

Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP)

Sumário

I.	Introdução.....	1
II.	Racional da AIC-TP	2
III.	Meios para execução da AIC-TP.....	4
IV.	Elementos da AIC-TP	4
IV.1.	Caracterização do ativo e considerações sobre a Cadeia Produtiva afeta ao terminal	5
IV.2.	Definição de Mercado Relevante (“MR”)	6
IV.2.1.	Definição do MR – dimensão produto.....	7
IV.2.2.	Definição do MR- dimensão geográfica.....	7
IV.3.	Possíveis Sobreposições horizontal	18
IV.4.	Possíveis Integrações Verticais	20
IV.5.	Possíveis riscos à competição no leilão	21
IV.6.	Contribuições do Cade ao Guia AIC-TP	21
IV.6.1.	Formação de consórcios	22
IV.6.2.	Recomendações sobre licitações competitivas	23
IV.6.3.	Considerações finais das contribuições do Cade.....	24
IV.7.	Conclusão e encaminhamentos.....	25
	Referências.....	27

I. Introdução

1. A Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (“AIC-TP”) de que trata este guia consiste em verificar se a outorga de um determinado terminal portuário enseja preocupações concorrenciais, à luz da Lei nº 12.529/2011 e das demais referências do Sistema Brasileiro da Defesa da Concorrência (“SBDC”)¹. A análise em questão tem por finalidade atingir as diretrizes setoriais de promoção à concorrência e repressão a práticas prejudiciais à competição e ao abuso do poder econômico, previstas respectivamente nos incisos V e VI do art. 3º da Lei nº 12.815/2013.

¹ Composto pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) e pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (“Seae/MF”), conforme art. 3º da Lei nº 12.529/2011.

2. Oportuno registrar que a análise concorrencial de novas outorgas é realizada nos atuais processos de arrendamentos portuários, no âmbito dos Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (“EVTEA”) do empreendimento, na Seção B – Estudo de Mercado². No entanto, a avaliação concorrencial atual, que segue racional do sistema de planejamento setorial, proveniente do Plano Nacional de Logística Portuária (“PNLP”), mostra-se, para casos de maior complexidade, insuficiente em traduzir o ambiente competitivo do mercado, o que demanda seu aperfeiçoamento³.
3. O Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (“Guia AIC-TP”) tem o propósito de apresentar referências técnicas para a realização da AIC-TP, especialmente as provenientes de licitações – arrendamentos portuários e concessões operacionais de portos organizados. Isso posto, o presente Guia se organiza em mais três partes, além desta Introdução, a saber: (i) racional da AIC-TP; (ii) meios para execução do AIC-TP; e (iii) elementos da AIC-TP.
4. Pontue-se que o presente guia foi elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística S/A (“EPL”), sob coordenação da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários do Ministério da Infraestrutura (“SNPTA/MInfra”) e com a colaboração da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (“Antaq”) e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”)⁴.

II. Racional da AIC-TP

5. Como colocado na Introdução, a AIC-TP tem por objetivo a promoção da competição⁵ via outorga de novos terminais portuários. Dada a peculiaridade do momento de realização da análise pretendida, antes do conhecimento do agente econômico que explorará o ativo, a ser revelado somente após a licitação, o objetivo de busca pela concorrência se dá em duas frentes: (i) no leilão – o que, em caso de monopólios naturais, denomina-se “concorrência pelo mercado”⁶; e (ii) após o leilão - ambiente concorrencial saudável, após a outorga.

² Há um caso pontual, referente ao EVTEA do empreendimento denominado STS53 em que foi realizada uma análise concorrencial específica – projeto piloto, seguindo, de maneira geral, as diretrizes do Guia AIC-TP. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2090/Estudo_STS53_Analise_Concorrencial.pdf – acesso em: 18/09/2021.

³ A avaliação concorrencial praticada atualmente, que segue racional do PNL, preconiza a alocação da demanda das cargas por clusters portuários definidos aprioristicamente, para todos os perfis de carga. Os clusters portuários são: “(...) conjuntos de portos e terminais privados geograficamente próximos entre si. Essa premissa foi adotada devido à semelhança de custos logísticos que incide entre portos próximos geograficamente, fazendo com que a decisão do embarcador seja definida por questões operacionais e nível de serviço oferecido pelas instalações portuárias, possibilitando que a carga migre entre terminais devido a questões concorrenciais” (Brasil, 2020, p. 15). Todavia os clusters portuários não necessariamente refletem a dinâmica de competição entre terminais portuários para um perfil de carga e/ou grupo de produtos específico.

⁴ Antaq participou das reuniões da concepção da proposta do Guia AIC-TP para tratar a matéria concorrencial de novas licitações em reuniões entre as partes realizadas a partir de julho de 2021, enquanto o Cade foi convidado e aceitou a participar do processo na mesma época, além de ser instado a ser manifestar formalmente no processo, por intermédio do OFÍCIO Nº 268/2021/DNOP/SNPTA, de 13/10/2021 (SEI MInfra nº 4703443), respondido pela NOTA TÉCNICA Nº 35/2021/DEE/CADE, de 26/11/2021 (SEI Cade nº 0978414), encaminhado ao MInfra, por intermédio do OFÍCIO Nº 9295/2021/GAB-PRES/PRES/CADE, de 08/12/2021 (SEI Cade nº 0993709).

⁵ Para este guia, os termos “competição” e “concorrência” serão utilizados no sentido de disputa entre agentes econômicos em um determinado mercado num dado momento.

⁶ Para a presente outorga, associa-se à concorrência pelo ativo.

Guia AIC-TP

6. Na primeira frente, deve-se zelar pela concorrência do certame, tendo por premissa a liberdade para que qualquer agente econômico interessado participe da licitação. Nessa linha, a hipótese de vedação ou imposição de restrições à participação de empresas no certame somente pode ser aplicada caso se comprove, mediante análise concorrencial específica, que a adjudicação do terminal a empresa “A” e/ou “B” e/ou o consórcio entre as empresas “A” e “B” trazem probabilidade significativa de arrefecer o caráter competitivo do certame, no processo do leilão, ou de exercício de poder de mercado, no ambiente concorrencial pós-outorga.
7. Com relação à segunda frente do objetivo da AIC-TP, a partir das referências técnicas já consolidadas do SBDC, deve-se examinar se há cenários em que o ambiente competitivo do mercado após a adjudicação do objeto da licitação – nova outorga - produz efeito líquido negativo na concorrência. Em outras palavras, busca-se averiguar situações em que há a piora do ambiente concorrencial vigente do mercado a partir da nova outorga, criando condições ou aumentando o risco de exercício unilateral de poder de mercado por parte de uma das empresas. A aferição da piora, manutenção ou melhora do ambiente competitivo do mercado é constatada pelas avaliações dos cenários de possíveis de: (i) sobreposições horizontais de agentes econômicos em um dado Mercado Relevante (“MR”); e (ii) integrações verticais de um mesmo agente econômico em mercado à montante e à jusante, envolvendo o de terminais portuários.
8. Cabe pontuar que, pelo fato de não se saber qual agente econômico terá a titularidade de exploração do terminal portuário no momento de realização da AIC-TP, a análise é realizada considerando cenários de possíveis vencedores da licitação, incluindo, necessariamente, os incumbentes, um entrante e situações críveis de empresas que atuam em mercados verticalmente integrados, à montante ou à jusante, ao de terminais portuários. A partir desses cenários, será realizada a avaliação da concorrência no leilão quando houver casos que sugiram algum risco concorrencial após a outorga. Nessas hipóteses, os riscos à competição no leilão e após o leilão devem ser sopesados, de modo a não se criar arrefecimentos à competitividade do certame mediante vedação ou restrição à participação de certos agentes econômicos na licitação caso não seja imprescindível.
9. Essas particularidades da AIC-TP fazem com que o método a ser aplicado na presente análise mereça adaptações em relação às metodologias já consolidadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) em análises de Atos de Concentração (“AC”).
10. Dentre as ferramentas disponíveis ao Poder Concedente, Ministério da Infraestrutura (“MInfra”), e ao regulador, Agência Nacional de Transportes Aquaviários (“Antaq”), para a busca do objetivo da promoção da concorrência nas duas frentes mencionadas, destaca-se o controle de entrada no mercado, por intermédio da função regulatória da licitação. Tal medida, tomada pelo regulador *ex ante*, é materializada pela vedação ou imposição de qualquer tipo de restrição à participação de agentes econômicos no certame, caracterizando-se como uma ação do Estado no controle de estruturas do mercado. Outro recurso que pode ser utilizado é a regulação de preço – *ex post*, com o estabelecimento de tarifas reguladas, caso o resultado da análise indique cenário de

Guia AIC-TP

monopólio natural – o que ocorre em casos bastante específicos no setor portuário brasileiro - ou outro cenário de risco concorrencial que exija intervenção do Estado para garantir a modicidade tarifária.

11. A AIC-TP será realizada caso a caso, a cada nova outorga, cabendo adequar suas profundidade e abrangência ante a complexidade do ambiente concorrencial em que o terminal portuário encontra-se inserido. A AIC-TP quando demandar análise aprofundada será um anexo da Seção B – Estudo de Mercado. Caso se trate de uma análise concorrencial simples, poderá ser incorporada diretamente à referida seção do EVTEA.

12. A metodologia apresentada não possui caráter obrigatório ou vinculante, nem busca exaurir todos os possíveis métodos de análise. O processo analítico a ser empreendido se adequará ao caso concreto.

III. Meios para execução da AIC-TP

13. A análise de que trata este guia terá como meios para sua execução:

- a) elementos do EVTEA;
- b) instrumentos de planejamento do setor portuário – PNL, Planos Mestres de cada complexo portuário e Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (“PDZ”) de cada porto organizado;
- c) dados, informações, publicações e documentos técnicos públicos de instituições públicas e privadas;
- d) testes de mercado⁷ realizados pelas instituições promotoras da licitação e instituições parceiras; e
- e) processo de consulta / audiência pública.

14. Compete registrar que, após o processo de consulta / audiência pública da nova outorga conduzido pela Antaq, o EVTEA e documentos jurídicos – minutas de edital e contrato – são novamente revisados e encaminhados para a apreciação do Tribunal de Contas da União (“TCU”)⁸. Somente após análise e considerações do TCU, em regra, o edital definitivo do empreendimento para fins da licitação, contendo os correspondentes estudos, é publicado pela Antaq.

IV. Elementos da AIC-TP

15. A análise concorrencial prevista neste Guia possui, ao menos, seis elementos, a saber: (i) caracterização do ativo e considerações sobre a cadeia produtiva afeta ao terminal; (ii) definição do Mercado Relevante; (iii) possíveis sobreposições horizontais; (iv) possíveis integrações verticais; (v) possíveis riscos à competição no leilão; e (vi) conclusão e encaminhamentos sobre o ambiente concorrencial da nova outorga de terminal portuário. Cada um

⁷ Diligências pontuais com governo, agentes econômicos e entidades de classe para levantamento de informações sobre o mercado com a finalidade de reduzir a assimetria de informação para fins de execução da AIC-TP.

⁸ Conforme disposto na Instrução Normativa TCU nº 81/2018.

desses elementos será apresentado a seguir, bem como as contribuições apresentadas pelo Cade à metodologia da AIC-TP, em caráter colaborativo, que passam a integrar este guia⁹.

IV.1. Caracterização do ativo e considerações sobre a Cadeia Produtiva afeta ao terminal

16. O primeiro elemento da AIC-TP constitui-se de duas partes: (i) a caracterização do ativo; e (ii) as considerações sobre a cadeia produtiva afeta ao terminal.

17. Quanto à caracterização do ativo, sugere-se que a análise em tela contenha as seguintes informações:

- a) identificação do empreendimento para fins de outorga - atualmente cada área a ser outorgada possui um código específico;
- b) porto organizado onde se localiza a área;
- c) destinação do terminal - perfil de carga, grupo de produtos e/ou produtos;
- d) uso da área antes da outorga, se *greenfield* ou *brownfield* - nesse caso, identificando se a área está ociosa ou em operação, apontando os contratos e agentes econômicos que exploram a área;
- e) se a nova outorga mantém ou amplia capacidade dinâmica de movimentação do perfil de carga, grupo de produtos e/ou produtos no porto organizado - em caso de ampliação, registrar o tamanho desse ganho de capacidade;
- f) considerações gerais sobre a movimentação do perfil de carga, grupo de produtos e/ou produtos do terminal a ser outorgado no porto;
- g) identificação dos demais terminais portuários que realizam movimentação do perfil de carga, grupo de produtos e/ou produtos no porto organizado; e
- h) indicação se a nova outorga representa substituição de agente econômico no mercado ou acréscimo de capacidade.

18. Compete esclarecer que grande parte dessas informações necessariamente já terão sido levantadas nas diversas seções do EVTEA, sobretudo na Seção B – Estudo de Mercado.

19. No que se refere às considerações sobre a cadeia produtiva afeta ao terminal, essas informações servem para trazer subsídios às análises chave da AIC-TP: (i) definição de Mercado Relevante geográfico; (ii) possíveis sobreposições horizontais; e (iii) possíveis integrações verticais. Dessa forma, o conjunto de informações que puder ser levantado a partir de dados e informações públicas e de testes de mercado e que colaborem para a compreensão do funcionamento do mercado devem ser registradas nesta seção.

20. São exemplos dessas informações:

- a) esquematização e explicação mínima dos elos da cadeia produtiva;

⁹ NOTA TÉCNICA Nº 35/2021/DEE/CADE, de 26/11/2021 (SEI Cade nº 0978414), encaminhado ao MInfra, por intermédio do OFÍCIO Nº 9295/2021/GAB-PRES/PRES/CADE, de 08/12/2021 (SEI Cade nº 0993709).

Guia AIC-TP

- b) sentido predominante da movimentação de carga do perfil de carga, grupo de produtos e/ou produto - importação ou exportação - do Brasil e do porto organizado;
- c) identificação dos demais portos que movimentam carga, grupo de produtos e/ou produto no país; e
- d) relação das principais empresas que atuam na cadeia produtiva no Brasil e que utilizam o porto organizado - se informação disponível.

21. Um dos aspectos da cadeia produtiva que se relaciona com este quesito da AIC-TP é o papel de usuário do terminal portuário. Sabe-se que o terminal portuário possui, em regra, dois usuários: (i) o armador; e (ii) o embarcador. Não obstante, a depender do perfil de carga, grupo de produtos e/ou produtos a ser movimentado pelo terminal, o papel de “usuário” pode ser feito pelo mesmo agente econômico ou por diferentes players, nos termos do quadro abaixo:

Perfil de carga	Contêineres	Granéis e carga geral não containerizada
Serviço (armadores)	<i>Liner</i> (linhas com frequência regular)	<i>Tramp</i> (sob demanda)
Usuário embarcador	<ul style="list-style-type: none"> - controla polo origem/destino da carga; - escolhe armador, de acordo com os serviços / linhas que o atende; e - define local de armazenagem – terminal portuário escolhido pelo armador; Terminal Retroportuário Alfandegado (“TRA”) ou retirada direta; 	<ul style="list-style-type: none"> - controla polo origem/destino da carga; - escolhe a embarcação que o atende para fazer o trajeto sob demanda¹⁰; e - define o terminal portuário que o atende para as atividades de movimentação e armazenagem de cargas
Usuário armador	- escolhe terminal portuário que atenderá suas linhas – movimentação de cargas;	-
Conclusão sobre usuários	Em regra, agentes econômicos distintos no papel de usuários	Em regra, mesmo agente econômico em ambos os papéis de usuários

Quadro 1 - Papéis dos usuários de terminais portuários

Fonte: Elaboração própria, com base em Castro, 2015 (p. 43-44).

22. A identificação correta do papel de usuário do terminal portuário em cada caso específico de outorgas de instalações portuárias facilita o processo das análises chave do AIC-TP mencionadas anteriormente.

IV.2. Definição de Mercado Relevante (“MR”)

23. O segundo elemento da AIC-TP é a definição do Mercado Relevante (“MR”). Pela perspectiva da defesa da concorrência, o MR 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. A delimitação do mercado relevante se dá pelas dimensões produto e geográfica (Portaria Conjunta Seae/SDE nº 50/2001).

¹⁰ Podendo contar com o apoio de uma agência de navegação.

24. Importa ressaltar que a definição do MR em ambas as dimensões, embora constitua precedente para análises concorrenciais de casos futuros, representa evento circunstancial, válido em um determinado contexto e caso, não necessariamente aplicável para todo um segmento de mercado.

IV.2.1. Definição do MR – dimensão produto

25. A definição do MR na dimensão produto representa ponto pacificado para fins de AIC-TP. Isso porque os terminais portuários são ativos especializados, pelo aspecto técnico-operacional, à movimentação de determinados perfis de carga, grupos de produtos e/ou produtos, conforme reconhece os precedentes do Cade.

26. No caso específico dos contêineres, apesar de o Cade considerar na maioria dos casos, movimentação e armazenagem como mercados distintos, pela ótica de outorgas de terminais portuários, as atividades de movimentação e armazenagem são indissociáveis, uma vez que não há terminais de contêineres modelados somente para movimentação de cargas.

27. Nessa linha, salvo caso bastante específico, o MR na dimensão produto para terminais portuários será definido como movimentação e armazenagem do perfil de carga, grupos de produtos e/ou produto.

IV.2.2. Definição do MR- dimensão geográfica

28. A definição do MR geográfico representa um dos pontos sensíveis da AIC-TP. Isso porque os precedentes do Cade têm adotado como mercado relevante geográfico, em regra, os terminais portuários localizados no mesmo porto (CADE, 2017, p. 37-38)¹¹. Essa posição da autoridade antitruste nacional tem sido desafiada pela literatura do setor - conforme será apresentado mais adiante neste guia - e por precedentes recentes do exterior – Comissão Europeia – de definição de mercados relevantes geográficos mais amplos em atos de concentração, em especial de terminais portuários dedicados a contêineres¹². Ademais, em posicionamentos recentes da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (“Seae/MF”)¹³ sobre os aspectos concorrenciais das licitações de arrendamentos portuários, o órgão do SBDC pontua que as análises concorrenciais que antecedem as outorgas de terminais mostram-se insuficientes, sobretudo pela não definição adequada de MR geográfico para as outorgas¹⁴.

¹¹ Em que pese ter havido exceções a tal posicionamento em casos concretos, geralmente com portos localizados em uma mesma unidade da federação, com maior frequência no caso de terminais de contêineres, a saber: (i) nº 08012.008685/2007-90 (Requerentes: Itajaí Investimentos Ltda. e Teconvi S.A. Terminal de Contêineres do Vale do Itajaí); (ii) nº 08012.014090/2007-73 (Requerentes: Logística Brasil – Fundo de Investimento em Participações, Porto Novo Participações S.A. e Carlos Alberto de Oliveira Junior); (iii) nº 08012.000777/2011-16 (Requerentes: Terminal Portuário Movimentação e Armazenagem Participações S.A., Portos e Serviços Logísticos Adjacentes Participações S.A., Paranaguá Movimentação de Contêineres Participações S.A., Terminal de Contêineres de Paranaguá S.A.) (CADE, 2017).

¹² A exemplo dos casos Caso M.5066 – Eurogate-APMM e M.5398 – Hutchison – Evergreen.

¹³ Opção pela utilização do nome da instituição que consta da Lei nº 12.529/2011.

¹⁴ PARECER SEI Nº 27/2018/COGTS/SUPROC/SEPRAC-MF, 24 mai. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/advocacia-da-concorrenca/2018/parecer-27-2018/view> - acesso em: 29/02/2020. Parecer SEI Nº 28/2018/COGTS/SUPROC/SEPRAC-MF, 28 mai. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/advocacia-da-concorrenca/2018/parecer-61-2018/view> - acesso em: 21/02/2020.

29. Diante desse quadro, buscou-se identificar as opções de métodos para identificação do MR geográfico de terminais portuários. A partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema, três alternativas se destacaram para o presente caso: (i) distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos – exclusivo para segmento de mercado de terminais de contêineres; (ii) Teste do Monopolista Hipotético (“TMH”), tendo por referência os custos logísticos totais do embarcador; e (iii) avaliação da contestabilidade da região de influência. Cada uma dessas três opções, bem como os principais aspectos de funcionamento do mercado necessários para o debate de MR geográfico de terminais portuários e a conclusão sobre o método escolhido serão discutidos em subseções específicas a seguir.

IV.2.2.1. Aspectos de funcionamento do mercado necessários para o debate de MR geográfico de terminais portuários

Conceito de hinterlândia

30. Ao se tratar de MR geográfico para portos, o conceito de hinterlândia – ou área de influência - vem à tona. Segundo a Antaq, hinterlândia:

“É a região servida por meios ou vias de transporte terrestres, fluviais ou lacustres para onde se destinam os fluxos de cargas decorrentes das operações de descarga de navios e embarcações, no sentido da importação, ou de onde se originam os fluxos de carga para o carregamento de navios e embarcações, destinados ao comércio exterior, exportações, ou a portos nacionais, quando se utiliza da navegação de cabotagem” (ANTAQ, 2011).

31. De acordo com a OCDE (2011), o conceito de hinterlândia se subdivide em: (i) cativa; e (ii) contestável. A hinterlândia cativa é observada quando as distâncias entre o polo de origem / destino da carga e um determinado porto são curtas, o que gera a vantagem competitiva para esse porto, dado os menores custos logísticos incorridos pelos embarcadores. Já na hinterlândia contestável, verificam-se pelo menos dois portos com curtas distâncias do polo de origem / destino da carga, gerando competição entre esses portos.

Transbordo de cargas

32. Outro aspecto destacado pela OCDE (2011) que impacta a definição do MR geográfico em conjunto com o conceito de hinterlândia, é o fato de alguns portos também poderem competir pelo transbordo de carga – *transshipment traffic*. O transbordo de carga consiste no uso de embarcações maiores em um determinado porto – *hub* - que transfere a carga para navios menores – *feeders*, que, por sua vez, transporta-a para outros portos de outras hinterlândias. Dessa forma, destaca a OCDE (2011), dois portos que não atendem a mesma hinterlândia, caso disputem o mesmo tráfego de transbordo, podem localizar-se no mesmo mercado relevante geográfico. Em

outras palavras, onde há competição entre portos por tráfego de transbordo, espera-se que o mercado relevante geográfico seja mais amplo do que do que em casos de portos que concorrem somente pelo tráfego na hinterlândia.

Substituibilidade pelo lado da demanda

33. Mais um elemento chave para a definição do MR geográfico é a substituibilidade pelo lado da demanda, o que significa, pela perspectiva do embarcador, as opções de portos / terminais portuários pelos quais é possível enviar / receber suas cargas com custo logístico total competitivo. A investigação desse quesito dialoga com os conceitos de hinterlândia cativa e contestável, de modo que estarão no mesmo MR geográfico os portos / terminais portuários que competem pelos mesmos clientes (OCDE, 2011).

34. A avaliação de competição entre os terminais, por sua vez, pode ter como proxy a evolução dos *market shares* dos players do MR definido. Para a OCDE (2011) 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. Entretanto, verificam-se situações de *market shares* voláteis, indicando forte competição entre os agentes econômicos do mercado, que podem ter como causas: (i) a redução de preços; (b) a ampliação de capacidade; e/ou (c) inovação nos serviços.

Substituibilidade pelo lado da demanda - terminais portuários de contêineres

35. Ainda em relação à substituibilidade pelo lado da demanda, o mercado de terminais portuários de contêineres traz particularidades que merecem ser abordadas neste guia. Como explorado na Seção IV.1, para esse perfil de carga, o grupo dos usuários é formado não somente pelos embarcadores, mas também pelas empresas que prestam serviço de transporte marítimo regular de contêineres.

36. Quanto à escolha de terminais portuários por esses usuários, os embarcadores de contêineres têm como condição optar pelos portos que ofereçam os serviços das linhas de navegação que atendam a origem / destino de suas mercadorias, sem os quais não concretizam sua operação. Além dessa pré-condição, os outros quesitos chave são (i) nível de serviço e (ii) custo logístico total, com a prevalência do primeiro sobre o segundo, de acordo com revisão bibliográfica feita por Castro (2015, p. 53).

37. Com relação ao nível de serviço exigido por embarcadores de contêineres, deve-se reconhecer que se trata de um quesito de difícil padronização. Tal constatação deriva do fato de que o nível de serviço atrela-se à percepção individual de cada usuário em relação à sua solução logística, de modo que os mais diferentes aspectos da qualidade de prestação do serviço podem ser colocados como variável chave para a escolha do porto¹⁵. Ademais,

¹⁵ Castro (2015, p. 54) apresenta os seguintes exemplos: "(...) usuários que movimentam cargas perecíveis devem ter o prazo da operação como fator decisivo para sua escolha. (...) clientes que transportam cargas de alto valor buscam segurança para seus volumes e optam, muitas

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).

38. Nessa esteira, entende-se que a minimização do custo global da operação é o fator central para a escolha do terminal portuário. Pontue-se que tal variável abarca o custo logístico total somado aos custos indiretos, cuja mensuração mostra-se bastante particular para cada agente econômico, a exemplo do caso do algodão do Oeste da Bahia, a ser apresentado na Seção IV.2.2.3. Por outro lado, equiparadas as percepções de prazos e riscos dos embarcadores, o custo logístico total passa a ser o principal critério de escolha do porto pelo usuário.

39. Sobre o processo de escolha de terminal portuário do outro usuário, o armador que pratica o serviço *liner* – transporte regular, observa-se que este possui incentivos econômicos distintos do cliente típico de terminais portuários, o embarcador. O processo de escolha de terminais portuários de armadores de navios de contêineres parte da avaliação do seguinte trade-off: (i) maior captura de mercado ao estabelecer escalas em mais portos; ou (ii) busca pela eficiência operacional, fazendo menos escalas. Independentemente da estratégia de cada armador, a decisões de transportadores marítimos regulares de contêineres e de embarcadores quanto à escolha dos portos / terminais portuários tende a convergir, como observou Castro (2015):

"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. Ou seja, a decisão do armador está fortemente atrelada à escolha dos donos de carga" (Castro, 2015, p. 50)

IV.2.2.2. Distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos

40. O primeiro método para identificação do MR geográfico de terminais portuários a ser apreciado, válido para serviços *liner* de armadores e, conseqüentemente, apenas para o mercado de terminais portuários de contêineres, é a distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos, cujo indicador é o Índice de Sobreposição de Escalas ("ISE"), calculado para pares de portos¹⁶ (Castro, 2015, p. 82-87).

vezes, por soluções que não envolvam transbordos para minimizar o manuseio de peças. Um terceiro exemplo são usuários que esperam por uma peça de reposição para sua fábrica, e que provavelmente optarão pela viagem mais rápida."

¹⁶ De uma maneira geral, o ISE corresponde a soma do número de escalas coincidentes entre dois portos ponderado pela soma de escalas de cada um desses portos – subtraídas as escalas comuns para evitar duplicidade.

41. O método de distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos relaciona-se diretamente com o trade-off enfrentado pelos armadores de contêineres para a escolha de portos apresentado na seção anterior: (i) escalar mais portos para ter acesso a mais mercados, com menor eficiência do uso de ativos; ou (ii) escalar menos portos com maior eficiência no uso de ativos, porém com acesso a menos mercados. Por conta dessa racionalidade, armadores tendem a não escalar mais de uma vez a mesma área de influência. Conseqüentemente, na avaliação da sobreposição de escalas dos portos “A” e “B”, caso o resultado do ISE seja elevado, interpreta-se que ambos os portos compõem áreas de influência distintas. Contudo, caso o resultado do ISE seja baixo – poucas sobreposições de rotas entre os portos “A” e “B”, não necessariamente ambos os portos concorrem entre si e se encontram na mesma área de influência. O resultado do ISE baixo demanda investigação qualitativa adicional, que, ao fim, pode indicar a competição entre os portos na mesma área de influência ou situações diversas, a exemplo de um dos portos não ser escalado por não interessar – ser rentável - aos armadores (Castro, 2015, p. 82-87).

42. Importa ressaltar que método semelhante foi aplicado aos terminais de contêineres no Brasil localizados na mesma região geográfica para se compreender quais deles se comportavam como um único sistema – cluster (Ilos, 2013). Naquela oportunidade, nominou-se o método como Índice de Exclusividade de Rotas (“IER”), que consistia em: (i) agrupar um conjunto de terminais portuários de contêineres em uma mesma região geográfica; e (ii) quantificar as rotas marítimas que faziam escalas em apenas um do grupo de portos considerados. Quanto maior esse índice, maior a condição de se assumir que a região se comportava como como um cluster (Ilos, 2013), o que, por decorrência, poderia ser estendido para a definição de MRs geográficos.

43. A aplicação do método mostrou-se exitosa para as regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Para a região Sul, os resultados do IER foram inconclusivos, o que demandou análise das regiões de influência de cada um dos terminais para se definir o recorte geográfico adequado para os clusters dos terminais de contêineres de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. O resultado alcançado segue na figura abaixo (Ilos, 2013):

Guia AIC-TP

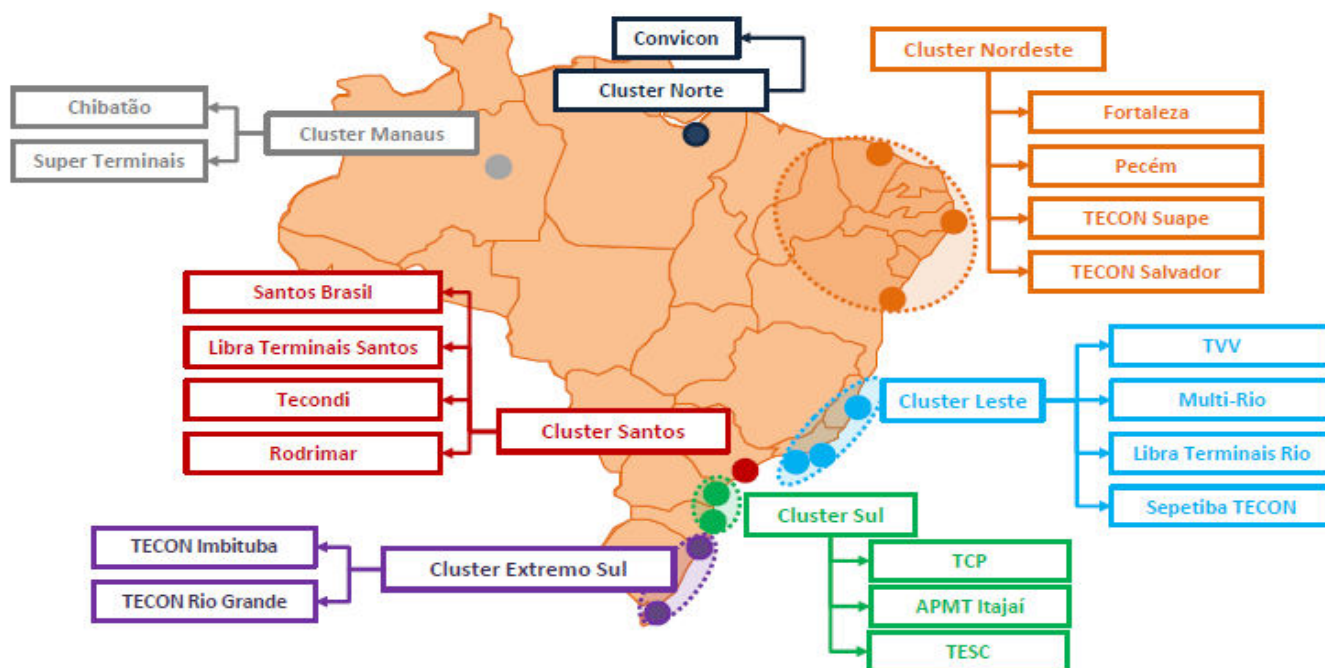


Figura 1 – Clusters de terminais de contêineres no Brasil (Ilos, 2013, p. 35)

Fonte: Ilos.

44. O método de distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos, bem como os resultados do trabalho do Ilos (2013) são interessantes para ilustrar a possibilidade da definição de mercado relevante geográfico para o mercado de terminais portuários de contêineres pela perspectiva do usuário armador. Os outros dois métodos a serem apresentados na continuação desta seção partem da ótica do embarcador e, por isso, podem ser aplicados em casos gerais de terminais portuários, não se restringindo a contêineres. De qualquer forma, a abordagem da distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos para a investigação de MR geográfico de terminais de contêineres pode ser empregue em caráter complementar, de modo a trazer maior embasamento à análise.

IV.2.2.3. Teste do Monopolista Hipotético (“TMH”)

45. O segundo método para identificação do MR geográfico de terminais portuários a ser apreciado é o Teste do Monopolista Hipotético (“TMH”). De acordo com o Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal (“Guia-H”) do Cade, o TMH: “(...) é empregado para auxiliar na definição do MR equiparando-o ao menor grupo de produtos e à menor área geográfica necessária para que um ofertante único hipotético esteja em condições de impor um SSNIP (small but significant and non-transitory increase in price, sigla em inglês para “pequeno porém significativo e não transitório”). Nesses termos, o TMH envolve a reação do consumidor a hipotético aumento de

preços. Trata-se da ferramenta analítica central para a identificação de MR, seja pela dimensão produto, seja pela dimensão geográfica – foco da presente análise.

46. O TMH pode ser implementado por intermédio tanto de informações qualitativas sobre a dinâmica de funcionamento do mercado, coletadas via dados e informações públicos ou teste de mercado realizado junto a fornecedores, clientes, concorrentes e reguladores – quando for o caso - das empresas objeto da operação, quanto de métodos quantitativos, como a análise de Perda Crítica – ou Elasticidade Crítica¹⁷. Oportuno pontuar que, enquanto nos métodos qualitativos variáveis de escolha de portos e/ou terminais portuários por embarcadores diferentes do preço são levadas em conta na avaliação, nos métodos quantitativos, a discussão restringe-se a variável preço.

