cobrado a esse título, mediante prévio estabelecimento e publicidade dos critérios a serem utilizados para sua definição. (Suspensão pelo Acórdão nº 1.448/2022-TCU-Plenário).

¹³ Pela literatura da economia antitruste, as condições para uma infraestrutura tornar-se uma “*essential facility*” são as seguintes: i) A infraestrutura é indispensável à concorrência (à montante ou à jusante); ii) Não é economicamente eficiente duplicar a infraestrutura indispensável; iii) O controle sobre a infraestrutura gera o potencial de eliminar a concorrência; iv) A essencialidade é real, não é mera conveniência ou oportunidade menos dispendiosa; e v) Que a recusa de disponibilização da essencialidade não possua razão econômica ou jurídica justificável ou razoável.

¹⁴ A prática de *price squeeze* envolve situações em que a matéria-prima ou os bens intermediários necessários para a obtenção de um produto são monopolizados por uma empresa verticalmente integrada. (BAGATIN, 2007 p. 03) Dessa forma, a prática envolve

Ao analisar as alternativas possíveis para solução do problema, além da alternativa de não regular (inviável em razão comando expresso no art. 9º, parágrafo único, da RN 72/22), foram analisadas algumas alternativas normativas. Uma delas seria estabelecer a franquia de carga pátio para o SSE, de forma compulsória. Entretanto, a alternativa escolhida foi o estabelecimento de um preço-teto *a posteriori*, partindo de uma análise de abusividade em cada caso.

Essa solução para o problema é uma regulação que aproxima os preços cobrados dos efetivos custos marginais ou totais médios, sempre que for identificada a conduta abusiva. Entre a possibilidade de adotar um preço-teto local ou nacional para o SSE, a segunda opção foi preferida, em virtude dos altos custos regulatórios para a estipulação de diversos preços-teto locais.

Segundo ANTAQ (2020), a literatura oferece algumas metodologias para o estabelecimento do preço-teto. A tarifa pelo custo marginal é amplamente citada na doutrina. Ela procura transferir ao consumidor os custos incrementais necessários ao sistema para o seu atendimento. Entretanto, no setor de infraestrutura essa metodologia gera dificuldades extras, em razão desses serviços envolverem vultosos investimentos em capital fixo e, em geral, apresentarem economias crescentes de escala e economias de escopo (isto é, custos marginais decrescentes e não lineares).

Diante disso, a melhor opção regulatória diante do cenário posto seria a adoção do custo total médio para a distribuição dos custos variáveis e fixos. Para tanto, foi necessário identificar os custos diretos e indiretos inerentes ao SSE.

Como custo diretos, temos o custo da entrega do contêiner, requerendo uma logística interna (de recursos

abuso da posição dominante detida em um mercado à montante, com o objetivo de causar distorções na concorrência do mercado à jusante.

humanos e físicos) COMPARTILHADA com aquela exigida se o operador portuário não tivesse essa obrigação (no caso, quando o importador opta por deixar a sua carga armazenada na própria instalação portuária onde desembarcou a carga). Evidentemente, há economias de escala e de escopo que não podem ser desconsideradas ou anuladas. Entretanto devido a lógica de segregação de cargas em área reservada do pátio, não há como compartilhar uma máquina do tipo RTG, que se torna dedicada àquela atividade, ao contrário de uma *Reach Stacker*, que passeia pelo pátio e pode prestar outros serviços, incluindo o reposicionamento.

Em termos de custos indiretos, há todo o aparato administrativo e de informática. Tais recursos e os riscos são compartilhados, inclusive o próprio pátio, ainda que exista uma segregação em pilhas distintas que só faz, na verdade, reduzir o custo operacional do terminal molhado (ANTAQ, 2020 p. 60).

Assim, o cálculo do preço-teto do SSE foi assim descrito por ANTAQ (2020 p. 61):

Preço-teto_{SSE} = Custo Fixo Direto Médio + Custo Fixo Indireto Médio

Sendo:

- Custo Fixo Direto Médio = (Capex + Opex) / Quantidade produzida; e
- Custo Fixo Indireto Médio = i) Despesas Administrativas e Administração Central + ii) Riscos, Garantias e Contingências + iii) Lucro + iv) Despesas Financeiras + v) Tributos (ISS e PIS/Cofins) / Quantidade produzida.

5. CARACTERÍSTICAS OPERACIONAIS

O transporte marítimo de mercadorias, no sentido de importação, envolve a participação de quatro atores principais, quais sejam: (i) importadores ou seus representantes; (ii) armadores; (iii) operadores portuários; e (iv) recintos alfandegados (também denominados como instalações portuárias alfandegadas).

O transporte de contêineres ocorre geralmente em linhas regulares, em que o importador estabelece o porto de destino, mas a escolha do terminal de atracação e por consequência o operador portuário cabe, na maioria das vezes, ao armador. Ressalta-se que, a depender dos *Incoterms*¹⁵ estabelecidos no contrato de compra e venda, normalmente no Brasil quem contrata o transporte é o exportador.

Em muitos casos o porto de origem da mercadoria restringe as opções de destino, submetendo o importador à disponibilidade de rotas marítimas regulares, armador que faz a rota e termos do contrato de transporte (conhecimento de embarque) pré-estabelecidos. A remuneração do armador é através do pagamento do frete. Na grande maioria das vezes todos os contêineres de determinado navio são descarregados em um mesmo terminal portuário, por uma questão de eficiência logística.

A movimentação horizontal dos contêineres em terra, realizada pelo operador portuário, é remunerada por meio da cesta de serviços (*box rate*) paga pelo armador, que repassa tal custo ao importador por meio da *Terminal Handling Charge* (THC). Depois de descarregada, a mercadoria poderá ser armazenada nos recintos do próprio operador portuário, ou em uma instalação portuária alfandegada (recinto

¹⁵ *Incoterms* são um conjunto de termos comerciais empregados em vendas domésticas e internacionais. Eles são estabelecidos pela Câmara de Comércio Internacional (ICC) a fim de garantir a sua padronização internacionalmente. Em geral os importadores brasileiros adotam o CIF (*Cost, Insurance and Freight*) no qual a contratação do transporte até o porto de destino é por conta do exportador.

alfandegado), até que ocorra o desembaraço aduaneiro (ANTAQ, 2020 p.23).

5.1. MODALIDADES DE DESPACHO ADUANEIRO DE IMPORTAÇÃO

Toda mercadoria procedente do exterior, importada a título definitivo ou não, sujeita ou não ao pagamento do imposto de importação, deverá ser submetida a despacho de importação¹⁶, que será realizado com base em declaração de importação apresentada à unidade aduaneira sob cujo controle estiver a mercadoria¹⁷.

Ao iniciar o processo de desembaraço aduaneiro é verificada a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação a mercadoria, aos documentos apresentados e à legislação específica. A declaração de importação, regra geral é processada no Siscomex, por meio de Declaração de Importação (DI), Declaração Única de Importação (Duimp) ou Declaração Simplificada de Importação (DSI eletrônica).

O despacho de importação poderá ser efetuado em zona primária ou em zona secundária. Tem-se por iniciado o processo de importação na data do registro da declaração de importação. O registro da declaração de importação consiste em sua numeração pela RFB, por meio do Siscomex.

Portanto, a Declaração de Importação (DI) é o documento base do despacho de importação e compreende o conjunto de informações gerais correspondentes a uma determinada operação de importação e conjuntos de informações específicas de cada mercadoria objeto da importação. Na modalidade de despacho tradicional de importação, o

¹⁶ Instrução Normativa SRF Nº 680, de 02 de outubro de 2006 (Disciplina o despacho aduaneiro de importação).

¹⁷ O Decreto 6.759, de 05 de fevereiro de 2009, regulamenta a administração das atividades aduaneiras, a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.

registro somente será efetivado após a chegada da carga no porto de destino.

Quando o importador opta para fazer o despacho na zona secundária é necessário fazer o trânsito aduaneiro, que permite o transporte de mercadoria ainda sob controle aduaneiro. Para realizar o transporte uma carga não desembaraçada é necessária a elaboração da DTA - Declaração de Trânsito Aduaneiro.

Um dos benefícios do trânsito aduaneiro é a liberdade de escolha conferida ao importador quanto ao recinto onde deseja armazenar e nacionalizar suas mercadorias, estimulando a concorrência entre os recintos pelos serviços de armazenagem e desembarço aduaneiro. Além disso, a interiorização de cargas é desejável pela Receita Federal, uma vez que desconcentra os terminais portuários da zona primária, liberando espaço para uma atuação mais ampla e concentrada na movimentação vertical de mercadorias (ANTAQ, 2020, p.24).

Na prática, tal regime permite a interiorização da carga, ou seja, sua retirada do porto onde houve a importação e transporte para outro recinto alfandegado, antes da nacionalização da carga. Isso possibilita que o importador traga a carga para perto de seu destino antes de recolher os tributos relativos à importação. Assim, ele pode manter um estoque de produtos não nacionalizados, conseqüentemente mais baratos, e realizar a nacionalização em momento oportuno (ANTAQ, 2020 p. 25).

Depois do desembarque da carga, ela é posicionada na "área pátio", aguardando o veículo que a transportará até o outro recinto alfandegado.

A carga pátio é aquela mantida em "área pátio", ou seja, uma área dentro do recinto de zona primária reservada à permanência de mercadorias destinadas à

movimentação imediata. No caso dos portos, o prazo de permanência em área pátio é de até 48 horas úteis. Os terminais entendem essa situação como guarda provisória, cobrando em algumas situações pela armazenagem da carga durante esse período. Após esse prazo, se não registrada e desembaraçada a declaração de trânsito, a carga deve sair da área pátio e deve ser dada presença de carga pelo depositário (ANTAQ, 2020 p.25).

Quando a origem e o destino se situam, ambos, dentro da jurisdição da mesma unidade da Secretaria da Receita Federal (SRF), o trânsito aduaneiro é realizado por meio de Declaração de Trânsito de Contêineres (DTC), que poderia ser comparada a uma versão simplificada da DTA (ANTAQ, 2020 p. 26).

O recomendado pela Receita Federal é que esse trânsito seja feito em até 48 horas depois do navio descarregar a carga, pois após tal período a unidade de origem pode gerar a presença de carga. Nesse caso o trânsito aduaneiro possui baixa complexidade a fim de atender seu principal objetivo que é de acelerar a transferência dos contêineres dos recintos primários para os secundários (ANTAQ, 2020 p. 27).

O regime DTC ampara as operações de transporte de contêineres contendo cargas, descarregados do navio no pátio do porto, previamente a presença de carga. É registrada tanto na saída quanto na entrada por funcionários dos recintos aduaneiros que se destinarem as cargas. Esse trânsito deve ser feito em até 48 horas depois do navio descarregar a carga, pois após este período o recinto de origem pode gerar a presença da carga. Após a presença de carga a remoção de um Recinto Aduaneiro para outro só poderá ocorrer via DTA (ANTAQ 2020 p. 27).