47. A partir da desse referencial, Pinheiro e Mattos (2019) propõem método para definição de MR geográfico de terminais portuários, a partir do TMH¹⁸. O modelo dos autores tem por referência a tomada de decisão do importador pelo custo total do transporte, considerando que o custo do serviço portuário representa uma parcela do custo total de transporte. Assim, o peso do custo do serviço portuário no custo total de transporte pode ser mais ou menos elástico, afetando a percepção do importador quando da aplicação de um SSNIP de 5-10% no custo dos serviços portuários. O resultado do trabalho apontou que alguns portos apresentaram elasticidade positiva – como Vitória, Paranaguá e Itajaí, para contêineres - e perdem carga para outros portos, não necessariamente no mesmo estado e no mesmo cluster, o que indica competição interportuária, em desafio aos precedentes do Cade. Outro destaque do resultado do estudo é o fato de dois portos não se contestarem reciprocamente. Segundo os autores, Paranaguá contesta Itajaí para contêineres, todavia Itajaí não contesta Paranaguá.

48. Destaque-se que a metodologia de pesquisa utilizada por Pinheiro e Mattos (2019) calcou-se em modelo de quatro etapas, que inclui: (i) o local de produção da carga – a pesquisa apenas considerou o sentido exportação; (ii) uma rede de transporte virtual; (iii) os caminhos logísticos para saber o menor custo entre os centróides - municípios produtores - e porto exportador; e (iv) cálculos da elasticidade preço cruzadas da demanda cruzadas entre os portos da pesquisa. Foram calculados os valores dos fretes para cada um dos caminhos logísticos de menor custo – trajeto entre polo produtor e porto, por um lado, enquanto foi atribuído o mesmo valor do custo de serviços portuários para todos os portos, por outro.

49. O trabalho de Pinheiro e Mattos (2019) tem o mérito de trazer a ferramenta analítica do TMH para a definição do MR geográfico de terminais portuários, de forma intuitiva e muito próxima à escolha do porto de emissão ou recebimento das cargas por parte de embarcadores, em especial os do segmento de contêineres, quando calcam sua decisão no custo logístico total . Ademais, trata-se de um método quantitativo, que pode se valer de dados

¹⁷ Perda Crítica/Elasticidade Crítica: avalia, de maneira quantitativa, se um aumento de preço (geralmente definido em 5%) é ou não lucrativo, considerando a margem de lucro e a elasticidade preço da demanda do mercado-WERDENG.J.(2002).

¹⁸ A pesquisa teve por escopo instalações portuárias dedicadas a soja, minério de ferro e contêineres, localizadas em portos organizados nas regiões Sul e Sudeste, no sentido exportação para o Porto de Roterdã, na Holanda (Pinheiro e Mattos, 2019).

atualizados, não vinculado à movimentação pretérita, o que sugere investigação mais aderente à dinâmica do mercado do que a avaliação de hinterlândia – que será debatida na Seção IV.2.2.4, como argumentam os próprios autores.

50. Contudo, a aplicação dessa metodologia para casos concretos de AIC-TC não se mostra a mais indicada. Em primeiro lugar, considerando a adequação do método proposto e sua aplicação em caso concreto, o volume de dados e informações a ser coletado e processado para abarcar os fluxos de importação e exportação, nos possíveis portos concorrentes, com os correspondentes custos dos serviços portuários, para diferentes grupos de produtos seria proibitivo nos curto e médio prazos. Em segundo lugar, em que pese a não objeção à hipótese dos autores de tomada de decisão do embarcador por “custos logísticos totais”, entende-se que esses custos não se limitam ao trajeto entre o polo produtor / consumidor da carga e o porto, devendo contemplar todo o percurso entre origem e destino da carga, incluindo o frete marítimo e o custo do transporte no país de origem / destino da carga. Tal posicionamento está em linha argumento da OCDE (2011), que defende a escolha de portos pela demanda tem de estar de acordo com os seus requisitos de escolha do transporte total das mercadorias, do ponto de origem ao destino final da carga¹⁹.

51. Em terceiro lugar, é questionável calcar a definição do mercado relevante geográfico desse mercado somente em menores custos logísticos totais, perdendo a dimensão dos outros dois fatores de escolha de portos e/ou terminais portuários por embarcadores, em especial em caso de contêineres: (i) nível de serviço para atendimento do embarcador; e (ii) presença da linha de navegação no porto e/ou terminal portuário que atenda ao embarcador.

52. O caso da exportação de algodão produzido no Oeste da Bahia – com destaque aos municípios de Barreiras, Luís Eduardo Magalhães e São Desidério - ilustra esse fato. A mencionada região exportou entre 2016 e 2020, em média, cerca de 200 mil toneladas de algodão por ano²⁰. Praticamente toda a exportação do produto no período – 97% em média, realizada por contêineres, foi escoada pelo Porto de Santos, a 1.664 km de distância rodoviária de Barreiras, enquanto o Porto de Salvador encontra-se a 873 km de distância rodoviária do referido município. Considerando que tanto para Santos como para Salvador a carga é transportada pelo modo rodoviário, há de se intuir que o custo logístico entre Barreiras e Salvador é significativamente inferior ao custo entre Barreiras e Santos. Mesmo assim, o que levaria os embarcadores preferirem escoar sua produção para exportação por Santos?

53. Certamente o custo logístico total do transporte entre Barreiras e o porto de destino não é o quesito de escolha dominante. Pode-se especular quais seriam esses os critérios que levam a essa escolha racional por parte dos embarcadores, a exemplo do próprio custo logístico total entre a origem e o destino da mercadoria, da questão do Porto de Santos possuir maior oferta de serviços de linhas de navegação com atendimento mais abrangente ao

¹⁹ “(...) customers’ demand for port services is derived from the demand for transportation of goods from initial origin to final destination. Neither the initial origin nor the final destinations tend to be ports themselves. Therefore, customers may in principle choose between different ports to meet their overall transportation requirements.” (OCDE. 2011, p. 30)

²⁰ Dados de exemplo extraídos do Comex Stat.

Guia AIC-TP

mercado consumidor do produto ou mesmo de algum outro aspecto relativo percepção de melhor nível de serviço em Santos.

54. Lopes et. al (2018), que avaliaram o caso de o escoamento do algodão do oeste baiano ocorrer pelo porto paulista ao invés de pelo Porto de Salvador, teceram o seguinte quadro de vantagens e desvantagens de cada porto:

Porto de Salvador	
Vantagens	Desvantagens
Menor percurso rodoviário (metade da distância de Santos)	Frete marítimo muito elevado
Menor movimentação portuária (menor lotação comparado a Santos)	<i>Transit Time</i> muito longo (entre 20-25 dias a mais que Santos quando o destino é a Ásia)
Maior proximidade com o produtor da região oeste da Bahia	Pouca opção de armadores / navios
Boa estrutura física	Menor frequência de navios
Baixo risco de perda de deadline	
Baixo risco de omissão de navio	
Maior proximidade com órgãos públicos, principalmente Ministério da Agricultura	
Porto de Santos	
Vantagens	Desvantagens
Existência de terminais já experientes na movimentação do algodão	Grande concentração de carga
<i>Depot</i> de vazios mais próximo ao Porto	Tempo longo de espera para descarga
Maior disponibilidade de contêiner vazio disponível para embarque	
Maior número de escala de navios com <i>transit time</i> menor até a Ásia	

Quadro 2 - Vantagens e desvantagens do escoamento do algodão do oeste baiano pelos portos de Salvador e Santos

Fonte: Lopes et. al, 2018 (p. 57)

55. Nota-se que há uma série de quesitos que podem se sobrepor ao menor custo logístico total entre o polo origem / destino da carga e o porto na escolha de um terminal portuário pelo embarcador em um caso concreto. Por esse motivo, a utilização de um método quantitativo de TMH que leve em conta somente a variável preço - custo logístico total do transporte, desconsiderando os demais critérios, para se identificar o mercado relevante geográfico de terminais portuários não se mostra o mais recomendado para a AIC-TP.

IV.2.2.4. Avaliação da contestabilidade da região de influência

56. O terceiro método para identificação do MR geográfico de terminais portuários a ser apreciado é a avaliação da contestabilidade da região de influência. Tal discussão remonta dos conceitos de hinterlândia cativa e contestável, apresentada na Seção IV.2.2.1, contudo considerou-se mais apropriado o termo “região de influência”, que se refere ao conjunto de localidades para as quais um determinado porto – ou mais de um porto - representa

a melhor solução em termos de custos logísticos terrestres (Castro, 2015, p. 62), ao invés do conceito de hinterlândia, apresentado no início da Seção IV.2.2.1. A partir disso, a metodologia vale-se de ferramental analítico bastante utilizado em análises antitruste: para uma certa região, verifica-se a evolução do *market share* dos players – no caso, dos portos, para avaliar se há competição entre eles pelas cargas da região de influência. Em outras palavras, analisa-se a captura de cargas de uma determinada região por um conjunto de portos.

57. Langen (2007) utilizou esse método para avaliar a captura de cargas da Áustria, país sem acesso direto ao oceano, por seis portos em cinco países diferentes, a saber: (i) Hamburgo – Alemanha; (ii) Bremen – Alemanha; (iii) Roterdã – Holanda; (iv) Antuérpia (Bélgica); (v) Trieste – Itália; e (vi) Koper – Eslovênia. A localização dos referidos portos em relação à Áustria consta na figura abaixo, cabendo enfatizar a proximidade geográfica entre o referido país e os portos ao sul – Trieste e Koper:



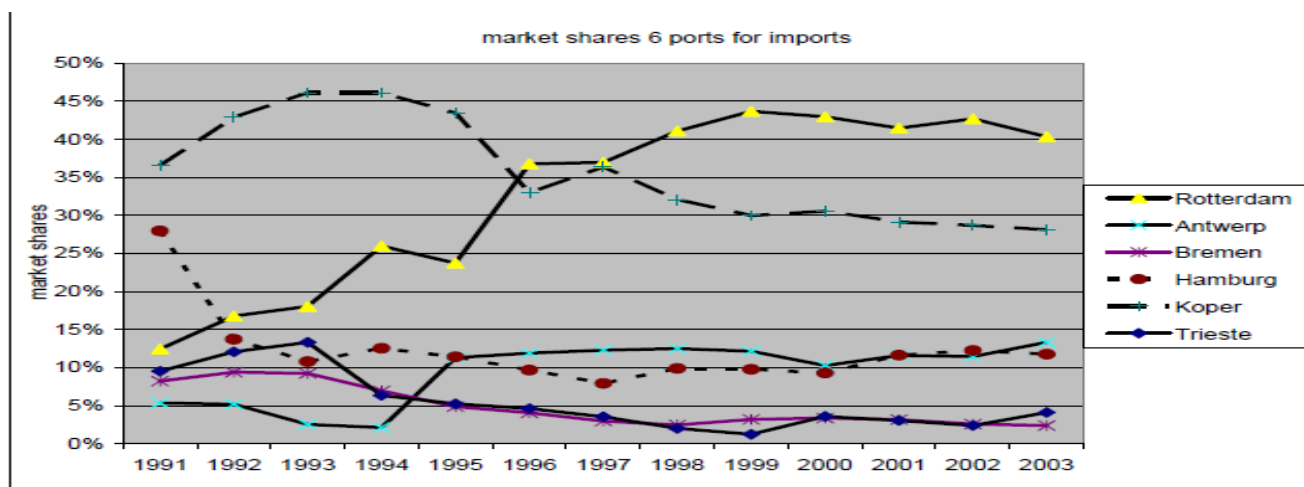
Figura 2 - Identificação dos 6 principais portos marítimos que atendem as cargas da Áustria

Fonte: Langen (2007, p. 5)

58. Ao se deparar com os resultados gráficos de oscilação de participação de mercado desses seis portos em relação às cargas de importação e exportação austríacas, Langen (2007) alcançou os seguintes resultados:

Guia AIC-TP

Importação



Exportação

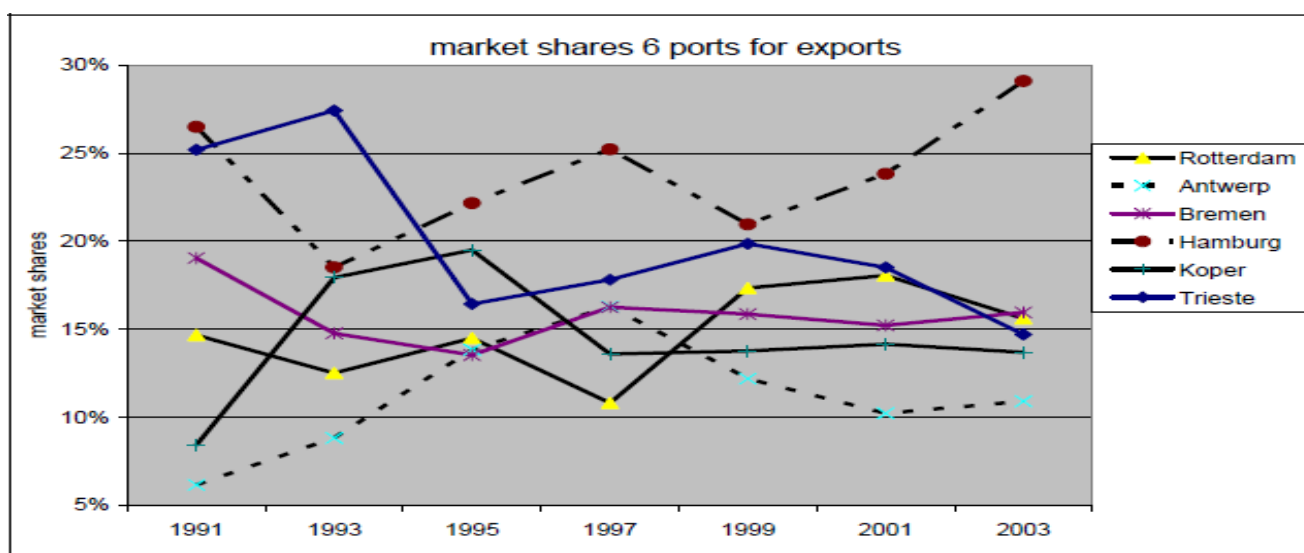


Figura 3 - Evolução do market share dos portos que atendem a Áustria para importação e exportação (1991-2003)

Fonte: Langen (2007, p. 6-7)

59. Com base nos dados da Figura 3, restou claro que a Áustria é uma região de influência contestável. Nas palavras de Langen (2007, p. 12)²¹:

“(...) ano a ano mudanças no market share nos portos concorrentes são consideráveis. Isso demonstra que as cargas alternam-se entre os portos e que o market share pode ser ganho e perdido. Esse fato pode

²¹ Tradução livre para: “(...) the year to year changes of market shares of competing ports are considerable. This demonstrates that cargoes do shift between ports and that market share can be lost or won. This may be attributed at least partially to fierce port competition. Thus, ports constantly run the risk of losing market share in their contestable hinterland.”

ser atribuído ao menos parcialmente ao acirramento da competição entre os portos. Assim, portos constantemente assumem o risco de perder market- share em suas hinterlândias contestáveis.”

60. Ao se observar as Figuras 2 e 3, nota-se que os portos geograficamente mais próximos da Áustria, Trieste e Koper – respectivamente situados na Itália e na Eslovênia, no qual se poderia intuir um custo logístico total inferior aos demais, não são os líderes de movimentação, seja para o fluxo de importação, seja para o fluxo de exportação. Tal constatação, como coloca Langen (2007, p. 8), deve-se aos motivos de escolha de portos pelos embarcadores levantados na pesquisa, cujos principais motivos foram: (i) localização geográfica dos portos; (ii) número de escalas e rotas ofertadas pelos portos; e (iii) conexão com a hinterlândia. Destaque-se ainda que a pesquisa aferiu que custo do transporte é importante, mas não é decisivo (Langen, 2007, p. 8).

61. Tais resultados sobre os motivos que levam a região de influência da Áustria a ser contestável por seis portos, nos termos do trabalho de Langen (2007), ao invés de se concentrar apenas no porto que apresenta o menor custo logístico total, guarda semelhança com o debate realizado na Seção IV.2.2.1 referente à substituibilidade pelo lado da demanda de terminais portuários de contêineres. Naquela discussão, concluiu-se que o custo global da operação representa elemento central para a escolha do terminal portuário, prevalecendo sobre o custo logístico total, haja vista a identificação de outros quesitos mais importantes para a definição do(s) porto(s) a ser(em) utilizado(s) pelo embarcador, a exemplo das várias nuances de nível de serviço e percepção de risco.

62. Nesse cenário, o uso do histórico de evolução do *market share*, avaliando a estabilidade ou a oscilação das participações de mercado dos portos que atendem a uma determinada região, capta, de alguma forma, as variações do custo global da operação dos embarcadores – custo logístico total mais custos indiretos. Por esse motivo, entende-se que o método apresentado nesta seção, avaliação da contestabilidade da região de influência, é mais adequado para a definição do MR geográfico na AIC-TP do que o método apresentado na seção anterior, o TMH referenciado nos custos logísticos totais do embarcador.

IV.2.2.5. Conclusão sobre o método de definição do MR – dimensão geográfica

63. O método a ser utilizado preferencialmente pela AIC-TP para a definição do MR geográfico será o de avaliação da contestabilidade da região de influência, inspirado no trabalho de Langen (2007), com os ajustes propostos por Castro (2015).

IV.3. Possíveis Sobreposições horizontal

64. O terceiro elemento da AIC-TP é a avaliação das possíveis sobreposições horizontais resultantes da nova outorga. Tal avaliação deve levar em conta dois momentos: (i) o MR vigente; e (ii) o MR pós-outorga. Com relação às condições vigentes do MR, cabe levantar o cenário base de competição no mercado, bem como avaliar: (i) a existência de rivalidade efetiva no mesmo; e (ii) eventual existência de condutas anticompetitiva unilaterais

comprovadas ou pelo menos denúncia investigada ou em investigação, referente aos agentes econômicos atuantes no MR.

65. No momento pós-outorga, deverão ser traçados cenários para o ambiente concorrencial, uma vez que, diferentemente de um AC em que se conhece quais agentes econômicos do mercado terão centro decisório unificados, para novas outorgas de terminais portuários, não se sabe qual será o resultado da licitação. Em seguida, deve-se aferir a rivalidade efetiva após a outorga para cada um dos cenários. Dessa forma, devem ser avaliados os seguintes cenários:

- a) nova outorga a um entrante;
- b) nova outorga a incumbente de maior participação de mercado no MR; e
- c) nova outorga a incumbente de “n isma” participação no MR.

66. A análise de rivalidade efetiva tanto do MR vigente quanto dos cenários de MR pós-outorga deve se valer da evolução de *market share* como proxy, complementada preferencialmente com avaliações que abordem: (i) a concentração de mercado via Índice Herfindahl-Hirschman (“HHI”); (ii) uso da capacidade dinâmica dos terminais – disponibilidade de capacidade ociosa; e (iii) previsões de demanda para o horizonte de prazo de vigência de outorga.

67. No que se refere aos limiares de presunção de posição dominante para o mercado de terminais portuários, convém lembrar que, segundo o § 2º do art. 36 da Lei 12.529/2011, o limiar é de 20% de participação de mercado, podendo “(...) ser alterado pelo Cade para setores específicos da economia.”. Já nas licitações de arrendamentos portuários pretéritas, o limiar de presunção de posição dominante especificado nos editais do certame foi de 40% de participação de mercado²², em consonância com os precedentes da Comissão Europeia²³.

68. De qualquer forma, considerando que no mercado de terminais portuários há economias de escala, uso intensivo em capital e limitações de área, geográficas e/ou ambientais para a implantação de novos ativos, os correspondentes MRs dos casos concretos tendem a ser, na maior parte das vezes, oligopólios. Caso se confirme essa tendência, independentemente do limiar estabelecido de participação de mercado para presunção de posição dominante, pode-se considerar, de antemão, que haverá possibilidade de exercício de poder de mercado, nos termos dos referenciais técnicos utilizados pelo Cade na análise de sobreposições horizontais. Por conseguinte, torna-se cabível a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado, a ser materializada pela avaliação da rivalidade efetiva nos cenários de mercado relevante, cuja necessidade já foi identificada acima nesta seção.

69. Nesses termos, para fins da AIC-TP não se considera pertinente estabelecer parâmetros ou mesmo definir limiares de presunção de posição dominante para o mercado de terminais portuários.

²² Vide: LEILÃO Nº 08/2020-ANTAQ - arrendamento da área IQ12. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2067/20210209_Edital_de%20acordo%20com%20Parecer%20005%20-%20IQ12%20v.F%20-%20ap%C3%B3s%20CR01.pdf – acesso em 23/07/2021.

²³ A exemplo do caso COMP/M.1741 — MCI WorldCom/Sprint.

IV.4. Possíveis Integrações Verticais

70. O quarto elemento da AIC-TP é a avaliação das possíveis integrações verticais resultantes da nova outorga. Mais uma vez, a avaliação deve levar em conta dois momentos: (i) o MR vigente; e (ii) o MR pós-outorga. Com relação às condições vigentes, primeiramente deve-se averiguar se há integrações verticais envolvendo o MR de terminais portuários. Caso haja, cabe verificar se consta alguma conduta anticompetitiva comprovada ou pelo menos denúncia investigada ou em investigação referente à integração vertical.

71. Já no MR pós outorga, deve-se aventar os cenários de críveis de surgimento ou reforço de integração vertical no MR. Uma relação de possíveis verticalizações com o mercado de terminais portuário – considerando a referência desembarque / importação é apresentada a seguir:

- À montante:
 - armadores – longo curso e cabotagem;
 - gestão do acesso aquaviários (Autoridade Portuária);
- À jusante:
 - transporte ferroviário - concessionária;
 - transporte rodoviário – concessionária;
 - transporte dutoviário – infraestrutura e operação;
 - operadores logísticos;
 - Terminais Retroportuários Alfandegados (TRAs) - armazenagem;
 - outros terminais portuários – armazenagem.

72. De acordo com recomendação do Cade, deve-se utilizar o conceito de grupo econômico para identificar os players relevantes nos mercados verticalmente integrados envolvidos, ampliando assim o espectro da análise para além dos agentes diretamente relacionados com o mercado de terminais portuários, com o intento de se obter um cenário concorrencial mais acurado. No entendimento do órgão antitruste, ao se avaliar os grupos econômicos:

“(...) pode-se identificar relações entre empresas que tendem a arrefecer a concorrência em um determinado mercado relevante, como nos casos em que haja um relação de controle societário entre duas empresas; que duas ou mais empresas tenham o mesmo controlador; existência de participações societárias minoritárias que permitam influência relevante sobre a atuação de uma empresa; ou, ainda, situações em que haja a possibilidade de acesso a informações concorrencialmente sensíveis de um concorrente.

73. Nessa linha, havendo cenários de críveis de surgimento ou reforço de integração vertical no MR, demanda-se a realização de análise de capacidade e incentivos do cenário da empresa verticalmente integrada para fechamento de mercado, que deve observar:

Guia AIC-TP

- a) posição dominante do agente econômico investigado, o que exige: (i) definição de MR; e (ii) quando for o caso, avaliação das condições concorrenciais efetivas;
- b) com relação à possibilidade ou capacidade de fechamento do mercado, torna-se necessário verificar itens como: (i) participação de mercado da empresa integrada verticalmente; (ii) custos de troca para recorrer a um fornecedor alternativo - presença de relações de exclusividade ou nível de verticalização de mercado; e (iii) existência de elementos mitigadores como presença de competidores no mercado, capacidade ociosa por parte dos concorrentes, nível de qualidade dos insumos alternativos, baixos custos de troca, dentre outros; e
- c) no que se refere à probabilidade ou incentivos da empresa integrada à efetivamente fechar o mercado, há necessidade de analisar: (i) rentabilidade da estratégia; (ii) existência de um trade-off - abre-se mão de receitas em um mercado na expectativa de recuperação em outro mercado; (iii) custo de oportunidade da estratégia - a depender da margem de receitas à montante; (iv) grau de retorno em caso de sucesso da estratégia - a depender da margem de receitas à jusante; (v) capacidade de promover um desvio da demanda dos concorrentes para a empresa integrada; e (vi) existência de elementos mitigadores como margem elevada à montante - alto custo de oportunidade das vendas recusadas, baixa margem de lucro à jusante - vale a pena manter vendas para concorrentes, baixa capacidade de desviar a demanda para a empresa integrada - custo do insumo pequeno frente ao total do produto ou baixa substituíbilidade entre os concorrentes, dentre outros.

IV.5. Possíveis riscos à competição no leilão

74. O foco dos quatro elementos da AIC-TP apresentados até o momento refere-se à competição entre agentes de mercado após o leilão - ambiente concorrencial saudável, pós-outorga. Não obstante, a presente metodologia deve zelar também pela concorrência no leilão, na disputa pelo objeto licitado. As avaliações das etapas anteriores da AIC-TP, sobretudo, a caracterização da cadeia produtiva afeta ao terminal e as possíveis integrações verticais, pela ótica de grupos econômicos integrados à operação de terminais portuários, indicarão possíveis riscos à competitividade na licitação do ativo a ser outorgado.

75. Nessa linha, demanda-se a realização de análise específica que avalie os custos e os benefícios de se cercear a liberdade de participação no certame de agentes econômicos, individuais ou em consórcio, em prol da concorrência pelo objeto da licitação.

IV.6. Contribuições do Cade ao Guia AIC-TP

76. Em sua manifestação sobre a minuta do Guia AIC-TP, o Cade apontou um conjunto de aspectos para o aperfeiçoamento da análise a ser orientada por este guia. Dentre elas, o conselho destacou dois aspectos

preocupações concorrenciais referentes ao mercado de terminais portuários: (i) integrações verticais – cujas recomendações já se mostram contempladas na Seção IV.4; e (ii) formação de consórcios entre empresas para participação em licitações. Destacam-se também as contribuições referentes às medidas para mitigar problemas concorrenciais decorrentes de outorgas de terminais portuários – a ser exposta na Seção IV.7. O órgão antitruste apresenta ainda recomendações sobre licitações competitivas. Por fim, o Cade externou seu posicionamento sobre eventuais restrições a participações de agentes econômicos na licitação para fins concorrenciais.

IV.6.1. Formação de consórcios

77. Quanto à formação de consórcios, o Cade teceu uma série de considerações sobre o tema. O caso de formação de consórcios entre empresas para licitação de terminais portuários, promovidas pela Administração Pública, enquadra-se na exceção prevista no parágrafo único do art. 90 da Lei nº 12.512/2011²⁴ de que todas as operações relativas a consórcios devem ser submetidas à avaliação do Cade. O consórcio, por ser um acordo associativo²⁵, representa item de preocupação concorrencial. Isso porque, a despeito das vantagens conhecidas desse arranjo entre empresas, é possível que a formação de consórcios leve ao uso de estratégias anticoncorrenciais por parte das consorciadas, como pode visualizado no quadro abaixo:

Vantagens da formação de consórcios	Desvantagens da formação de consórcios
1. Possibilidade do aumento do número de participantes em certames , especialmente em casos de grandes contratações, nas quais uma empresa isoladamente não teria condições de fornecer o bem e/ou o serviço licitado	1. Possibilidade de práticas de divisão de mercado acordadas previamente entre concorrentes que possuem capacidade técnica e financeira para, isoladamente, prestarem o serviço e/ou fornecerem o produto licitado. Isso leva à redução da competitividade do certame visto que potenciais concorrentes suprimem suas propostas individuais, passando a formar um consórcio que aloca parcelas do objeto licitado às consorciadas
2. Possibilidade de incentivo à participação de empresas entrantes ou de menor porte no mercado e, com isso, compensar a substancial vantagem competitiva de empresas capazes de apresentar propostas individuais	2. Possibilidade de acordo entre empresas com relação à definição dos ganhadores de licitações em situações em que haja certa previsibilidade de ocorrência dos certames e que os produtos sejam similares entre si;
3. Eventuais vantagens providas da conjugação de esforços e expertise de empresas reunidas em consórcio como redução de custos, aumento da qualidade de produtos e/ou serviços e ganhos de	3. Possibilidade de incentivos a condutas anticoncorrenciais por parte das empresas consorciadas a exemplo da conduta coordenada entre concorrentes diretos, práticas discriminatórias na oferta de produtos e/ou serviços;

²⁴ “Art. 90 Para os efeitos do art. 88 desta Lei, realiza-se um ato de concentração quando: (...) IV - 2 (duas) ou mais empresas celebram contrato associativo, consórcio ou joint venture. Parágrafo único. Não serão considerados atos de concentração, para os efeitos do disposto no art. 88 desta Lei, os descritos no inciso IV do caput, quando destinados às licitações promovidas pela administração pública direta e indireta e aos contratos delas decorrentes.”

²⁵ Acordos (contratos) associativos são definidos pelo Cade nos termos do caput do art. 2º da Resolução Cade nº 17/2016, a saber: “Art. 2º Considera-se associativos quaisquer contratos com duração igual ou superior a 2 (dois) anos (2) que estabeleçam empreendimento comum para exploração de atividade econômica, desde que, cumulativamente: I - o contrato estabeleça o compartilhamento dos riscos e resultados da atividade econômica que constitua o seu objeto; e II - as partes contratantes sejam concorrentes no mercado relevante objeto do contrato.”

Guia AIC-TP

eficiência na execução do contrato, o que pode permitir uma proposta mais vantajosa à Administração Pública;	
4. Facilidades de interação, por parte do contratante, com apenas um interlocutor, ou seja, o líder do consórcio.	4. Possibilidade de aumento de preços ou de propostas menos vantajosas para a Administração Pública , dada a diminuição da concorrência nos certames.

Quadro 3 – Vantagens e desvantagens da formação de consórcios em licitações da Administração Pública

Fonte: Elaboração interna, a partir de informações do Cade²⁶.

78. Por conseguinte, faz-se necessário apurar a potencialidade lesiva de cada operação de consórcio, tanto em caso de da união entre concorrentes diretos, de forma horizontal, quanto em relação a integrações verticais entre agentes econômicos. Conforme passagem transcrita no documento do Cade:

*“A **formação de consórcios** é, portanto, **prática admitida legalmente e, quando adotada dentro dos parâmetros legais e em benefício da lógica de aumento da competitividade**, constitui instrumento **importante para a realização de determinadas licitações e execução de certos contratos que sejam técnica ou economicamente mais complexos**. (Nota Técnica nº 5/2021/CGAA4/SGA1/SG/CADE, de 05/03/2021, referente ao PA nº 08700.011835/2015-02)”* (grifos nossos)

IV.6.2. Recomendações sobre licitações competitivas

79. Com o intento de estimular a participação do máximo de empresas nas licitações, incentivar a entrada de novas empresas e evitar cláusulas restritivas, o Cade emitiu recomendações para o desenho de editais e para processos licitatórios pautadas em boas práticas internacionais, das quais as seguintes são aplicáveis aos ativos objetos da AIC-TP:

- a) quanto a consórcios, deve-se avaliar a adoção de critérios que estimulem a competitividade, de forma a incentivar a participação de "entrantes" no mercado, e também evitando que tal instituto seja utilizado para "redução estratégica da demanda", fato prejudicial para a valoração do ativo, na perspectiva do poder concedente;
- b) avaliar a criação de incentivos para empresas "entrantes" no que tange aos critérios de pontuação para avaliação técnica das propostas;
- c) definição de requisitos e especificações de forma clara e objetiva, evitando cláusulas de restrições desnecessárias que podem afastar competidores;
- d) quando divulgar os resultados de um processo de concessão, considerar cuidadosamente qual informação divulgar, a fim de evitar a divulgação de informações sensíveis à competição;

²⁶ NOTA TÉCNICA Nº 35/2021/DEE/CADE (p. 8).

- e) evitar qualquer tratamento preferencial ou discriminação para uma determinada classe, tipo ou participante; e
- f) quando o risco de colusão é alto, usar o sistema de envelopes fechados (*sealed-bid*) ao invés de lances abertos (*ascending bid*) nos autos.

IV.6.3. Considerações finais das contribuições do Cade

80. Em suas contribuições ao presente processo, o Cade teceu uma série de complementações e oportunidades de melhoria ao Guia AIC-TP em relação ao documento inicial em caráter de minuta²⁷. Importa ressaltar que o referido conselho não apontou necessidade de revisões ou adequações conceituais e/ou metodológicas ao documento proposto, em aspectos como definição do mercado relevante geográfico ou definição de presunção de poder de mercado para sobreposição horizontal. Dessa forma, depreende-se que os referenciais técnicos do Guia AIC-TP mostram-se em consonância com a boa técnica de análise antitruste.

81. O seguinte posicionamento do Cade resume a visão geral do órgão sobre os resultados e efeitos das AIC-TPs em casos concretos:

“Nesse contexto de dificuldade de se calibrar a intervenção para garantir que seus efeitos restrinjam-se a neutralizar os efeitos concorrenciais negativos projetados e de necessidade de se ampliar o número de concorrentes nos certames de licitação, a inserção de regras restritivas em leilões de outorga de terminais portuários deve ser considerada com a máxima cautela, e as regras propostas devem se restringir à mínima intervenção necessária para que a própria regra não acabe por restringir a concorrência ou limitar a eficiência dos mercados.” (grifos nossos)

82. Por fim, ressalte-se que a colaboração dada pelo Cade ao Guia AIC-TP não afasta a competência legal do referido órgão antitruste de atuação em casos de infrações à ordem econômica que possuam alguma relação com outorgas avaliadas pelo crivo da AIC-TP, segundo as palavras do próprio Cade:

“A manifestação do Cade na presente Nota Técnica visa contribuir com o referido guia com comentários e subsídios sobre metodologias de análise no âmbito da política de defesa da concorrência, os quais poderão ou não ser adotados pelo Ministério da Infraestrutura. Destaca-se, portanto, que a presente manifestação não vincula o Cade em relação a possíveis casos de atos de concentração ou investigações de condutas anticompetitivas que estejam sendo ou venham futuramente a ser analisadas por esta autoridade de defesa da concorrência.”

²⁷ Encaminhado ao órgão antitruste pelo OFÍCIO Nº 268/2021/DNOP/SNPTA, de 13/10/2021 (SEI MInfra nº 4703443).

IV.7. Conclusão e encaminhamentos

83. O último elemento da AIC-TP é sua conclusão que deve se posicionar sobre o propósito da referida análise: se o terminal portuário a ser outorgado enseja preocupações concorrenciais, seja quanto ao leilão em si, seja quanto ao ambiente concorrencial pós-outorga. Caso a resposta seja negativa, o encaminhamento será no sentido de não se estabelecer restrições à participação de agentes na licitação. Se a resposta for positiva, o encaminhamento proporá regra de restrição ou vedação a participação de agentes na licitação, individualmente e/ou em consórcio ou medidas mitigadoras das preocupações concorrenciais verificadas em caso concreto, a serem previstas em edital e/ou em contrato.

84. Dentre as possibilidades de restrição à participação de agentes econômicos e de medidas mitigadoras das preocupações concorrenciais, vislumbram-se ações como: (i) a necessidade de desinvestimentos, (ii) a imposição de limitações pontuais à formação de consórcios por uma determinada empresa; ou (iii) medidas que interfiram na liberdade quanto à constituição societária de um determinado proponente da licitação. Somente a avaliação dos casos permitirá definir os arranjos de restrição à participação de agentes econômicos mais adequados à finalidade da análise de promoção da competição nas novas outorgas de terminais portuários.

85. Quanto aos desinvestimentos de ativos, o Cade acrescentou que as instituições promotoras da licitação devem observar:

- a) o prazo para desinvestimento - que deve ser adequado à previsão da data de realização do leilão;
- b) a possibilidade de desinvestimento em um prazo que se estenda para além da data do leilão, mediante um acordo com a empresa interessada, implicará a necessidade de monitoramento do cumprimento do acordo, além de enfrentar incertezas quanto à viabilidade da venda dos ativos em questão;
- c) o desinvestimento de ativos pode resultar na necessidade de análise e aprovação por outros órgãos públicos, como agências reguladoras e o próprio Cade, caso se trate de um ato de concentração; e
- d) há que se verificar o efeito do desinvestimento sobre outros mercados, considerando a troca de agentes econômicos.

86. Sobre as limitações pontuais à formação de consórcios e medidas que interfiram na liberdade quanto à constituição societária de um determinado proponente da licitação, o órgão antitruste fez as seguintes observações:

- a) consórcios podem viabilizar a participação de investidores de menor porte que não teriam a capacidade de concorrer isoladamente;
- b) há dificuldade, reconhecida no próprio Guia AIC-TP, de se estabelecer um parâmetro de participação de mercado que atingiria exatamente os agentes do mercado que poderiam adquirir poder de mercado excessivo, caso vençam o leilão;
- c) há possibilidade de contestação da regra sob alegação de discriminação de agentes; e

Guia AIC-TP

- d) há necessidade de se avaliar se a restrição da participação de um agente ou grupo de agentes econômicos poderá favorecer direta ou indiretamente outros concorrentes, que também poderão vir a alcançar um poder de mercado significativo.

87. O Cade recomendou, por fim, com vistas a auxiliar no desenho de intervenções no mercado que busquem neutralizar efeitos concorrenciais negativos, o uso do "Guia de Remédios Antitruste" do órgão antitruste, que se calca em princípios como proporcionalidade, tempestividade, factibilidade e verificabilidade.

Referências

ANTAQ - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Glossário. Brasília: Antaq, 2011. Disponível em: http://infraestrutura.gov.br/images/GLOSSARIO/Glossario_ANTAQ_marco_2011.pdf. Acesso em: 19/03/2020.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) 2019: Sumário Executivo. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://antigo.infraestrutura.gov.br/images/2020/03/2.14.pdf>. Acesso em: 18/09/2021.

CADE - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal 2016 do Cade. Brasília, 2016.

CADE - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Cadernos Cade – Mercados de Serviços Portuários. Brasília, 2017.

CADE - CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. NOTA TÉCNICA Nº 35/2021/DEE/CADE, de 26/11/2021 (SEI Cade nº 0978414), Brasília, 2021.

CASTRO, Ana Beatriz de Oliveira. Análise Crítica e Métodos para Avaliação da Competição Portuária entre Terminais de Contêineres. Dissertação (Mestrado) - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo Departamento de Engenharia Naval e Oceânica. São Paulo, 2015.

ILOS. Portos 2021 - Avaliação de Demanda e Capacidade do Segmento Portuário de Contêineres no Brasil. 2013

Langen, de, P. W. (2007). Port competition and selection in contestable hinterlands: the case of Austria. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 7(1), 1-14.

LOPES, Adriano; Souza, Fabio et al. Exportação de Algodão Via Porto de Salvador - Estudo de viabilidade econômica e comparativo do cenário atual. Conclusão do Programa de Especialização em Gestão de Negócios da Fundação Dom Cabral. Salvador, 2018.

OECD. (2011). Policy Roundtables: Competition in Ports and Port Services.

PINHEIRO, Bruno; MATTOS César. Mercado Relevante Geográfico no Setor Portuário Brasileiro. In *Revista Reflexões – Ensaios sobre a Regulação do Setor Aquaviário Brasileiro*, Ano I – nº 01 – Antaq – Dezembro/2019, p. 47 a 63.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade
Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade

PARECER SEI Nº 5612/2022/ME

Assunto: Audiência Pública ANTAQ nº 05/2022 - Obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento dos documentos técnicos e jurídicos, relativos à realização de certame licitatório referente à concessão do Porto de Itajaí-SC

Acesso: Público.

Processo SEI nº 10099.100196/2022-67

1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Avalia-se a proposta de concessão do Porto Organizado de Itajaí- SC em Audiência Pública realizada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ.
2. Trata-se da análise da documentação, materializada por meio de Minutas de Edital, Contrato e demais documentos disponibilizados pela ANTAQ, com foco no modelo regulatório adotado e sua interface com questões concorrenciais, além de análise de onerosidade regulatória.
3. A Concessão visa a assegurar maior eficiência na exploração do Porto de Itajaí, seja de um ponto de vista operacional, seja viabilizando os requeridos investimentos para modernização do Porto. Para tanto, considera-se que o modelo da concessão associada à desestatização seria o denominado de “porto privado de serviços” (*private service port*).
4. A despeito do mérito da proposta de modelagem, a análise das questões de natureza concorrential e regulatória envolvidas levou à identificação de aspectos passíveis de aprimoramento da proposta, na forma de **4 contribuições** apresentadas nos **parágrafos 34, 35, 59 e 66** deste Parecer.
5. Trata-se de manifestação em conformidade com as atribuições da Secretaria relativas à promoção da concorrência e outros incentivos à eficiência econômica constantes na Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019.

2 DA ANÁLISE

2.1 DA FUNDAMENTAÇÃO NORMATIVA

6. O Porto Organizado de Itajaí, localizado no Estado de Santa Catarina, e os serviços públicos portuários a este relacionados, foram qualificados para fins de desestatização no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos, da Presidência da República – PPI, por do Decreto nº 10.484, de 10 de setembro de 2020.
7. Quanto à modalidade a ser adotada para o processo de concessão, o art. 20 do Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta a Lei no 12.815, de 5 de junho de 2013, “Lei dos Portos”, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias, prevê que:

Art. 20. O objeto do contrato de concessão poderá abranger:

I - o desempenho das funções da administração do porto e a exploração direta e indireta das instalações portuárias;

II - o desempenho das funções da administração do porto e a exploração indireta das instalações portuárias, vedada a sua exploração direta; ou

III - o desempenho, total ou parcial, das funções de administração do porto, vedada a exploração das instalações portuárias.

8. No caso em tela aplica-se o modelo do inciso I acima, que pode ser caracterizado como “porto privado de serviços” (*private service port*), mesmo modelo utilizado no Porto de São Sebastião – SP. Ressalte-se que tal modelo é distinto daquele proposto para o caso da Desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA e concessão associada do Porto de Vitória e Barra do Riacho – ES, bem como o utilizado na Desestatização da Santos Port Authority S. A. – SPA e concessão associada do Porto Organizado de Santos – SP, que é aquele do inciso II acima, qual seja, o “landlord privado” (*private landlord port*). Uma breve discussão do modelo de gestão portuária adotado será realizada na Subseção 2.3 abaixo.
9. Quanto à realização do certame licitatório relativo à Concessão, a ANTAQ, nos termos dos artigos 23 e 27 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, constitui-se como a responsável pela regulação e fiscalização dos portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas e a exploração da infraestrutura aquaviária federal, tendo como atribuições a elaboração de editais e instrumentos de convocação e a promoção dos procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias, de acordo com as diretrizes do Poder Concedente, no caso a União, representada pelo Ministério da Infraestrutura - MInfra.

2.2 CARACTERÍSTICAS GERAIS DA PROPOSTA DE CONCESSÃO

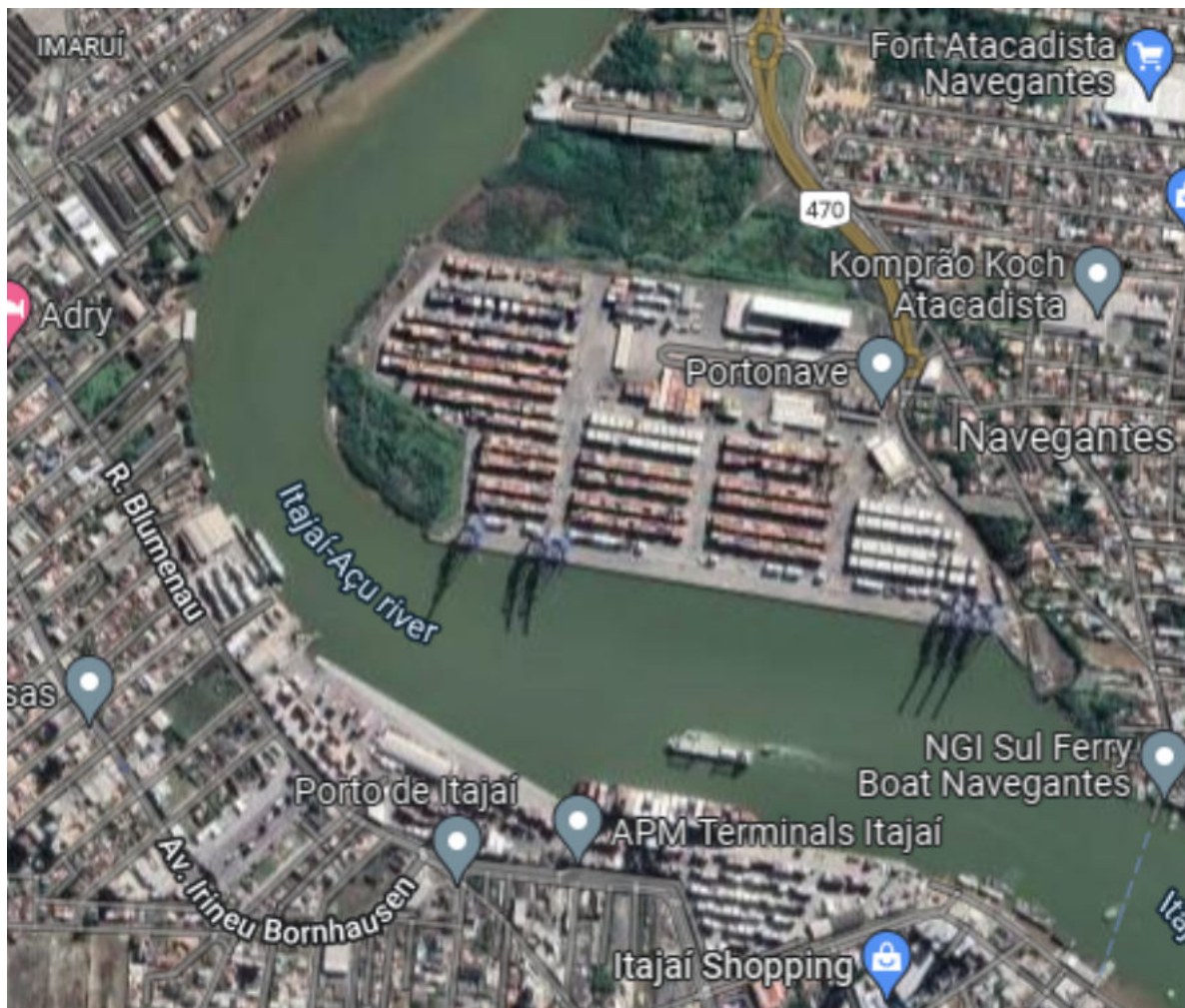
10. O Complexo Portuário de Itajaí é localizado nos Municípios de Itajaí e Navegantes no Estado Santa Catarina – SC e integra o *Cluster* Portuário Itajaí-Ibituba^[1], em conjunto com o Complexo Portuário de Ibituba. Conforme descrito na Seção A do “Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA”, realizado pela Empresa de Planejamento e Logística S. A. – EPL, o Complexo Portuário de Itajaí^[2] compreende o Porto Organizado (Público) objeto da concessão, bem como seis Terminais de Uso Privado – TUPs, com destaque para o TUP Portonave localizado no Município de Navegantes – SC, conforme pode ser visto nas figuras abaixo:

Figura 1: Complexo Portuário de Itajaí



Fonte: EPL - EVTEA – Seção A – p. 5)

Figura 2: Porto Organizado de Itajaí e TUP Portonave



Fonte: Google Maps.

11. O Porto Organizado (Público) de Itajaí é atualmente administrado por uma autarquia Municipal, a Superintendência do Porto de Itajaí^[3]. O Porto atua tanto na movimentação de carga solta unitizada, veículos, passageiros e, com maior destaque, contêineres, sendo esta última carga a principal vocação do Porto, sendo as demais muito inferiores comparativamente. Trata-se de um porto de pequeno a médio porte, tendo movimentado 448 mil toneladas de mercadorias em 2021^[4] e possuindo apenas um terminal arrendado à APM Terminals, pertencente ao Grupo Maersk, principal armador do mercado mundial de contêineres^[5]. Para efeito de comparação, o Porto de Santos, principal Porto Organizado do País, movimentou 7,351 milhões de toneladas^[6], em 2021 e possui 39 Terminais^[7]. Não obstante seu porte algo reduzido, o Porto Organizado de Itajaí tem participação relevante do Estado de Santa Catarina no segmento de contêineres que responde pela quase totalidade da carga movimentada no Porto^[8]. Esta atuação em contêineres se desdobra ainda em refrigerados e não refrigerados, cabotagem e longo curso (internacional), bem como em atividades de armazenagem, exercidas pelo Terminal da APM e pela própria Autoridade Portuária Superintendência do Porto de Itajaí, autarquia estadual^[9].

12. Quanto aos TUPs que atuam no Complexo Portuário, apenas o TUP Portonave tem atuação relevante, tendo os demais uma atuação comparativamente muito inferior. Para ilustrar esse ponto, considerando o total de cargas em volume movimentadas no Complexo Portuário em 2020, 99,2% dessa carga em volume se deu no segmento de contêineres onde apenas atuam o Porto Organizado e o TUP Portonave^[10], sendo as demais cargas onde atuam os TUPs responsáveis por apenas 0,8% da carga total do Complexo em volume. Tais TUPs localizados mais acima no Rio Itajaí-Açu inclusive não podem ser atendidos por embarcações de grande porte^[11]. Assim, pode-se afirmar que os demais TUPs do Complexo Portuário de Itajaí não são capazes de exercer qualquer contestação relevante ao Porto de Itajaí ou ao TUP Portonave, sendo, portanto, desconsiderados nas análises subsequentes.

13. A área disponível para a concessão compreende quatro berços de atracação e um píer turístico para a movimentação de passageiros, conforme apresentado na figura e tabela abaixo:

Figura 3: Porto Organizado de Itajaí com berços de atracação



Fonte: EPL (2021) - EVTEA – Seção A - Apresentação, p. 12.

Tabela 1 – Características dos Berços do Porto de Itajaí

Berço	Destinação	Características Construtivas	Estado de Conserv.	Comprim. (m)
1	Contêiner, carga unitizada e veículos	Estacas de concreto armado com cortina fechada	Ótimo	285,00
2	Contêiner, carga unitizada e veículos	Estacas de concreto armado com cortina fechada	Ótimo	272,30
3	Contêiner, carga unitizada e veículos	Estacas de concreto armado com cortina fechada	Ótimo	210,00
4	Contêiner, carga unitizada e veículos	Estacas de concreto armado com cortina fechada	Ótimo	280,00
Pier Turístico	Passageiros	Píer tipo Dinamarquês sobre estacas, apoio com dolphins de atracação	Ótimo	78,00

Fonte: EPL (2021) – EVTEA – Seção A - Apresentação, p. 12.

14. Além dos berços de atracação, o porto possui instalações de armazenagem, operadas tanto pela APM, que opera o único terminal arrendado, como pela própria Superintendência do Porto de Itajaí conforme apresentado abaixo:

Tabela 2 – Características das Instalações de Armazenagem do Porto de Itajaí

IA	Respons.	Instalação	Destinação	Área (m ²)	Conserv.	Tomadas Reefer	Capacidade Estática
1	SPI	Armazém	Carga Geral	4.800,00	Regular	-	12.960 m ³
		Pátio	Contêin. e Carga Geral	65.649,26	Boa	628	2.132 TEUs
2	APMT	Armazém	Carga Geral	2.293,16	Boa	-	4.142 m ³
		Pátio	Contêin. e Carga Geral	77.653,26	Boa	1395	6.400 TEUs
3	SPI (RAC)	Pátio	Contêiner	24.308,55	Boa	352	3.260 TEUs
4	SPI (Valeport)	Pátio	Contêiner	14.557,37	Boa	5	1.660 TEUs

Fonte: EPL (2021) – EVTEA – Seção A - Apresentação, p. 13.

15. Trata-se de **projeto brownfield**, em área previamente ocupada por estruturas permanentes existentes, podendo estas serem demolidas ou adaptadas. O futuro arrendatário deverá realizar investimentos em instalações e equipamentos necessários para operação, que incluem, no mínimo ^[12]:

- Sistema Aquaviário
 - Remoção parcial/adequações de estruturas na margem do canal em Navegantes;
 - Remoção de casco soçobrado do navio Pallas;
 - Implantação do VTS (Vessel Traffic Service);
 - Reposicionamento do guia corrente próximo à Prefeitura de Navegantes;
 - Remoção do espigão transversal de Navegantes próximo à rua Presidente Nereu Ramos;
 - Dragagem do canal de acesso, bacias de evolução e berços de atracação para cota de -16m;
 - Readequação Molhe Norte (fase 02) e retirada do espigão transversal; e
 - Implantação do novo pier turístico, terminal de passageiros e correspondente dragagem de implantação.
- Sistema de Acostagem
 - Dolfim de amarração na extremidade do Berço 1;
 - Remoção de dolfim de amarração oeste do Pier de Passageiros;
 - Novo dolfim de amarração oeste para o Pier de passageiros;
 - Novas defensas nos berços 1, 2, 3 e 4;
 - Implantação de segunda linha de trilhos para STS nos Berços 1, 2, 3 e 4; e
 - Contenção da margem direita do canal em trecho ao longo da Avenida Prefeito Paulo Bauer com cortina de estacas prancha.
- Estruturas Retroportuárias
 - Aquisição da área da Braskarne e sua adequação;
 - Aquisição da área da Valeport;
 - Aquisição de Estruturas retroárea para ampliação e sua adequação;
 - Demolição do Armazém 3 e adequação do pátio;
 - Nova rede de drenagem e melhorias no pavimento (área pública);
 - Adequação de faixa de cais do pátio ao longo dos berços 3 e 4, contemplando extensão de cais na extremidade noroeste do berço 4;
 - Demolição de edificação da área arrendada e Gates (APMT);
 - Demolição de edificação da SPI e Gates (Cais Público);
 - Demolição de edificação (galpão) da Braskarne;
 - Execução do novo prédio administrativo e Gates de acesso; e
 - Execução das vigas de rolamento dos RTG's (Rubber Tyred Gantry Crane).
- Equipamentos
 - Aquisição de novos equipamentos para embarque e desembarque de contêineres;
 - Aquisição de novos equipamentos para operação de contêineres; e
 - Plataformas tomadas para container reefer.

16. O valor global estimado do Contrato de Concessão a partir das receitas a serem auferidas é de **R\$ 29 bilhões** (o que inclui tanto a atividade de Autoridade Portuária como de prestação de serviços portuários). O prazo para a Concessão proposta é de **35 anos**, estabelecido, segundo o Ministério da Infraestrutura - Minfra ^[13], de forma a comportar os investimentos necessários para operação da área, mantendo-se valores razoáveis para as outorgas fixas e variáveis. Destaque-se que o Item 4.2 (p.12) da minuta de Contrato prevê a possibilidade de prorrogação do contrato de arrendamento por sucessivas vezes, até o limite de 70 anos.

17. De acordo com a Empresa de Planejamento e Logística - EPL ^[14] a proposta de modelagem baseia-se em estudo elaborado pela equipe técnica própria da EPL tendo como base parâmetros utilizados da desestatização da CODESA – Companhia Docas do Espírito Santo. Destaque-se que a EPL será ressarcida pelos custos incorridos na elaboração do projeto, conforme previsão constante do art. 21 da Lei nº 8.987. de 13 de fevereiro de 1995, no valor de **R\$ 5.166.098,02** (cinco milhões, cento e sessenta e seis mil, noventa e oito reais e dois centavos), nos termos do Item 6.2.2 da minuta de Edital (p. 37).

18. Quanto ao critério de julgamento da proposta vencedora, o Item 5.12 (p. 33) da minuta de Edital estabelece o maior valor de outorga a ser pago à Autoridade Portuária pela cessão onerosa da área do Arrendamento. *In verbis*:

5.12. O critério de julgamento do Leilão é o de maior Valor de Outorga, devendo o montante ser apresentado em reais, com no máximo 2 (duas) casas decimais.

19. Na hipótese de existência de duas ou mais propostas, os Itens 5.16 a 5.21 (p.33-34) da minuta de Edital preveem a realização de leilão em viva-voz, desde que as ofertas das Proponentes classificadas estejam entre as 3 maiores propostas ou o seu valor seja igual ou superior a 90% da maior proposta. O valor da outorga deverá ser pago em uma única parcela antes da assinatura do contrato nos termos do Item .6.1 (p. 12) da minuta de Contrato.

20. Além do pagamento do valor de Outorga, a futura concessionária deverá realizar pagamentos de contribuição fixa no valor de R\$ 35,876 milhões anuais e arrendamento variável, no valor de R\$ 52,57/TEU na movimentação de contêineres e R\$ 4,78 por tonelada de qualquer outra carga movimentada, nos termos do Item 6.2.1 (p. 12-13) da minuta de Contrato. De acordo com a documentação disponibilizada ^[15], para fins de modelagem, foi utilizada a taxa WACC estabelecida em modelagem própria da EPL ^[16] que se utilizou de parâmetros da concessão da CODESA que estabeleceu o valor da taxa de desconto em 8,73% a.a. em termos reais e em moeda local (R\$).

21. Além disso, destaque-se que o Contrato prevê que as contribuições fixa e variáveis acima serão depositadas em **Contas Vinculadas**, a serem aplicadas em títulos do Tesouro Nacional indexados à taxa SELIC, conforme Item 11 das Minuta de Contrato (p. 19-21). Tais valores nas Contas Vinculadas podem

ser utilizados para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato por qualquer motivo que seja de responsabilidade do Poder Concedente. Isso significa que tais reequilíbrios podem ocorrer sem elevação de tarifas, por exemplo, no caso de novos investimentos que não tenham sido previstos no contrato original. Trata-se de mecanismo que evita a ocorrência de choques tarifários que seriam absorvidos pelos usuários do porto, que passam a ser suportados formalmente pelas Contas Vinculadas (o que acaba reduzir o valor atribuível ao Poder Concedente), apesar de, na verdade, todo e qualquer valor exigido sempre terminar por ser suportado pelas tarifas e, portanto, pelos usuários do Porto, mesmo que indiretamente. O que ocorre neste caso é que um valor que poderia ser arrecadado pelo Poder Concedente na forma de maior Outorga passa a ser utilizado para custear eventuais reequilíbrios e evitam-se choques tarifários. Ressalte-se que ao final da Concessão, o valor das Contas será transferido ao Poder Concedente.

22. Relativamente aos cenários de demanda utilizados na modelagem, os estudos^[17] utilizaram inicialmente de um critério macro de estimativa de demanda relativa ao Complexo Portuário de Itajaí e de forma micro relativa às parcelas a serem capturadas pelo Porto de Itajaí e pelos TUPs no Complexo Portuário. As fontes utilizadas para embasar as projeções foram^[18]:

- Anuário Estatístico – Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ;
- Comexstats, do Ministério da Economia;
- Plano Nacional de Logística 2035 e 2050 – dados preliminares – ano base: 2018;
- Plano Mestre do Porto Organizado de Itajaí (2018);
- Informações estatísticas disponibilizadas pela Superintendência do Porto de Itajaí – SPI;
- Relatório de Transações e Avaliação de Negócio, realizado pelo Consórcio Demarest/Exe
- Engenharia/Mind;
- Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Itajaí (2019);
- Regulamento de Exploração Portuária do Porto de Itajaí (2020).
- Outras informações públicas referenciadas.

23. Assim, para a demanda macro do Complexo Portuário como um todo foi projetada:

Tabela 3 – Macrodemanda Projetada para o Complexo Portuário

Ano	Contêiner	Passageiros	Granéis Líquidos - Soda Cáustica	Carga Geral	Total TpB
2023	103.939.524	84.538	44.461	142.883	104.211.406
2024	109.853.927	84.538	44.839	145.037	110.128.341
2025	116.104.874	91.041	46.383	154.032	116.396.330
2026	118.528.965	91.041	47.127	157.170	118.824.303
2027	121.003.666	91.041	47.731	159.729	121.302.168
2028	123.530.036	91.041	48.220	161.809	123.831.107
2029	126.109.153	91.041	48.615	163.494	126.412.303
2030	128.742.117	104.047	50.227	170.424	129.066.815
2031	131.430.054	104.047	52.348	173.651	131.760.100
2032	134.174.111	104.047	54.130	176.278	134.508.566
2033	136.975.459	104.047	55.615	178.410	137.313.530
2034	139.835.295	104.047	56.840	180.134	140.176.316
2035	142.754.840	104.047	62.110	187.204	143.108.202
2036	145.735.341	104.047	62.853	190.139	146.092.380
2037	148.778.070	104.047	63.454	192.521	149.138.092
2038	151.884.327	104.047	63.938	194.449	152.246.761
2039	155.055.437	104.047	64.329	196.006	155.419.818
2040	158.292.755	110.550	65.914	202.363	158.671.582
2041	161.597.664	110.550	66.665	205.120	161.979.999
2042	164.971.574	110.550	67.272	207.354	165.356.749
2043	168.415.925	110.550	67.762	209.159	168.803.395
2044	171.932.190	110.550	68.156	210.614	172.321.510
2045	175.521.869	110.550	69.756	216.543	175.918.717
2046	179.186.495	110.550	70.505	219.288	179.586.837
2047	182.927.632	110.550	71.110	221.510	183.330.802
2048	186.746.879	110.550	71.598	223.305	187.152.331
2049	190.645.865	110.550	71.991	224.751	191.053.157
2050	194.626.257	110.550	73.584	230.633	195.041.024
2051	198.689.753	110.550	74.336	233.383	199.108.021
2052	202.838.088	110.550	74.943	235.608	203.259.188
2053	207.073.034	110.550	75.431	237.403	207.496.418
2054	211.396.400	110.550	75.825	238.849	211.821.623
2055	215.810.030	110.550	77.419	244.725	216.242.724
2056	220.315.811	110.550	78.171	247.479	220.752.010
2057	224.915.665	110.550	78.778	249.705	225.354.697

Fonte: EPL (2021) - EVTEA – Seção B – Estudos de Mercado, p. 34.

24. Já a demanda micro do Complexo Portuário de Itajaí foi projetada como sendo:

Tabela 4 – Microdemanda Projetada para o Complexo Portuário

Macrodemanda - Contêineres			Share		Microdemanda – Contêineres					Capacidade do Complexo
Ano do Contrato	Ano	Total TEU's (A)	Itajaí	Portonave	Itajaí - Capacidade	Captura Itajaí	Portonave - Capacidade	Captura Portonave	Captura Complexo (B)	Captura da Macrodemanda (B/A)
Ano 1	2023	1.625.296	35,90%	64,10%	560.000	560.000	1.000.000	1.000.000	1.560.000	96%
Ano 2	2024	1.717.779	35,90%	64,10%	560.000	560.000	1.000.000	1.000.000	1.560.000	91%
Ano 3	2025	1.815.525	35,90%	64,10%	560.000	560.000	1.000.000	1.000.000	1.560.000	86%
Ano 4	2026	1.853.431	42,86%	57,14%	900.000	794.327	1.200.000	1.059.103	1.853.431	100%
Ano 5	2027	1.892.127	42,86%	57,14%	900.000	810.912	1.200.000	1.081.216	1.892.127	100%
Ano 6	2028	1.931.632	42,86%	57,14%	900.000	827.842	1.200.000	1.103.790	1.931.632	100%
Ano 7	2029	1.971.961	42,86%	57,14%	1.050.000	845.126	1.400.000	1.126.835	1.971.961	100%
Ano 8	2030	2.013.133	42,86%	57,14%	1.050.000	862.771	1.400.000	1.150.362	2.013.133	100%
Ano 9	2031	2.055.164	42,86%	57,14%	1.050.000	880.785	1.400.000	1.174.379	2.055.164	100%
Ano 10	2032	2.098.073	46,15%	53,85%	1.200.000	968.341	1.400.000	1.129.731	2.098.073	100%
Ano 11	2033	2.141.877	46,15%	53,85%	1.200.000	988.559	1.400.000	1.153.319	2.141.877	100%
Ano 12	2034	2.186.596	46,15%	53,85%	1.200.000	1.009.198	1.400.000	1.177.398	2.186.596	100%
Ano 13	2035	2.232.249	46,15%	53,85%	1.200.000	1.030.269	1.400.000	1.201.980	2.232.249	100%
Ano 14	2036	2.278.855	46,15%	53,85%	1.200.000	1.051.779	1.400.000	1.227.076	2.278.855	100%
Ano 15	2037	2.326.434	46,15%	53,85%	1.200.000	1.073.739	1.400.000	1.252.695	2.326.434	100%
Ano 16	2038	2.375.006	46,15%	53,85%	1.200.000	1.096.157	1.400.000	1.278.850	2.375.006	100%
Ano 17	2039	2.424.593	46,15%	53,85%	1.200.000	1.119.043	1.400.000	1.305.550	2.424.593	100%
Ano 18	2040	2.475.215	46,15%	53,85%	1.200.000	1.142.407	1.400.000	1.332.808	2.475.215	100%
Ano 19	2041	2.526.893	46,15%	53,85%	1.200.000	1.166.258	1.400.000	1.360.635	2.526.893	100%
Ano 20	2042	2.579.651	46,15%	53,85%	1.200.000	1.190.608	1.400.000	1.389.043	2.579.651	100%
Ano 21	2043	2.633.510	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	99%
Ano 22	2044	2.688.494	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	97%
Ano 23	2045	2.744.625	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	95%
Ano 24	2046	2.801.929	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	93%
Ano 25	2047	2.860.429	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	91%
Ano 26	2048	2.920.150	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	89%
Ano 27	2049	2.981.118	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	87%
Ano 28	2050	3.043.359	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	85%
Ano 29	2051	3.106.900	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	84%
Ano 30	2052	3.171.767	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	82%
Ano 31	2053	3.237.989	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	80%
Ano 32	2054	3.305.593	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	79%
Ano 33	2055	3.374.609	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	77%
Ano 34	2056	3.445.066	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	75%
Ano 35	2057	3.516.993	46,15%	53,85%	1.200.000	1.200.000	1.400.000	1.400.000	2.600.000	74%

Fonte: EPL (2021) - EVTEA – Seção B – Estudos de Mercado, p. 37-38.

25. Quanto aos aspectos tarifários, a modelagem proposta utiliza tanto liberdade de preços para os valores cobrados para serviços portuários tais como movimentação de cargas, em que haveria competição de TUPs e/ou portos (intra e interportuária, respectivamente) e regulação de tarifas e receitas para serviços prestados pela Autoridade Portuária de forma monopolista junto aos TUPs que atuam no Complexo Portuário e que tem características de monopólio natural (referentes à infraestrutura de acesso aquaviário). Ressalte-se que a questão concorrencial não tem análise específica realizada nos estudos da EPL, tendo sido tratada apenas na justificativa técnica da concessão do MInfra^[19] e será abordada nas seções seguintes.

26. Finalmente, com o objetivo de resguardar o cumprimento das obrigações contratuais, o Item 14.13 da minuta de Contrato (p. 33) prevê a obrigatoriedade de o Concessionário constituir Garantia de Execução do Contrato, no valor de R\$ 194,83 milhões, durante toda a vigência do contrato. Além disso no mesmo Item da minuta de contrato é prevista garantia de execução relativas a obrigações ao término do Contrato de Concessão pelo prazo de 24 (vinte e quatro meses) no valor de R\$ 77,93 milhões.