Conforme resume ANTAQ (2020 p. 27), as principais diferenças entre DTA e DTC são:

- Para a DTA é necessária a apresentação da fatura comercial da carga, já para o DTC não é necessária a apresentação deste documento. O DTA pode iniciar em uma unidade da Receita e terminar em outra unidade, já a DTC ampara somente os contêineres destinados a armazenamento em recinto alfandegado jurisdicionado à mesma unidade da Receita Federal;
- O início de trânsito da DTA ocorre somente através do registro direto da operação no Siscomex Trânsito, efetuado através de um funcionário habilitado, e só termina com o registro da Receita Federal em outro Recinto Aduaneiro. A DTC por sua vez é registrada tanto na saída do Recinto primário como na entrada do Recinto secundário, por funcionários dos Recintos Aduaneiros de origem/destino das cargas;
- A DTA traz a obrigação do preenchimento de 37 dados similares aos que devem ser inseridos na Declaração de Importação (DI), considerados um “raio X” da operação devido à complexidade de detalhes aliadas ao número de dados. Já para o preenchimento da DTC existem somente 6 dados, e destes, 3 são preenchidos praticamente de maneira automática pelo Recinto secundário que registra as Declarações. Os outros 3 dados se referem ao número do contêiner, peso bruto conforme conhecimento de transporte e número dos lacres de origem (ANTAQ, 2020 p.27).

O Porto de Santos possui um documento de trânsito aduaneiro *sui generis*, identificado como Declaração de Transferência Eletrônica (DTE). Trata-se de um sistema elaborado pela Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (Abtra), aprovado pela Receita Federal, que

controla e simplifica a transferência de contêineres entre os terminais do Porto de Santos, além de acompanhar os estoques de contêineres nos diversos recintos e permitir o controle da RFB. Apesar de ser um transporte de curta distância, a DTE também é trânsito aduaneiro porque a mercadoria transportada ainda não foi nacionalizada.

Independentemente das diferenças entre os dois tipos de trânsito aduaneiro (DTE e DTA), nos dois casos os caminhões entram no terminal molhado, são carregados, pesados, têm seu lacre conferido pelo terminal, são inseridas informações em sistema de informação, existe registro do horário de saída do caminhão e de entrada no recinto aduaneiro de destino, bem como prazo previsto para o trajeto (ANTAQ, 2020 p. 28).

Cabe ressaltar que o processo de DTA representa um gargalo importante para a liberação de cargas, com impactos sensíveis na eficiência dos terminais. Um caminhão que entra em terminal do Porto de Santos para retirar um contêiner por DTA leva em média 4 horas e 36 minutos para sair carregado. Enquanto isso, a retirada de contêiner via Declaração de Transferência Eletrônica (DTE), no mesmo porto, leva em média 50 minutos (Relatório de auditoria Operacional, nos autos do Processo nº 014.624/2014-1, *apud* ANTAQ, 2020 p. 28).

77. Existem 3 diferenças fundamentais entre os processos de DTA e DTE que fazem o último ser mais eficiente. A primeira é que na DTE todo o processo é eletrônico, sendo emitido apenas um documento em papel para acompanhar a carga durante o trajeto - a Guia de Movimentação de Contêiner - Importação (GMCI). (...)

79. A segunda diferença é que na DTE não há interferência obrigatória da Receita Federal. O órgão tem acesso a todas as informações em tempo real e a prerrogativa de travar qualquer carga quando julgar oportuno, como para

inspeções. No entanto, o processo não para em momento algum para esperar que a RFB execute qualquer procedimento ou autorização. Se não houver bloqueio, ele segue livremente.

80. A terceira diferença fundamental é a possibilidade de planejamento e preparação do processo antes da chegada do navio. Antes do desembarque, há um período em que o sistema fica aberto para o cadastramento das solicitações de transferência pelos recintos. Terminado esse prazo, já se sabe, de toda a carga a ser desembarcada, quais contêineres ficarão no terminal de origem e quais seguirão por DTE para cada recinto. Isso permite ao terminal molhado o planejamento mais eficiente de posicionamento dos contêineres, segregando os que ficarão no terminal dos que sairão por DTE e organizando os últimos da maneira mais lógica para sua entrega aos diversos recintos de destino (Acórdão TCU nº 1540/2019, *apud* ANTAQ, 2020 p. 28 e 29).

Verifica-se que em ambas as condições (DTA ou DTE), em regime de trânsito aduaneiro na importação, a permanência da carga no pátio por 48 horas ou mais pode ocorrer por conveniência operacional do terminal molhado, segregando em pátios distintos cargas que irão em breve ser deslocadas, visando otimizar o espaço, pois, considerando a dificuldade do desembarque da carga diretamente para o caminhão do recinto retroportuário, a retirada pelo mecanismo de janelas de agendamento de “*gate*” ainda é a mais eficiente para evitar gargalos de infraestrutura.

As condições de disponibilização do serviço mediante prévio agendamento eletrônico nas denominadas “janelas operacionais” estão previstas na Resolução-ANTAQ nº 72/2022.

Art. 7º (...), § 2º O cumprimento do previsto no § 1º requer, perante a respectiva instalação portuária ou operador

portuário, prévio agendamento eletrônico de janelas operacionais, a serem disponibilizadas nas seguintes condições: I – continuamente e regularmente espaçadas, de maneira a atender a totalidade dos respectivos clientes ou usuários; e II – permitida a reprogramação ou o reagendamento gratuito, com a adequada antecedência ao evento marcado, por qualquer uma das partes (Resolução-ANTAQ nº 72/2022).

Percebe-se que tanto a Declaração de Trânsito Aduaneiro – DTA, quanto a Declaração de Trânsito de Contêineres – DTC (utilizado quando o transporte está na mesma jurisdição seccional da RFB) e a Declaração de Transferência Eletrônica (modalidade exclusiva para o transporte entre terminais do Porto de Santos) têm significativas semelhanças com o Despacho sobre Águas – DSA.

O objetivo de todas essas modalidades é reduzir o tempo de armazenagem do contêiner no porto e agilizar os processos aduaneiros. De forma semelhante os contêineres são segregados na área pátio, aguardando o veículo de transferência pelo prazo de 48 horas, e para isso necessitam de esforços específicos de pessoal e equipamento. O DTE possui ainda a equivalência de iniciar o despacho aduaneiro antes da atracação do navio.

Por fim, considerando as normas propostas no Novo Processo de Importação, as funções do Siscomex Trânsito serão incorporadas pelo Módulo de Controle de Carga e Trânsito (CCT) do Portal Siscomex, já que a principal premissa do Portal é agrupar em um só local todos os sistemas de controle de comércio exterior¹⁸.

Vale destacar que no Novo Processo de Importação a vantagem para o importador OEA está em saber o Canal de Parametrização

¹⁸ <https://www.fazcomex.com.br/importacao/o-que-e-dta-na-importacao/> Acesso em 19/12/2022.

antecipadamente. Já o importador que não é certificado OEA, mesmo com a Declaração de Importação registrada antecipadamente, o canal de parametrização é publicado apenas no momento da chegada (atracação, aterrissagem ou transposição de fronteira).

5.2. FLUXO DO DESPACHO SOBRE ÁGUAS (OEA) – DSA

O registro antecipado da Declaração de Importação (DI) não é uma exclusividade do transporte de contêineres por via marítima. A Instrução Normativa – RFB nº 680/2006 prevê, em seu art. 17, as diversas situações¹⁹ em que também é possível iniciar o processo aduaneiro de mercadoria vinda do exterior, antes da sua chegada em território nacional.

Contudo, devido ao seu peso no comércio exterior brasileiro, o registro antecipado de contêineres por via aquaviária é detalhado em uma normativa específica²⁰ – Portaria COANA nº 85, de 14 de novembro de 2017. Uma das principais diferenças é que, enquanto as demais possibilidades são abertas a todos os importadores, o Despacho sobre Águas –DSA é restrito aos importadores credenciados como Operadores Econômicos Autorizados (OEA), certificados na modalidade OEA-Conformidade Nível 2 (OEA-C Nível 2) ou OEA-Pleno (OEA-P).

Além da certificação como OEA, o DSA somente é permitido quando:

- I - a operação de importação for realizada por via aquaviária;

¹⁹ As demais possibilidades de registro antecipado são: 1) mercadoria transportada por via terrestre, fluvial ou lacustre; 2) mercadoria transportada a granel, descarregadas diretamente em terminais de oleodutos, silos ou depósitos próprios, ou veículos apropriados; 3) cargas perigosas; 4) plantas e animais vivos ou mercadorias perecíveis; 5) papel para impressão de livros, jornais e periódicos; 6) importadas por órgãos da administração pública; e 6) outras situações a serem definidas pelo chefe da unidade da RFB de despacho ou COANA.

²⁰ Todas as outras possibilidades de despacho antecipado são normatizadas pela Portaria COANA nº 70, de 11 de abril de 2022.

II - a Declaração de Importação (DI) for do tipo “Consumo” ou “Admissão na Zona Franca de Manaus (ZFM)”;

III - o licenciamento de importação, se houver, estiver deferido no momento do registro da DI. (Portaria COANA nº 85/2017, Art. 2º, § 1º)

A primeira informação para a RFB sobre a chegada da carga é enviada pelo transportador marítimo. O conhecimento de embarque eletrônico (CE – Mercante) deve ser registrado no Sistema Mercante com antecedência mínima de 48h antes da atracação, mas em geral isso ocorre com sete dias de antecedência. Como pré-requisito do DSA, é necessário que CE-Mercante esteja informado pelo transportador e associado a manifesto de importação com porto de descarregamento nacional.

O despacho antecipado inicia-se com o registro da Declaração de Importação (DI) no Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. Ele deve necessariamente ocorrer antes da atracação da embarcação no destino final da carga. O registro prescinde da informação sobre a data de chegada da carga, pois ela será gerada automaticamente pelo sistema quando for registrada a atracação da embarcação.

Após a atracação a carga é segregada e mantida no pátio pelo período de até 48h.

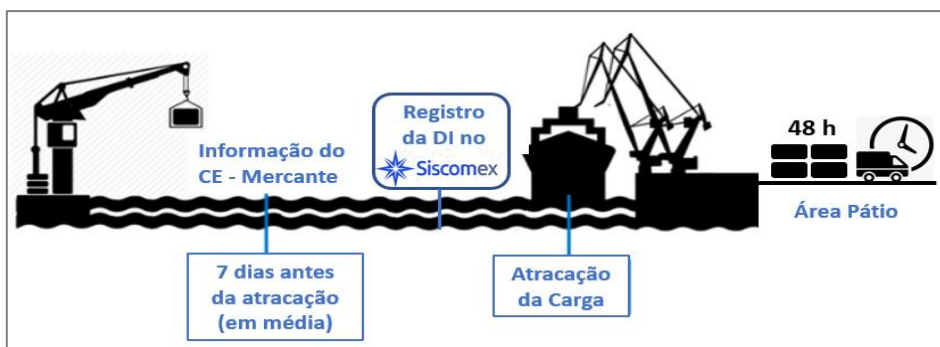
Art. 7º O depositário deverá manter a carga em área pátio por 48 (quarenta e oito) horas, considerado somente o tempo decorrido em dias úteis, a partir da sua chegada, quando a DI vinculada à carga estiver desembaraçada no canal verde de conferência aduaneira.