2.3 DO MODELO DE CONCESSÃO ADOTADO

27. Preliminarmente, quanto ao modelo a ser adotado para a concessão, cumpre apontar que existem quatro tipos de modelos básicos para a gestão portuária apontados por organismos multilaterais tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE^[20] e pelo Banco Mundial^[21].^[22]: (a) o porto público de serviços (*public service port*); (b) o *tool port*; (c) o *landlord port*; e (d) o porto privado de serviços (*private service port*). Tais modelos se diferenciam principalmente pelo diferente grau de envolvimento do setor público e setor privado na atividade portuária. A tabela abaixo resume esses modelos:

Tabela 5 - Modelos de Gestão Portuária

	Infraestrutura	Superestrutura	Mão-de-obra portuária ^[23]	Outros aspectos
Porto público de serviços	Pública	Pública	Pública	Predominantemente públicos
Tool port	Pública	Pública	Privada	Predominantemente públicos
Landlord port	Pública	Privada	Privada	Predominantemente privados

Porto privado de serviços	Privada	Privada	Privada	Predominantemente privados
---------------------------	---------	---------	---------	----------------------------

28. O modelo escolhido para a concessão do Porto de Itajaí é o do “porto privado de serviços”. Este modelo se caracteriza por integração entre as atividades de Autoridade Portuária – AP e de prestação de serviços portuários/exploração de instalações portuárias em uma única entidade. Ou seja, trata-se de um modelo 100% privado com um único proprietário, em que este pode explorar diretamente todas as atividades do porto ou contratar terceiros ao seu critério para explorá-las indiretamente. A participação do setor público se dá apenas por meio da regulação, exercida pela ANTAQ.

29. Tal modelo é distinto daquele adotada na proposta de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA e concessão associada, e no caso do Porto de Santos, que é o *landlord* privado (*private landlord port*), um modelo híbrido entre o *landlord* port clássico (que tem AP e infraestrutura públicas e operadores portuários/terminais privados) e o porto privado (em que toda a operação é de propriedade 100% privada sob responsabilidade de uma única empresa). Uma discussão mais detalhada dos modelos de gestão do setor portuário com destaque para a análise do modelo *private landlord port* foi realizado por esta SEAE na Nota Técnica SEI nº 28269, de 13 de julho de 2021, e no Parecer SEI nº 3893/2022/ME, ambos acerca da concessão do Porto de Santos, e não cabe no presente contexto. Cabe apenas enfatizar aqui que a supracitada literatura dos organismos multilaterais aponta que a adoção de um modelo *landlord*, seja o clássico ou privado, supõe uma escala mínima de atuação, de forma que possa existir uma Autoridade Portuária independente e múltiplos terminais operados por terceiros, que competem entre si. Assim, o modelo *landlord* é utilizado principalmente por grandes portos internacionais e, a princípio, requer que o porto seja de, no mínimo, porte intermediário, para que tenha escala que justifique sua adoção. Portos de pequeno porte utilizam tipicamente o modelo de porto público de serviços ou porto privado de serviços.

30. Conforme apontado acima, o Porto de Itajaí é de pequeno a médio porte, possuindo um único terminal arrendado, não parecendo viável que ocorra a opção pelo modelo *landlord*. Além disso, mesmo que houvesse demanda para tanto, dada a localização urbana do Porto, não parece viável que este venha a ter sua área expandida para permitir múltiplos terminais, algo que não é previsto no projeto da concessão. Desta forma, feita a opção pela desestatização, o modelo do porto privado parece ser a opção mais indicada. Resta apenas avaliar se a regulação adotada é a mais pertinente para o modelo adotado de um ponto de vista concorrencial. Primeiramente nos serviços que sejam prestados pelo Porto de forma monopolista junto aos TUPs, que se referem à utilização do acesso aquaviário. Segundo, se existe concorrência nos serviços portuários de movimentação de cargas (e de armazenamento), já que a existência de competição intraportuária com terminais concorrendo entre si pelas cargas, a princípio, não é possível.

2.4 CHECKLIST DA CONCORRÊNCIA DA OCDE

31. Segundo a metodologia de análise de impacto concorrencial da OCDE^[24], um conjunto de questões devem ser verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de quatro efeitos:

• **1º efeito – limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso da política proposta:**

- i. Conceder direitos exclusivos a um único fornecedor de bens ou de serviços;
- ii. Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;
- iii. Limitar a alguns tipos de fornecedores a capacidade para a prestação de bens ou serviços;
- iv. Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída no mercado; e,
- v. Criar uma barreira geográfica à aptidão das empresas para fornecerem bens ou serviços, mão-de-obra ou realizarem investimentos.

• **2º efeito – limitação da concorrência entre empresas, provável no caso da política proposta:**

- i. Limitar a capacidade dos vendedores de fixar os preços de bens ou serviços;
- ii. Limitar a liberdade dos fornecedores de fazerem publicidade ou marketing dos seus bens ou serviços;
- iii. Fixar padrões de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o nível escolhido por determinados consumidores bem informados; e
- iv. Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores (especialmente dando tratamento diferente aos operadores históricos e aos concorrentes novos).

• **3º efeito – diminuir o incentivo para as empresas competirem, prováveis no caso da política proposta:**

- i. Estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii. Exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; e,
- iii. Isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;

• **4º efeito – Limitação das opções dos clientes e da informação disponível, provável no caso da política proposta:**

- i. Limitar a capacidade dos consumidores para escolherem o fornecedor;
- ii. Reduzir a mobilidade dos clientes entre fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos, explícitos ou implícitos, da mudança de fornecedores; e,
- iii. Alterar substancialmente a informação necessária aos consumidores para poderem comprar com eficiência.

32. Para o processo de concessão do Porto de Itajaí visualiza-se em tese riscos à concorrência no 1º efeito, subitens “iii”, “v”, bem como no 4º efeito, subitens “i” e ii. Tais riscos se relacionam ao poder de mercado que possa vir a ser exercido pelo Porto em sua Zona de Influência (hinterlândia) na prestação de serviços a cadeias logísticas para as cargas em que opera, basicamente o segmento de contêineres, seja no transporte aquaviário de longo curso, seja no mercado de cabotagem.

2.5 DA ANÁLISE DOS ASPECTOS CONCORRENCIAIS

33. Inicialmente, quanto a possíveis aspectos concorrenciais passíveis de melhoria relativos ao processo licitatório, o Contrato de Concessão prevê prazo de 35 anos com a possibilidade de prorrogação por sucessivas vezes a critério do Poder Concedente até o prazo total de 70 anos, conforme cláusulas a seguir:

4. Prazo de Vigência

4.1. A vigência do **Contrato de Concessão** será de 35 (trinta e cinco) anos, contados da **Data de Assunção**.

4.2. O **Contrato de Concessão** poderá ser prorrogado por sucessivas vezes, a critério do poder concedente, até o limite de 70 (setenta) anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, condicionado ao reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do **Contrato de Concessão**.

34. Entende-se que a realização periódica de licitações é uma oportunidade de seleção de novos agentes prestadores de serviço, que neste momento podem apresentar propostas mais vantajosas, tanto sob a ótica dos preços ofertados aos usuários dos serviços, quanto sob a ótica da produtividade. Assim, sugere-

se a possibilidade de prorrogação por, no máximo, 5 anos e que as prorrogações sejam restritas às hipóteses de necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a exemplo do que já é utilizado nos contratos de concessões de aeroportos. Assim, sugere-se alterar a redação das cláusulas acima para:

4.2 O presente Contrato de Concessão poderá, a critério do Poder Concedente, ser prorrogado somente para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da Concessão por até 5 (cinco) anos.

(CONTRIBUIÇÃO 01)

35. Outro aspecto relevante de natureza concorrencial diz respeito ao critério de julgamento da melhor proposta, que se limita ao maior valor de outorga, sem levar em consideração outros aspectos previstos no art. 6º da Lei nº 12.815, de 2013. Desta forma, considerando que a modelagem não incorpora outros critérios que possam vir a induzir uma maior produtividade e/ou trazer menores custos e melhor prestação de serviços aos usuários, recomenda-se à ANTAQ e ao Poder Concedente avaliar a possibilidade de incorporá-los entre os mecanismos de julgamento da proposta, além do valor de outorga, em particular a possibilidade de utilização também do critério de menor tarifa, em linha com o possibilitado pela Lei nº 12.815/13 e a otimização do bem-estar do consumidor.

(CONTRIBUIÇÃO 02)

36. Quanto à necessidade ou não de regulação de receitas da Concessionária no caso do Porto de Itajaí esta se dá pela divisão de duas grandes categorias de receitas: a) receitas tarifárias; e b) receitas não tarifárias. A princípio, as receitas tarifárias seriam aquelas nas quais exista ou possa existir poder de mercado por parte da Autoridade Portuária e se referem aos serviços prestados pela Autoridade Portuária aos TUPs seus concorrentes que utilizam o Complexo Portuário, os quais se referem à infraestrutura de acesso aquaviário. Já as receitas não tarifárias seriam aquelas para os serviços nas quais a Autoridade Portuária não possui poder de mercado e são fornecidas em ambiente plenamente concorrencial tais como os serviços portuários de movimentação de carga ou serviços de armazenagem que contariam com competição intraportuária no próprio Complexo Portuário ou por competição interportuária (caso esta, de fato, seja aplicável) de Portos ou TUPs localizados fora do Complexo Portuário. Além disso, as receitas tarifárias também compreendem serviços acessórios de baixa relevância.

37. Segundo a minuta do Contrato de Concessão, as receitas tarifárias estão sujeitas à regulação e se referem à remuneração pela prestação de serviços pela Autoridade Portuária previamente definidos no contrato de concessão ou sujeitas a um processo especial de criação posterior sujeito à aprovação da ANTAQ (a proposta apoiada). Nesse sentido a justificativa técnica do processo elaborada pelo MInfra destaca que a Minuta de Contrato prevê ^[25]:

- Vedação à estipulação de Tarifas Portuárias diferenciadas aplicáveis para a subsidiária integral a ser constituída pela Concessionária, realizando-se discriminação injustificada em relação aos demais Usuários;
- Constitui dever da concessionária publicar em seu website, com acesso irrestrito a todos, documentos contendo: (i) as condições mínimas de eficiência para operação no Porto Organizado; e (ii) o planejamento e programação do uso do cais do Porto Organizado, devendo informar horários não disponíveis para operações de atracação.
- Com o objetivo de induzir a efetiva cooperação e compartilhamento de informações entre Concessionária e partes interessadas relevantes, promovendo acordos e soluções negociadas, é prevista a obrigação de a concessionária consultar os usuários durante o processo de elaboração e a atualização do PDZ ^[26], cuja aprovação mantém-se como competência do Poder Concedente, e do REP ^[27].
- É previsto ainda que a Concessionária deverá, por meio de relatório do processo de consulta, demonstrar que a proposta de alteração do PDZ encaminhada à análise do Poder Concedente foi apresentada aos Usuários. Ademais, deve ainda a concessionária submeter ao Conselho de Autoridade Portuária, previamente ao envio ao Poder Concedente, as propostas de elaboração, alteração e atualização do PDZ, em caráter consultivo, nos termos do art. 36 do Decreto n. 8.033 de 2013, que poderá formalmente apresentar sugestões. Caso o Conselho da Autoridade Portuária apresente comentários, a Concessionária deverá encaminhá-los ao Poder Concedente juntamente com a sua proposta de alteração do PDZ.

Além disso, conforme previsto no Anexo 1 da Minuta de Contrato de Concessão, na exploração da Infraestrutura de Acessos Aquaviários, a Concessionária terá por diretrizes:

- i. a busca pela eficiência nas operações do tráfego de embarcações no Porto Organizado;
- ii. a manutenção da isonomia entre os Usuários;
- iii. a maximização da Operação Portuária;
- iv. a garantia de previsibilidade nos Parâmetros Técnicos-Operacionais da Infraestrutura específicos da Infraestrutura de Acessos Aquaviários; e
- v. a segurança e a eficiência da navegação, contribuição para a salvaguarda da vida humana no mar e a proteção do meio ambiente.

38. No caso da concessão do Porto de Itajaí, de acordo com o Anexo 3 da Minuta de Contrato de Concessão, (p 3) existe um único grupo tarifário, que remunera a utilização da infraestrutura de acesso aquaviário pelos TUPs e pela carga própria do Porto:

2.1.3. A Concessionária será remunerada por meio do seguinte Grupo Tarifário:

2.1.3.1. Tarifas de Infraestrutura de Acesso Aquaviário.

2.1.4. Os Grupos Tarifários remuneram os seguintes serviços, equipamentos, instalações e facilidades disponíveis no Porto Organizado, sendo vedada cobranças adicionais para o uso das infraestruturas e serviços explícitos abaixo:

2.1.4.1. As tarifas constantes do Grupo da Infraestrutura de Acesso Aquaviário remuneram a aquavia, abrigos, áreas de fundeio, canais e bacias de evolução, balizamento, sinalização e gerenciamento do acesso dentro da área do Porto Organizado, incluindo o Vessel Traffic System – VTS e sua operação;

39. No caso de tais tarifas é adotada regulação *ex ante*, por meio de um modelo de teto tarifário (*price cap*) e receita-teto (*revenue cap*), conforme previsto nos Itens 2.2 e 4 do Anexo 3 da Minuta de Contrato de Concessão. O mecanismo de teto tarifário inclui um fator X, que reduz a tarifa e busca captar elevações de produtividade e um fator Q, que reduz tarifa caso não sejam atendidos índices mínimos relacionados à qualidade do serviço prestado. Além disso, as tarifas seguem o modelo de “valor médio tarifário com limite de dispersão”, com possibilidade de cobrança diferenciada por tipo de usuário, desde que baseada em critérios objetivos e não discriminatórios, tais como horário, dia, sazonalidade, facilidades disponíveis para o usuário e nível de serviço. Como existe o teto de receita, tal diferenciação constitui-se como limitador da exploração de poder de mercado pela Concessionária, já que o preço médio cobrado por unidade é sempre sujeito ao teto tarifário.

40. Quanto às mudanças nos valores da tarifa teto média, existem 4 possibilidades de mudança de seu valor: (a) Reajuste; (b) Revisão dos Parâmetros da Concessão; (c) Proposta Apoiada; e (d) Revisão Extraordinária.

41. Quanto ao “(a) Reajuste”, este constitui conceitualmente em uma alteração anual, tendo como base algum índice inflacionário e outros ajustes à tarifa. No caso em tela foi utilizado como índice de reajuste inflacionário o IPCA, índice de preços tipicamente utilizado em todos os contratos de concessão, acrescido de dois fatores que são aplicados sobre o índice de reajuste i) Fator X: a ser subtraído das tarifas, com o objetivo de captar o crescimento da produtividade; ii) fator Q: pode ser subtraído da tarifa, caso não sejam atendidos padrões de qualidade contratuais.

42. Quanto a “(b) Revisão dos Parâmetros da Concessão”, o Contrato prevê:

22.1. Os **Parâmetros da Concessão** serão revistos a cada período de 5 (cinco) anos contados da **Data de Assunção**, observado o disposto nesta Cláusula.

22.1.1. A **Revisão dos Parâmetros da Concessão** tem como objetivo permitir a determinação: 22.1.1.1. dos **IQS**;

22.1.1.2. da metodologia de cálculo dos **Fatores Q**;

22.1.1.3. da metodologia de cálculo dos **Fatores X**;

22.1.1.4. dos **Indicadores de Desempenho**.

43. Quanto à “(c) Proposta Apoiada”, trata-se de mecanismo inovador de flexibilização regulatória que permite alteração da tarifação existente relacionadas a melhorias no porto não previstas no Contrato de Concessão. Deve ser apoiada pelos usuários e/ou exploradores de instalação portuária e aprovada pela ANTAQ, podendo, inclusive, prever utilização de valores de contribuição fixa e variável depositados nas Contas Vinculadas.

44. Quanto a “(d) Revisão Extraordinária”, este constitui mecanismo que visa retornar o equilíbrio econômico-financeiro compensando perdas e ganhos devidamente comprovados que possam ocorrer, que afetem receitas e custos da Concessionária de forma relevante e que constem da matriz de riscos como não sendo de sua responsabilidade. Ressalte-se que o Contrato prevê que para pagamento de eventual ocorrência de riscos atribuíveis ao Poder Concedente podem ser utilizados os valores depositados nas Contas Vinculadas, evitando a oneração das tarifas aos usuários, o que é bastante elogiável, já que o Poder Concedente pode gerir melhor esse risco evitando o repasse aos donos das cargas e, em última instância, ao consumidor. Ressalte-se que mesmo nesse caso são, de fato, os usuários do porto que terminam por arcar com este custo (e finalmente o consumidor), ressaltando-se que em um contexto de manutenção do critério de julgamento de maior Outorga, esta acabando sendo inferior na medida que são exigidos os depósitos de nas Contas Vinculadas. Dessa forma, pode ser feita a afirmação de que é o Poder Concedente que absorve este risco, por meio de recursos aportados pelos usuários dos serviços. No mínimo, sem maiores qualificações, pode se dizer que o modelo evita choques tarifários.

45. Quanto às receitas não tarifárias (na forma de preço e não tarifa), que tem plena liberdade de preços, destacam-se aquelas relativas à prestação dos serviços portuários, tais como movimentação e armazenagem, de acordo com as definições a seguir da minuta de Contrato de Concessão:

1.1.1.10. **Atividades:** Todas as atividades e obrigações atribuídas à **Concessionária**, na forma deste **Contrato de Concessão** e de seus **Anexos**;

(...)

1.1.1.62. **Preço:** Valor cobrado pela **Concessionária** decorrente da prestação das **Atividades** não sujeitas à regulação econômica por tarifas, indicadas, de forma específica, no **Anexo 3**;

(...)

2.1.3. A Operação Portuária integra as Atividades a serem realizadas pela Concessionária.

2.1.3.1. A execução da Operação Portuária poderá ser realizada por meio de Operador Portuário pré-qualificado, hipótese que não afasta a responsabilidade da Concessionária pelo desempenho das Atividades, pelo cumprimento dos Indicadores de Desempenho e demais regras estabelecidas neste Contrato de Concessão.

46. Para tais receitas de serviços portuários, tendo em vista que não existem diferentes terminais competindo no interior do Porto Organizado, é necessário avaliar se existe efetiva competição no Complexo Portuário como um todo (competição intraportuária) ou ainda se seria aplicável no caso a competição de outros portos em outras localidades (competição interportuária). Considerando o Complexo Portuário como um todo, conforme apontado acima, apenas o TUP Portonave concorre efetivamente com o Porto Organizado, sendo os demais TUPs de porte demasiadamente reduzido para exercer qualquer tipo de contestação efetiva, ainda mais no segmento de contêineres onde sequer atuam e constituem o mercado relevante de interesse na dimensão produto.

47. Quanto à concorrência interportuária, mais especificamente, conforme apontado na seção da justificativa técnica do MInfra que analisa questões concorrenciais^[28], existe análise razoavelmente recente do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, datada de 2017, em que foi analisada a concorrência intra e interportuária aplicável ao Porto de Itajaí, análise que já se concentrou no segmento de contêineres de longo curso, sendo aplicável também ao segmento de cabotagem:

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), em 2017, no âmbito do Ato de Concentração (AC) nº 08700.002350/2017-81, analisou e aprovou a aquisição da Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG (Hamburg-Sud) pela Maersk Line A/S (Maersk). Dentre outros mercados, a autoridade antitruste analisou o de terminais portuários dedicados à contêineres no Estado de Santa Catarina.

Nesse precedente recente, o CADE definiu os mercados relevantes na dimensão produto e geográfica como: mercado de serviços de movimentação em terminais portuários de contêineres nos portos de Itajaí/SC, Itapoá/SC e Navegantes/SC. Oportuno destacar, em especial pela dimensão geográfica, que o referido conselho refutou a presença dos terminais de contêineres dos Portos de Imbituba (Santos Brasil – Imbituba) e Paranaguá(TCP) nesse mercado relevante, após realização de teste de mercado nos seguintes termos:

109. Em suma, a maioria os clientes consideraram apenas o porto de Navegantes uma alternativa razoável para o redirecionamento de suas demandas. Apenas excepcionalmente admitiram outros portos de Santa Catarina (Imbituba e São Francisco do Sul) ou o porto de Paranaguá/PR, como possíveis substitutos.

Em suma, a maioria os clientes (dos portos de Itajaí e Itapoá) consideraram apenas o porto de Navegantes uma alternativa razoável para o redirecionamento de suas demandas. Apenas excepcionalmente admitiram outros portos de Santa Catarina (Imbituba e São Francisco do Sul) ou o Porto de Paranaguá/PR, como possíveis substitutos.

48. Assim, tem-se que como já analisado anteriormente que a concorrência intraportuária se limita ao TUP Portonave e a concorrência interportuária ao TUP Porto de Itapoá – SC, consistindo tais portos o mercado relevante na dimensão geográfica para o segmento de contêineres que é o de interesse para a análise, conforme a análise algo recente do CADE.

49. Conforme apontado acima, a EPL não realizou análise concorrencial específica com parte do EVTEA, tendo esta sido realizada pelo MInfra em seção voltada para tanto da justificativa técnica do processo de Concessão. O MInfra cita tal análise realizada pelo CADE como base de suas conclusões acerca de questões concorrenciais (grifos nossos)^[29]:

A partir desse mercado relevante, o CADE teceu análise para averiguar possíveis problemas concorrenciais nos mercados afetados pela operação, o que incluiu a avaliação: (i) da sobreposição horizontal **entre os terminais de contêineres de Itajaí (arrendado a APM Terminals, do grupo econômico da Maersk) e de Itapoá (com participação de Aliança Navegação, do grupo econômico da Hamburg-Sud)**; e (ii) a integração vertical **entre os terminais portuários de Itajaí e Itapoá com o** serviço de **transporte marítimo regular de contêineres prestado por Maersk e Hamburg-Sud, longo curso e cabotagem**, nos referidos portos.

A conclusão do CADE com relação à sobreposição horizontal e a integração vertical identificadas foi a seguinte:

Por todo o exposto, **depreende-se que eventual sobreposição horizontal entre os portos de Itajaí e Itapoá em decorrência da presente Operação**, ou integração vertical entre as atividades de movimentação portuária com as de transporte marítimo ecabotagem praticadas por ambas as partes, não seriam capazes de incentivar as Requerentes (Maersk e Hamburg-Sud) a assumirem condutas anticompetitivas e tão pouco lhes conferiria poder de mercado suficiente para fazê-lo infligindo reais danos à concorrência, sem sujeitá-las, ao mesmo tempo, a proporcionais prejuízos. **Posto isso, a Operação em apreço não gera preocupações concorrenciais nestes mercados.** (g.n.)

Destaque-se que o CADE alcançou tais conclusões sobre o ambiente concorrencial do mercado relevante em questão partindo de uma estrutura de oferta, do ano de 2016, com os seguintes resultados de Market share: Itajaí 10-20%; Itapoá 30-40% e Navegantes 50-60%. Por grupos econômicos, naquela oportunidade, a Maersk tinha 40-50%, enquanto a MSC, armador, do grupo econômico da Portonave que, em 2017, adquiriu 100% do controle do mencionado terminal, teria 50-60%. Em outras palavras, participações de mercado acima dos 20%, em que a Lei de Defesa da Concorrência – Lei nº 12.529/2011 - presume posição dominante, ou mesmo dos 40%, como prevê a Comissão Europeia, em casos concretos, não necessariamente resultam em problemas concorrenciais.

Isso posto, considerando (i) o precedente de análise concorrencial realizada pela autoridade antitruste e (ii) a percepção de alterações pouco substanciais no contexto do mercado relevante entre 2017 e agosto de 2021, à exceção da ampliação de capacidade do porto de Itapoá concluída em 2018, entende-se que o atual ambiente concorrencial preserva as condições da conclusão do CADE emitida no AC entre Maersk e Hamburg-Sud, mesmo na hipótese de uma das empresas do grupo econômico dos armadores atuantes na região, Maersk e MSC, sagrar-se vencedora da licitação objeto da concessão em análise. Dessa forma, para o ambiente competitivo após o leilão, não parece razoável estabelecer critérios de vedação à participação de agentes na licitação.

Todavia, para o ambiente competitivo do leilão, de concorrência pelo ativo, parece prudente vedar a participação dos grupos econômicos de Maersk e MSC em consórcio. Isso se justifica pelo fato de ambos os agentes econômicos parecerem ter fortes incentivos pela disputa do objeto da licitação, que vale a liderança no 2º maior mercado de operação de contêineres no Brasil. Enquanto que, se ambos reunidos em consórcio, tende-se a arrefecer a competição pelo ativo, seja entre eles, seja em relação a outros interessados em participar do certame.

Portanto, decidiu-se pela vedação da participação de consórcios entre empresas armadoras e suas correspondentes Controladoras e Controladas de grupos econômicos distintos que detenham titularidade de exploração de instalações portuárias dedicadas à movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral nos Complexos Portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul.

50. Ocorre que tal análise tem dois problemas básicos, sendo um de menor e o outro de maior relevância. Primeiramente, de forma menos relevante, porém significativa, não atualiza a análise do CADE com dados mais recentes, em particular quanto às atuais capacidades e participações de mercado, o que seria desejável, inclusive dada a expansão de capacidade do Porto de Itapoá, que foi citada. Segundo, de forma mais grave, extrapola a análise do CADE de forma a: (i) apresentar entendimento mais elástico acerca da possibilidade de rivalidade efetiva mesmo com concentração horizontal bem mais elevada envolvendo o TUP Portonave e o Porto de Itajaí, mas sem ao menos apontar que estaria sendo utilizado tal critério mais elástico; e (ii) não realizar análise específica de questões concorrenciais de integração vertical, portanto, considerando implicitamente que a análise de integração vertical do CADE permaneceria válida com dados atualizados e mesmo com operação envolvendo o TUP Portonave. **Ressalte-se que os pontos (i) e (ii) representam inovação em relação a análise do CADE, a qual e se restringiu apenas a sobreposição horizontal entre o Porto de Itajaí e o Porto de Itapoá, considerando as mesmas conclusões e ausência de problemas concorrenciais potenciais em situação totalmente distinta, de concentração horizontal muito mais elevada, envolvendo o TUP Portonave, conforme será apontado a seguir.**

51. Preliminarmente, cumpre apontar que a análise do CADE de 2017^[30] em operação envolvia grupos econômicos que atuavam tanto no Porto de Itajaí como no Porto de Itapoá, não incluindo o grupo econômico atuante no TUP Portonave. Naquela ocasião houve entendimento da Superintendência do CADE de que a operação não apresentava potencial de problemas concorrenciais relevantes, de forma que a operação foi aprovada em análise do Tribunal Administrativo e sem qualquer restrição.

52. A análise da Superintendência considerou diversos possíveis mercados na dimensão produto envolvendo o segmento de contêineres tais como: (a) refrigerados e não refrigerados; (b) longo curso e cabotagem; (c) movimentação, armazenagem, reparos, etc. No entanto, a partir da análise empreendida, foi constatado que era possível analisar, considerando o mercado relevante de interesse na dimensão produto de movimentação e armazenagem de contêineres, seja refrigerados e não refrigerados, considerados de forma conjunta, sem necessidade de análise individualizada. Além disso, considerou que as relações verticais de interesse por possibilidade de problemas concorrenciais eram tão somente as que envolviam os grupos econômicos atuantes na operação de terminais de contêineres e no transporte aquaviário regular de longo curso (armadores), já que o porto possui acesso apenas rodoviário, o qual tende a ser altamente contestável. No caso da dimensão geográfica, o CADE considerou que a competição intraportuária de interesse seria apenas aquela envolvendo o Porto de Itajaí e o TUP Portonave e, conforme apontado acima, a competição interportuária incluiria apenas o Porto de Itapoá.

53. Seguindo a análise do CADE de 2017 é possível delimitar que existem possíveis preocupações de ordem concorrencial quanto à concentração horizontal da operação de terminais de contêineres na dimensão produto, considerando o Porto de Itajaí, o TUP Portonave (que integram o Complexo Portuário) e o Porto de Itapoá na dimensão geográfica. Além disso, podem existir questões concorrenciais na integração vertical desse mercado relevante com o transporte aquaviário regular de longo curso de contêineres (armadores). Idealmente, seria importante que tal análise fosse atualizada considerando as atuais condições dos portos envolvidos, em particular seus *market shares* recentes e sua capacidade instalada, já que estas variáveis podem ter tido variação importante, tendo, inclusive, já sido apontado acima que o Porto de Itapoá passou por expansão recente.

54. Se tal ausência de atualização plena da análise do CADE não é ideal, ao menos pode ser considerada razoável se as conclusões fossem as mesmas daquele Tribunal antitruste. Ocorre que a análise empreendida pelo MInfra inova de forma substancial em relação àquela realizada pelo CADE ao considerar que para a sobreposição horizontal envolvendo o Porto de Itajaí e o TUP Portonave não existiriam problemas concorrenciais, não obstante envolver *market shares* muito mais elevados e, portanto, elevação de HHI^[31] muito superior à sobreposição que de fato foi analisada pelo CADE, que foi a que envolve o Porto de Itajaí e o Porto de Itapoá. A análise empreendida pelo CADE envolveu a sobreposição horizontal de operação portuária de contêineres do Porto de Itajaí e o Porto de Itapoá, considerando que neste caso, não obstante a elevação de posição dominante, haveria rivalidade efetiva que impediria o exercício de poder de mercado exatamente pelo TUP Portonave grifos nossos:

390. No que concerne à única possibilidade de sobreposição horizontal, de acordo com os dados internos informados pelas Requerentes e pela empresa oficiada (Portonave), verifica-se uma concentração de **(acesso restrito)** no mercado de movimentação de cargas containerizadas por parte das Requerentes (combinadas), considerando o volume total de serviços praticados. Embora seja esta a perspectiva mais conservadora para se traçar a análise, esta SG acredita não representar da maneira fidedigna os aspectos do mercado. Isto porque, o volume de serviços praticados cativamente pelas empresas já não estão disponíveis ao restante do mercado e, portanto, não competem com a capacidade das concorrentes de oferta do serviço a terceiros.

391. Assim, acredita-se que a concentração real de mercado decorrente da presente operação é aquela em termos de volume que desconsidera o uso cativo. Como a Portonave não atua verticalizada neste mercado, os *market shares* resultantes são aproximadamente **(acesso restrito)** das Requerentes e **(acesso restrito)** da Portonave. **Com tamanha discrepância entre as parcelas de mercado das Requerentes e da Portonave neste cenário, não há que se falar em exercício de poder de mercado pelas partes em detrimento da concorrência.**

392. Além disso, o mercado tem operado com alta ociosidade. O terminal de Itajaí possui uma capacidade ociosa significativa: a taxa de utilização da APMT nesse porto foi inferior a **(acesso restrito)** em 2016, o que corresponde a um volume de **(acesso restrito)**. Sua concorrente, Portonave, operou neste mesmo ano com uma capacidade ociosa de aproximadamente **(acesso restrito)** no porto de avegantes, correspondente a **(acesso restrito)**.

(...)

395. **Mesmo considerando apenas a capacidade ociosa da Portonave no porto de Navegantes, concorrente mais próximo dos portos de Itajaí e Itapoá, esta já seria suficiente para absorver (acesso restrito) do volume movimentado para terceiros nos terminais operados pelas Requerentes.** Conforme exposto na tabela 12 acima, as Requerentes movimentaram, em 2016, **(acesso restrito)** para terceiros nos portos de Itajaí e Itapoá, **(acesso restrito)** capacidade ociosa do porto de Navegantes individualmente **(acesso restrito)**.

396. Verificados fortes indícios de rivalidade entre os portos situados em Santa Catarina, **especialmente entre os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes**, conclui-se que a sobreposição horizontal sobrevida neste cenário não tem potencial de gerar preocupações concorrenciais. Nota-se que os clientes das partes possuem outras opções de serviços de terminais de contêineres, vez que a maioria dos operadores geograficamente próximos têm possibilidade de absorver eventuais desvios de demanda. Observa-se, ainda, não ser provável que as Requerentes injustificadamente aumentem o preço dos seus serviços, pois a Portonave (concorrente direta das Requerentes que atua no porto de Navegantes), assim como outros operadores em Santa Catarina, têm forte incentivo para ofertar preços baixos visando a preencher suas capacidades ociosas.

55. De forma semelhante, **sem realizar análise específica acerca de questões concorrenciais de integração vertical**, a análise do MInfra terminou por considerar implicitamente que a ausência de verificação de problemas concorrenciais na operação analisada pelo CADE em 2017 na integração entre grupos econômicos atuantes na operação de terminais de contêineres e de armadores atuantes no transporte aquaviário de longo curso também valeria no caso em tela. **Tal tipo de suposição necessitaria de análise específica atualizada, algo que não foi feito.**

56. Ressalte-se que a Resolução nº 2/2012 do CADE, a qual disciplina a notificação de atos de concentração àquela autarquia antitruste, aponta que são passíveis de enquadramento no Procedimento Sumário, por baixa probabilidade de lesão à concorrência (grifos nossos):

Art. 8º São hipóteses enquadráveis no Procedimento Sumário, as seguintes operações:

I - Joint-Ventures clássicas ou cooperativas: casos de associação de duas ou mais empresas separadas para a formação de nova empresa, sob controle comum, que visa única e exclusivamente à participação em um mercado cujos produtos/serviços não estejam horizontal ou verticalmente relacionados;

II – Substituição de agente econômico: situações em que a empresa adquirente ou seu grupo não participava, antes do ato, do mercado envolvido, ou dos mercados verticalmente relacionados e, tampouco, de outros mercados nos quais atuava a adquirida ou seu grupo;

III - **Baixa participação de mercado com sobreposição horizontal: as situações em que a operação gerar o controle de parcela do mercado relevante comprovadamente abaixo de 20%**, a critério da Superintendência-Geral, de forma a não deixar dúvidas quanto à irrelevância da operação do ponto de vista concorrencial;

IV - **Baixa participação de mercado com integração vertical: nas situações em que nenhuma das requerentes ou seu grupo econômico comprovadamente controlar parcela superior a 30% de quaisquer dos mercados relevantes verticalmente integrados.**

V - Ausência de nexo de causalidade: **concentrações horizontais que resultem em variação de HHI inferior a 200 desde que a operação não gere o controle de parcela de mercado relevante superior a 50%.**

VI - Outros casos: casos que, apesar de não abrangidos pelas categorias anteriores, forem considerados simples o suficiente, a critério da Superintendência-Geral, a ponto de não merecerem uma análise mais aprofundada.