Parágrafo único. Findo o prazo previsto no caput, a carga deverá ser armazenada pelo depositário, caso não tenha sido retirada pelo importador (Portaria COANA nº 85/2017).

Atualmente, considerando o modelo de eficiência da operação portuária e a velocidade necessária para o descarregamento do navio, é incabível que a operação do navio aguarde a chegada do caminhão

para o descarregamento direto. Por isso a carga fica na área pátio para que seja organizada a destinação de cada contêiner. Durante esse período não é registrada a presença de carga, que é quando o depositário informa o Número de Identificação da Carga (NIC) no Siscomex.

Figura 2 - Fluxo simplificado do Despacho sobre Águas – DSA



Fonte: Elaboração própria, adaptada de <https://www.fazcomex.com.br/despachante-aduaneiro/despacho-sobre-aguas-oea/> Acesso em: 20/12/2022.

É importante destacar que esse fluxo de desembarço automático somente ocorre quando a carga é parametrizada no canal verde.

Importante ressaltar, portanto, que as ações físicas e administrativas do terminal portuário na realização do despacho aduaneiro antecipado variam conforme a carga vinculada à Declaração de Importação (DI), se efetivamente desembaraçada (canal verde) ou se encaminhada para a conferência da Receita Federal do Brasil - RFB (canais amarelo e vermelho).

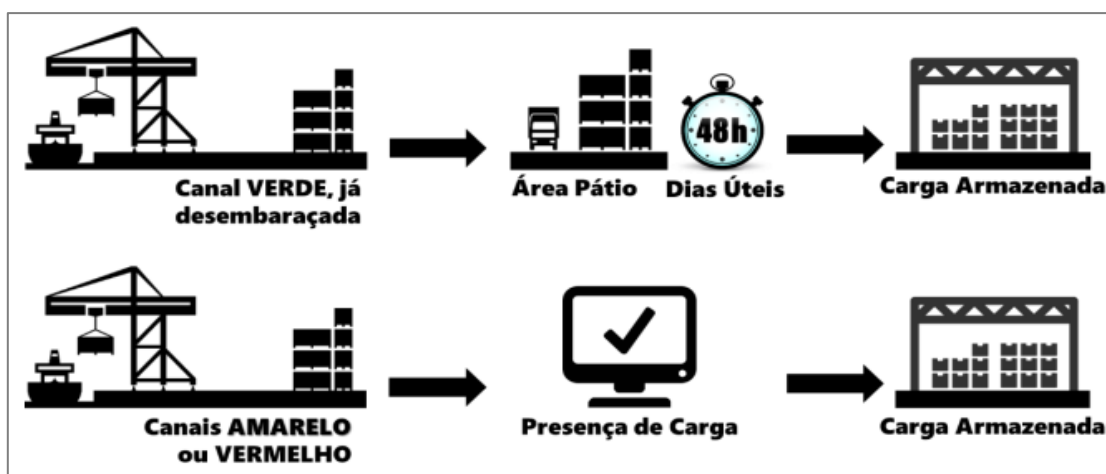
Com a atracação da embarcação no porto de destino final do manifesto, o depositário deverá, mediante consulta ao Siscomex Carga, verificar quais as cargas já se encontram vinculadas à DI na modalidade sobre águas OEA e o seu respectivo status, e adotar as seguintes providências:

Cargas vinculadas à DI sobre águas OEA selecionadas para o **canal verde, já desembaraçadas**: o depositário

deverá manter essas cargas em área pátio pelo prazo de 48 (quarenta e oito) horas, considerado somente o tempo decorrido em dias úteis, disponíveis para entrega ao importador. Findo o prazo sem a sua retirada, deverá ser armazenada, conforme procedimento ordinário.

Cargas vinculadas à DI sobre águas OEA selecionadas para **canais amarelo e vermelho de conferência aduaneira**: o depositário deverá registrar a presença das cargas e recolhê-las sob sua armazenagem (RFB, 2018, p.2).

Figura 3 – Parametrização e cargas DSA



Fonte: RFB, 2022.

Na comparação com as ações a serem tomadas no fluxo ordinário, e conforme ilustrado na figura acima, apenas nos canais amarelo e vermelho o depositário registrará a presença das cargas no Despacho sobre Águas OEA, informando no Siscomex Presença de Carga o Número de Identificação da Carga (NIC). O NIC será vinculado à DI e indisponibilizado automaticamente no momento de sua geração. Desta forma, fica dispensado o registro do NIC no Siscomex Presença de Carga quando o canal de conferência da DI for verde (RFB, 2022 p. 47).

Mas o DSA também oferece vantagens nas outras parametrizações. No canal amarelo é realizada a análise documental antes mesmo da

chegada da carga e no vermelho o importador OEA tem prioridade no agendamento da vistoria física.

Art. 5º A seleção parametrizada para canal de conferência aduaneira, na modalidade de “despacho sobre águas OEA”, ocorrerá logo após o registro da DI, da seguinte forma:

I - canal verde, com o desembaraço automático da DI.

II - canal amarelo, com análise documental logo após a vinculação do dossiê eletrônico à DI, com os respectivos documentos instrutivos, antes da chegada da carga.

III - canal vermelho, com análise documental e verificação física:

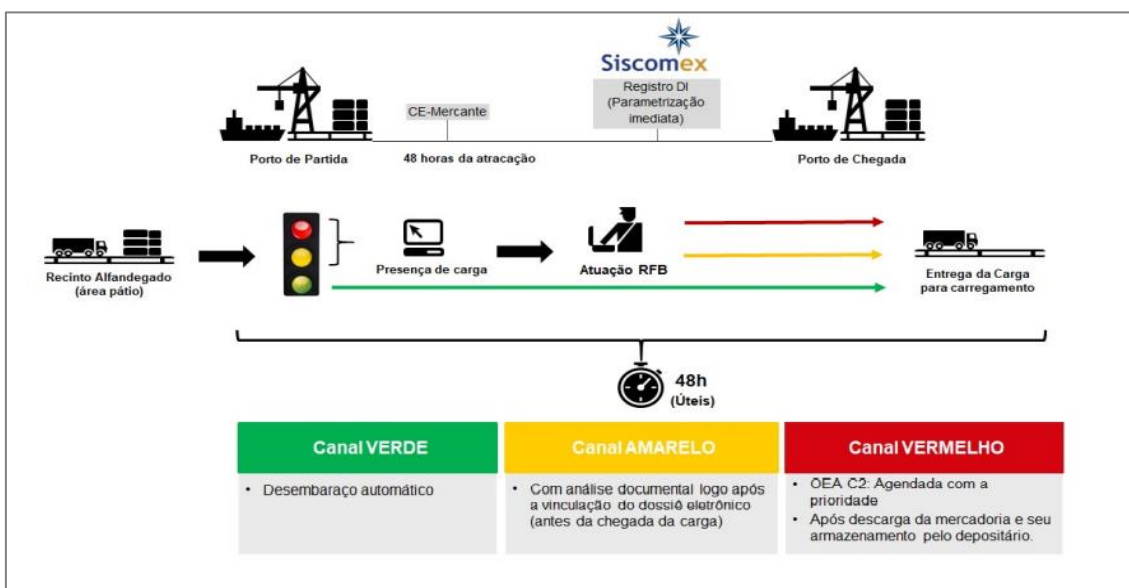
a) agendada com a prioridade a que faz jus o importador certificado OEA; e

b) realizada após a descarga da mercadoria e o seu armazenamento pelo depositário.

Parágrafo único. Na hipótese dos incisos I e II, caso sejam identificados elementos que apontem irregularidade na importação, a DI poderá ser objeto de análise documental e verificação física (Portaria COANA nº 85/2017).

Serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre as águas:
características operacionais e preços praticados
(Agenda Plurianual de Estudos 2021-2024)

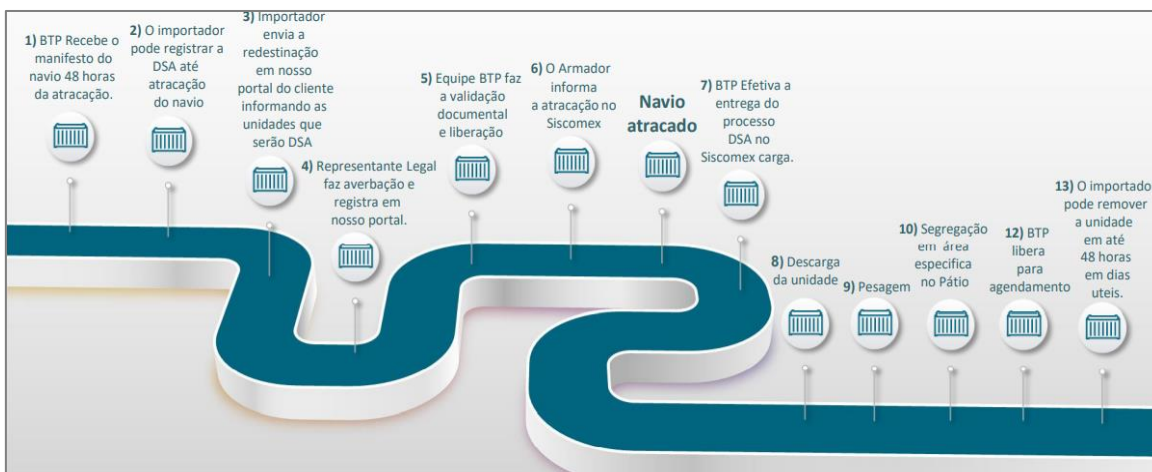
Figura 4 - Parametrização da carga no Despacho sobre Águas



Fonte: TRS Brasil 2020.

Em relação às exigências da RFB ao depositário, não há diferenças documentais entre o DSA e o fluxo normal no momento da entrega da carga.

Figura 5 - Fluxo DSA detalhado pela BTP



Fonte: BTP, 2022.

Cumpra observar, por derradeiro que há uma significativa redução no tempo de desembaraço da carga na modalidade DSA. A publicação *Time Release Study* (TRS) Brasil 2020, o primeiro estudo sobre tempo de liberação de mercadorias integralmente baseado na metodologia da

Organização Mundial das Aduanas (OMA) e realizado no Brasil, concluiu que o tempo médio para as importações realizadas sob a modalidade Despacho sobre Águas é 73% menor que o realizado em outras modalidades.

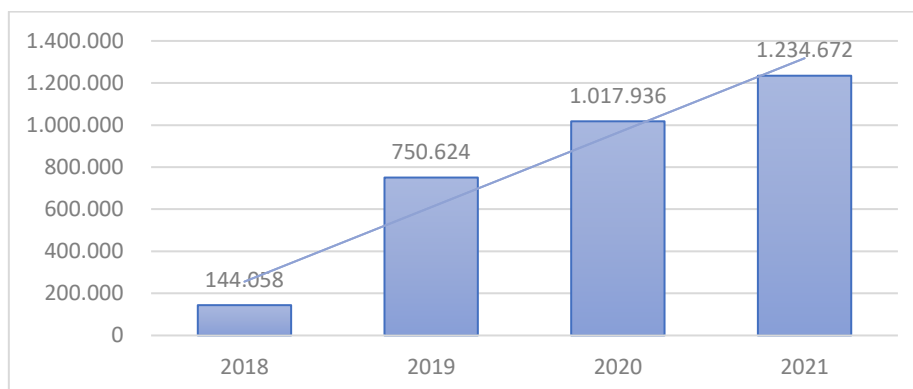
6. DIAGNÓSTICO NACIONAL

6.1. LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE DSA

Segundo dados da RFB²¹, há no Brasil, no momento da realização deste estudo, 497 operadores certificados como OEA, dos quais 276 possuem Conformidade Nível 2 (OEA-C2), pré-requisito necessário ao Despacho sobre Águas²².

Conforme ilustrado pelo gráfico a seguir, nota-se uma nítida tendência de crescimento de importações DSA, ano após ano.

Figura 6 - Peso líquido de cargas DSA no Brasil ano a ano. (em t)



Fonte: Portal RFB, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/operadores-ja-certificados-como-oea>. Acesso em 12/12/22.

Em termos de quantidade de DSA, dentre os principais portos destacam-se: Santos, Paranaguá e Manaus. Os três reunidos totalizam cerca de 80%

²¹ <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/operadores-ja-certificados-como-oea>. Acesso em: 02/12/2022.

²² Exceto na modalidade Duimp (Declaração Única de Importação). <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/perguntas-respostas>. Acesso em: 02/12/2022

Serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre as águas: características operacionais e preços praticados (Agenda Plurianual de Estudos 2021-2024)

das importações, em termos de quantidade de Declarações de Importação DSA, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1 - Principais Portos que operam cargas DSA, em quantidade de DSA.

Principais Portos (por quantidade % de DSA)	2022 (até abril)	2021	2020	2019
Santos	34%	33%	25%	21%
Paranaguá	25%	22%	25%	44%
Manaus	23%	25%	33%	26%
Total	82%	80%	83%	91%

Fonte: Portal RFB, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/operadores-ja-certificados-como-oea>. Acesso em 12/12/22.

Santos, Paranaguá e Manaus também se destacam em termos de valores das cargas na modalidade DSA, os três reunidos totalizam cerca de 75% das importações DSA, conforme a tabela a seguir:

Tabela 2 - Principais Portos que operam cargas DSA, em valor das cargas

Principais Portos (em valor % de DSA)	2022 (até abril)	2021	2020	2019
Santos	50%	45%	40%	33%
Paranaguá	11%	11%	15%	27%
Manaus	14%	18%	21%	15%
TOTAL	74%	74%	75%	76%

Fonte: Portal RFB, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/operadores-ja-certificados-como-oea>. Acesso em 12/12/22.

6.2. RESULTADOS DA CONSULTA AOS TERMINAIS DE CONTÊINERES

Em outubro de 2022, a Gerência de Desenvolvimento e Estudos – GDE/SDS/ANTAQ enviou 24 ofícios (nº de 9 a 33/ 2022/GDE/SDS/ANTAQ), com igual teor, destinados a todos os terminais com movimentação de

contêineres naquela ocasião. No Anexo I do presente relatório consta o modelo dos ofícios enviados. Dentro do prazo estipulado para a manifestação, foram recebidas 17 respostas²³.

As informações analisadas nesta seção são baseadas nas tabelas públicas de preços aplicados, nas apresentações ministradas nas visitas *in loco* e nas manifestações em retorno aos ofícios enviados.

Importante ressaltar que alguns terminais informaram que ainda não tiveram demanda para realizar o DSA. (Porto de Natal, Tecon Santos Brasil – Imbituba, Tecon Santos Brasil – Vila do Conde e Terminal de Vila Velha).

Entretanto, cumpre informar que esta signatária não realizou qualquer operação de contêineres/cargas na modalidade de despacho aduaneiro de importação DSA (despacho sobre águas OEA) nos últimos anos. Posto isso, todos os demais questionamentos apresentados no Ofício se encontram inaplicáveis (Resposta Tecon Santos Brasil – Imbituba, 2022 p.2 - SEI nº 1753931).

Apesar do aumento exponencial do uso do DSA nos últimos anos, a grande maioria dos importadores ainda não é OEA. Além disso, muitos importadores OEA, que poderiam fazer DSA, optam por não o fazer, como ilustra a figura abaixo.

²³ Terminais que responderam ao ofício: Brasi Terminais Portuários – BTP (SEI nº 1752291); Tecon Suape (SEI nº 1752754); Tecon Pecém (SEI nº 1752897); Multirio Terminais (SEI nº 1753449); Codern (SEI nº 1753462); Rio Brasil Terminal (SEI nº 1753629); Tecon Salvador (SEI nº 1753750); APM Terminal – Itajaí (SEI nº 1753844); Santos Brasil – Imbituba (SEI nº 1753931); Santos Brasil – Vila do Conde (SEI nº 1753937); Porto de Itapoá (SEI nº 1755002); Super Terminais (SEI nº 1756181); Terminal de Contêineres de Paranaguá – TCP (SEI nº 1758836); Login TVV (SEI nº 1759311); Sepetiba Tecon (SEI nº 1759657); Portonave (SEI nº 1751841); Santos Brasil – Santos (SEI nº 1767636).

Figura 7 – Evolução no volume de importações de OEA e dos DSA



Fonte: Resposta TCP, 2022 p. 02 – SEI nº 1758836.

A par disso, priorizou-se a análise dos terminais de contêineres que possuem maior relevância na importação por DSA (mais de 500 importações/ano). Assim, nove terminais foram selecionados para um exame mais detalhado dos preços praticados e dos serviços inclusos em cada rubrica. São eles, em ordem decrescente de quantidade de DSA:

- Santos Brasil – Santos (Santos-SP);
- Brasil Terminais Portuários – BTP (Santos-SP);
- Terminal de Contêineres de Paranaguá – TCP (Paranaguá-PR);
- Super Terminais (Manaus-AM);
- Tecon Suape (Ipojuca-PE);
- Portonave (Navegantes-SC);
- Tecon MultiRio (Rio de Janeiro-RJ);
- Porto Itapoá (Itapoá-SC); e
- Tecon Salvador (Salvador-BA).

Entre esses terminais analisados, dois informaram que não cobram qualquer valor extra do importador por ele utilizar o DSA: Super Terminais/AM e Portonave/SC.

A Portonave não possui cobrança específica ou diferenciada para cargas DSA, ou seja, considera-se o valor da tabela pública ou tabela negociada do Cliente,

no mesmo padrão de cargas DI. Os preços 'mínimo e médio' variam de acordo com o Cliente e o CIF da carga em questão. Assim, dado o baixo volume já informado anteriormente, não possuímos tal controle específico para DSA (Resposta Portonave, 2022 p. 03 – SEI nº 1751841).

Já os terminais que possuem uma cobrança específica para realizar o DSA afirmam haver uma etapa analítica aduaneira prévia à atracação do navio. Além disso, há o acompanhamento e priorização das cargas desde a operação do navio até a retirada da carga pelo importador. Também argumentam que a entrega das cargas ocorre no curto prazo de 48h, impossibilitando o planejamento prévio da dinâmica operacional no pátio de contêineres (Resposta Tecon Salvador, 2022 p. 02 – SEI nº 1753750).

Desta maneira, pode-se compreender que o processo de DSA exige utilização de recursos de forma intensiva, causando esforço adicional de tempo e custo (mais remoções, inviabilidade de planejamento operacional, maior tempo para entregar o contêiner, alto risco de descumprimento do SLA acordado com a ANTAQ e sobrecarga dos *gates* de entrada e saída) (Resposta Tecon Salvador, 2022 p. 02 – SEI nº 1753750).

Em outros casos alega-se a necessidade de antecipação de etapas para fundamentar a cobrança da DSA.

Os serviços adicionais prestados consistem nos seguintes: a antecipação das etapas, inclusive de sistema, como envio antecipado ao SIGVIG (Ministério da Agricultura) e averbação da carga (sistema interno integrado com o sistema "Declaração de Transferência Eletrônica – DTE") (Resposta Santos Brasil – Santos, 2022 p. 03 SEI nº 1767636).

Em geral, o detalhamento dos serviços incluídos na rubrica DSA são bem parecidos e estão relacionados ao uso intensivo de pessoal e

equipamento para guarda provisória e liberação do contêiner dentro do prazo estipulado na normativa aduaneira, conforme observa-se no exemplo abaixo.

2.1.2.2.18. - ENTREGA DE CONTÊNERES DE IMPORTAÇÃO DESEMBARAÇADO POR VIA DE DESPACHO ANTECIPADO OU DE OUTROS REGIMES ESPECIAIS. Valores referentes – entre outros – pela disponibilização de estrutura logística; administração do fluxo de caminhões nas áreas internas do TECON; registros no sistema DTE e SISCOMEX, serviços de vigilância, seguros e demais elementos pertinentes ao pleno atendimento dos requisitos para liberação no regime, incluindo a estadia do veículo e/ou o depósito do contêiner/carga, pelo prazo máximo de 48 horas, nas áreas da Santos Brasil (Tabela pública Santos Brasil – Santos, 2022 p. 12).

Entretanto, assim como as motivações para a cobrança pelo DSA, os serviços que são enquadrados na rubrica também variam de acordo com cada terminal. Enquanto em alguns casos o terminal não cobra pelo DSA, em outros, além da cobrança da rubrica específica, também é exigido o pagamento referente ao serviço de entrega do contêiner para o caminhão. Perante o exposto, a existência ou não de uma taxa extra para movimentação ou entrega do contêiner ao caminhão pode ter um impacto significativo no valor final cobrado do importador.

6.32 (...) adicionalmente à taxa de Entrega no regime especial OEA -Despacho sobre águas (DSA) serão cobrados o recebimento e entrega para caminhão e o gerenciamento de risco conforme item 1.03 e 6.13 respectivamente (Tabela pública de preços BTP, 2022 p.37)²⁴.

²⁴ Disponível em: <https://www.btp.com.br/wp-content/uploads/2022/12/TABELA-PUBLICA.pdf> Acesso em: 21/12/2022.

Ante à falta de padronização, a comparação dos valores cobrados de cada terminal para realizar a importação de contêiner na modalidade DSA precisa elencar todos os serviços extras obrigatoriamente cobrados. Também se deve considerar que nem sempre os valores faturados correspondem ao que foi informado nas tabelas públicas, pois existem acordos com os clientes e o oferecimento de descontos.

Sob esse prisma, para analisar os preços praticados no mercado nacional foi necessário estabelecer algumas premissas de padronização. Os preços a serem analisados referem-se à importação de um contêiner seco de 20 pés (dry 20'), no ano de 2022. Quando as tabelas apresentam um preço mínimo e um máximo, na comparação será preferencialmente utilizado o preço mínimo. Considerando que algumas alfândegas exigem a inspeção não invasiva de todos os contêineres (*scanner*) e outras não, convencionou-se que todos os contêineres seriam inspecionados, para fins de comparação.