57. É possível que em análise mais aprofundadas dos mercados relevantes envolvidos seja apontada a baixa possibilidade de que ocorram práticas anticoncorrenciais a partir tanto de uma sobreposição horizontal que resulte em participação de mercado acima de 20% ou que eleve o HHI acima de 200 pontos no caso de concentração superior a 50% ou de integração vertical envolvendo participações superiores a 30% em qualquer dos mercados verticalmente relacionados. Isso poderia ocorrer, por exemplo, a partir da existência de rivalidade efetiva nos mercados envolvidos que tornasse muito baixa a probabilidade de ocorrência de práticas anticompetitivas, mesmo com elevadas concentrações cruzadas nos mercados relevantes verticalmente relacionados. **No entanto, seria necessário que análise atualizada demonstrasse tal tipo de conclusão de baixa probabilidade de lesão à concorrência, o que não ocorreu.**

58. Conforme apontado acima, a análise do MInfra apontou a probabilidade de problemas concorrenciais de integração vertical **só na medida que pudessem afetar a concorrência no leilão e não após a licitação.** Tal preocupação foi materializada na proibição de consórcio entre empresas armadoras e grupos econômicos que detenham titularidade de exploração de instalações portuárias dedicadas à movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral nos Complexos Portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul. Ocorre que tal restrição não é voltada para garantir a competição após o leilão, a qual também é importante, ainda mais a considerar o prazo de 35 anos da Concessão.

59. Em vista do exposto, recomenda-se adotar a sistemática a seguir para o leilão a fim de evitar problemas concorrenciais. Considerar, no mesmo sentido de manifestação do CADE de 2017 (Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81): (a) o mercado relevante na dimensão produto de prestação de serviços de operação portuária de contêineres voltados para o transporte aquaviário de longo curso ou cabotagem; b) o mercado relevante verticalmente relacionado de transporte aquaviário regular de longo curso de contêineres (armadores); c) o mercado relevante na dimensão geográfica abarcando o Complexo Portuária de Itajaí (Porto Organizado e TUP Portonave) e o TUP Porto de Itapoá. Após tal delimitação dos mercados relevantes e respectivas participações de mercado, realizar o leilão da Concessão em duas fases:

- i. na 1ª fase, poderão participar apenas grupos econômicos que cumpram ambas as condições a seguir: (i) não venham a apresentar sobreposição horizontal que represente elevação do HHI acima de 200 do mercado relevante envolvido que apresente possibilidade de abuso de posição dominante (TUP Portonave e, possivelmente, Porto de Itapoá); ou (ii) não detenham participação superior a 30% (ou outro percentual devidamente justificado que se entenda possa limitar a probabilidade de práticas anticompetitivas) nos mercados diretamente a montante ou a jusante, em particular em linhas de navegação que atendam o Porto de Itajaí, considerando Vessel Sharing Agreements – VSAs como um único grupo econômico; e
- ii. caso não haja interessados nessa 1ª rodada, a licitação continuaria com uma 2ª rodada em que qualquer grupo econômico poderia participar.

(CONTRIBUIÇÃO 3)

60. Se a sistemática acima pode significar algum sacrifício à maior competição no leilão, por outro evita que ocorram práticas anticoncorrenciais após o leilão, práticas estas que podem perdurar por longo período, considerando se tratar de um contrato de longa duração. Assim como o CADE atua em controle de estruturas na análise de atos de concentração para evitar problemas concorrenciais de forma preventiva, com isso, evitando a necessidade de atuação repressiva na análise posterior de condutas, é importante que existam condicionantes à participação no leilão de concessões e arrendamentos do setor portuário a fim de que se evitem preventivamente práticas anticoncorrenciais. A sistemática de duas rodadas acima permite tal atuação preventiva, mas sem causar uma licitação vazia que não ocorreria sem a limitação de participação. Isso permite uma relativa conciliação entre os objetivos de promover a competição durante e após o leilão, preservando o interesse público.

2.6 DA ANÁLISE DE ONEROSIDADE REGULATÓRIA

61. A Instrução Normativa SEAE nº 111, de 5 de novembro de 2020, prevê a análise de cinco itens, com foco na redução da onerosidade regulatória:

- i) obrigações regulatórias;
 - Padrão pró-concorrência: a obrigação não deve provocar distorção concorrencial entre agentes econômicos; onerosidade da obrigação não deve representar barreira econômica ou prejudicar agentes econômicos de menor porte ou potenciais entrantes; deve haver acessibilidade e isonomia aos meios de cumprimento da obrigação.
- ii) requerimentos técnicos;
 - Padrão pró-concorrência: a exigência de requerimento técnico não deve onerar mercado a ponto delimitar a concorrência; o requerimento técnico não deve inviabilizar produto ou serviço de oferta ampla e global; o requerimento técnico não deve submeter os produtores brasileiros a ambiente mais oneroso que concorrentes que produzam em solo estrangeiro; e o requerimento técnico não deve inviabilizar o desenvolvimento de tecnologias ou modelos disruptivos que possam potencialmente ocorrer na margem da regulação.
- iii) restrições e proibições;
 - Padrão pró-concorrência: a regulação não deve limitar o uso de técnicas, meios ou resultados úteis ao mercado que não apresentem comprovado risco a terceiros ou caráter sistêmico; a regulação não deve inviabilizar o livre desenvolvimento tecnológico de diferentes alternativas concorrentes; a regulação não deve inviabilizar a oferta de produtos ou serviços de livre e amplo acesso em mercados desenvolvidos.
- iv) licenciamento; e
 - Padrão pró-concorrência: a regulação deve garantir isonomia, transparência e previsibilidade entre agentes econômicos estabelecidos e potenciais entrantes, inclusive para o desenvolvimento de modelos econômicos disruptivos; onerosidade do cumprimento do licenciamento, incluindo custos diretos e indiretos, não deve representar barreira de entrada ou distorção concorrencial; Licenciamento não deve sujeitar o produtor brasileiro a ambiente menos competitivo que seus concorrentes estrangeiros.
- v) complexidade normativa.
 - Padrão pró-concorrência: a regulação deve ser clara, objetiva, previsível e isonômica, a fim de garantir simetria de informação regulatória entre os agentes econômicos do setor; a regulação deve ser consolidada, harmonizada e íntegra, a fim de garantir ampla acessibilidade a potenciais novos entrantes, incluindo de origem estrangeira.

62. Da análise da documentação disponibilizada, identifica-se agravo da proposta sob o aspecto de onerosidade regulatória, especificamente na questão de restrições e proibições, materializado no Item 3.310 da minuta de Edital (p. 16), que estabelece a liderança obrigatória de empresa brasileira em consórcios entre brasileiras ou estrangeiras. Considerando a possibilidade de participação de empresas estrangeiras, isoladamente ou em consórcio, não há justificativas para a exigência de liderança obrigatória de empresa brasileira, no caso de consórcio entre empresa(s) brasileira(s) e estrangeira(s). Trata-se de proibição com poder inibir a formação de arranjos societários mais eficientes e competitivos, constituindo-se em barreira à entrada a determinados agentes econômicos e, conseqüentemente, potenciais limitadores de concorrência. No entanto, a concorrência se dará utilizado o Regime Diferenciado de Contratações – RDC, de que trata a Lei nº 12.462/2011. Neste caso o Decreto nº 7.581/2011 prevê que:

Art. 51. Quando permitida a participação na licitação de pessoas jurídicas organizadas em consórcio, serão observadas as seguintes condições:

II - indicação da pessoa jurídica responsável pelo consórcio, que deverá atender às condições de liderança fixadas no instrumento convocatório;

§ 2º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras, a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II do caput.

63. Assim, apesar de a princípio indesejável, a restrição está aderente à normatização infralegal do processo. Nesse contexto, esta Secretaria recomenda a adoção das medidas necessárias para a supressão dessa exigência no referido Decreto.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

64. Este Parecer apresentou considerações sobre os documentos relativos ao processo de desestatização do Porto Organizado de Itajaí - SC sob a forma de concessão.

65. De acordo com a documentação disponibilizada, a modelagem de licitação para a concessão possui aspectos de natureza concorrencial a serem aperfeiçoados, e necessidade de adequação normativa no que tange a onerosidade regulatória. As contribuições apresentadas encontram-se resumidas a seguir.

- a. sugere-se a renovação por no máximo 5 anos e que as prorrogações sejam restritas às hipóteses de necessidade de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a exemplo do que já é utilizado nos contratos de concessões de aeroportos;
- b. sugere-se avaliar a possibilidade de utilização de outros critérios entre os mecanismos de julgamento da proposta, além do valor de outorga, em particular a possibilidade de utilização também do critério de menor tarifa, em linha com o possibilitado pela Lei nº 12.815/13 e a otimização do bem-estar do consumidor;
- c. sugere-se adotar a sistemática a seguir para o leilão a fim de evitar problemas concorrenciais. Considerar, no mesmo sentido de análise do CADE de 2017 (Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81): (a) o mercado relevante na dimensão produto de prestação de serviços de operação portuária de contêineres voltados para o transporte aquaviário de longo curso ou cabotagem; b) o mercado relevante verticalmente relacionado de transporte aquaviário regular de longo curso de contêineres (armadores); c) o mercado relevante na dimensão geográfica abarcando o Complexo Portuário de Itajaí (Porto Organizado e TUP Portonave) e o TUP Porto de Itapoá. Após tal delimitação do mercado relevante e das respectivas participações de mercado, realizar o leilão da Concessão em duas fases:
 - i. na 1ª fase, poderão participar apenas grupos econômicos que cumpram ambas as condições a seguir: (i) não venham a apresentar sobreposição horizontal que represente elevação do HHI acima de 200 do mercado relevante envolvido que apresente possibilidade de abuso de posição dominante (TUP Portonave e, possivelmente, Porto de Itapoá); ou (ii) não detenham participação superior a 30% (ou outro percentual devidamente justificado que se entenda possa limitar a probabilidade de práticas anticompetitivas) nos mercados diretamente a montante ou a jusante, em particular em linhas de navegação que atendam o Porto de Itajaí, considerando Vessel Sharing Agreements – VSAs como um único grupo econômico; e
 - ii. caso não haja interessados nessa 1ª rodada, a licitação continuaria com uma 2ª rodada em que qualquer grupo econômico poderia participar.

66. Além das contribuições acima à Consulta Pública, sugere-se que seja recomendado por esta SEAE no âmbito do Ministério da Economia, que seja alterado art. 51, §2º do Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, a fim de que seja permitida a liderança de Consórcio por empresas estrangeiras.

67. A análise desenvolvida neste documento decorre das atribuições da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE) na promoção da concorrência e de outros incentivos à eficiência econômica dos mercados de bens e serviços, conforme Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e Decreto nº 9.745, de 08 de abril de 2019. Trata-se de posicionamento com base nas informações disponíveis até a presente data.

À consideração superior.

Brasília, na data de assinatura.

Documento assinado eletronicamente

FERNANDO ATLEE PHILLIPS LIGIÉRO

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

FÁBIO COELHO BARBOSA

Coordenador

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MAURÍCIO MARINS MACHADO

Coordenador-Geral

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

ANDREY VILLAS BOAS DE FREITAS

Subsecretário de Advocacia da Concorrência

De acordo.

Documento assinado eletronicamente
GEANLUCA LORENZON

Secretário de Advocacia da Concorrência e Competitividade

- [1] Ministério da Infraestrutura (2019). Plano Nacional de Logística Portuária, Sumário Executivo, p. 15.
- [2] EPL (2021) – EVTEA – Seção A – Apresentação, p. 5.
- [3] NOTA TÉCNICA Nº 12/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, de 03/11/21, do Ministério da Infraestrutura – Minfra, p. 2.
- [4] ANTAQ (2022) – Estatístico Aquaviário 2.1.4 – Disponível em < <http://ea.antaq.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painel%5Cantaq%20-%20anuario%202014%20-%20v0.9.3.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymous=true> > Acesso em: 05/04/22
- [5] Informação disponível em < <https://www.apmterminals.com/en/about/our-company> > Acesso em: 05/04/22.
- [6] ANTAQ (2022) – Estatístico Aquaviário 2.1.4 – Disponível em < <http://ea.antaq.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painel%5Cantaq%20-%20anuario%202014%20-%20v0.9.3.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymous=true> > Acesso em: 05/04/22
- [7] Santos Port Authority (2022). Disponível em: < http://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/Arrendatarios_v2.pdf?29122020>. Acesso em 05/04/22.
- [8] EPL (2021) – EVTEA – Seção B – Estudos de Mercado, p. 3-11.
- [9] EPL (2021) – EVTEA – Seção A – Apresentação, p. 11-17.
- [10] NOTA TÉCNICA Nº 12/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, de 03/11/21, do Ministério da Infraestrutura – Minfra, p. 5.
- [11] EPL (2021) – EVTEA – Seção A – Apresentação, p. p.6-10.
- [12] NOTA TÉCNICA Nº 12/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, de 03/11/21, do Ministério da Infraestrutura – Minfra, p. 4.
- [13] NOTA TÉCNICA Nº 12/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, de 03/11/21, do Ministério da Infraestrutura – Minfra, p. 1.
- [14] EPL (2021) – EVTEA – Seção E – Financeiro, p. 3-11.
- [15] EPL (2021) – EVTEA – Seção E – Financeiro.
- [16] Idem, p. 9.
- [17] EPL (2021) – EVTEA – Seção B – Estudos de Mercado.
- [18] Idem, p. 2.
- [19] NOTA TÉCNICA Nº 12/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, de 03/11/21, do Ministério da Infraestrutura – Minfra, Subseção “4.7. Demonstração da incorporação nos EVTEAS de modelos que expressam e estimulam a concorrência inter e intraportos”, p. 7-8.
- [20] Organization for Economic Cooperation and Development (2011). Competition in Ports and Ports Services. Policy Roundtables, p. 21-62, 271-299.
- [21] World Bank (2007). Port Reform Tool Kit – Module 3 – Alternative Port Management Structures and Ownership Models. 2nd Edition. Public-Private Infrastructure Advisory Facility, p. 78-84. Disponível em: < <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>> Acesso em 08/04/21.
- [22] Não obstante tal estudo do Banco Mundial citado na nota anterior ser razoavelmente antigo, documentos mais recentes daquele organismo multilateral tal como o estudo de 2020, “Reforming and Rebuilding Lebanon’s Port Sector: Lessons from Global Best Practices” utilizam a mesma caracterização para modelos de administração portuária.
- [23] Cumpre observar que mesmo que a mão-de-obra portuária seja privada, pode ser que a contratação da mesma se dê por um ente especial responsável nos casos do tool port e landlord port. No caso dos portos organizados do Brasil, conforme disciplinado pelos arts. 32 a 44 da Lei no 12.815/2013, há a obrigatoriedade de que exista um Órgão Gestor de Mão-de Obra - OGMO, entidade de direito privado formada pelos operadores portuários, que centraliza a contratação de mão-de-obra portuária e que continuará a existir mesmo nos casos de desestatização da Autoridade Portuária. Consoante ao previsto no art. 38 do Decreto no 8.033/2013, o Conselho de Supervisão do OGMO, conta com participação de representantes dos operadores portuários, dos usuários do porto e do segmento laboral, sendo a Diretoria-Executiva nomeada e destituída por entidade local que representa os operadores portuários.
- [24] Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2017). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 3.0. Disponível em: < <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf> >
- [25] NOTA TÉCNICA Nº 12/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, de 03/11/21, do Ministério da Infraestrutura – Minfra, p. 7.
- [26] Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário.
- [27] Regulamento de Exploração Portuária.
- [28] NOTA TÉCNICA Nº 12/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, de 03/11/21, do Ministério da Infraestrutura – Minfra, Subseção “4.7.Demonstração da incorporação nos EVTEAS de modelos que expressam e estimulam a concorrência inter e intraportos”, p. 7-8.
- [29] Idem, p.7.
- [30] Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (2017) - PARECER N° 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE, Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81.
- [31] O Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) é calculado com base no somatório do quadrado das participações de mercado de todas as empresas de um dado mercado. O HHI pode chegar até 10.000 pontos, valor no qual há um monopólio, ou seja, em que uma única empresa possua 100% do mercado



Documento assinado eletronicamente por **Geanluca Lorenzon, Secretário(a) de Advocacia da Concorrência e Competitividade**, em 07/04/2022, às 21:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Andrey Vilas Boas de Freitas, Subsecretário de Advocacia da Concorrência**, em 07/04/2022, às 21:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fábio Coelho Barbosa, Coordenador(a)**, em 08/04/2022, às 09:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maurício Marins Machado, Coordenador(a)-Geral**, em 08/04/2022, às 09:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Atile Phillips Ligjéro, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 08/04/2022, às 13:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **23841463** e o código CRC **539FEC13**.

Carta nº 17/2022 – ABTP

Brasília-DF, 14 de abril de 2022.

Ao Senhor

Bruno Pinheiro

Superintendente de Regulação

Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ

SEPN Quadra 514 Conjunto E Edifício ANTAQ

CEP: 70760-545

Brasília - DF

Assunto: Audiência Pública nº 05/2022 –
Desestatização do Porto Organizado de Itajaí.

Ref.: 50300.020893/2021-36

Senhor Superintendente,

1. A **Associação Brasileira dos Terminais Portuários – ABTP** é a entidade que tem como missão representar a mais ampla pluralidade de empresas privadas que exploram instalações portuárias em território nacional, sejam elas localizadas dentro ou fora de portos organizados. Desse ponto de vista, a desestatização do Porto de Itajaí oferece um contexto extremamente complexo, tanto no que se refere à quantidade de agentes econômicos com interesses em disputa, como em relação à magnitude da movimentação da atividade portuária, sobretudo em cargas containerizadas.

2. A Entidade adotará sempre uma postura **proativa** e **colaborativa** no âmbito de iniciativas governamentais que tenham o condão de modificar as bases do setor portuário nacional. Na temática

da desestatização de portos organizados, a ABTP compreende que a intenção de dinamização setorial poderia ser, de forma mais geral, algo que gerasse benefícios líquidos à cadeia logística nacional. No entanto, para que isso ocorra é necessário a adoção de postura absolutamente **cautelosa e prudente**, garantindo-se a todo custo a **segurança jurídica** de empresas privadas que já exploram instalações portuárias a partir de competição por preços, pelo menos desde a reforma legislativa de 1993.

3. Em particular, qualquer tipo de transição deve ter como norte **simplicar e desburocratizar**, porém **sem sacrificar, em nenhuma hipótese, as legítimas expectativas depositadas pelos agentes privados** que já são responsáveis por longa data pelo desenvolvimento desse pujante mercado. Esse propósito aponta para a necessidade de um processo que seja focado na escolha de síndicos mais eficientes e, principalmente, que não possuam conflito de interesse com a exploração privada das instalações portuárias.

I. NECESSIDADE DE AMADURECIMENTO DA MODELAGEM PARA ITAJAÍ

4. Inicialmente, deve-se levar em consideração que estamos a tratar de um **movimento inaugural de desestatização de portos organizados**. Deve-se asseverar a necessidade de aprofundar, da maneira **mais cautelosa possível** e com **todo o tempo necessário**, processos de participação social aptos a receber as contribuições do amplo espectro de agentes econômicos afetados. Parte-se do pressuposto de que a atribuição a um ente privado das atividades de administração portuária do porto organizado de Itajaí é uma decisão de política pública de **magnitude singular**, cuja modelagem envolve uma plêiade de **complexidades jurídicas, técnicas, comerciais, econômicas e sociais** que merecem ser examinadas com a maior profundidade possível, sob pena de colocar em risco a segurança jurídica e o desenvolvimento de todo setor portuário.

5. Nesse contexto, é premente que seja concedido um espaço temporal de reflexão dos agentes do setor empresarial portuário minimamente compatível com o empreendimento singular e

extraordinário que é a concessão em questão. Estamos a tratar de um processo de desestatização que ocasionará mudanças de longo prazo e impactará diretamente o curso do setor portuário nacional. O Porto de Itajaí é o principal canal de escoamento de mercadorias para exportação da região e o segundo maior porto organizado do país em movimentação de contêineres. Os reflexos da mudança pretendida certamente afetarão toda a cadeia logística do Brasil. Essa relevância clama a cautela e riqueza na análise detalhada do modelo para a garantia de um processo seguro e efetivo.

6. Vale ressaltar que a modelagem do projeto merece discussões mais aprofundadas. Em especial, para se adentrar no complexo ambiente de Itajaí, seria fundamental um amadurecimento prévio do modelo de desestatização, a ser testado e atestado em outras realidades menos desafiadoras, para que se confira maior segurança à futura desestatização do Porto de Itajaí.

7. Mais importante que isso, sabemos que a modelagem se inspira em experiências internacionais com resultados controversos, em particular um modelo australiano que gerou sérios danos a terminais e à cadeia de comércio como um todo, a partir de encarecimento ocasionado pela ocorrência contínua de **condutas abusivas por parte da monopolista privada**. Por isso mesmo, deve-se amadurecer o modelo nacional em cenários menos complexos, para **testar se as soluções aqui projetadas serão capazes de mitigar esses riscos de forma suficiente antes de se proceder com um leilão como uma tentativa praticamente inaugural**.

8. A evidência da importância dessa postura se dá justamente à luz da experiência da audiência pública para concessão da Companhia Docas do Espírito Santo (“Codesa”). Ainda que dispondo de um cenário menos conflitivo e com número reduzido de agentes econômicos, aquele processo que originou as tentativas de desestatização gerou um sobressalto inicial por não conter regras mais claras acerca do papel das empresas que exploram instalações portuárias e estarão submetidas à gestão de um agente privado monopolista. No curso do processo, o próprio Poder Concedente realizou uma série de ajustes e mudanças visando a mitigar esse risco.

9. Pois bem, atualmente se contam menos de 15 dias desde o leilão de Codesa, que será o primeiro *case* apto a orientar a posterior adoção de modelagens correlatas, de modo que a nova concessionária privada ainda está longe de efetivamente assumir as operações do Porto. Não existem evidências concretas mínimas de que as medidas mitigadoras planejadas pelo Poder Público serão aptas, na prática, a coibir um risco já concretizado em outros países. De forma prudente, deve-se verificar *se e quais* seriam as **consequências não antecipadas** da modelagem, em um contínuo processo de **aprendizado regulatório** que é fundamental para que se avance para mudanças estruturais no maior porto do país.

10. O pleito da **ABTP** reconhece os avanços recentes, do ponto de vista da gestão pública, ocorridos em autoridades portuárias regidas pela Lei das Estatais. Isso tudo seja pela observância dos rigorosos critérios da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, seja pelo absoluto zelo na escolha de equipe técnica qualificada e consciente do **dever de proteção do mercado competitivo entre instalações portuárias**. Não se pode colocar em risco os incrementais e contínuos avanços no sentido da desburocratização do setor portuário em função de um processo precoce, que não beba na fonte de modelos já testados em realidades mais controladas.

11. A **ABTP** compreende, por tudo isso, e também pela amplíssima documentação apresentada para dar início a essa consulta pública, que o Poder Público deve conduzir o processo de participação social de forma mais espaçada. Não estamos a tratar de uma Audiência Pública qualquer, mas antes de algo que, caso ocorra sem a devida reflexão e testagem, pode gerar produtos negativos de longo prazo e impossível reparação.

II. MECANISMOS PARA PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA

12. Em que pese a louvável intenção de promover a competitividade do leilão da autoridade portuária de Itajaí, é necessário aperfeiçoamento pontual nas regras que estabelecem o rol de agentes que poderá participar do leilão e integrar eventual consórcio responsável pela concessão. A **ABTP** reforça compreender como fundamental a possibilidade de que empresas que atuem no setor, com ampla experiência em operação portuária, estejam habilitadas para tomar parte no corpo societário da futura concessionária privada e tenham a possibilidade de exercer algum tipo de controle compartilhado, desde sejam conferidas garantias claras que evitem riscos pontuais de conflito de interesse. Para tanto, deve-se providenciar uma limitação pontual e necessária.

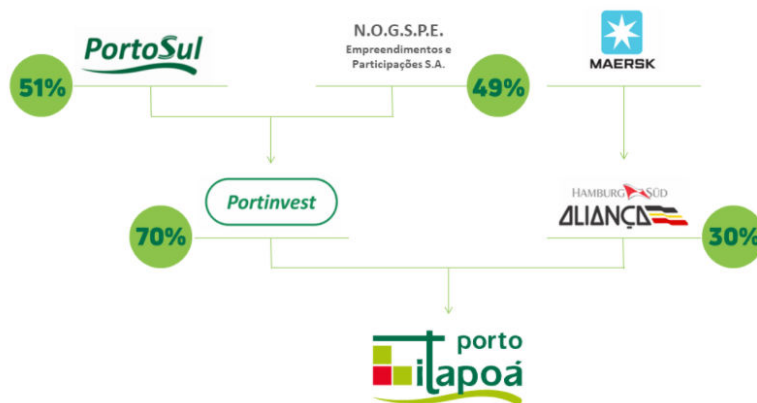
13. **Dado que um conjunto limitado de empresas possuem dentre seus acionistas empresas armadoras**, que possuem capacidade de exercer influência indevida com respeito à decisão da carga de contratação de terminais, **o edital da desestatização deve estabelecer vedação expressa de participação de armadores e de empresas cujo capital social possua participação em qualquer proporção de armadores**, sob pena de concretizar um cenário convidativo a condutas abusivas que conjuguem o poder de mercado já consolidado entre armadores com o monopólio da administração portuária. Cuida-se de restrição fundamental para que se possa permitir a justa e coerente participação de outros agentes com conhecimento e *know-how* setorial, mais especificamente do complexo portuário de Itajaí.

14. Nessa linha, chama atenção a incerteza gerada pela apreciação conjunta da Nota Técnica nº 12/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA e da Minuta de Edital. De um lado, a Nota Técnica, em seu item 4.7.1, coloca como intenção das normas do leilão vedar a participação de consórcio entre armadores e de consórcio entre armadores e suas controladas e controladoras. De outro lado, fala a Cláusula 3.5.10 do Edital em vedação à participação de “consórcio entre empresas armadoras e suas correspondentes controladoras e controladas de grupos econômicos distintos”.

15. Permanece incerto, portanto, **o real escopo das limitações à participação de armadores** pelas normas atuais do certame. As normas não deixam evidente se a vedação se destina a (i) consórcio entre armador e sua controlada e controladora, (ii) consórcio entre armadores diferentes ou, por fim, (iii) consórcio entre armador e controlada e controlada de outro armador. Todas as três possibilidades significariam grave risco à competitividade do setor portuário e ao uso eficiente da infraestrutura pública leiloadada.

16. Soma-se à indefinição acima problemas relacionados à própria **concepção de controle** societário. Sabe-se que no Porto de Itajaí há operador de terminal portuário (APM Terminals Itajaí S/A), inclusive o único contrato de arrendamento do Porto de Itajaí respondendo por 100% da movimentação de contêineres, cujo capital social possui participação de empresa armadora. Essa situação se traduz em dois problemas concretos que permitem concluir pela insuficiência do critério de controle para basear as limitações à participação no certame, já que, se uma empresa armadora participe de maneira individual, pode ocorrer concentração de mercado entre a APM Terminals e a futura Autoridade Portuária.

17. Além disso, o Porto de Itapoá, mercado relevante na dimensão produto e geográfica, também contém em seu capital social empresas armadoras:



Link: <https://www.portoitapoa.com/acionistas/>

Acesso em 07/04/2022

18. Não se pode afirmar somente com base na participação social minoritária que a empresa armadora não possui controle sobre as operações societárias. **Em primeiro lugar**, existe a possibilidade de a empresa possuir maioria do capital votante ou deter direito de veto em decisões corporativas centrais, ainda que seu capital no todo seja minoritário. **Em segundo lugar**, é cediço na literatura jurídica que sócios minoritários contam com diversos mecanismos informais de influência nas decisões corporativas e que, em diversos casos, sua capacidade de direcionamento da empresa é tanto maior do que a capacidade de sócios majoritários. Portanto, **a utilização do critério de controle para determinar os limites da participação de armadores não dá conta de prevenir possíveis conflitos de interesse da futura monopolista privada.**

19. Os documentos disponibilizados tampouco permitem antever qualquer limitação à participação individual das empresas armadoras e de empresas com acionista armador, de suas controladas ou controladoras, ocorrendo o relatado no item 16 acima relacionado. Novamente, reprisa-se a posição da **ABTP** de que **participação de armadores tanto em consórcio quanto individualmente deve ser vedada.**

20. Por tudo isso, merece ser revisado o edital, estabelecendo que agentes que pertençam a grupos econômicos de armadores não possam participar de consórcio no leilão, ou mesmo venham a assumir qualquer tipo de papel na futura concessionária privada, mesmo em posição minoritária. Tampouco deve ser autorizada a participação individual de qualquer empresa em cujo capital social haja participação societária de empresas armadoras, ainda que em posição minoritária.

21. Apenas mais uma empresa a título de exemplo, o TUP Portonave, também do mesmo mercado relevante na dimensão produto e geográfica do Porto de Itajaí, com armadores como acionistas, também não estaria impedido de participar individualmente do certame, culminando com fato relevante de concentração de mercado.

22. Apenas assim seria passível de implementação a benfazeja modificação que proporcionaria o ingresso mais seguro de empresas já atuantes no setor, até mesmo em situação de eventual controle compartilhado, com as devidas travas regulatórias que evitem conflitos de interesse pontuais.

23. Entende-se, contudo, que as regras do edital devem ser aditadas para evitar situações específicas de conflitos de interesse relacionadas a grupos econômicos detentores de terminais portuários no mercado objeto, isto é, o Estado de Santa Catarina – mais especificamente, os terminais portuários de Itajaí, Itapoá e Navegantes.

24. Nesse sentido, o melhor resultado possível nem sempre é obtido mediante participação irrestrita de quaisquer agentes econômicos nos leilões, apenas para a finalidade em si mesma de angariar maior número possível de participantes. O importante é garantir um nível de competição eficiente, de modo que, após a realização do leilão, os mercados impactados – tanto o diretamente afetado pelo leilão, como aqueles verticalmente relacionados a ele – não tenham resultados sub-ótimos.

25. As regras do leilão devem não somente permitir a maior entrada de *players* possível, mas também preservar o interesse público, evitando a criação de estruturas desnecessariamente concentradas, além de incentivos distorcidos que poderão resultar em condutas prejudiciais à sociedade como um todo.

III. A EQUIVOCADA APLICAÇÃO DE PRECEDENTE DO CADE

26. A elaboração do edital da licitação em comento foi amplamente fundamentada nas conclusões do CADE no âmbito do Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81, envolvendo Hamburg Sud e Maersk.

27. Em apertada síntese, a autoridade concorrencial definiu o mercado relevante de serviços de terminais portuários de contêineres – movimentação em três dimensões geográficas: (i) o porto de Santos, individualmente, considerando jurisprudência consolidada do CADE; (ii) os portos do Estado do Ceará (Pecém e Mucuripe) em conjunto, considerando a proximidade entre eles e os dados coletados ao longo do processo; e (iii) **no Estado de Santa Catarina, os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes**, sobretudo porque o CADE, a partir de ofícios a diversos agentes econômicos, concluiu que os portos de Paranaguá/Paraná ou outros em Santa Catarina (Imbituba e São Francisco do Sul) não eram alternativas viáveis.

28. Com base nesta segmentação, o CADE concluiu que a operação em questão não gerava riscos de efeitos anticompetitivos, sobretudo porque (i) foram verificados indícios de rivalidade entre os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, (ii) os clientes das partes possuem outras opções de serviços de terminais de contêineres (operadores geograficamente próximos têm possibilidade de absorver eventuais desvios de demanda), (iii) não seria provável um aumento de preços, (iv) eventuais desvios de demanda pareciam improváveis e, na hipótese de se concretizarem, não teriam condão de

prejudicar a concorrência, e (v) haveria capacidade ociosa capaz de dar aos concorrentes alternativas viáveis de contratação do serviço de movimentação.

29. Diante disso, de acordo com a Nota Técnica nº 56/2021/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL: *“Isso posto, considerando (i) o precedente de análise concorrencial realizada pela autoridade antitruste e (ii) a percepção de alterações pouco substanciais no contexto do mercado relevante entre 2017 e agosto de 2021, à exceção da ampliação de capacidade do porto de Itapoá concluída em 2018, entende-se que o atual ambiente concorrencial preserva as condições da conclusão do CADE emitida no AC entre Maersk e Hamburg-Sud, mesmo na hipótese de uma das empresas do grupo econômico dos armadores atuantes na região, Maersk e MSC, sagrar-se vencedora da licitação objeto da concessão em análise. Dessa forma, para o ambiente competitivo após o leilão, não parece razoável estabelecer critérios de vedação à participação de agentes na licitação”.*

30. Ocorre que houve uma compreensão equivocada das conclusões e extensão da decisão do CADE, desconsiderando ainda a boa teoria econômica, demais precedentes na indústria portuária exarados pela própria autoridade concorrencial e evoluções no mercado. As conclusões do CADE em um Ato de Concentração realizado há cinco anos devem ser analisadas com cuidado, atualizadas e nunca transpostas diretamente para fundamentar a elaboração de regras de uma licitação desta magnitude. Com efeito:

- ✓ As conclusões do CADE foram específicas para aquela operação, analisando eventuais efeitos à livre concorrência advindas de um negócio apresentado à autoridade àquela época.
- ✓ As decisões do CADE não tomam por pressuposto potenciais movimentos futuros de concentração, tendo em vista que, via de regra, tais movimentos devem passar por um novo crivo da autoridade antitruste.