Tabela 3 - Preços praticados nos principais terminais brasileiros

Nome dos Terminais	Preço THC	Preço DSA			Serviços obrigatórios cobrados separadamente do DSA	Valores comparativos de outros serviços de segregação - SSE *	
		Mínimo	Médio	Máximo		DTA	DT ou DTC**
Santos Brasil (Santos)	R\$ 962,00	R\$ 2.168,49	-	0,5 % do CIF	Pesagem (R\$ 287,07) e scanner (R\$ 720,23).	R\$ 2.168,49	R\$ 285,86
BTP Santos	R\$ 1.068,00	R\$ 1.675,21	-	0,55% do CIF	Recebimento e entrega para caminhão (R\$ 574,29) pesagem (R\$ 99,57) e scanner (575,34).	R\$ 1.973,36	R\$ 413,14
TCP Paranaguá	R\$ 1.045,00	R\$ 16,50	R\$ 698,33	R\$ 1.183,41	Movimentação de contêiner (R\$ 355,02), pesagem (R\$ 130,17) e scanner (R\$ 838,93).	R\$ 1.812,67	-
Tecon Suape	R\$ 1.278,75	R\$ 783,48	R\$ 783,48	R\$ 783,48	Pesagem (R\$ 441,07) e scanner (R\$ 603,25).	R\$ 0,00	R\$ 783,48
Superterminais (Manaus)	R\$ 840,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	Pesagem (R\$ 91,00) e scanner (R\$ 326,00).	R\$ 398,00	-
Portonave (Navegantes)	R\$ 782,50	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	Pesagem (R\$ 110,00) e scanner (R\$ 929,00).	R\$ 1.943,00	R\$ 862,00
MultiRio (Rio de Janeiro)	R\$ 576,67	R\$ 1.323,67	R\$ 1.323,67	R\$ 1.323,67	Pesagem (R\$ 211,12), scanner (R\$ 495,62) e procedimentos operacionais/administrativos (R\$ 2.101,44) ***.	R\$ 1.323,67	-
Itapoá Terminais Portuários	R\$ 701,75	R\$ 650,00	R\$ 885,42	R\$ 1.501,00	Serviço de entrega de importação (R\$ 316,25), pesagem (R\$ 771,00) e scanner (R\$1.115,50).	R\$ 1.817,25	-
Tecon Salvador	R\$ 1.054,75	R\$ 1.093,04	R\$ 1.093,04	R\$ 1.093,04	Pesagem (R\$ 631,93) e scanner (R\$ 304,57).	-	-

Fonte: Tabelas de preços públicas dos terminais e Boletim Aquaviário 3º trimestre – ANTAQ/2022. Elaboração GDE/SDS.

* A cobrança do SSE foi suspensa em decorrência do Acórdão TCU nº 1.448, de 22 de junho de 2022.

** DT e DTC é utilizado para a transferência ou o trânsito de contêineres entre recintos alfandegados do mesmo porto.

*** Os procedimentos operacionais/administrativos são assim descritos: "Procedimentos operacionais e de segurança das cargas de importação de longo curso, incluindo o fiel depositário, seguro, administração do fluxo de caminhões nas áreas internas do terminal e no caso de contêineres, presença de carga no Siscomex e manutenção do ISPS Code".

A comparação do valor do DSA com o do DTA é bastante útil por se referirem a serviços muito similares. Isso condiz com o fato de alguns terminais cobrarem exatamente o mesmo valor para as duas rubricas.

A tabela abaixo apresenta em ordem decrescente os custos mínimos totais para a importação de contêineres na modalidade DSA, tendo como base os valores sem descontos apresentados nas tabelas públicas dos terminais. Nos casos em que o terminal informou o preço médio cobrado, este foi o valor utilizado.

Tabela 4 – Comparativo dos valores para importação de contêiner (dry 20') com DSA, em 2022

Nome dos Terminais	Preço THC	DSA + extras obrigatórios	Pesagem + scanner	Preço total na imp. com DSA
Santos Brasil (Santos)	R\$ 962,00	R\$ 2.168,49	R\$ 1.007,30	R\$ 4.137,79
BTP Santos	R\$ 1.068,00	R\$ 2.249,50	R\$ 674,91	R\$ 3.992,41
Itapoá Terminais Portuários	R\$ 701,75	R\$ 1.201,67	R\$ 1.886,50	R\$ 3.789,92
Tecon Suape	R\$ 1.278,75	R\$ 783,48	R\$ 1.044,32	R\$ 3.106,55
Tecon Salvador	R\$ 1.054,75	R\$ 1.093,04	R\$ 936,50	R\$ 3.084,29
TCP Paranaguá	R\$ 1.045,00	R\$ 1.053,35	R\$ 969,10	R\$ 3.067,45
MultiRio (Rio de Janeiro)	R\$ 576,67	R\$ 1.323,67	R\$ 706,74	R\$ 2.607,08
Portonave (Navegantes)	R\$ 782,50	R\$ 0,00	R\$ 1.039,00	R\$ 1.821,50
Super terminais (Manaus)	R\$ 840,00	R\$ 0,00	R\$ 417,00	R\$ 1.257,00
MÉDIA	R\$ 923,27	R\$ 1.097,02	R\$ 964,60	R\$ 2.984,89

Fonte: Tabelas de preços públicas e Boletim Aquaviário 3º trimestre – ANTAQ/2022. Elaboração GDE/SDS.

Como se observa nos preços totais acima apresentados, há diferenças de mais de 200% nos custos pagos pelo importador em cada terminal. Destaca-se que os terminais de contêineres onde há mais operações de importação na modalidade DSA são também os que possuem os maiores valores pagos pelos importadores. Nesse sentido é necessário avaliar qual é o poder de decisão do importador na escolha do terminal e se há espaço para abusividades em decorrência da posição dominante.

6.3. QUESTÕES CONCORRENCIAIS E O PODER DE NEGOCIAÇÃO DO IMPORTADOR

Para a análise da concorrência no setor de terminais portuários de contêineres, é necessário inicialmente separar dois tipos de cargas, as que se destinam à área de influência desse porto e as cargas de transbordos, ou seja, contêineres descarregados de um navio e carregados em outro navio. Segundo Langen (2021), a concorrência no segmento de transbordo é em geral mais acirrada, já que as companhias marítimas podem facilmente trocar o porto concentrador que movimentará a carga de transbordo²⁵.

Sob esse prisma, o presente estudo de concorrência é focado nas cargas destinadas à área de influência (*hinterlândia*) de cada complexo portuário, fugindo ao seu escopo a análise das cargas de transbordo.

Assim, a intensidade da competição entre portos para cargas de importação e exportação depende do quanto os interiores são cativos. Especialmente nos países em desenvolvimento, cuja infraestrutura portuária é mais precária, o interior pode ser em grande parte cativo em consequência das vantagens substanciais que o melhor porto possui em comparação com seus concorrentes (Langen, 2021 p.21).

Na ausência de concorrência em determinado mercado, uma empresa operadora de terminal de contêineres ainda não deteria uma posição dominante se ele fosse contestável, ou seja, se novos participantes pudessem facilmente começar a operar terminais. No entanto, está claramente estabelecido que as barreiras à entrada na indústria de terminais de contêineres são significativas (Pallis et al, 2008 *apud* Langen, 2021 p.21).

²⁵ No Brasil candidatam-se a prestar o serviço de transbordo os portos Rio Grande - RS, Itapoá - SC, Salvador - BA e Suape - PE, entretanto o principal porto concentrador (*hub port*) brasileiro é o complexo portuário de Santos – SP, como origem ou destino nacional de 65,83% de toda carga de transbordo (*feeder*) (ANTAQ, 2021 p. 38).

Vale destacar ainda que, não havendo significativas mudanças em infraestrutura e em circunstâncias usuais, a participação de mercado dos terminais portuários tende a ser estável, por conta dos contratos de longo prazo entre armadores e exploradores de instalações portuárias, que não podem ser alterados no curto prazo (OCDE, 2011 *apud* GUIA AIC-TP, 2021 p.9).

A pouca variabilidade nas participações de mercado dos operadores portuários geralmente decorre das seguintes situações: (a) redução de preços cobrados dos armadores ou verticalização; (b) ampliação de capacidade; e (c) inovação nos serviços ou significativa melhoria de eficiência.

Feitos os apontamentos iniciais sobre a concorrência setorial, é preciso definir o mercado relevante (MR) objeto da análise. Pela perspectiva da defesa da concorrência, o *“mercado relevante pode ser definido como o menor grupo de produtos e a menor área geográfica necessários para que um suposto monopolista esteja em condições de impor um ‘pequeno, porém significativo e não transitório’ aumento de preços”*. Portanto, delimitação do mercado relevante se dá pelas dimensões produto e geográfica (Portaria Conjunta Seae/SDE nº 50/2001 p.9).

Na dimensão produto, os precedentes do Conselho Administrativo de Defesa da Econômica - Cade sobre o mercado relevante do transporte marítimo regular de contêineres consideram, na maioria dos casos, o serviço de movimentação e armazenagem distintamente. No caso específico da análise concorrencial aplicável ao Despacho sobre as Águas (DSA), essa distinção de serviços é ainda mais relevante, pois a premissa do DSA é justamente a dispensa da armazenagem.

Outra característica do serviço em análise é que ele só se aplica às cargas que passam pelo processo alfandegário de importação, ou seja, os transportes de contêineres na exportação e na cabotagem não são usuários desse serviço. Nesses termos, a dimensão produto do mercado

relevante em análise é – a operação portuária prestada pelos terminais molhados aos contêineres de longo curso, no sentido importação, que necessitam passar pelo processo alfandegário.

Definida a dimensão produto, passa-se à análise da dimensão geográfica do mercado relevante, que pode ter diferentes abordagens, pois muitos fatores interferem ou são determinantes para atendimento da demanda do importador.

Inicialmente, ressalta-se que um dos primeiros requisitos para definição do porto de desembarque é que ele seja escalado pelo armador contratado para realização do transporte. Rotas diretas, sem baldeação, geralmente reduzem o tempo e o custo logístico total.

Também merece destaque o nível de serviço, que muitas vezes tem prevalência sobre o custo do transporte. Há situações em que é mais vantajoso ao importador um custo transporte mais alto, desde que haja um nível de serviço superior.

(...) Ademais, para os embarcadores, o nível de serviço associa-se à minimização do prazo e do risco das operações, variáveis que, caso não executadas conforme o planejado, impactam negativamente sobre o valor monetário da carga. Esse possível impacto negativo sobre o valor da carga proveniente da percepção e/ou materialização de riscos é incorporado aos seus custos, como custos indiretos da carga, que passa a integrar o custo global da operação, juntamente com o custo logístico total (CASTRO 2015, p. 58-59 *apud* GUIA AIC-TP, 2021 p 9 e 10).

Portanto, sob o ponto de vista dos embarcadores, os requisitos representam a melhor escolha logística são, em ordem decrescente de importância: (i) existência das linhas de navegação que atendam a origem / destino das mercadorias, (ii) nível de serviço e (iii) custo logístico

total. Entretanto, cabe ressaltar que na maior parte das vezes a escolha do terminal não é feita pelo importador, conforme será demonstrado a seguir.

A literatura oferece três principais metodologias para definição do mercado relevante geográfico: (i) avaliação da contestabilidade da região de influência; (ii) Teste do Monopolista Hipotético ("TMH"); e (iii) distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos.

A análise da contestabilidade das hinterlândias, cerne das duas metodologias duas primeiras metodologias supracitadas, seria adequada se fosse do importador a escolha de qual terminal as cargas são desembarcadas. Entretanto, no transporte regular de contêineres, especialmente quando o *Incoterms* utilizado é o CIF, essa decisão está com o armador e o importador possui pequeno poder de escolha, o que dificulta a análise da contestabilidade das regiões de influência.

Considerando que o objetivo pretendido neste estudo não é fazer uma investigação detalhada sobre a concorrência dos terminais de contêineres, e sim verificar até que ponto um porto / terminal portuário possui poder de mercado para impor cobranças que poderiam ser consideradas abusivas, na presente análise optou-se por utilizar a metodologia da distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos. Esse método parte do ponto de vista do armador e de sua lógica para decidir em qual porto escalar.

É natural considerar ainda, que um armador não escale portos que atendam às mesmas regiões em um mesmo serviço marítimo. Isto porque, ao escalar um porto que atenda a região já coberta, os ganhos de volume associados à nova escala seriam apenas incrementais, não compensando os custos adicionais. Conclui-se, portanto, que **a decisão do armador sobre quais portos escalar depende do volume potencial associado a esta escala** (CASTRO, 2015, p. 50).

Cabe ressaltar que, dentro de uma região com sobreposição de influência de diferentes terminais de contêineres, os principais critérios dos armadores para a escolha são: (i) preço; (ii) infraestrutura – capacidade física; e (iii) eficiência – nível de serviço. Dentre esses critérios, registre-se que o preço não consta como principal critério de escolha para a maior parte dos armadores (EPL, *et al.*, 2022 p. 32). Isso se justifica pelos altos custos de operação das embarcações e pelos custos de oportunidade, que em geral superam os custos portuários.

As questões levantadas acerca da distribuição e sobreposição de escalas demonstram o poder de barganha dos armadores para decidir em qual terminal atracar. A escolha do armador conduz a demanda dos serviços prestados às cargas, que são pagos diretamente pelos importadores.

Entre as possíveis CAUSAS DO PROBLEMA, além das falhas de mercado, temos a posição dominante do terminal portuário molhado sob a carga (uma vez que o importador eventual não opta, a priori, por qual terminal o armador contratado para o transporte irá desembarcar a carga, escolhendo, na prática, somente o estado ou município de desembarque) (ANTAQ, 2020 p. 37).

Considerando que o armador não faz sobreposição de escalas, os terminais de uma mesma região de influência concorrem para atrair esse armador, reduzindo as margens de lucro nos serviços prestados ao navio. Com efeito, após o armador escolher o terminal, os serviços prestados às cargas para ele transportadas estão vinculados a essa escolha, em uma situação monopolística, permitindo aí compensar a margem de lucro.

Caso realmente ocorra esse “subsídio cruzado” é de se esperar que, nos mercados geográficos em que há maior concorrência para a atração do armador, os serviços pagos pelos importadores sejam sobrevalorizados. Por outro lado, caso a distância entre as escalas não seja tão grande, os portos competiriam oferecendo preços menores aos

importadores, garantindo a preferência de descarregamento nessa escala e não em outra.

Assim, o importador teria mais poder de barganha na concorrência interportos, em que poderia determinar em qual escala sua mercadoria é desembarcada, que na concorrência intraportos, pois o armador não faz duas escalas no mesmo porto.

Para verificar a concorrência interportos, considerando todos os demais fatores que influenciam a escolha do embarcador constantes (*ceteris paribus*), analisou-se o custo de transporte rodoviário para trocar de porto em decorrência da imposição da taxa de DSA. Ou seja, caso um porto cobre uma taxa pelos serviços DSA, qual seria a distância rodoviária valeria a pena percorrer para utilizar um outro porto que não faça a cobrança?

Para obter o valor médio da cobrança de DSA no Brasil, utilizou-se a média ponderada dos valores cobrados pelos nove principais terminais portuários que realizam o despacho sobre águas. Assim, obteve-se o valor referencial de R\$ 1.030,00 (mil e trinta reais). Considerando que o valor médio do frete rodoviário é de R\$ 7,20/km (sete reais e vinte centavos por quilômetro)²⁶, estima-se que a distância rodoviária que equivaleria os custos logísticos dessa cobrança, seria de aproximadamente 145 km (cento e quarenta e cinco quilômetros).

No mapa abaixo foi representada de forma simplificada a amplitude da área de influência que justificaria a transferência de um porto para outro, identificando, entre os principais portos em que há importação de contêineres, aqueles em que haveria a possibilidade de que o

²⁶ Índice de Frete Repom (IFR), em outubro de 2022. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2022/11/repom-preco-do-frete-cai-361-em-outubro-terceira-queda-consecutiva-clamv6omi000w01g2kh7n1xgz.html#:~:text=18%2F11%2F2022%20%2D%2015h58min&text=O%20pre%C3%A7o%20do%20frete%20caiu,61%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%20setembro.>

importador alterasse o local de descarregamento, caso o armador fizesse as duas escalas.

Figura 8 - Amplitude da concorrência interportos em relação ao valor do DSA



Fonte: Elaboração própria GDE/SDS

No mapa acima é possível observar que os únicos lugares em que há sobreposição das áreas de influência calculadas é na região que vai do centro-norte de Santa Catarina ao sul de São Paulo e no sul do Rio de Janeiro. Isso não significa necessariamente que há concorrência intraporto nessas regiões, mas se a rota do navio contratado passar por dois portos nessa mesma área é mais fácil para o importador negociar no contrato de compra e venda da mercadoria a troca de porto para descarregamento.

Os valores cobrados dos importadores apresentados no capítulo anterior coadunam com as duas hipóteses até aqui levantadas. A primeira, que apontou a possibilidade de aumento dos valores cobrados dos importadores nos mercados geográficos em que a concorrência

intraporto reduz a margem de lucro dos serviços prestados ao navio (Santos Brasil e BTP, ambos em Santos, foram os portos com valores mais altos repassados aos importadores). E a segunda, indicando que as regiões atendidas por escalas próximas tendem a ter concorrência interportos, resultando em cobranças menores aos importadores (Multirio – RJ e Portonave – SC cobram valores abaixo da média).

Esses achados não devem ser entendidos como validação das hipóteses levantadas, pois não há qualquer comprovação da correlação de causa e efeito, especialmente quanto à existência de “subsídio cruzado”. Entretanto, podem indicar pontos de atenção para uma regulação mais criteriosa.

Por fim, ressalta-se que, em recentes decisões, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade tem adotado como mercado relevante geográfico, em regra, os terminais portuários localizados no mesmo porto, desconsiderando a concorrência interportos²⁷.

Entretanto, para o Guia AIC-TP (2021 p.7), a posição da autoridade antitruste nacional, de considerar apenas a concorrência intraportos, tem sido desafiada pela literatura do setor e por precedentes do exterior. A Comissão Europeia tem considerado mercados relevantes geográficos mais amplos, incluindo a concorrência interportos. Essa contraposição é,

²⁷ Voto do conselheiro Paulo Furquim de Azevedo no AC nº 08012.008685/2007-90 (Requerentes: Itajaí Investimentos Ltda. e Teconvi S.A. Terminal de Contêineres do Vale do Itajaí): O Cade tem visto com cautela a possibilidade de concorrência interportos, tendo em vista as características estruturais do mercado. Considerando o ponto de vista do armador, o atendimento em um determinado porto depende da quantidade de carga a ser transportada, pois não seria economicamente viável incorrer em custos expressivos de acesso ao porto (serviços de rebocador, praticagem, consumo adicional de combustível) para embarcar pequenas quantidades de mercadorias; além disso, as relações entre armadores e operadores portuários são reguladas por contrato, com prazo determinado ou não ou, ainda, admitindo sucessivas renovações, o que dificultaria uma mudança imediata de porto por parte de um armador em função de uma oferta de preço menor por operadores portuários concorrentes (CADE, 2017 p.37).

em geral, feita por análises cujo foco é o ponto de vista dos embarcadores/consignatários e não o das outorgas portuárias.

6.4. CRITÉRIOS DE ANÁLISE DE ABUSIVIDADE DE PREÇOS

Na ótica da regulação, o preço abusivo não é uma situação conjuntural ou circunstancial, e sim resultado de uma estrutura de mercado propícia e condutas persistentes no tempo. Tem natureza comportamental (ANTAQ 2020, p. 72).

A concepção elementar de preços de monopólios (preço maior que o custo marginal) estrutura-se em função da ideia da elevação de preços em razão do exercício do poder de mercado, não se baseando em uma tentativa de majoração do valor intrínseco a determinado bem. O valor intrínseco permanece, o que muda é o preço. Quando o preço e o valor intrínseco se distanciam muito, o consumidor estranha, e a demanda cai (ANTAQ 2020, p. 72).

A ideia da relação entre preço e valor econômico do bem é reiterada na doutrina. O objetivo da prova é apurar se, em razão do poder econômico do agente investigado, determinado bem teve seu preço substancialmente elevado, de modo que a oferta do bem encontra-se substancialmente reduzida e há interesse público na ampliação de seu acesso (ANTAQ 2020, p. 72).

Entre os critérios possíveis está a comparação entre preços e custos de produção do bem analisado. Esse método pressupõe que, a partir da comparação entre custos e preços praticados, seja possível apurar algum indício de abusividade.

Dentre as adversidades associadas a essa abordagem, estão dificuldades de cálculo decorrentes da diferença entre custos contábeis e custos econômicos, da assimetria de informação entre a autoridade reguladora e o agente econômico, das dificuldades de alocação de custos comuns em empresas multiproduto e da complexidade da formação de preços em mercados multilaterais, em que “o lado de que

derivam as externalidades mais positivas serão naturalmente 'subsidiados' pelos demais lados, que poderão (erroneamente) aparentar possuírem preços excessivos. Além disso, a apuração de custos é dificultada em mercados em que investimentos arriscados, a longo prazo, desempenham papel importante.

Há, ainda, o fato de que o preço é, às vezes, também determinado por elementos originados do lado da demanda (elasticidade, disposição e aptidão para pagar etc.)

Além disso, não há parâmetro preciso para apuração do limite exato entre a margem de lucro razoável e excessiva, o que poderia trazer dificuldades para a segurança jurídica e para a aplicação isonômica da lei.

Assim, o critério serve mais aos serviços regulados por tarifas, aquelas tradicionais, cuja tarifação é custo.

Outra modalidade é a comparação entre os preços praticados pela empresa dominante em diferentes mercados geográficos. Essa diferença pode ser indício do abuso de posição dominante no mercado em que os preços se encontram mais elevados.

Entretanto, a possibilidade de comparação pode esbarrar na existência de razões economicamente justificáveis para a diferença nos preços, como custos (frete, taxação etc.), características relacionadas ao lado da demanda, rivalidade, dentre outras. Assim, ela serve mais as condutas de preços abusivos excessivos, ligadas à perda de modicidade (ANTAQ, 2020 p. 73 e 74).

Há ainda a metodologia de comparação entre os preços cobrados pela empresa dominante e um preço de referência (*benchmark*). Ela pressupõe a existência de um *benchmarking* bem visível. Quanto a essa metodologia, a grande dificuldade é a escolha de um preço de referência adequado para comparação.