- ✓ O mercado foi alterado de maneira significativa após a operação. A participação do porto de Itajaí, por exemplo, foi significativamente incrementada, e responde hoje por mais de 20% considerando o mesmo mercado geográfico definido pelo CADE à época (que respondia por algo entre 10 e 20%). Por sua vez, a participação de Itapoá continua em aproximadamente 30%, e a de Navegantes em aproximadamente 50%.

31. Dessa forma, não é correta a afirmação de que teria havido “*alterações pouco substanciais no contexto do mercado relevante entre 2017 e agosto de 2021*”, de modo a buscar justificar a aplicação automática do precedente do CADE. Em especial, vale apontar que o contexto do mercado relevante já foi analisado em mais dois atos de concentração desde 2017 pelo CADE: o Ato de Concentração nº 08700.002724/2020-64 e o Ato de Concentração nº 08700.007341/2021-63

32. A análise do CADE, ademais, consiste apenas na verificação de potenciais efeitos anticompetitivos advindos de uma operação que lhe é apresentada. A presente licitação terá efeitos muito mais amplos e significativos, de modo que cabe uma análise também mais ampla. Mais que isso, a licitação não passará por uma análise prévia da autoridade antitruste.

IV. A POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE CONFLITOS DE INTERESSE E ESTRUTURA DE INCENTIVOS NEGATIVA

33. Não se questiona a definição do mercado de serviços de terminais portuários de contêineres no Estado de Santa Catarina, envolvendo os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes.

34. Analisando esta segmentação, percebe-se que:

- ✓ o Porto de Itajaí é um porto público com um único terminal de contêineres arrendado, do qual a APMT é uma operadora arrendatária da APM Terminals Itajaí S/A. O prazo de concessão está se encerrando, de modo que o Poder Público busca neste momento uma nova concessão. A participação societária minoritária remanescente é detida pela Maersk.
- ✓ o Porto de Itapoá é um terminal privado, detido pela Portinvest Participações S.A. (70% de participação), que por sua vez é detida pelo Grupo Battistella e pela LOG-Z - Logística Brasil S/A. A participação societária minoritária remanescente é detida pela Maersk e Aliança/Hamburg Sud.
- ✓ o Porto de Navegantes é um terminal privado, detido pela Portonave, pertencente ao Grupo MSC.

35. É de se notar, portanto, que o mercado em questão já conta com dois terminais privados e um arrendamento, detidos por grandes grupos de armadores de contêineres e atuantes no setor de serviços portuários.

36. A estrutura e a organização deste segmento devem necessariamente ser levadas em consideração pela Administração Pública neste processo. Isso, porque, caso agente que tenha dentre seus acionistas empresa armadora já detenha um terminal privado ou arrendamento no mesmo mercado possa participar do leilão e, em última instância, vença o certame, poder-se-á criar um relevante conflito de interesses em desfavor do interesse público.

37. A licitação em questão prevê a concessão da Administração do Porto de Itajaí, de modo que o vencedor exercerá a função de autoridade portuária, cabendo-lhe, *inter alia*, “a gestão e exploração do porto organizado, incluindo competências para (i) pré-qualificar os operadores portuários; (ii) fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária; (iii) fiscalizar a execução ou executar as

obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias; (iv) fiscalizar as operações portuárias; (v) estabelecer o horário de funcionamento no porto, bem como as jornadas de trabalho no cais de uso público; (vi) autorizar a entrada e a saída de embarcação na área do porto, bem como a movimentação de carga da referida embarcação; e (vii) suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto”¹.

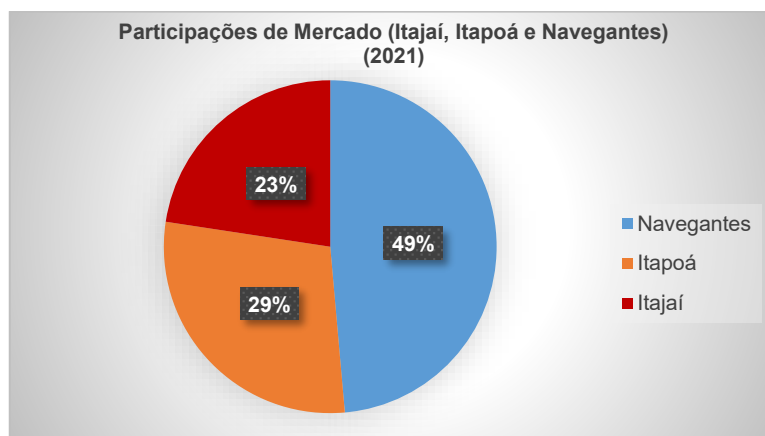
38. O agente que tenha dentre seus acionistas empresa armadora e seja detentor de um terminal privado ou arrendamento terá incentivos para privilegiar seu próprio terminal privativo, direcionando investimentos e melhorias para aquele terminal, em detrimento do interesse público. A intenção seria clara: direcionar mais cargas para o terminal controlado privativamente pelo grupo econômico em questão.

39. O conflito de interesses poderia também se concretizar mediante movimentação de cargas de menor valor no terminal arrendado e direcionar cargas de maior valor agregado para o terminal privado. Isso porque o terminal privado possui maiores flexibilidades e vantagens do ponto de vista de custo (desnecessidade de contratar OGMO, por exemplo) e regulatório (como a ausência da necessidade de comprovar a aplicação de investimentos), por exemplo

40. O resultado seria não somente redução da competição (o que seria naturalmente esperado caso um grupo econômico detentor de um terminal privado ou arrendado seja consagrado como Administração do Porto de Itajaí, com inúmeros poderes), como comprometimento de investimentos e desenvolvimento do Porto de Itajaí, resultando, ainda, em arrecadação menor para o Poder Público.

¹ <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-servicos-portuarios-2017.pdf>

41. O cenário é ainda mais grave considerando a atual elevada concentração no mercado em questão (ainda mais sabendo que o mesmo grupo econômico possui participações em Itajaí, Itapoá e Navegantes), conforme indicado no gráfico abaixo.

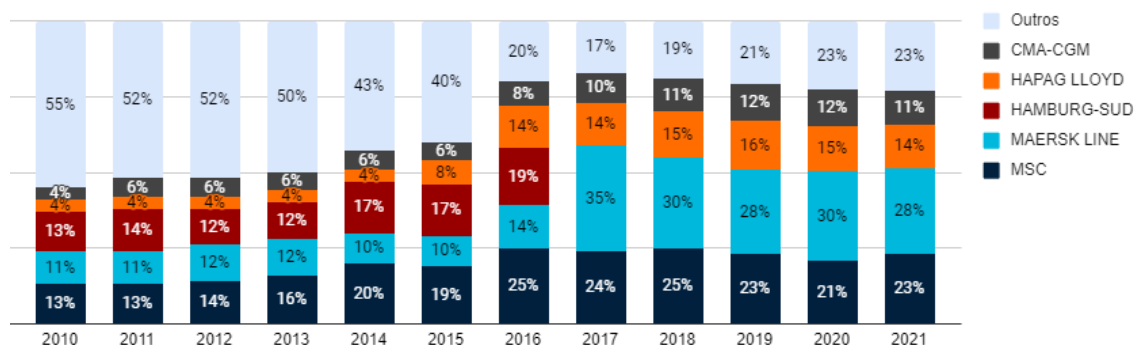


Cálculos feitos com base em Teus

Fonte: ANTAQ, 2022

42. Mais que isso, o cenário aqui descrito poderia ter impactos de cunho de concentração de mercado, tendo em vista que os grupos econômicos que operam os terminais de Navegantes, Itapoá e Itajaí representaram mais de 50% da carga de contêineres transportada na região.

Evolução da Participação dos Armadores nos Terminais de SC (Teus, %)



Fonte: ANTAQ, 2022.

43. A vitória de um novo player que não detenha quaisquer terminais no mercado composto pelos complexos portuários de Navegantes, Itapoá e Itajaí representará verdadeiro incremento competitivo, com uma clara e positiva estrutura de incentivos para investir e operar o porto de Itajaí da forma mais eficiente possível, rivalizando de maneira mais efetiva com os agentes incumbentes já instalados.

44. Diante do exposto, e considerando as questões de concorrência e de mercado acima referidas, requer-se a proibição da participação individual ou em consórcio de armadores e empresas com participação social de armadores, aos quais os terminais privados ou arrendados no referido mercado relevante pertençam, conforme definição expressa na regulamentação concorrencial editada pelo CADE.² Assim, permite-se não somente ampla concorrência no certame, como também entrada no mercado em questão sem que haja riscos de conflitos de interesses prejudiciais.

² Conforme Resolução CADE nº 02/2012:

Art. 4º §1º Considera-se grupo econômico, para fins de cálculo dos faturamentos constantes do art. 88 da Lei 12.529/11, cumulativamente:

I – as empresas que estejam sob controle comum, interno ou externo; e

II – as empresas nas quais qualquer das empresas do inciso I seja titular, direta ou indiretamente, de pelo menos 20% (vinte por cento) do capital social ou votante.

§2º No caso dos fundos de investimento, são considerados integrantes do mesmo grupo econômico para fins de cálculo do faturamento de que trata este artigo, cumulativamente:

I – O grupo econômico de cada cotista que detenha direta ou indiretamente participação igual ou superior a 50% das cotas do fundo envolvido na operação via participação individual ou por meio de qualquer tipo de acordo de cotistas; e

II – As empresas controladas pelo fundo envolvido na operação e as empresas nas quais o referido fundo detenha direta ou indiretamente participação igual ou superior a 20% (vinte por cento) do capital social ou votante.

No caso específico de fundos de investimento, aliás, cumpre avaliar a utilização da definição de grupo usada pelo CADE para análise de mérito, conforme Anexos I e II à Resolução CADE nº 02/2012:

II.5.2. No caso dos fundos de investimento, são considerados integrantes do mesmo grupo econômico para fins de resposta a este e aos demais itens deste Anexo, cumulativamente:

a) O fundo envolvido na operação;

b) Os fundos que estejam sob a mesma gestão do fundo envolvido na operação;

c) O gestor;

d) Os grupos dos cotistas, conforme definidos no item II.5.1., que detenham direta ou indiretamente mais de 20% das cotas do fundo envolvido na operação;

e) As empresas controladas pelo fundo envolvido na operação e as empresas nas quais o referido fundo detenha direta ou indiretamente participação igual ou superior a 20% (vinte por cento) do capital social ou votante; e

f) As empresas controladas pelos fundos que estejam sob a mesma gestão do fundo envolvido na operação e as empresas nas quais esses fundos detenham direta ou indiretamente participação igual ou superior a 20% (vinte por cento) do capital social ou votante.

V. A NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DA CLÁUSULA QUE PREVÊ QUALIFICAÇÃO TÉCNICA DA FUTURA CONCESSIONÁRIA

45. A Nota Técnica 56/2021/CEPRO1-EPL/GEPRO1-EPL/DPL-EPL, que teve por objetivo apresentar as minutas técnicas de edital, contrato e respectivos anexos, esclareceu em seus itens 4.16 a 4.18, a necessidade de ser incluído como condição para a habilitação da Proponente, o cumprimento de qualificação técnica prévia para a exploração do ativo objeto da concessão.

46. A justificativa para a inclusão desse requisito permeou as eventuais insurgências geradas pela “troca” da Autoridade Portuária municipal delegada, com comprovada experiência, por um agente econômico sem vínculo com o objetivo licitado. Referida justificativa mostra-se mais do que adequada para o agente que exercerá a função de administrar e explorar o segundo maior complexo portuário de contêineres do Brasil.

47. Nesse sentido, resta imposto ao futuro concessionário que detenha capacidade organizacional constituída, ao menos, há cinco anos, como Operador de Terminal Portuário de Contêineres, e que *“tenha movimentado, naquele ano, no mínimo, 537.244 TEUs. Caso a movimentação esteja expressa em unidade equivalente a um contêiner de 20 pés (TEU), a relação deverá ser de 11 (onze) toneladas para 1 (um) TEU”*, conforme os termos do item 4.50.1 da Minuta de Edital. No caso da participação em Consórcio, de acordo com o item 3.3.4, o Operador de Terminal Portuário de Contêineres deverá deter 15% de participação.

48. Em que pese a previsão de habilitação técnica esteja prevista na modelagem dessa desestatização, pela leitura dos estudos disponibilizados, não foi identificada qualquer justificativa para a adoção do simplificado percentual de 15% pela Participante com expertise no Consórcio.

Referido percentual não pode ser considerado como seguro para que o *know-how* de uma das participantes seja efetivamente aplicada na concessão.

49. Em um Consórcio em que apenas 15% são formado por empresa com conhecimento técnico para o desenvolvimento da gestão de um negócio, claramente não cumpre com o objetivo do certame que é exatamente garantir que o futuro concessionário do Porto de Itajaí tenha capacidade organizacional constituída, equivalente ao terminal portuário de contêineres já existente.

50. A adoção de medidas técnicas pela equipe condutora dessa desestatização é visível, devendo ser mantida a mesma lógica na aplicação das regras de participação. Se por um lado o Proponente individual deve cumprir com o requisito de habilitação técnica, o Consórcio deve igualmente atender a tal condição.

51. Assim, entende-se essencial que, no caso de Consórcio, o **Operador de Terminal Portuário**, de qualquer perfil de carga, detenha, no mínimo, **a maioria da participação (50% + 1)**, demonstrando a efetiva existência de expertise nas atividades a serem desenvolvidas pela futura Autoridade Portuária concessionária. **Alternativamente**, sugere-se que o piso para participação obrigatória de proponente com experiência como operador de terminal de contêineres **seja elevado ao menos para 20% do consórcio**.

52. Além disso, tem-se maior segurança jurídica quanto ao respeito à legislação concorrencial por parte da futura concessionária privada. Sabe-se que o CADE presume posição dominante sempre que houver controle de ao menos 20% do mercado relevante. A existência de posição dominante é pressuposto para que o CADE possa atuar em eventual caso de infração à ordem econômica. Para que haja efetivo sancionamento não basta que haja apenas posição dominante, mas sim que se identifique também conduta abusiva por parte do potencial infrator.

53. **A sugestão de mudança no nível de participação mínima facilita a atuação do CADE no sancionamento de condutas que fragilizem a competitividade do setor portuária.** Não se está com isso a falar que haverá infração à ordem econômica. Simplesmente se sugere que o ambiente competitivo do mercado relevante do Porto de Itajaí estará mais bem protegido se assegurada desde a modelagem da concessão que a possibilidade de atuação do CADE com base em na participação majoritária ou, mesmo, de participação mínima de 20%. É uma garantia ao setor que a concessionária privada deve se atentar para a não-configuração de condutas abusivas em posição de partida caracterizada como dominante.

54. Essa medida visa proporcionar maior segurança às operações a serem desenvolvidas neste importante complexo de movimentação de contêineres, impedindo que *players* sem conhecimento técnico e interessados exclusivamente na lucratividade do negócio, administrem e explorem mercado de alta complexidade, garantindo o sucesso da desestatização. A **ABTP** entende que o contexto de cada autoridade portuária exige critérios específicos para adequação à realidade particular dos diversos portos organizados no país. No entanto, a complexidade das atividades desenvolvidas no Porto de Itajaí demanda experiência comprovada mais sólida por parte do proponente que venha a se sagrar vencedor do certame.

.....

55. Por tudo isso, a ABTP considera que:

- i. O processo de desestatização do Porto de Itajaí é deveras complexo e ainda não está maduro o suficiente para esse tipo de debate, merecendo passar por um debate mais longo com o setor produtivo, incluindo uma série de oportunidades de audiências públicas com o devido tempo para aprofundamento da documentação;
- ii. O Porto de Itajaí oferece um contexto tão complexo que merece ser desestatizado a partir de modelagens já experimentadas à realidade nacional e com a garantia de que os ajustes

- promovidos pelas autoridades serão suficientes, em realidades menos complexas, para afastar os temores de exercício de poder abusivo pela autoridade monopolista privada, como ocorreu na Austrália;
- iii. No caso específico das empresas que exploram terminais, ainda remanescem diversas incertezas, notadamente referente à possibilidade de conflito de interesses com sócias. Por isso, sugere-se veto pontual e necessário à participação de empresas armadoras e de exploradores de instalações portuárias cujo capital social tenha participação de empresas armadoras, ainda que em proporção minoritária, individualmente ou em consócio.
 - iv. Ainda, necessária que haja aprimoramento nas regras de habilitação técnica incluídas na modelagem, especialmente nos casos de participação em Consórcio, garantindo que a futura concessionária efetivamente aplique experiências e conhecimentos técnicos adquiridos no mercado, efetivamente agregando para o desenvolvimento do complexo portuário de Itajaí e região.
 - v. Pede-se cautela, paciência, estudo e colaboração com o setor privado para que se possa, de fato, conceber um modelo que afaste inseguranças jurídicas e seja muito mais focado na estabilização e simplificação do ambiente regulatório já altamente competitivo entre terminais do que na atratividade do leilão ao futuro monopolista privado.

Respeitosamente,

jesualdo
conceição da silva

Assinado de forma digital por
jesualdo conceição da silva
Dados: 2022.04.14 17:35:24
-03'00'

Associação Brasileira dos Terminais Portuários – ABTP

Jesualdo Silva

Diretor-Presidente

PARECER N° 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE

Ato de Concentração n° 08700.002350/2017-81

Requerentes: Maersk Line A/S e Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG.

EMENTA: Ato de Concentração. Lei n° 12.529/2011. Requerentes: Maersk Line A/S e Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG. Sobreposição horizontal nos mercados de transporte marítimo regular de contêineres, cabotagem, serviços de navegação sem rota regular, manutenção e reparo de contêineres, e movimentação em terminais portuários de contêineres. Integração vertical envolvendo os mercados de agenciamento de frete e serviços de reboque. Rivalidade efetiva. Aprovação sem restrições.

VERSÃO PÚBLICA

I. AS REQUERENTES

I.1. Maersk Line A/S (“Maersk”)

1. A Maersk Line é uma afiliada do Grupo Maersk, em última instância, detida pela A.P. Møller-Mærsk A/S. O Grupo Maersk, sediado em Copenhague, Dinamarca, atua no setor de transporte e logística integrada, e inclui uma divisão autônoma de energia. O Grupo Maersk atua também em outros mercados de serviços relacionados, tanto *upstream* (à montante) quanto *downstream* (à jusante), ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres.

I.2. Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG. (“HSDG”)

2. A HSDG é uma subsidiária integral da Dr. August Oetker KG (“Dr. Oetker”). A Dr. Oetker é uma empresa multinacional familiar com sede em Bielefeld, na Alemanha. O Grupo Oetker atua em uma grande variedade de indústrias, incluindo a indústria de produção de alimentos e bebidas, a bancária e a de transporte marítimo. Com sede em Hamburgo, na Alemanha, a HSDG atua no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, transporte de cargas a granel e em mercados verticalmente relacionados a essas atividades.

II. OS ASPECTOS FORMAIS DA OPERAÇÃO**Quadro 1 - Aspectos formais da operação**

Operação foi conhecida?	Sim.
Taxa processual foi recolhida?	Sim. GRU (325843). Despacho CGOFL/DCONT (326380).
Data de notificação ou emenda	12.5.2017.
Data de publicação do edital	O Edital nº 152, que deu publicidade à operação em análise, foi publicado no dia 17.5.2017.

III. DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

3. A Operação Proposta consiste na aquisição de ações e ativos da HSDG pelo Grupo Maersk, resultando em uma aquisição de controle. (**acesso restrito**). Após o fechamento, a HSDG se tornará uma unidade de negócios pertencente à Maersk Line, que atuará sob a atual marca HSDG. Com a operação, a Maersk também passará a controlar a Aliança Navegação e Logística Ltda (“Aliança”), uma subsidiária da HSDG.

4. A Maersk entende que a operação representa a combinação de duas empresas de transporte marítimo regular de contêineres com ofertas complementares em termos geográficos e de clientela, possibilitando a geração de eficiências de custos significativas.

5. A Operação Proposta foi notificada e recebeu aprovação nos Estados Unidos, União Europeia, Austrália, Costa Rica, Equador, Israel, Japão, México, Marrocos, Nova Zelândia, Paquistão, Suíça, Tunísia, Turquia e Ucrânia. Há notificações

em análise no Chile, China, Colômbia, Honduras, Paraguai, África do Sul e Coreia do Sul.

IV. OS TERCEIROS INTERESSADOS

6. A Federação das Indústrias do Estado do Paraná (“FIEP”) e o Sindicato Nacional das Empresas de Navegação e Tráfego Portuário (“Sindiporto Brasil”) protocolaram, tempestivamente, pedido de intervenção como terceiros interessados no ato de concentração.

7. A FIEP representa 108 sindicatos empresariais e aproximadamente 50.000 indústrias no estado do Paraná. Tanto os insumos, quanto os produtos industrializados acabados seriam em grande parte transportados internacionalmente por meio do transporte marítimo de contêineres, ou internamente no Brasil por meio do transporte de cabotagem.

8. A FIEP argumentou que a concentração resultante da operação no mercado de cabotagem e transporte marítimo regular de contêineres, além da participação acionária das Requerentes em terminais portuários de movimentação de contêineres, poderiam trazer potenciais riscos relacionados à verticalização do setor, entre os quais fechamento de mercado e discriminação de condições comerciais beneficiando empresas pertencentes ao mesmo grupo econômico, em detrimento a outros terminais.

9. O Sindiporto Brasil representa as empresas que atuam no apoio portuário. O Sindiporto Brasil destacou que as Requerentes teriam acesso a recursos oriundos do AFRMM (Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante), o que lhes concederia vantagem competitiva em relação às demais empresas atuantes no mercado de reboque portuário. Na visão do Sindiporto Brasil, a operação de aquisição da HSDG pela Maersk representaria um risco significativo de alavancagem do poder de mercado detido pelas empresas fusionadas na navegação de cabotagem e de longo curso para o mercado de serviços de reboque marítimo portuário, também conhecido como apoio portuário, o que geraria efeitos anticoncorrenciais importantes no referido mercado.

10. A SG entendeu que a FIEP e o Sindiporto representam agentes que podem ser afetados pelo resultado do ato de concentração. O despacho SG nº 748/2017 deferiu os pedidos de intervenção como terceiros interessados da FIEP e do Sindiporto Brasil em 5.6.2017.

V. O MERCADO RELEVANTE

V.1. Considerações iniciais - Os setores de atuação das Requerentes

11. A HSDG, objeto dessa operação, atua no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, cabotagem, transporte de cargas a granel, além de atuar em serviços verticalmente relacionados ao mercado de transporte marítimo de contêineres. O Grupo Maersk também atua no setor de transporte e logística integrada, incluindo os mercados de transporte marítimo regular de contêineres, cabotagem e outros serviços relacionados, tanto a montante quanto a jusante, ao transporte marítimo regular de contêineres.

12. No Brasil, a Operação Proposta enseja sobreposições horizontais nos mercados de transporte marítimo regular de contêineres, cabotagem, manutenção e reparo de contêineres, serviços de navegação sem rota regular (*tramp services*) e serviços de terminais de contêineres. Os serviços de manutenção e reparo de contêineres e de terminais de contêineres são verticalmente relacionados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem – além dessas atividades, o Grupo Maersk oferta os seguintes serviços no Brasil que também são verticalmente relacionados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres¹⁻²: agenciamento de frete e serviços de reboque. Por fim, as Requerentes também informaram que há uma relação de complementaridade entre o mercado de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem.

13. Após a notificação deste ato de concentração ao Cade, o Grupo Maersk iniciou um processo para desinvestir a Mercosul Line Navegação e Logística Ltda. (“Mercosul”)³, empresa do Grupo Maersk que atua no mercado de cabotagem. Dessa forma, a sobreposição horizontal nesse mercado apresentada no formulário de notificação deixou de ocorrer, já que a Maersk desinvestiu sua participação do mercado de cabotagem com a venda da Mercosul e adquiriu a participação da Aliança Navegação e Logística

¹ O Grupo Maersk também atua no mercado mundial de fabricação de contêineres. Os fabricantes produzem os contêineres que são usados no transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem. Dessa forma, a fabricação de contêineres é um insumo para a prestação desses serviços. A Maersk Container Industry A/S (“MCI”), uma subsidiária da Maersk, produz contêineres refrigerados e não refrigerados na China e no Chile, os quais são em sua maioria (**acesso restrito**), sendo apenas uma parcela de sua produção destinada a terceiros. A HSDG não fabrica contêineres, e a MCI não vende contêineres no ou para o Brasil – portanto, a Operação Proposta não enseja quaisquer preocupações concorrenciais relacionadas ao mercado de fabricação de contêineres.

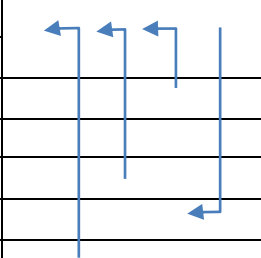
² O Grupo Oetker também presta serviços de transporte rodoviário para as cargas – porém, presta os serviços por meio de veículos próprios (integralmente utilizados para uso cativo) ou de terceiros, razão pela qual a Operação Proposta não enseja quaisquer preocupações concorrenciais relacionadas ao mercado de transporte rodoviário para cargas.

³ A operação de desinvestimento da Mercosul foi notificada ao Cade (Ato de Concentração nº 08700.004700.2017-44) e encontra-se atualmente em fase de instrução.

Ltda. (“Aliança”), subsidiária da HSDG atuante nesse mercado. Entretanto, ainda que seja concluído esse desinvestimento, a presente operação resultará em integração vertical entre a atividade da Aliança em cabotagem e os mercados *upstream* nos quais a Maersk atua.

14. O quadro abaixo ilustra os mercados afetados pelo ato de concentração e as relações horizontais e verticais decorrentes da operação:

Quadro 2 - Mercados afetados pela operação

Mercados afetados	Relações verticais	Grupo Maersk	Grupo Oetker
Transporte marítimo regular de contêineres		X	X
Cabotagem			X
Manutenção e reparo de contêineres		X	X
Serviços de navegação sem rota regular		X	X
Serviços de terminais de contêineres		X	X
Agenciamento de frete ⁴		X	
Serviços de reboque		X	

V.2. Definição do mercado relevante - dimensão do produto

V.2.1. Transporte marítimo regular de contêineres

15. A Maersk é a maior empresa de transporte marítimo regular de contêineres do mundo, operando 611 embarcações, e com mais de 300 escritórios distribuídos em mais de 100 países. A Maersk opera seus serviços por meio das marcas Maersk Line, Safmarine, SeaLand e SeaGo Line. A HSDG, por sua vez, é a sétima empresa de transporte marítimo regular de contêineres do mundo, sendo a líder desse mercado no Brasil. A HSDG opera 130 navios porta contêiner por meio das marcas Hamburg Sud, CCNI e Aliança.

16. Esse mercado já foi analisado em diversas oportunidades pelo Cade⁵ e pela Comissão Europeia⁶. No âmbito do Ato de Concentração 08012.008256/2005-51, o

⁴ Segundo as Requerentes, a Damco, empresa do Grupo Maersk que atua no mercado de agenciamento de frete, contrata serviços de armazenagem alfandegada como serviços auxiliares em nome de seus clientes e a depender da necessidade destes. A título de complementação, a demanda de serviços de armazenagem alfandegada na região sul por seus clientes (**acesso restrito**), onde a HSDG possui participação acionária na empresa que atua como operador portuário.

⁵ Vide os Atos de Concentração 08700.006229/2016-48 (Hapag-Lloyd e UASC), 08700.004360/2016-71 (HSDG / CMA CGM), 08700.006612/2014-34 (Hapag-Lloyd / CSAV), 08012.008256/2005-51 (TUI AG / CP Ships), 08012.004558/2005-50 (Maersk / PONL), 08012.000429/2004-10 (Gearbulk / Norship Navigation / Norsul Navegação), 08012.001336/2004-02 (Lauritzencool / NYK Reefers).

⁶ Casos M.8120 Hapag Lloyd, UASC, p.10; M.7908 CMA CGM/NOL p.9; M. 7268 CSAV, HGV/Kuhne Maritime/Hapag-Lloyd; M. 5450 Kuhne/HGV, TUI, Hapag-Lloyd p.13.

parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (“SEAE”) preconiza o seguinte:

Os serviços de transportes marítimos de contêineres envolvem o carregamento de mercadorias por contêiner (caixa de tamanho industrial padronizado) em navios especialmente equipados para isso, chamados “full-container”, que fornecem um serviço fixo entre portos determinados, ou seja, atuam de forma regular em rotas preestabelecidas.

Diferentemente, o transporte marítimo de cargas soltas utiliza navios convencionais, chamados de “break bulk”, que atuam de forma irregular, sem percorrer rotas ou escalas predeterminadas. Dessa forma, os serviços de transporte marítimo de contêineres constituem um mercado de produto específico e, além de não estar abrangido na presente operação, não pode ser considerado substituto dos serviços do tipo “full container”. O transporte marítimo de cargas utiliza navios construídos especificamente para o propósito de carregar produtos homogêneos tais como commodities secas e não-embaladas (carvão, minério de ferro, grãos, por exemplo) ou commodities líquidas (tais como petróleo, gases ou produtos químicos liquefeitos).⁷

17. A jurisprudência nacional e internacional também tem analisado esse mercado considerando a possibilidade de segmentá-lo, ainda, entre o transporte de contêineres refrigerados e não refrigerados. No entanto, esse cenário é considerado apenas nas rotas em que a representatividade do percentual de contêineres refrigerados transportados exceder 10% do total de contêineres transportados (refrigerados e não refrigerados). Nesses casos, os precedentes do Cade analisaram o mercado de transporte de contêineres não refrigerados como um segmento e o mercado de transporte de contêineres refrigerados como outro segmento. Por outro lado, nas rotas em que o percentual de contêineres refrigerados transportados excede 10% do total de contêineres transportados, a Comissão Europeia costuma apenas analisar um segmento de contêineres refrigerados em separado de um mercado de contêineres refrigerados e não refrigerados (sem segmentar um mercado específico para contêineres não refrigerados). De todo modo, os dados disponíveis permitem que a presente análise seja feita considerando todos os cenários possíveis (contêineres refrigerados e não refrigerados, apenas contêineres refrigerados e apenas contêineres não refrigerados), sem que haja necessidade de se fechar uma definição quanto à segmentação do mercado.

⁷ Parecer da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (“SEAE”) no Ato de Concentração 08012.008256/2005-51 (TUI AG / CP Ships).

V.2.2. Cabotagem

18. A cabotagem se refere ao transporte de mercadorias entre dois lugares dentro de um país, ou seja, conexões exclusivamente nacionais. A Maersk Line atua em cabotagem para contêineres por meio de sua subsidiária Mercosul Line Navegação e Logística Ltda. (“Mercosul”), enquanto a HSDG atua por meio da empresa Aliança Navegação e Logística (“Aliança”), que oferta serviços de cabotagem no Brasil majoritariamente por meio de navios porta-contêineres (atualmente tem um serviço dedicado a cargas de projeto – embarcação Aliança Energia).

19. A cabotagem pode ser feita tanto em navios porta-contêineres, embarcações para carga geral, embarcações para graneis líquidos/gasosos, e sólidos. Segundo as Requerentes, a cabotagem para contêineres representa 7% do mercado total de cabotagem.

20. Este mercado não foi analisado pelo Cade em casos anteriores, mas as Requerentes entendem que o transporte realizado por cabotagem concorre diretamente com outros meios de transporte nacionais disponíveis no Brasil, especialmente o transporte rodoviário.

21. Uma definição precisa da dimensão produto do mercado de cabotagem, no entanto, não será necessária na análise deste ato de concentração. Conforme exposto acima, o Grupo Maersk pretende desinvestir a Mercosul, passando a atuar nesse mercado apenas por meio da Aliança. Eliminada a concentração horizontal, importa verificar apenas os efeitos verticais decorrentes da operação no mercado de cabotagem. Nesse cenário, uma vez que os mercados verticalmente relacionados dizem respeito a serviços de terminais portuários de contêineres e manutenção e reparo de contêineres, são relevantes para a análise os dados do mercado de cabotagem definido na dimensão produto de forma mais restrita, considerando apenas o transporte de contêineres nesse modal, sem incluir supostos concorrentes do mercado de transporte rodoviário.

V.2.3. Serviços de navegação sem rota regular

22. O serviço de navegação sem rota regular consiste no transporte marítimo de um único tipo de mercadoria que ocupa a capacidade total do navio, tratando-se normalmente de uma commodity. Diferentemente do mercado de transporte marítimo regular de contêineres, os navios não percorrem rotas pré-determinadas em dias específicos. Nesse sentido, o serviço de transporte marítimo regular de contêineres poderia ser comparado ao transporte urbano realizado por linhas de ônibus, enquanto o serviço de navegação sem rota regular seria semelhante ao serviço de táxi.

23. Segundo as partes, os serviços de navegação sem rota regular realizados por embarcações destinadas ao transporte de carga sólida, de carga líquida ou de projeto, constituem mercados relevantes distintos. As embarcações de carga líquida possuem

como especificidade tanques, bombas e equipamentos para embarque e desembarque de produtos petrolíferos, químicos e óleos vegetais e não poderiam, portanto, ser substituídas por embarcações de cargas sólidas. Além disso, as cargas de projeto que, em função do excesso de volume ou peso, também exigem soluções diferenciadas, não devem ser transportadas por embarcações destinadas a cargas líquidas ou sólidas.

24. As requerentes também afirmam ser necessário considerar o tamanho das embarcações para a definição de mercado relevante no âmbito do produto, diferenciando, pelo menos, aquelas com tamanho inferior ou superior a 60.000 DWT (*deadweight tons*), devido às suas diferentes características e usos (restrições de calado, níveis de habilidade para navegar em adversidades climáticas, entre outros fatores). As partes propõem que, para o caso em análise, as embarcações devam ser segmentadas de acordo com as seguintes faixas de tamanho, conforme precedente da analisado pela Comissão Europeia⁸:

- a. < 10.000 DWT;
- b. 10.000 – 25.000 DWT
- c. 25.000 – 60.000 DWT; e
- d. > 60.000 DWT.

25. Ainda, as partes sugerem ser necessário diferenciar os mercados relevantes de acordo com o tipo da carga, também seguindo o entendimento adotado pela jurisprudência internacional. Antes de delinear os segmentos para cada tipo de carga, cumpre informar que no mercado de serviços de navegação sem rota regular, a HSDG atua com o transporte de cargas líquida, sólida e de projeto. A Maersk, no entanto, opera neste mercado restritamente no ramo de carga líquida. Ou seja, da operação resulta somente uma possível sobreposição horizontal no mercado no tocante às cargas líquidas, e a segmentação do mercado relevante pelo tipo de carga transportada seria o cenário mais conservador da análise.

26. Assim, quanto às cargas líquidas, as partes entendem haver uma segmentação entre produtos claros/clean (produtos químicos leves e óleos vegetais) e produtos escuros/*dirty* (derivados de petróleo). Afirmam, no entanto que, apesar das diferenças entre essas duas classificações de produtos, eles compõem o mesmo mercado relevante, vez que os navios-tanque que os transportam são substitutos entre si. Deste modo, dentro do mercado relevante de navegação sem rota regular de cargas líquidas, acreditam as partes não caber maiores segmentações.

27. Esta SG não verificou na jurisprudência do CADE casos que tenham tratado especificamente do mercado de serviços de navegação sem rota regular, não

⁸ M.5346 APMM/Broström.

restando, portanto, um entendimento ou definição de mercado relevante do âmbito geográfico ou do produto.

28. A Comissão Europeia, por outro lado, já possui precedente neste mercado. Em análise anterior, Caso M.5346 – APMM/Broström, considerou, no âmbito do produto, que o mercado relevante deve ser definido segundo às segmentações de tipo de embarcação, tipos de carga e tamanho das embarcações. Neste sentido, a Comissão Europeia estabeleceu uma linha de diferenciação entre embarcações destinadas ao transporte de cargas líquidas e sólidas. No tocante ao tamanho das embarcações, deixou em aberto se o mercado deveria ser segmentado de acordo com a faixa de 25.000 ou de 60.000 DTWs. No mais, confirmou que produtos *clean* e *dirty* compõem um mesmo mercado relevante. Por fim, a Comissão Europeia deixou em aberto a definição de mercado relevante geográfico e, sem definição também a delimitação das faixas de tamanho/capacidade das embarcações.

29. Não será necessário, no entanto, chegar a uma definição precisa do mercado de serviços de navegação sem rota regular, visto que mesmo sob a ótica de definição do mercado de relevante de forma mais restrita, a operação não será capaz de gerar efeitos anticompetitivos nesse mercado.

30. Portanto, no âmbito do produto, diante das especificidades necessárias ao transporte de cargas líquidas, sólidas ou de projetos, não havendo substituíbilidade entre as respectivas embarcações, o mercado será analisado de forma segmentada de acordo com o tipo da embarcação, um mercado relevante no âmbito do produto: de embarcações de cargas líquidas. No tocante ao tipo da carga líquida, o transporte de produtos claros ou escuros serão considerados parte de um mesmo mercado relevante. E, por fim, em relação ao tamanho das embarcações, esta SG decide deixar a definição em aberto, traçando-se a análise sob o cenário mais conservador.

V.2.4. *Manutenção e reparo de contêineres*

31. Segundo as Requerentes, prestadores de serviços de manutenção e reparo de contêineres checam contêineres não refrigerados, refrigerados e especiais utilizados por companhias de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, a fim de identificar possíveis danos, devolvendo-os às empresas de transporte marítimo após realizar o trabalho de reparo e manutenção. Dessa forma, a manutenção e o reparo de contêineres são insumos para o transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem.

32. O Grupo Maersk oferta serviços de manutenção e reparo de contêineres em diversos terminais ao redor do mundo. No Brasil, a APM Terminals (“APMT”), subsidiária do Grupo Maersk, oferta serviços de manutenção e reparo de contêineres nos portos em Itajaí, Itapoá e Paranaguá. A Aliança Transportes Marítimos Ltda. (“ATML”),

subsidiária da HSDG, oferta serviços de manutenção e reparo de contêineres no Brasil, para terceiros, em Itapoá (a empresa presta serviços cativos em Itajaí e Paranaguá).

33. As Requerentes não identificaram outra ocasião em que tenha havido uma análise desse mercado pelo Cade, mas entendem que, na dimensão produto, esse mercado relevante deve ser definido como todos os tipos de reparo, estruturais e de maquinário, prestados a todos os contêineres, refrigerados, não refrigerados e especiais.

34. A SG entende que qualquer que seja a definição da dimensão produto adotada, o resultado da análise concorrencial não será alterado. Dessa forma, não se faz necessária uma definição precisa do mercado relevante de manutenção e reparo de contêineres.

V.2.5. Serviços de terminais portuários de contêineres

V.2.5.1. Introdução

35. Os serviços de terminais de contêineres constituem insumo para ambos os serviços de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, tratando-se, portanto, de mercado *upstream*. Consistem em serviços prestados por operadores portuários e são compostos por duas atividades principais: a movimentação de cargas e o armazenamento de cargas que aguardam desembarço aduaneiro.

36. O Grupo Maersk oferta serviços de terminais de contêineres por meio da sua subsidiária APMT nos portos de Itajaí/SC, Santos/SP e Pecém/CE. O Grupo Oetker atua nesse mercado por meio da Aliança no porto de Itapoá/SC⁹.

37. As Requerentes entendem que os serviços de terminais de contêineres, incluindo a movimentação e a armazenagem alfandegada, constituiriam um único mercado, verticalmente relacionado aos mercados de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem. Alegam que os clientes tipicamente adquirem serviços de terminais para contêineres de um mesmo fornecedor e que seria rara a contratação da movimentação e armazenagem de forma desvinculada. Além disso, aduzem que virtualmente todo fornecedor de serviços de terminais de contêineres oferece ambos os serviços.

38. Não obstante, por acreditarem não haver quaisquer preocupações concorrenciais independentemente de a definição de mercado considerar os serviços de terminais de maneira unificada ou não, as partes propõem deixar a definição em aberto no presente caso. Esta SG, no entanto, entende que uma correta avaliação do mercado relevante de serviços de terminais portuários deve considerar as duas atividades

⁹ As atividades da Aliança de serviços de terminais de contêineres são relativas à sua participação societária minoritária de 30% no terminal privado de Itapoá.

separadamente (movimentação e armazenagem), devido à dinâmica de mercado exposta no panorama a seguir e pelas razões que serão explicitadas.

V.2.5.2. *Considerações iniciais sobre os serviços portuários*

39. As Requerentes, Maersk e HSDG, atuam como **armadores** no mercado de transporte marítimo regular de contêineres. Conforme definido anteriormente por esta SG (Processo administrativo nº 08012.001518/2006-37, Nota Técnica nº 310 Superintendência-Geral):

O Armador é responsável pelo transporte marítimo e entrega da carga no porto de destino. Trabalha em determinadas linhas marítimas e é o responsável, embora não necessariamente executor, pela retirada do contêiner do navio e posicionamento sobre o meio de transporte utilizado pelo operador portuário para receber contêineres.

40. Subsidiárias das Requerentes atuam também como operadores portuários. A atividade desenvolvida pelos operadores portuários também foi descrita na mesma nota técnica citada acima:

O Operador Portuário é pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operações portuárias, constituídas pela movimentação de passageiros ou a movimentação e armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado. Os Operadores Portuários são os arrendatários (concessionários) dos terminais portuários localizados na zona primária dos Portos Organizados quando estes não permanecem sob administração das Companhias de Docas.

São responsáveis pela operação de carregamento e descarga dos navios, assim como pelo recebimento e entrega da carga no local de armazenagem.

Na operação com contêineres, a atividade de um terminal portuário envolve a movimentação vertical (do convés ou porão do navio ao seu costado) e horizontal (movimentação em terra, do costado do navio ao portão do terminal).

(...) os Operadores Portuários possuem incentivos para também exercer a atividade de armazenagem alfandegada de contêineres, verticalizando sua operação e competindo com os Recintos Alfandegados independentes localizados fora da área primária do porto.

41. Também nos autos do mesmo Processo Administrativo, está descrita a atividade dos recintos alfandegados:

Os recintos alfandegados são os locais em que podem ocorrer, sob controle aduaneiro, movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do ou destinadas ao exterior. São divididos em recintos alfandegados da zona primária e da zona secundária³⁶.

Os recintos alfandegados da zona primária são aqueles constituídos em área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados, em área terrestre nos aeroportos alfandegados e em área terrestre dos pontos de fronteira alfandegados. Os recintos alfandegados da zona secundária, ou terminais alfandegados de uso público ou ainda portos secos, são aqueles que compreendem a parte restante do território aduaneiro, que compreende todo o território nacional.

(...) Desembarcadas nas áreas dos Operadores Portuários, há algumas alternativas para o destino das carpas: (i) elas podem ser imediatamente retiradas pelos seus donos/consignatários, (ii) podem ser retiradas pelos Recintos Alfandegados onde aguardam a liberação de alfândega e retirada pelo seu proprietário ao tempo que lhe convier, e, por fim, (iii) podem ser armazenadas na própria área de armazenagem do Operador Portuário.

42. As Requerentes e suas subsidiárias atuam, portanto, no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, como armadores, e nos mercados *upstream* de movimentação e armazenagem de contêineres, como operadores portuários. No caso da armazenagem especificamente, concorrem com os recintos alfandegados localizados em área não contígua ao berço de atracação. Dessa forma, o dono da carga pode optar pela contratação da armazenagem alfandegada por parte do próprio Operador Portuário ou pela contratação dos serviços de armazenagem alfandegada por parte de recinto alfandegado independente (não verticalizado).

43. Um importador ou exportador, ao requisitar os serviços de um armador, firmará com este um contrato de transporte marítimo, pelo qual pagará o valor do frete aplicável à rota avençada. Os serviços de movimentação da carga nos terminais portuários (atividade exercida por operadores portuários) são contratados pelo armador, que repassa os custos dessa contratação ao importador/exportador.

44. Diante da exposição dos principais atores dos mercados de serviços de terminais de contêineres, percebe-se que os serviços de movimentação de carga e de armazenagem alfandegária exigem análises mercadológicas apartadas, pois são atividades que atendem públicos diferentes e nas quais os operadores terminais competem com *players* variados.

45. Ao fornecer o serviço de movimentação de cargas, os clientes diretos do operador são os **armadores ou empresas de navegação**, e sua concorrência se restringe a outros **operadores** de terminais portuários. Por outro lado, o serviço de armazenagem alfandegária tem como clientes os **importadores e exportadores** das cargas armazenadas e, nesta atividade, a concorrência dos operadores **abrange também agentes não-portuários**, com recintos alfandegados independentes. Isto posto, prossegue-se à definição dos segmentos deste mercado relevante.

V.2.5.3. *Movimentação de carga containerizada*

46. Conforme descrito acima, a atividade de movimentação de carga envolve o carregamento ou descarregamento do navio, estivagem de cargas, a movimentação e transporte de cargas recebidas ao pátio para sua checagem, pesagem e inspeção, além de deslocamentos internos de cargas no terminal portuário. Esta é uma atividade privativa dos Operadores Portuários, vez que são os agentes com acesso aos berços de atracação e autorização para explorar os serviços em terminais portuários.

47. As partes entendem que o serviço de movimentação de carga containerizada compreende um mercado relevante independente de outros segmentos de carga, não havendo substituíbilidade entre um serviço e outro. Isto porque, segundo as Requerentes, há diferentes características para a movimentação de cada tipo de carga: (i) dificuldade no carregamento de diferentes produtos; (ii) regras específicas relacionadas ao transporte, movimentação e condicionamento de diferentes produtos; e (iii) regras de zoneamento portuário que limitam o tipo de produto que pode ser movimentado em cada terminal. Além disso, esta SG verificou que os próprios equipamentos utilizados por operadores para carregar/descarregar e locomover contêineres possuem, muitas vezes, características específicas para tanto – a exemplo dos “portêineres”.

48. O CADE já se posicionou anteriormente no sentido de que a movimentação de carga containerizada compreende um mercado relevante separado da movimentação de outros tipos de carga. Em diversos precedentes envolvendo terminais portuários, o CADE adotou a abordagem de que não há substituíbilidade do ponto de vista da oferta com relação à movimentação de carga containerizada e outros tipos de carga, tendo em vista os custos e diferentes características para a movimentação e armazenagem de cada tipo de carga, conforme mencionado pelas Requerentes.

49. Define-se, portanto, a dimensão produto como o mercado de movimentação de contêineres em terminais portuários.

V.2.5.4. *Armazenagem alfandegada*

50. A atividade de armazenagem alfandegada consiste em manter as cargas importadas sob controle aduaneiro em locais ou recintos alfandegados, até que passem pelos procedimentos obrigatórios conhecidos como “despacho aduaneiro” que possibilitam seu desembaraço. Assim, a atividade de armazenagem persiste até que haja o recolhimento de todos os impostos devidos e sejam cumpridas as demais obrigações ou, após isso, até que os importadores as retirem dos armazéns. Neste mesmo sentido, a carga destinada à exportação também precisa de serviços de armazenagem alfandegada.

51. Segundo as Requerentes, de maneira semelhante ao serviço de movimentação de cargas, a atividade de armazenagem também deve ser dividida em cargas containerizadas e outros tipos de cargas, devido às mesmas particulares

mencionadas acima. Além disso, as partes suscitam haver duas vias de fornecimento do serviço em armazenagem: *on-dock* e *off-dock*.

52. Informam que a armazenagem alfandegada pode ser exercida por armazéns localizados no Porto Organizado (*on-dock*) nas Instalações Portuárias Alfandegadas, ou fora dele (*off-dock*) nos Portos Secos e Centros Logísticos Industriais Aduaneiros (“CLIAs”). Há também estabelecimentos não alfandegados conhecidos como “REDEX” – Recintos Especiais para Despacho Aduaneiro de Exportação –, onde formalidades de exportação podem ser realizadas.

53. Conforme mencionado anteriormente, as Requerentes atuam como operadores portuários nos portos de Santos/SP, Pecém/CE, Itajaí/SC (Grupo Maersk) e Itapoá/SC (Grupo Oetker). Os serviços de terminais de contêineres do Grupo Maersk para armazenagem de carga são prestados *on-dock* nos portos em que atua, não ofertando serviços *off-dock* de armazenagem no Brasil. O Grupo Oetker, por sua vez, oferta serviços de armazenagem de carga *on-dock* e *off-dock* em Itapoá e *off-dock* em Manaus/AM¹⁰.

54. No formulário de notificação deste ato de concentração, as Requerentes apresentaram o mercado de armazenagem como verticalmente relacionado ao de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem. A análise realizada pela SG, no entanto, esclareceu que não caberia a análise proposta pelas Requerentes.

55. Conforme exposto acima, o serviço de armazenagem alfandegada não tem como clientes os armadores, ou seja, os players dos mercados de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, já que os contratantes diretos desse tipo de serviço seriam, na realidade, os importadores e exportadores. Dessa forma, concorrentes da Maersk e da HSDG no mercado de transporte marítimo de contêineres não estariam verticalmente relacionados ao mercado de armazenagem por não contratarem esse serviço. Esses dois mercados estariam conectados, então, por terem os mesmos clientes: os donos das cargas ou agenciadores. Nesse sentido, não se vislumbra integração vertical entre as atividades das Requerentes nos mercados de armazenagem alfandegada e transporte marítimo regular de contêineres/cabotagem.

56. As Requerentes também indicaram no formulário de notificação possível sobreposição horizontal neste mercado, visto que ambas atuam em portos no estado de Santa Catarina, Itajaí e Itapoá. A análise realizada pela SG também afastou o risco concorrencial de uma potencial sobreposição horizontal nesse mercado.

57. Para que as Requerentes fossem consideradas concorrentes próximas nesse mercado, seria necessário que os clientes, uma vez que tivessem suas cargas movimentadas no terminal de Itajaí/Itapoá, tivessem como alternativa economicamente

¹⁰ Segundo as Requerentes, 100% dos serviços de armazenagem de cargas em Manaus/AM são cativos. Em decorrência disto, não serão relevantes para a análise concorrencial.

viável a armazenagem no terminal de Itapoá/Itajaí. Neste sentido, as Requerentes informam que, embora os clientes possam decidir por armazenar suas cargas no próprio terminal de carregamento/descarregamento ou transferi-las para terminais portuários diversos, o deslocamento de cargas para instalações de armazém *on-dock* em porto diferente daquele de origem ou destino da carga não é a prática usual, por implicar custos adicionais de movimentação.

58. Em consonância com tal entendimento, há informações exemplificativas da Maersk de que, em 2016, apenas (**acesso restrito**), de um total de (**acesso restrito**) armazenados *on-dock* no porto de Itajaí, tiveram como origem/destino o porto de Itapoá, representando meros (**acesso restrito**) do total do volume armazenado. Não se verifica, portanto, que clientes que tem sua carga desembarcada no terminal portuário da Maersk em Itajaí busquem o serviço de armazenagem alfandegada dentro do terminal portuário da HSDG em Itapoá. A concorrência entre armazéns *on-dock* ocorre, então, em um momento anterior, quando o importador/exportador avalia as linhas de navegação operadas pelos armadores e os terminais atendidos por cada alternativa disponível de serviço. Uma vez que o serviço de transporte marítimo é contratado, a carga desembarcada em determinado terminal portuário poderá ser armazenada dentro deste mesmo terminal, ou levada para a zona secundária. Conforme demonstrado pelas Requerentes, apenas um volume insignificante das cargas recebidas no terminal de Itajaí é armazenado no terminal de Itapoá.

59. Por todo o exposto, esta SG entende que os serviços de armazenagem alfandegária possuem relevância geográfica restrita ao porto em que são praticados (armazéns *on-dock*) e suas adjacências (armazéns *off-dock*); de modo que há competição entre operadores de terminais localizados em um mesmo porto e instalações alfandegárias próximas (REDEX, CLIAS, etc), mas é muito restrita a rivalidade entre operadores terminais atuando com armazenagem *on-dock* em portos diferentes, mesmo que em um mesmo estado ou região. Tendo isso em vista, mesmo os portos de Itajaí e Itapoá (os mais próximos geograficamente e concorrentes em serviços de movimentação) não comporiam um mesmo mercado relevante.

60. Frente a estas informações, conclui-se que não há um cenário concorrencial em evidência entre as partes no mercado de armazenagem na presente Operação. Desta sorte, esta SG não prosseguirá na definição do mercado relevante geográfico de armazenagem alfandegária, assim como não será necessário tecer análises de poder de mercado relativamente a esta atividade.

V.2.6. Agenciamento de frete

61. Segundo as Requerentes, os clientes das companhias de transporte marítimo regular de contêineres podem ser divididos em dois grandes grupos: agenciadores de frete e clientes diretos. As prestadoras de agenciamento de frete

organizam o transporte de mercadorias em nome de seus clientes e de acordo com as suas necessidades, como agentes intermediários. Para prestar esses serviços, essas empresas contratam serviços de transporte marítimo regular de contêineres e transporte terrestre. Os clientes diretos são, em geral, grandes fabricantes ou distribuidores de produtos que requerem, total ou parcialmente, transporte marítimo internacional.

62. No segmento de agenciamento de frete marítimo, as prestadoras contratam o serviço de transporte marítimo regular de contêineres (normalmente serviços porto-a-porto, incluindo de *feeder*, quando aplicável), e transporte terrestre rodoviário. Tal atividade envolve, por vezes, serviços auxiliares ao próprio transporte, como desembarço aduaneiro, armazenamento e outros. Dessa forma, o transporte marítimo regular de contêineres e a cabotagem podem ser considerados mercados *upstream* à prestação de serviços de agenciamento de frete.

63. O Grupo Maersk oferta serviços de agenciamento de frete no Brasil por meio da sua subsidiária Damco Distribution Services, Inc. (“Damco”). A HSDG, por sua vez, não presta serviços de agenciamento de frete. As partes entendem que, no âmbito do produto, o agenciamento de frete deva ser segmentado em transporte (i) terrestre, (ii) aéreo ou (iii) marítimo.

64. No ato de concentração n.º 08012.008397/2011-11 (Requerente Kuehne + Nagel), no tocante ao mercado relevante dimensão produto, o Cade segmentou os serviços de agenciamento de frete em aéreo e marítimo. A Comissão Europeia já considerou em precedente (Caso M.7268 – CSAV/HGV/ Kühne Maritime/Hapag-Lloyd) a segmentação do mercado relevante em serviços de agenciamento de frete doméstico e internacional, e por via terrestre, aérea ou marítima, entendimento que vai ao encontro do proposto pelas requerentes. Além desta segmentação, a Comissão Europeia também já classificou este serviço em agenciamento de frete expresso ou padrão (Caso M.1794 – Deutsche Post/ Air Express International).

65. Considerando a dinâmica observada no mercado em tela, assim como as informações fornecidas pelas requerentes e o histórico do CADE e da Comissão Europeia, esta SG decide pela análise conservadora e mais apropriada ao caso, considerando como mercado relevante do produto as segmentações em serviços de agenciamento de frete por via (i) terrestre, (ii) marítima e (iii) aérea. Nesse caso, importa analisar o agenciamento de frete marítimo, segmento afetado pela integração vertical entre as atividades da Damco (Grupo Maersk) e HSDG.

V.2.7. Serviços de reboque

66. Os serviços de reboque consistem em atividades de assistência marítima prestadas por rebocadores a embarcações ou navios (navios-porta contêineres, navios graneleiros, navios de cruzeiro, etc.) em portos ou ao longo destes, bem como em alto

mar (*off shore*). Tem, costumeiramente, sua prestação definida pelos práticos presentes no porto e pelo comandante do navio, que delineiam as características e o número de rebocadores que serão necessários, a depender das peculiaridades do porto, condições meteorológicas e do perfil do navio a ser rebocado¹¹.

67. O serviço de reboque consiste, em suma, na realização de manobras das grandes embarcações para entrar nos portos, para posicionar, atracar, navegar ao longo do cais, atravessar por canais estreitos, escoltar, desatracar, entre outros.

68. Trata-se de serviço insumo, pertencente ao mercado *upstream* na relação vertical com o mercado de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, em que atuam ambas as Requerentes. A HSDG não presta o serviço de reboque no Brasil, em contrapartida, o Grupo Maersk, por meio da sua subsidiária Transmar Svitzer (“Svitzer”), atua neste mercado nos portos de São Francisco do Sul e no porto de Itapoá, ambos localizados na mesma baía no estado de Santa Catarina. Portanto, o ato de concentração gera integração vertical entre os serviços de reboque praticados pela Svitzer (Grupo Maersk) e as atividades de transporte marítimo e de cabotagem praticadas por ambas as Requerentes.

69. A jurisprudência do CADE já abordou o ramo do reboque marítimo de forma subsidiária em análises de casos relativos a atividades de transporte marítimo e de cabotagem. O tema foi tratado sob diferentes nomenclaturas, de forma abrangente (serviços de assistência marítima) ou restritiva (serviço de atracação de navios). No entanto, mais recentemente, nos Atos de Concentração nº 08700.006229/2016-48 e nº 08700.009711/2013-97, definiu-se o mercado relevante no âmbito do produto como o ramo de “rebocagem portuária”, que esta SG concorda traduzir mais adequadamente o setor em questão.

70. Verificada a dinâmica do mercado de reboque no Brasil e a sua relação com as atividades de transporte marítimo e cabotagem, assim como a gama de serviços que são regularmente prestados pelos rebocadores, define-se o mercado relevante no âmbito do produto como serviços de reboque.

V.3. Definição do mercado relevante - dimensão geográfica

V.3.1. Transporte marítimo regular de contêineres

71. Os precedentes nacionais e internacionais restringem a dimensão geográfica do mercado relevante de transporte marítimo regular de contêineres à rota do serviço. As rotas de atuação de uma armadora são definidas pelas próprias companhias, que determinam os portos de origem e destino e as paradas entre eles. Portos intermediários onde as empresas param ao longo da rota são variáveis: se a rota tem como

¹¹ Vide Ato de Concentração 08700.009711/2013-97

destino final o Brasil, a empresa pode realizar paradas em um ou mais portos ao longo da costa brasileira distintos de outra empresa que opere a mesma rota, para fins de definição do mercado geográfico em que essas empresas atuam.

72. Considera-se ainda cada direção da rota (exportação ou importação) como um mercado distinto, pois algumas pequenas empresas podem atuar apenas em uma das duas formas, ou seja, as estruturas de oferta diferem entre os dois mercados (mercado de importação e mercado de exportação). Na análise da Comissão Europeia caso Maersk e POLN¹², foi destacado, ainda, que as condições de mercado nas duas direções de uma rota podem ser diferentes, principalmente em razão de desequilíbrio no comércio ou características diferentes dos produtos transportados.

73. Diante de tal definição, as rotas relevantes para a Operação Proposta serão aquelas da Costa Leste da América do Sul (ECSA) para outras áreas do mundo, e a volta para este continente. Os serviços operados pelo Grupo Maersk e pela HSDG atendem as seguintes rotas de/para o Brasil:

Quadro 3 - Rotas em que as Requerentes atuam – Sentido importação e exportação envolvendo o Brasil

Rotas de/para o Brasil	Grupo Maersk	HSDG
1. CAM/CAR (América Central e Caribe)	x	x
2. FEA (Ásia Oriental)	x	x
3. ISC (Subcontinente Indiano)	x	x
4. MEA (Oriente Médio)	x	x
5. MED (Mediterrâneo)	x	x
6. N.EUR (Norte da Europa)	x	x
7. Golfo dos Estados Unidos	x	x
8. Costa Leste da América do Norte		
9. OCE (Oceania)	x	x
10. SAF (Costa Sul da África)	x	x
11. WCSA (Costa Oeste da América do Sul)	x	x
12. WAF (Costa Oeste da África)	x	x*
13. EAF (Costa Leste da África)	x	

*A HSDG atua apenas no sentido exportação (*eastbound*) na rota para a costa oeste da África.

74. Tal abordagem, apesar de ser coerente para a análise de concentrações horizontais no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, não é suficiente

¹² Caso COMP/M.3829 (Maersk / PONL).

quando a operação resulta também em integrações verticais. Mercados *upstream* ou *downstream* ao mercado de transporte de contêineres não necessariamente estão limitados a uma rota. Serviços de movimentação de carga em determinado terminal de contêineres, por exemplo, podem ser prestados para a mesma empresa em diversas rotas que utilizem aquele porto como escala.

75. Nesse caso, para a análise da possibilidade de fechamento de mercado, importa estabelecer a relevância das Requerentes no mercado de transporte marítimo regular de contêineres limitado, na dimensão geográfica, à área em que o mercado *upstream/downstream* é afetado, uma vez que a relevância dos players em determinada rota não é suficiente para ilustrar sua relevância como clientes de determinado mercado em uma localidade específica.

76. Nesse cenário, além da participação de mercado das Requerentes em cada sentido de cada rota em que já sobreposição horizontal, será verificada também a relevância das Requerentes nas seguintes localidades:

- Portos de Santa Catarina (Itajaí, Itapoá e Navegantes);
- Estado do Ceará e porto de Pecém;
- Porto de Santos;
- Brasil.

V.3.2. Cabotagem

77. As Requerentes consideram o mercado de cabotagem como nacional, uma vez que empresas de cabotagem podem atender, e de fato atendem, portos ao longo de toda a costa brasileira, e além de alguns portos fluviais.

78. A Comissão Europeia já segmentou o mercado de transporte marítimo de curto curso considerando as rotas em que cada Requerente atua¹³. Conforme manifestação do terceiro interessado Sindiporto, o mercado brasileiro de cabotagem poderia também ser analisado com base em rotas, definidas por clusters de portos em diferentes regiões do país.

79. A definição precisa da dimensão geográfica do mercado relevante de cabotagem, no entanto, não se faz necessária na presente análise, podendo ser deixada em aberto. Uma vez que a operação não resultará em sobreposição horizontal nesse mercado, é relevante verificar a participação das Requerentes nesse mercado apenas em âmbito nacional e em cenários mais restritos, de acordo com a dimensão geográfica do mercado verticalmente relacionado ao de cabotagem.

¹³ Case No. COMP/M.7523 - CMA CGM/ OPDR.

V.3.3. Serviços de navegação sem rota regular

80. As partes defendem que a dimensão geográfica do mercado de serviços de navegação sem rota regular é mundial, alegando que os operadores de navios tanque conseguiriam facilmente distribuir suas embarcações ao redor do mundo e que de fato o fazem, transportando produtos progressivamente de um destino a outro. Além disso, alegam haver uma alta taxa de correlação entre preços *spot* para rotas em diferentes regiões. No entanto, por acreditarem não haver preocupações concorrenciais decorrentes deste mercado, deixaram sua definição de mercado relevante no âmbito geográfico em aberto.

81. No âmbito geográfico, a Comissão Europeia (**acesso restrito**). De toda sorte, como não há sobreposição entre a Maersk Tankers e a HSDG nesse segmento específico, conforme será verificado adiante, não será necessário considerar tal aspecto no presente parecer.

82. Conforme informado anteriormente, a HSDG atua internacionalmente nos mercados de navegação sem rota regular de cargas líquidas, sólidas e de projetos. No mercado de cargas líquidas, a HSDG não opera no Brasil. Todos os navios da HSDG são fretados. A Maersk, por outro lado, no mercado de navegação sem rota regular, atua unicamente com transporte de cargas líquidas, operando no Brasil e mundialmente. A maior parte dos serviços da Maersk são prestados a terceiros e, excepcionalmente, a empresa presta serviços cativos para o seu ramo de negócio petrolífero. O quadro abaixo ilustra as suas áreas de atuação:

Quadro 4 - Âmbitos de atuação das Requerentes no mercado de navegação sem rota regular

Tipo Empresa	Carga Líquida		Carga Sólida		Carga de Projeto	
	HSDG	Maersk	HSDG	Maersk	HSDG	Maersk
Mercado Mundial	x	x	x		x	
Mercado Nacional		x	x		x	

83. Verifica-se que a operação em tela acarreta meramente uma relação de sobreposição horizontal no mercado mundial de serviços de navegação sem rota regular de cargas líquidas, de modo que, sob o cenário nacional, não resta qualquer possibilidade de sobreposição entre estas duas empresas.

84. Dessa forma, quanto à dimensão geográfica do mercado relevante, considerando as informações trazidas pelas requerentes e o histórico jurisprudencial da Comissão Europeia, esta SG decidiu deixar a definição em aberto, analisando apenas o cenário mundial, único em que as atividades das Requerentes se sobrepõem.

V.3.4. Manutenção e reparo de contêineres

85. A APMT, subsidiária do Grupo Maersk, oferta serviços de manutenção e reparo de contêineres nos portos de Itajaí/SC, Itapoá/SC e Paranaguá/PR. A Aliança Transportes Marítimos Ltda. (ATML), subsidiária da HSDG, oferta serviços de manutenção e reparo de contêineres no Brasil para terceiros apenas no porto de Itapoá/SC.

86. As Requerentes não identificaram casos anteriores em que o Cade tenha analisado o mercado geográfico de manutenção e reparo de contêineres. As Partes consideram que este é um mercado global. Argumentam que os clientes das empresas de manutenção e reparo de contêineres são grandes empresas de navegação que poderiam enviar contêineres vazios para serem reparados em qualquer terminal no mundo, a depender da balança comercial, de melhor preço e serviço, dentre outros fatores.

87. Os concorrentes consultados corroboraram o entendimento das Requerentes. A maior parte das empresas oficiadas entende que a abrangência geográfica do mercado de manutenção e reparo de contêineres é mundial ou, ao menos, mais ampla que a dimensão do porto. Ainda, acreditam que os clientes buscam alternativas para a contratação desse serviço independentemente do local onde a empresa está instalada, contratando no porto/país que ofertar o serviço com a qualidade desejada ao preço mais competitivo.

88. Para verificar se, de fato, os clientes teriam a flexibilidade para transportar contêineres danificados para qualquer terminal do mundo, levando a um cenário de concorrência global nesse mercado, a SG os questionou se o porto em que uma empresa de manutenção de contêineres está instalada seria um critério determinante em sua contratação, ou se seria possível desviar a demanda por esse serviço para outros portos de forma fácil.

89. Todos os clientes consultados (**acesso restrito**) informaram que a localização/porto em que o prestador de serviços de manutenção de contêineres está instalado é determinante para a contratação. Segundo a MSC, a localidade de uma empresa interfere em sua eleição, posto que gastos com deslocamentos pelo modal rodoviário, ferroviário e/ou marítimo elevariam consideravelmente os custos da operação - o que praticamente inviabilizaria o desvio para outros portos.

90. Ainda, quando questionados sobre a possibilidade de desviar a demanda para outros prestadores de serviços de manutenção de contêineres no caso de um aumento de preços, (**acesso restrito**) destacaram que o desvio deveria ocorrer, necessariamente, para outra empresa instalada no mesmo porto já utilizado.