Na hipótese de se adotar, como preço de referência, aquele praticado por outras empresas no mesmo mercado relevante, a própria existência de outros agentes oferecendo o mesmo bem pode indicar a possibilidade de a posição dominante ser erodida com o passar do tempo. Ademais, o preço mais elevado da empresa dominante pode decorrer de características originadas do lado da demanda, como uma percepção de superioridade do bem.

Se o preço de referência é aquele praticado por outras empresas em distinto mercado relevante, que opere em regime de concorrência, persistem as dificuldades decorrentes do fato de que a diferença de preço pode derivar de diferentes estruturas de custo e características de demanda. Serve mais quando a demanda e a oferta estão bem caracterizadas (ANTAQ, 2020 p. 74).

Na AIR desenvolvida pela ANTAQ (2020) sobre os valores cobrados a título de SSE optou-se pela convergência das diferentes metodologias acima citadas. Isso decorre da incerteza inerente à análise econômica do direito concorrencial, não obstante essa não seja razão suficiente para a decretação de sua ineficácia.

As dificuldades associadas às metodologias de análise de preços aumentam os riscos de erros na persecução a práticas exploratórias. Por essa razão, a doutrina sugere que se estabeleça um alto padrão probatório para a caracterização dessa prática.

Elas não devem se limitar a uma mera comparação entre preços, ou preços e custos, mas, ao invés disso, devem complementá-la com uma investigação profunda do mercado e das razões pelas quais os preços podem divergir ou estarem consideravelmente acima do nível competitivo.

Se, por um lado, as dificuldades indiquem que seja difícil definir guias que tracem uma linha clara entre preço lícito e ilícito, haverá casos em que o preço será suficientemente extremo que, partindo-se das diferentes

técnicas de mensuração, sua excessividade será de relativamente fácil demonstração (ANTAQ, 2020 p. 75).

Um dos pressupostos que podem ser utilizados para avaliar os preços estabelecidos é a necessidade de que seja apontado o fato gerador da cobrança. Assim, toda cobrança deve ser associada a um serviço prestado, que não tenha sido já remunerado em outra rubrica.

Diante desse pressuposto, não pode prosperar a argumentação de que o custo final do importador reduz com o DSA pelo fato dele não pagar pela armazenagem. Mesmo que haja a redução do custo final do importador, aumentando a elasticidade da demanda, a cobrança de um serviço que não foi prestado foge à razoabilidade.

A falta de uma base de cálculo sólida para justificar o preço cobrado também pode ser indício de abusividade. Nesses termos cobrar pela DSA com base no valor CIF da mercadoria pode ser entendido como uma forma de compensar a perda de arrecadação da armazenagem, que utiliza como parâmetro o valor da mercadoria armazenada.

7. CONCLUSÕES

O Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (Programa OEA), foi criado com o objetivo de reduzir o tempo de desembaraço das cargas importadas, buscando dinamizar a atividade econômica do país.

Seguindo as experiências exitosas de outros países e considerando que a transmissão de informações sobre as cargas importadas já se inicia antes da atracação da embarcação, por meio do registro do conhecimento eletrônico (CE – Mercante) no sistema Mercante, foi instituída a possibilidade de Despacho sobre Águas (DSA).

A principal característica do DSA é que o registro da Declaração de Importação (DI) é feito no Siscomex antes da atracação da embarcação. Nos casos em que a carga é parametrizada no canal verde o desembaraço é automático. Devendo o depositário

disponibilizar o contêiner para a retirada em até 48h do desembarque. Para isso é necessário que a carga fique segregada na área de pátio, demandando esforço de pessoal, maquinário e espaço físico.

Portanto, para sua concretização, o DSA demanda certas ações do depositário das mercadorias e, nesse contexto, alguns terminais portuários criaram rubricas específicas, que passaram a ser questionadas por alguns usuários.

Diante disso a Diretoria Colegiada, determinou a realização de estudo sobre os serviços prestados às cargas que são desembaraçadas sobre águas, definindo, entre outros, características operacionais, preços praticados e custos envolvidos. O tema foi incluído na Agenda Plurianual de Estudos da ANTAQ 2021-2024.

Para a realização do estudo foi proposta uma pesquisa exploratória, por meio de pesquisa bibliográfica, visitas *in loco*, entrevistas com os principais atores, envio de questionamentos aos intervenientes regulados e o levantamento das informações disponibilizadas nas tabelas públicas de preço dos terminais.

Na seção referente ao *benchmarking* internacional verificou-se que o programa OEA teve seu início na década de 1990 e que atualmente já está implementado em 97 países, sob os auspícios da Organização Mundial da Aduanas – OMA e tutela dos Acordos de Reconhecimento Mútuo – ARM.

Os principais objetivos desses acordos são: reconhecimento das certificações OEA emitidas pela Aduana do outro país; tratamento prioritário das cargas e conseqüente redução de custos associados à armazenagem; comprometimento recíproco da oferta de benefícios comparáveis; previsibilidade das transações; e melhora na competitividade das empresas OEA no comércio internacional.

Ao analisar o histórico do tema no Brasil, foram observadas as semelhanças dos serviços cobrados para a Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres (SSE), que é cobrado quando o contêiner é encaminhado a um Terminal Retroportuário ou Porto Seco, onde ocorrerá todo o processo de desembaraço aduaneiro. Nesses casos é emitida uma Declaração de Trânsito Aduaneiro – DTA, permitindo o transporte da mercadoria importada dentro do território nacional, ainda sob jurisdição da Receita Federal do Brasil (RFB).

O Despacho sobre Águas – DSA, assim como o DTA, é uma modalidade de processo aduaneiro estabelecida pela Receita Federal. Para efetivar as prioridades de trânsito aduaneiro de ambas as modalidades, são necessárias ações similares dos terminais portuários. Assim, em cumprimento às normativas aduaneiras, os operadores portuários prestam serviços às cargas de importação enquadradas nessas modalidades que não são prestados no sistema de importação mais recorrente, em que a Declaração de Importação – DI é registrada após a chegada da carga.

A Resolução-ANTAQ nº 72, de 30 de março de 2022, regulamentou o Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres (SSE), permitindo a cobrança pelos serviços a ele vinculados. Entretanto, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1.448/2022-TCU-Plenário, determinou cautelarmente a impossibilidade da cobrança.

Anteriormente à determinação do TCU, foi celebrado o Memorando de Entendimento nº 01/2021 “Relativo aos Procedimentos de Cooperação na Análise de Cobranças sobre o Serviço de Segregação e Entrega Imediata de Cargas em Regime de Trânsito Aduaneiro” entre a ANTAQ e o CADE, com a interveniência do MINFRA. Nele foi consensuado que a SSE, por si só, não configura um ato ilícito.

Na mesma oportunidade, a ANTAQ se comprometeu a elaborar metodologia contendo fluxograma para tramitação de denúncias para análise e identificação da abusividade na cobrança do SSE.

Diante disso, a ANTAQ desenvolveu uma metodologia, submetida às contribuições da sociedade, por meio da Audiência Pública nº 07/2022, a qual foi suspensa em decorrência da determinação do TCU. Entretanto, conforme os preceitos das melhores práticas da produção normativa, previamente à realização da Audiência Pública, foi elaborada uma Análise de Impacto Regulatório – AIR.

Nessa AIR verificou-se que a solução para o problema é uma regulação que aproxima os preços cobrados dos efetivos custos marginais ou totais médios, sempre que for identificada a conduta abusiva. Entre a possibilidade de adotar um preço-teto local para o SSE, ou nacional, a segunda opção foi preferida, em virtude dos altos custos regulatórios para a estipulação de diversos preços-teto locais.

O cálculo do preço-teto do SSE foi assim descrito por ANTAQ (2020 p. 61)

Preço-teto_{SSE} = Custo Fixo Direto Médio + Custo Fixo Indireto Médio

No capítulo sobre as características operacionais foram apresentadas as modalidades de despacho aduaneiro e detalhado o fluxo do Despacho sobre Águas (DSA).

Ao realizar um *diagnóstico* nacional, o estudo analisou as tabelas públicas de preços aplicados, as apresentações ministradas nas visitas *in loco*, dados obtidos junto à RFB e as manifestações dos terminais de contêineres em retorno à questionamentos apresentados via ofício aos terminais de contêineres pela Antaq.

Verificou-se que alguns terminais informaram que não realizaram DSA e que por mais que o uso do DSA tenha crescido, na grande maioria das importações o registro da Declaração de Importação ocorre apenas depois da carga desembarcada.

Foram selecionados, para a comparação de preços, nove terminais de contêineres que possuem maior relevância na importação por DSA (mais de 500 importações/ano): Santos Brasil – Santos (Santos-SP); Brasil Terminais Portuários – BTP (Santos-SP); Terminal de Contêineres de Paranaguá – TCP (Paranaguá-PR); Super Terminais (Manaus-AM); Tecon Suape (Ipojuca-PE); Portonave (Navegantes-SC); Tecon MultiRio (Rio de Janeiro-RJ); Porto Itapoá (Itapoá-SC); e Tecon Salvador (Salvador-BA).

Entre esses terminais analisados, dois informaram que não cobram qualquer valor extra do importador por ele utilizar o DSA: Super Terminais e Portonave.

Já os terminais que possuem uma cobrança específica para realizar o DSA afirmam haver uma etapa analítica aduaneira prévia à atracação do navio. Além disso, há o acompanhamento e priorização das cargas desde a operação do navio até a retirada da carga pelo importador. Também argumentam que a entrega das cargas ocorre no curto prazo de 48h, impossibilitando o planejamento prévio da dinâmica operacional no pátio de contêineres.

Em geral o detalhamento dos serviços incluídos na rubrica DSA são bem parecidos e estão relacionados ao uso intensivo de pessoal e equipamento para guarda provisória e liberação do contêiner dentro do prazo estipulado na normativa aduaneira.

Entretanto, assim como as motivações para a cobrança pelo DSA, os serviços que são enquadrados na rubrica também variam de acordo com cada terminal. Enquanto em alguns casos o terminal não cobra pelo DSA, em outros além da cobrança da rubrica específica, também é exigido o pagamento referente ao serviço de entrega do contêiner para o caminhão.

As variações dos valores totais cobrados dos importadores superam os 200%, com destaque para os dois terminais onde há maior quantidade

de DSA são também os que cobram os maiores valores (Santos Brasil e BTP, ambos em Santos/SP).

Na análise da concorrência entre os terminais portuários e do poder de negociação do importador identificou-se que o mercado relevante na dimensão produto seria a operação portuária prestada pelos terminais molhados aos contêineres de longo curso, no sentido importação, que necessitam passar pelo processo alfandegário.

Já a dimensão geográfica do mercado relevante precisou de uma análise mais detalhada. Utilizando a metodologia da distribuição e sobreposição de escalas marítimas demonstrou-se o poder dos armadores para decidir em qual terminal atracar. A escolha do armador conduz a demanda dos serviços prestados às cargas, que são pagos diretamente pelos importadores.

Considerando que, geralmente, o armador não faz sobreposição de escalas, os terminais de uma mesma região de influência concorrem para atrair esse armador, reduzindo as margens de lucro nos serviços prestados ao navio. Com efeito, após o armador escolher o terminal, os serviços prestados às cargas para ele transportadas estão vinculados a essa escolha, em uma situação monopolística, permitindo aí compensar a margem de lucro onerando os serviços prestados aos importadores.

Caso realmente ocorra esse "subsídio cruzado" é de se esperar que, nos mercados geográficos em que há maior concorrência para a atração do armador, os serviços pagos pelos importadores sejam sobrevalorizados. Por outro lado, caso a distância entre as escalas não seja tão grande, os portos competiriam oferecendo preços menores aos importadores, garantindo a preferência de descarregamento nessa escala e não em outra.

Assim, em uma situação hipotética, o importador teria mais poder de negociação na concorrência interportos, em que poderia determinar em

qual escala sua mercadoria é desembarcada, que na concorrência intraportos, pois o armador não faz duas escalas no mesmo porto.

Para exemplificar essa situação podemos usar o caso de um importador de Curitiba/PR, que no contrato de compra e venda optou pelo *Incoterms* CIF. Caso o armador escolhido pelo exportador faça escala em Itajaí- SC e em Santos-SP, é relativamente fácil negociar a troca de porto, mas para trocar de terminal dentro do porto de Santos seria necessário trocar de armador.

Os valores cobrados dos importadores apresentados no capítulo anterior coadunam com as duas hipóteses até aqui levantadas. A primeira, que apontou a possibilidade de aumento dos valores cobrados dos importadores nos mercados geográficos em que a concorrência intraporto reduz a margem de lucro dos serviços prestados ao navio (Santos Brasil e BTP, ambos em Santos, foram os portos com valores mais altos repassados aos importadores). E a segunda, indicando que as regiões atendidas por escalas próximas tendem a ter concorrência interportos, resultando em cobranças menores aos importadores valores mais baixos dos importadores (Multirio – RJ e Portonave – SC cobram valores abaixo da média).

Esses achados não devem ser entendidos como validação das hipóteses levantadas, pois não há qualquer comprovação da correlação de causa e efeito, especialmente quanto à existência de “subsídio cruzado”. Entretanto, podem indicar pontos de atenção para uma regulação mais criteriosa.

Por seu turno, os critérios de análise de abusividade de preços apontaram que o preço abusivo não é uma situação conjuntural ou circunstancial, e sim resultado de uma estrutura de mercado propícia e condutas persistentes no tempo. A concepção elementar de preços de monopólios (preço maior que o custo marginal) estrutura-se em função da ideia da elevação de preços em razão do exercício do poder de

mercado, não se baseando em uma tentativa de majoração do valor intrínseco a determinado bem.

Diante das diversas metodologias para arbitrar a existência de abusividade, a Agência optou pela convergência das diferentes metodologias, em decorrência da incerteza inerente à análise econômica do direito concorrencial.

Se, por um lado, as dificuldades indiquem que seja difícil definir guias que tracem uma linha clara entre preço lícito e ilícito, haverá casos em que o preço será suficientemente extremo que, partindo-se das diferentes técnicas de mensuração, sua excessividade será de relativamente fácil demonstração (ANTAQ, 2020 p. 75).

Um dos pressupostos que podem ser utilizados para avaliar os preços estabelecidos é a necessidade de se apontar o fato gerador da cobrança. Assim, toda cobrança deve ser associada a um serviço prestado, que não tenha sido já remunerado em outra rubrica. A falta de uma base de cálculo sólida para justificar o preço cobrado também pode ser indício de abusividade.

É possível asseverar que o regime de importação DSA envolve serviços a serem executados pelos terminais de contêineres muito semelhantes ao DTA, DTE ou DTC, todos inerentes a serviços de segregação de cargas e que possuem rubricas específicas na tabela de preços divulgada pela maior parte das instalações portuárias nacionais. Nesse diapasão, há de se ponderar que a rubrica referente ao DSA, instituída em alguns terminais de contêineres do país, se lastreia em serviços efetivamente prestados aos importadores e não contidos nas operações ordinárias, na mesma esteira das demais rubricas citadas e como ilustrado ao longo desse trabalho.

Por outro lado, o estudo demonstra haver algumas distorções em relação às tabelas de preços da rubrica DSA quando se comparam diferentes terminais ao longo do país. Inicialmente, verificou-se que não há uma

padronização em relação aos serviços oferecidos nessa rubrica, em alguns casos sendo cobradas taxas adicionais referentes à movimentação ou entrega do contêiner ao caminhão, o que pode ter um impacto significativo no valor final cobrado do importador. Adicionalmente, cobrar pela modalidade DSA com base no valor CIF da mercadoria, o que ocorre em somente poucos terminais analisados, pode ser entendido como uma forma de compensar a perda de arrecadação da armazenagem, que utiliza como parâmetro o valor da mercadoria armazenada.

Por fim, a partir dos achados desse estudo entende-se que há espaço para atuação da Agência na instauração de procedimento regulatório com vistas a avaliar a necessidade de disciplinar a rubrica referente às operações de importação via Despacho Sobre Águas, de forma a tratar as distorções encontradas na análise de preços levada a cabo neste trabalho.

8. REFERÊNCIAS

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Análise de Impacto Regulatório do preço-teto para o SSE: proposta de critérios para identificação de abusividades. Brasília: Gerência de Regulação Portuária - GRP/SRG, 2020. 109 p. (SEI nº 1038608).

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Análise e apuração de possíveis abusividades relacionadas com cobrança de THC de usuários. Brasília: Gerência de Desenvolvimento e Estudos/SDS, 2021. 88 p. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/terminal/Acervo/Detail/30396?returnUrl=/terminal/Home/Index&guid=164799>. Acesso em: 19 dez. 2022.

BAGATIN, Andreia Cristina. Price Squeeze e os mercados recém-liberalizados. Impactum: Coimbra University Press. Coimbra, p. 1-61. jan. 2007. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24764/1/BoletimL_Artigo6.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

CASTRO, Ana Beatriz de Oliveira. Análise Crítica e Métodos para Avaliação da Competição Portuária entre Terminais de Contêineres. 2015. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Naval e Oceânica, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3135/tde-14062016-112605/publico/Ana_Beatriz_de_Oliveira__PPGEN_Corrigida_2015.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

GUIA AIC-TP (Brasil). Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários. Brasília: EPL, Antaq; Minfra, 2021. 27 p. Disponível em:

http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20105/_14_%20ANEXO%201%20-%20Guia_AIC-TP_vers%C3%A3o1.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

LANGEN, Dr. Peter W. de. Arranjos produtivos para logística de contêineres: desafios da política para outorga de concessões de terminais portuários. Málaga, Espanha: Peter de Langen / Consultoria em Portos e Logística, 2021.

MINFRA. EPL E ANTAQ. Estudo de Mercado STS-10: seção b1 - análise concorrencial. Brasília: Relatório Técnico, 2022. 89 p.

Serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre as águas: características operacionais e preços praticados (Agenda Plurianual de Estudos 2021-2024)

OCDE (Organização Para A Cooperação e Desenvolvimento Econômico). Competition in Ports and Port Services. Paris, França: Policy Roundtables, 2011. 327 p. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/sectors/48837794.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2022.

OMA - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS, 10., 2018, Bruxelas, Bélgica. Pre-arrival processing and expedited shipments: Item VIII on the Agenda. Wco: Working Group on The WTO Trade Facilitation Agreement, 2018. 10 p.

Disponível em: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/ressources/wto-atf-working->. Acesso em: 19 dez. 2022.

OMA - ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS. Compendium of authorized economic operator programmes. Bruxelas - Bélgica: World Customs Organization, 2020. 285 p. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-compendium.pdf?db=web>. Acesso em: 19 dez. 2022.

RFB - Receita Federal do Brasil. Despacho sobre Águas OEA: saiba o que muda aos depositários de mercadorias. Brasília: Subsecretaria de Administração Aduaneira, 2018. 2 p. Folheto de divulgação. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/biblioteca-do-oea/outros-materiais-oea/folheto_DSA_dep. Acesso em: 10 dez. 2022.

RFB - Receita Federal do Brasil. Perguntas & respostas: programa brasileiro de oea. Brasília: Subsecretaria Administração Aduaneira, 2022. 153 p. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/perguntas-respostas_. Acesso em: 12 dez. 2022.

ANEXO I – OFÍCIO ENVIADO ÀS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS.



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
SEPN - Quadra 514, Bloco E - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70760-545
Telefone: (61) 2029-6500 - <http://www.antaq.gov.br>

Ofício nº [INDICAR]/GDE/SDS-ANTAQ

À Sua Senhoria, o Senhor

[INDICAR]

[INDICAR CARGO]

Correio eletrônico: [INDICAR]

[INDICAR ENDEREÇO]

[INDICAR CEP – CIDADE – Brasil]

Assunto: **Serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre as águas (DSA)**

Ref.: Processo ANTAQ 50300.000324/2022-55

Brasília, 7 de outubro de 2022

Senhor [INDICAR NOME e CARGO],

A Gerência de Desenvolvimento e Estudos (GDE) da Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS), em conjunto com a Superintendência de Regulação (SRG), e a Superintendência de Outorgas (SOG), em atendimento ao Acórdão 69-ANTAQ, de 23 de fevereiro de 2021, publicado no DOU de 25/02/2021, no âmbito do Tema P13 da Agenda Plurianual de Estudos 2021-2024 da ANTAQ (SEI 1518212) desenvolve o “Estudo sobre serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre águas”.

Nesse contexto, solicita-se esclarecimentos a respeito dos seguintes itens:

Serviços prestados às cargas desembaraçadas sobre as águas:
características operacionais e preços praticados
(Agenda Plurianual de Estudos 2021-2024)

1) A instalação portuária/operador portuário opera contêineres/cargas na modalidade de despacho aduaneiro de importação DSA (despacho sobre águas OEA)?

1.1) Qual a quantidade de clientes e o volume de contêineres/cargas DSA nos últimos anos?

2) Descreva o fluxo DSA (serviços prestados às cargas), destacando diferenças em relação a outros tipos de desembarços aduaneiros na importação, em especial o fluxo DI e DTC.

2.1) Há serviços adicionais prestados pela instalação portuária/operador portuário às cargas DSA que são dispensados das demais cargas? (Inclua também, se for o caso, exigências adicionais de órgãos intervenientes, bem como pesagem, escaneamento, dentre outros.)

2.2) Se houver, detalhe os serviços adicionais prestados às cargas DSA, suas características operacionais, administrativas e técnicas que as diferenciaria dos serviços já contemplados na *Box Rate* (Cesta de Serviços).

2.3) De outra forma, há serviços dispensados (não obrigatórios às cargas DSA) que são obrigatórios às demais cargas? (Inclua também, se for o caso, inexigências de órgãos intervenientes, bem como pesagem, escaneamento, dentre outros.)

3) Os serviços prestados às cargas DSA são cobrados dos usuários (representantes de carga)?

3.1) Informe o preço tabelado (Tabela Pública), bem como os preços mínimo e médio praticados, negociados diretamente com os usuários (representantes de carga), resguardado o sigilo de identificação desses usuários.

Fica estabelecido o prazo de 21/10/2022 para a prestação das informações solicitadas.

Atenciosamente,

Gerente de Desenvolvimento e Estudos