91. Diante das respostas obtidas na instrução realizada pela SG, entende-se que a dimensão geográfica do mercado relevante de manutenção e reparo de contêineres é mais restrita do que a proposta pelas Requerentes, limitada ao porto em que o prestador

está instalado. Nesse caso, será analisado a estrutura de oferta desse serviço nos portos de Itapoá, Itajaí e Paranaguá.

V.3.5. Serviços de terminais portuários de contêineres – movimentação

V.3.5.1. Introdução

92. Segundo as partes, no que se refere à dimensão geográfica, o CADE já considerou que o mercado de movimentação de carga de contêineres em terminais portuários poderia ser analisado tanto da forma mais restrita possível, como de forma ampliada.

93. Afirmam ter havido casos em que o CADE entendeu como mercado relevante geográfico a delimitação do porto em que os agentes atuam quando a concorrência com portos vizinhos não é suficientemente intensa para ter um impacto competitivo, seja por haver uma distância significativa entre os portos ou devido aos clientes incorrerem em custos ao trocar de portos, tais como contratar novos agentes aduaneiros.

94. Acrescentam que, por outro lado, o CADE já haveria reconhecido em outros julgados que o mercado geográfico afetado compreenderia todos os portos em um mesmo estado ou todos os portos compreendidos em uma mesma área de influência do porto. Este seria o caso onde portos vizinhos fossem geograficamente próximos um do outro e clientes pudessem trocar facilmente de um dos portos para outros.

95. Uma vez verificada, na presente operação, atuação das Partes no mercado de movimentação de cargas em localidades diversas, pronunciaram-se sobre o mercado relevante de maneira categorizada:

V.3.5.2. Pecém/CE

96. O terminal de Pecém/CE é um terminal de uso privado (“TUP”) controlado pelo estado do Ceará, por meio de sua autoridade local CEARÁPORTOS. O Grupo Maersk detém 75% (por meio de sua subsidiária APM Terminals Pecém Operações Portuárias Ltda. – “APMT Pecém”) do operador portuário em Pecém, enquanto o percentual remanescente de 25% é detido por um terceiro, a Unilink Transportes Integrados Ltda. (“Unilink”).

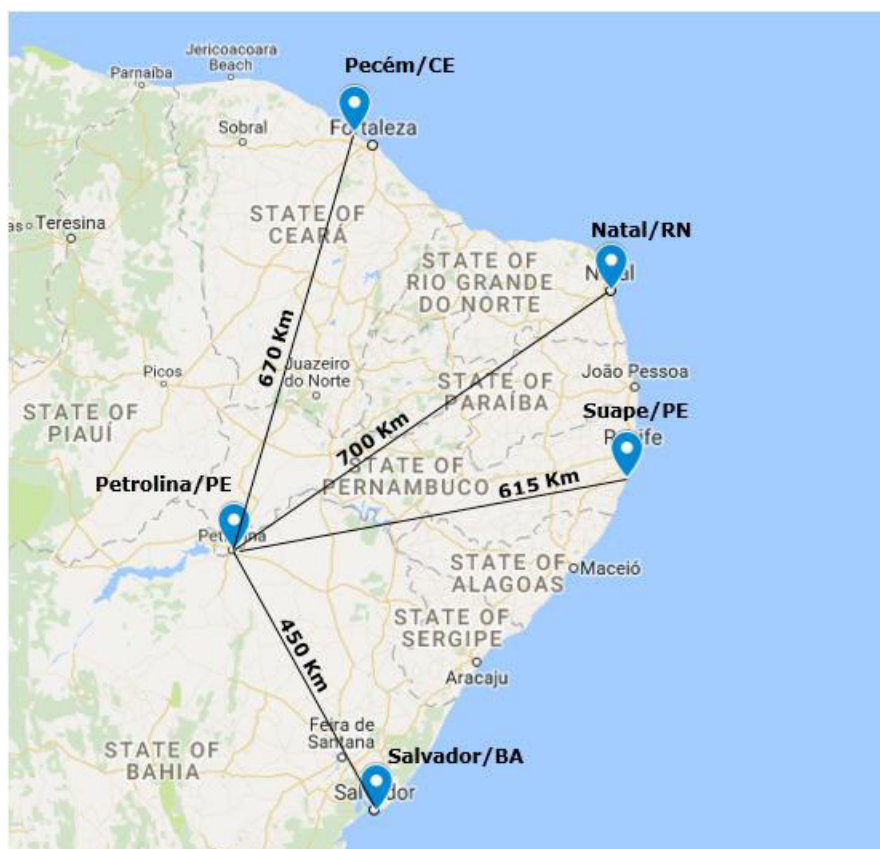
97. Relativamente ao porto de Pecém, em que não incide sobreposição horizontal, as Requerentes sugerem que o mercado relevante geográfico seja mais amplo do que o próprio porto ou o estado em que está localizado – Ceará, compreendendo toda a região nordeste do Brasil, pois, segundo as partes:

- i. (acesso restrito)* das cargas containerizadas originadas no Ceará não seriam exportadas por meio dos portos de Pecém ou de Fortaleza;

ii. (**acesso restrito**) dos contêineres transportados por meio de Pecém ou Fortaleza corresponderiam a cargas originadas no Rio Grande do Norte, Bahia e Pernambuco – estados da região nordeste que possuem suas próprias infraestruturas portuárias;

iii. E porque os principais produtos exportados dos portos localizados na região seriam frutas produzidas principalmente em Petrolina/PE e Mossoró/RN (conhecidos como o centro produtivo do Vale do São Francisco), cidades equidistantes de diferentes portos do Nordeste.

Figura 1 - Mapa com a localização dos principais portos do Nordeste



Fonte: Requerentes.

98. Diante destes fatos, as Requerentes alegam que, sob a perspectiva das empresas de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, não há barreiras para a troca de um porto por outro dentre os estados da região nordeste, sendo possível, portanto, definir um mercado relevante geográfico com esta amplitude.

99. Em pesquisa ao mercado, esta SG verificou que empresas que utilizam os serviços de movimentação portuária em Pecém, avaliaram como única alternativa viável à substituição o porto de Mucuripe – Fortaleza/CE. Este foi o posicionamento das empresas oficiadas (**acesso restrito**). Ainda, as oficiadas (**acesso restrito**), que também utilizam os serviços de terminais portuários em Pecém, responderam não haver quaisquer portos que considerassem alternativas viáveis às demandas que direcionam ao porto de Pecém.

V.3.5.3. *Santos/SP*

100. O porto de Santos é um porto público, operado por diferentes operadores de terminais (tais como Embraport, Rodrimar, Tecon, Tecondi e Libra). A Brasil Terminal Portuário (“BTP”), uma *joint venture* entre a APMT e a TIL, é o operador de um dos terminais de contêiner do Porto de Santos. As Requerentes ressaltam que a APMT possui uma participação de 50% na BTP, de modo que qualquer decisão comercial estratégica só pode ser adotada e implementada com a aprovação de outros sócios da BTP.

101. As partes acreditam que, com relação ao porto de Santos, há elementos para defender que a definição de mercado geográfico seja ampla. Isto porque, conforme dados da ANTAQ, uma porção substancial do volume operado no porto de Santos (1.131.956 TEUs, que representa aproximadamente 30% do volume total movimentado em 2015 neste porto) corresponde a atividades de transbordo que podem ser facilmente transferidas para outros portos brasileiros, tendo em vista que esta carga já seria transportada por *feeder* para algum outro porto.

102. No tocante à dimensão geográfica, a jurisprudência do CADE já demonstrou ser possível restringir ou abranger a definição geográfica do mercado relevante de acordo com o caso. No Ato de Concentração nº 08012.000746/2010-76 (Cargill Agro Ltda. E Louis Dreyfus Commodities Agroindustrial S.A), entendeu que o porto de Santos compõe um mercado geograficamente relevante independente, relativamente à prestação de serviços de movimentação e armazenagem.

103. Não obstante, por reconhecerem que decisões anteriores do CADE comumente avaliam o porto de Santos sob perspectiva mais conservadora, as Requerentes prosseguiram à prestação de informações sob a priori de que o porto de Santos constituiria um mercado relevante geográfico independente.

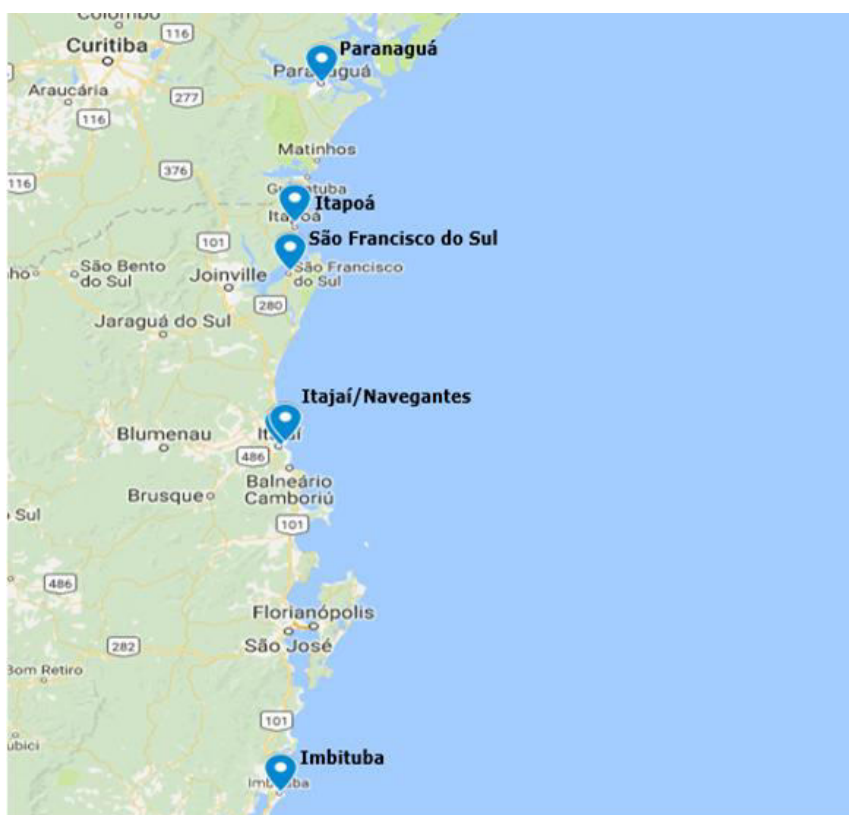
V.3.5.4. *Itajaí e Itapoá/SC*

104. O porto de Itajaí é um porto público, em Santa Catarina, com um único terminal de contêineres, do qual a APMT é uma operadora arrendatária da APM Terminals Itajaí S.A.

105. O porto de Itapoá é um terminal de uso privado (“TUP”), também em Santa Catarina, detido pela Portinvest Participações S.A. (70% de participação), que por sua vez é detida pelo Grupo Battistella e pela LOG-Z - Logística Brasil S.A. A participação societária minoritária remanescente é detida pela Aliança, subsidiária da HSDG, que detém 30% desse terminal. As partes ressaltam que esta participação é minoritária e sem poder de controle no terminal. Defendem, portanto, que a HSDG não deveria ser considerada como atuante no mercado de serviços de terminais de contêineres. Conseqüentemente, a sobreposição horizontal no mercado de movimentação de contêineres no Brasil seria apenas potencial.

106. As Requerentes entendem que a dimensão geográfica dos serviços de terminais de contêineres fornecidos no estado de Santa Catarina seria ampla, incluindo pelo menos o porto de Paranaguá (estado do Paraná). Alegam que o porto de Paranaguá é muito próximo dos portos de Itapoá e São Francisco do Sul em Santa Catarina, e relativamente perto dos portos de Itajaí e Navegantes, ambos em uma perspectiva ponto a ponto e distância rodoviária.

Figura 2 - Mapa com a localização dos portos de Santa Catarina e Paraná



Fonte: Requerentes.

107. Sobre as atividades nos portos de Itajaí e Itapoá as definições geográficas adotadas pelo CADE nos Atos de Concentração n.º 08700.000519/2014-16 e n.º 08012.000777/2011-16, consideraram os portos do estado do Paraná como mercado relevante distinto dos portos de Santa Catarina, sendo que, os portos de Santa Catarina, conjuntamente, formariam um único mercado.

108. Em pesquisa ao mercado, esta SG oficiou empresas clientes dos operadores terminais nos portos de Itajaí e Itapoá e verificou quais outros portos elas considerariam alternativas viáveis para atender suas demandas. As oficiadas (**acesso restrito**) consideraram o porto de Navegantes como possível substituto aos portos de Itapoá e Itajaí. Além disso, a empresa (**acesso restrito**) indicou que o porto de Imbituba também seria uma alternativa viável a Itapoá; a empresa (**acesso restrito**) considerou São Francisco do Sul um substituto ao porto de Itapoá e; (**acesso restrito**) considerou o porto de Paranaguá uma alternativa ao porto de Itapoá.

109. Em suma, a maioria os clientes consideraram apenas o porto de Navegantes uma alternativa razoável para o redirecionamento de suas demandas. Apenas excepcionalmente admitiram outros portos de Santa Catarina (Imbituba e São Francisco do Sul) ou o porto de Paranaguá/PR, como possíveis substitutos.

V.3.5.5. *Conclusão*

110. No âmbito geográfico, esta SG procederá a análise da atividade de movimentação de cargas containerizadas considerando três mercados relevantes geograficamente distintos:

i. O porto de Santos, individualmente, devido à jurisprudência consolidada;

ii. Os portos do estado do Ceará (Pecém e Mucuripe), em conjunto, considerando a proximidade dos portos e as respostas das empresas oficiadas que corroboraram no entendimento de que estes portos são substituíveis entre si; e,

iii. Dentro de Santa Catarina, apenas os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, vez que a maioria das empresas oficiadas consideraram alternativas inviáveis o porto de Paranaguá/Paraná ou outros dentro do próprio estado de Santa Catarina, como Imbituba e São Francisco do Sul, seja por questões de distância ou devido às características e capacidades dos terminais.

V.3.6. *Agenciamento de frete*

111. As requerentes, baseadas em julgados da Comissão Europeia, defendem que o mercado relevante geográfico para o serviço de agenciamento de frete tenha abrangência mínima nacional, podendo ser considerada mais ampla. Isto devido ao próprio objeto mercadológico que, justamente pela comum necessidade de combinar

deslocamentos terrestres com marítimos ou aéreos, trata-se de transporte longínquo de mercadorias.

112. No ato de concentração n.º 08012.008397/2011-11 (Requerente Kuehne + Nagel), no tocante à dimensão geográfica do mercado relevante, o Cade analisou o mercado de agenciamento de frete sob a perspectiva internacional. Em contrapartida, no ato de concentração n.º 08700.009559/2015-12 (Requerentes FedEx e TNT Express), o Cade adotou uma definição limitada ao mercado nacional. Novamente em alinhamento com o sugerido pelas partes na notificação da presente Operação, a Comissão Europeia considerou, nos mesmos casos supracitados¹⁴, o mercado relevante no âmbito geográfico como ao menos nacional, podendo ser ampliado para abrangência mundial.

113. Considerando a dinâmica observada no mercado em tela, assim como as informações fornecidas pelas requerentes e o histórico do CADE e da Comissão Europeia, esta SG analisará o mercado relevante de agenciamento de frete marítimo no âmbito nacional, avaliando, desta sorte, o mercado sob a perspectiva mais restrita.

V.3.7. Serviços de reboque

114. O Grupo Maersk presta serviços de reboque no porto localizado em São Francisco do Sul e no porto de Itapoá, ambos localizados na mesma baía no estado de Santa Catarina, por meio da Svitzer.

115. Segundo explicado pela principal concorrente da Svitzer, Wilson Sons¹⁵, para que uma empresa atue no mercado de rebocadores, deve constituir uma Empresa Brasileira de Navegação e obter outorga da agência reguladora competente – ANTAQ, além de outros certificados obtidos pela Marinha brasileira.

116. As Requerentes entendem que, uma vez que as autorizações emitidas pela ANTAQ para o exercício das atividades de assistência marítima possuem validade em todo o Brasil e que os prestadores de serviços de reboque são capazes de trocar a posição de sua frota para prestar serviço em diferentes portos, seria argüível que o mercado relevante geográfico seja de âmbito nacional. Alegaram, também, que os armadores consideram empresas que atuem em serviços de reboque em outros portos como alternativas viáveis, corroborando, mais uma vez, para a definição do mercado sob escopo nacional.

117. Em contrapartida, as Requerentes acrescentaram que o Cade possui precedentes em que, além da óptica nacional, avaliou o mercado pela perspectiva local, analisando os serviços de reboque de forma restrita, relativamente a um único porto ou

¹⁴ Caso M.7268 – CSAV/HGV/ Kühne Maritime/Hapag-Lloyd e Caso M.1794 – Deutsche Post/ Air Express International.

¹⁵ SEI n.º 0326247.

região portuária. Deste modo, sugeriram deixar em aberto a exata definição de mercado relevante geográfico.

118. Diante dos argumentos suscitados pelas Requerentes, as informações aludidas pela concorrente e o histórico jurisprudencial do Cade, esta SG decidiu deixar em aberto a definição do mercado relevante de serviços de reboque no âmbito geográfico, optando por prosseguir à análise de possibilidade de poder de mercado tanto nacionalmente quanto localmente – restrita aos portos em que há atuação das Requerentes.

V.4. Conclusão quanto aos mercados relevantes

119. Pelo exposto, os mercados relevantes afetados pela presente operação são os seguintes:

- (i) Transporte marítimo regular de contêineres, nas seguintes rotas de/para a costa leste da América do Sul (“ECSA¹⁶”)¹⁷:
 - CAM/CAR – América Central e Caribe
 - Sentido importação (*northbound*) – contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) - contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - FEA – Extremo Oriente
 - Sentido importação (*northbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) - contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - ISC – Subcontinente Indiano
 - Sentido importação (*northbound*) – contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) - contêineres refrigerados e não refrigerados;

¹⁶ ECSA – *East Coast of South America* – Costa leste da América do Sul.

¹⁷ Conforme explicado anteriormente, para as rotas em que o percentual de contêineres refrigerados superar 10% do total transportado, será considerada também a segmentação do mercado relevante por tipo de contêiner.

- MEA – Oriente Médio
 - Sentido importação (*northbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - MED – Mediterrâneo
 - Sentido importação (*northbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - N.EUR – Norte da Europa
 - Sentido importação (*northbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - Golfo dos Estados Unidos
 - Sentido importação (*northbound*) – contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) - contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - Costa Leste dos Estados Unidos
 - Sentido importação (*northbound*) – contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) - contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - OCE – Oceania
-

- Sentido importação (*northbound*) – contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - SAF – Sul da África
 - Sentido importação (*northbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) - contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - WCSA – Costa Oeste da América do Sul
 - Sentido importação (*northbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) – contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - WAF – Costa Oeste da África
 - Sentido importação (*northbound*) – contêineres refrigerados e não refrigerados;
 - Sentido exportação (*southbound*) – (i) contêineres refrigerados e não refrigerados; (ii) contêineres refrigerados e (iii) contêineres não refrigerados;
 - (ii) Mercado nacional de cabotagem;
 - (iii) Mercado mundial de serviços de navegação sem rota regular para o transporte de carga líquida, segmentado de acordo com a capacidade dos navios:
 - < 25.000 DWT
 - 25.000 - 60.000 DWT
 - > 60.000 DWT
 - (iv) Mercado de manutenção e reparo de contêineres nos portos de:
 - Itapoá/SC;
 - Itajaí/SC; e
-

- Paranaguá/PR.
- (v) Mercado de serviços de movimentação em terminais portuários de contêineres:
 - No porto de Santos/SP;
 - Nos portos de Itajaí/SC, Itapoá/SC e Navegantes/SC; e
 - No estado do Ceará.
- (vi) Mercado nacional de agenciamento de frete marítimo;
- (vii) Mercado de serviços de reboque:
 - No Brasil; e
 - Nos portos de Itapoá e São Francisco do Sul/SC.

VI. POSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

VI.1. Transporte marítimo regular de contêineres

VI.1.1. *Vessel Sharing Agreements - VSAs*

VI.1.1.1. *Formas de atuação no mercado de transporte marítimo regular de contêineres*

120. A Maersk e a HSDG são empresas de navegação que atuam, dentre outros mercados, prestando serviços de transporte marítimo internacional de contêineres. Os players desse mercado operam em rotas pré-determinadas e com frequência regular. Essa operação pode ser feita pela empresa de transporte marítimo regular de contêineres de forma individual (utilizando navios próprios ou fretados), por meio de aluguel spot de *slots* (espaços) em navios de terceiros, ou por meio de contratos de *Slot Charter Agreements* (“SCAs”) ou *Vessel Sharing Agreements* (“VSAs”).

121. O SCA é um tipo de contrato comum no mercado de transporte marítimo regular de contêineres que prevê o aluguel de espaços que estão ociosos no navio de um concorrente em determinada rota. Dessa forma, um transportador pode operar naquela rota sem necessariamente operar um navio próprio, apenas alugando certa quantidade de *slots* (e ocupando uma capacidade ociosa) em navios de concorrentes para ofertar a seus clientes o serviço de transporte de forma individual, sem qualquer relação com o operador do navio nessa negociação. Nesse caso, o operador do navio é quem decide unilateralmente os portos que irá atender e a frequência das viagens. Todos os custos são de responsabilidade do operador. Por fim, não há *marketing* ou oferta conjunta do serviço de transporte entre o operador do navio e o transportador que aluga os espaços. Nesse sentido, o entendimento da Comissão Europeia é de que SCAs não são acordos de

cooperação, mas simples acordos de compra, venda e troca de *slots*. O Tribunal do Cade também analisou um contrato de SCA na Consulta n° 08700.006858/2016-78, manifestando-se pela inexistência de notificação obrigatória para o contrato submetido.

122. A (**acesso restrito**) entende que contratos do tipo SCA podem ser utilizados para complementar um outro serviço existente operado pelo comprador do *slot*, a fim de adicionar mais espaço ou acessar pares de portos adicionais. Ainda, destacou que a compra de *slots* pode indicar que o comprador de *slots* não tem carga suficiente para operar um serviço próprio com navios eficientes (o agrupamento de volumes e a utilização de navios maiores geralmente é mais eficiente do que operar navios menores e não econômicos). Segundo a (**acesso restrito**), empresas que decidem operar em determinada rota alugando espaços de terceiros em vez de adicionar navios próprios provavelmente consideraram que não seria viável realizar um aumento de capacidade naquela rota.

123. Diferentemente, o contrato do tipo VSA, de forma geral, prevê que as empresas participantes contribuam com navios próprios para operar determinada rota e, em troca, recebam parte dos *slots* de cada navio que opera no VSA, na mesma proporção da capacidade contribuída em relação à capacidade total do VSA.

124. Em um caso analisado recentemente por esta SG, um VSA operado pela HSDG, CMA CGM e NDAL atuava com (**acesso restrito**) navios das Requerentes em uma linha entre o Brasil e o Sul e o Oeste da África em viagens semanais ((**acesso restrito**) navios da CMA CGM, (**acesso restrito**) da HSDG e (**acesso restrito**) da NDAL). A CMA CGM, por exemplo, que contribuiu com (**acesso restrito**) dos (**acesso restrito**) navios que operam o VSA, teria direito a (**acesso restrito**) dos *slots* em cada um dos (**acesso restrito**) navios, independentemente do operador do navio naquela viagem. Dessa forma, a cada semana a viagem é feita com um navio operado individualmente pelo detentor daquele navio, transportando os volumes de seus clientes e dos clientes das outras Partes, na proporção descrita acima. Nesse sentido, não há pagamento de uma parte para a outra, uma vez que cada empresa recebe o equivalente àquela capacidade que disponibiliza ao funcionamento do VSA.

125. Abaixo são apresentadas características gerais dos VSAs dos quais as Requerentes fazem parte.

VI.1.1.2. *Funcionamento dos VSAs*

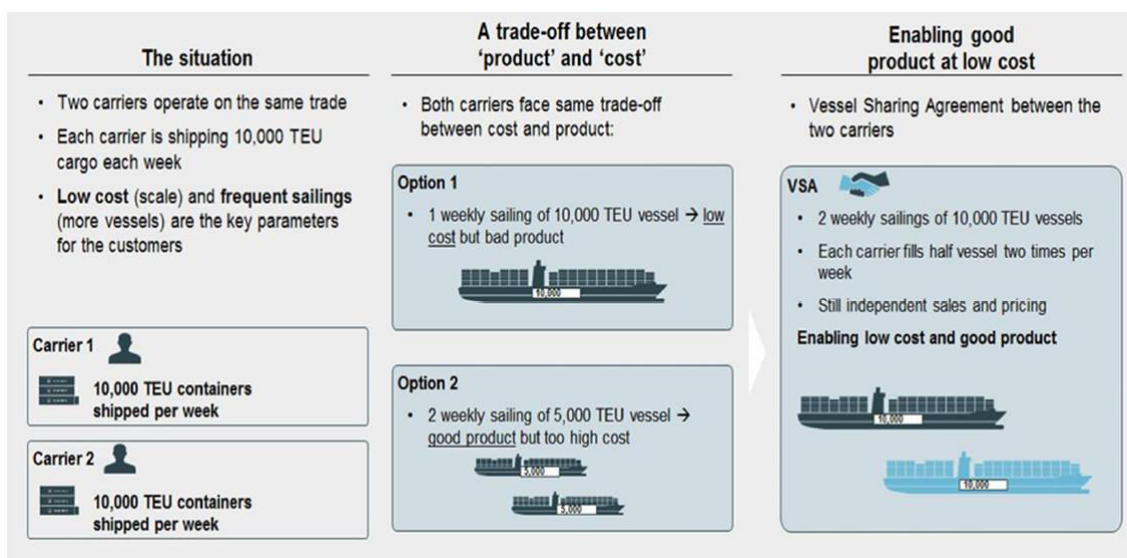
126. A indústria de transporte marítimo regular de contêineres é caracterizada por elevados custos fixos na operação dos navios. Os ganhos de escala são, portanto, de grande importância para os players desse mercado ofertarem seus serviços a preços competitivos. Essa característica da indústria impulsionou uma tendência a aumentar o tamanho das embarcações para a obtenção de economias de escala. Segundo documento

da OCDE¹⁸, nos anos 1980, os maiores navios tinham capacidade de 4.000 TEUs. Hoje, chegam a 18.000 TEUs.

127. A crise econômica dos últimos anos impulsionou as empresas de transporte marítimo a adotarem estratégias para maximizar a eficiência de sua operação e se manterem competitivas. Por um lado, a utilização de navios maiores e mais modernos tem se tornado uma tendência no mercado, por serem mais eficientes (menor gasto de combustível e redução geral de custos de operação). Por outro lado, a existência de espaços ociosos nos navios elimina eventuais ganhos de eficiência, o que leva à necessidade de se buscar acordos com outros transportadores para compartilhar essa infraestrutura e eliminar a redundância de custos.

128. Nesse sentido, a operação conjunta de uma linha do transporte marítimo regular de contêineres por meio de VSAs possibilita a utilização de navios maiores (e mais eficientes), pois o risco de se operar com alto nível de capacidade ociosa é reduzido e distribuído entre as empresas parceiras. Além de reduzir o custo operacional por possibilitar economias de escala, reduzindo a capacidade ociosa dos navios, os VSAs também possibilitam a prestação do serviço de transporte com viagens mais frequentes, como mostra a figura 3 abaixo, beneficiando os clientes desse mercado.

Figura 3 - Operação individual e por VSA




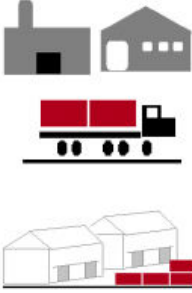


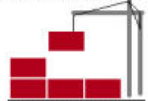
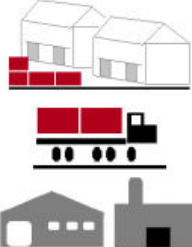
Fonte: Requerentes.

¹⁸ “Summary Of Discussion Of The Roundtable On Competition Issues In Liner Shipping” de 19 de junho de 2015.

129. Nesse cenário, os VSAs são uma oportunidade para ampliar a oferta de serviços e viabilizar a redução de preço aos clientes. VSAs permitem a operação de um serviço regular de transporte em mercados cuja demanda não é suficiente para viabilizar a operação de uma linha regular por um único armador de modo rentável e competitivo. Dessa forma, os players desse mercado podem estar presentes em diversas áreas geográficas mesmo que não tenham demanda suficiente para atender, individualmente, todas as rotas que operam.

130. A figura abaixo ilustra a cadeia completa do mercado de transporte marítimo regular de contêineres, desde a negociação do transportador com o cliente final, até a entrega da mercadoria transportada no porto de destino ou na porta do destinatário. Segundo as Requerentes, os contratos do tipo VSA dizem respeito apenas à operação dos navios, ou seja, as partes atuam de forma conjunta exclusivamente nos procedimentos relacionados a essa etapa.

Figura 4 - Etapas do serviço de transporte de carga em contêineres

	<p>O transportador negocia com o cliente</p>	
	<p>O cliente entrega a carga diretamente no porto ou, se contratar o transporte multimodal, o transportador busca a carga na “porta” do cliente e a leva para o porto, incluindo os trâmites rodoviários/ferroviários e logísticos, etc. (em ambas as hipóteses a acomodação ou acondicionamento da carga no contêiner pode ser feita pelo transportador ou pelo cliente). Em ambos os casos, utilizam-se contêineres do transportador, que é responsável pela emissão do Conhecimento de Transporte (<i>Bill of Lading</i>) para seu cliente.</p>	<p>Etapas cuja execução é de responsabilidade exclusiva do <u>transportador</u> em relação aos seus próprios clientes (não são objeto do VSA)</p> <p>[<i>Ou seja, a CMA CGM as executa em relação aos seus próprios clientes; a HSDG em relação aos seus clientes; e a NDAL em relação aos seus clientes</i>]</p>
	<p>Os contêineres são carregados no porto de origem (serviço executado pelo Terminal Portuário).</p>	
	<p>Após a transferência dos contêineres para dentro do navio (pelo Terminal Portuário), estes são devidamente amarrados, e então transportados entre portos de carga e descarga pelo operador do navio.</p>	<p>O VSA refere-se à operação dos navios. O operador do navio será responsável, perante as outras Partes, por realizar essa etapa.</p>
	<p>Os contêineres são descarregados no porto de destino (serviço executado pelo Terminal Portuário).</p>	<p>Etapas cuja execução é de responsabilidade exclusiva do <u>transportador</u> em relação aos seus próprios clientes (não são objeto do VSA)</p>
	<p>Os contêineres são deixados no porto à disposição do cliente; ou, se for contratado o serviço multimodal, são transportados até o cliente (podendo incluir serviço de transbordo em outra embarcação, transporte terrestre, desova da carga, etc.).</p>	<p>[<i>Ou seja, a CMA CGM as executa em relação aos seus próprios clientes; a HSDG em relação aos seus clientes; e a NDAL em relação aos seus clientes</i>]</p>

Fonte: Formulário de notificação do ato de concentração nº 08700.001606/2017-33.

131. Os concorrentes desse mercado entendem que o VSA é um contrato com característica notadamente operacional, e que não engloba qualquer atividade efetivamente comercial. Nesse sentido, as Partes estabelecem conjuntamente as características operacionais da linha, tais como:

- (i) Os portos atendidos, duração da viagem e eventuais alterações nesta programação.
- (ii) Os requerimentos mínimos dos navios que poderão ser utilizados por cada Parte na operação da Linha;
- (iii) O número de navios que devem ser fornecidos por cada Parte;
- (iv) Regras para a retirada temporária de navios para manutenção e reparos;
- (v) Critérios para avaliação da qualidade do serviço prestado; e
- (vi) Os terminais a serem utilizados em cada porto.

132. Argumentam as Requerentes que cada Parte apresenta de forma personalizada aos seus clientes o serviço de transporte na linha objeto do VSA, normalmente utilizando denominação própria, mesmo para designar linha operada conjuntamente com outra armadora. Dessa forma, o VSA não criaria, propriamente, um serviço para oferta aos clientes, mas possibilitaria a prestação de um serviço pelas Partes ao viabilizar a realização da etapa de transporte dos contêineres.

133. As Requerentes entendem que não apenas comercializam separadamente o serviço de transporte de carga, como competem vigorosamente entre si e com terceiros por este serviço. As Partes mantêm separadas e desvinculadas do VSA as atividades de comercialização do serviço de transporte marítimo internacional de cargas em contêineres. Ainda, afirmam que cada Parte opera separadamente seus canais de venda, estabelece a política de precificação, comercialização, contratação de modal rodoviário (se necessário) e utiliza seus próprios contêineres para o transporte das cargas de seus respectivos clientes, além de não ter acesso a informações de preços praticados pelas outras Partes.

134. Em relação aos custos, as Requerentes informaram que não trocam informação sobre tais custos de operação, dado que este é um parâmetro competitivo que torna a sua adesão ao consórcio economicamente vantajosa. De forma geral, sempre que possível há individualização dos custos, sendo de responsabilidade de cada Parte, de modo que cada empresa arca com os custos associados à operação dos navios que cada uma opera. Em termos práticos, se em determinada semana é o navio da HSDG que faz a viagem, a HSDG será a responsável pelos custos de operação daquele navio, à exemplo de, custos com combustível (bunker), custos e taxas portuárias, e contratos com terminais portuários.

135. Apenas uma pequena parte dos custos incorridos para operação da linha seriam compartilhados. A exceção a essa regra são certos custos extraordinários de terminais (taxas comuns de terminais), tais como horas extras, tempo ocioso, tempo de tempo de garantia, detenção, contratação de guindaste portuário, para os quais cada uma das partes arcará proporcionalmente. Nesse sentido, as Requerentes entendem que os custos que cada Parte tem para operar a linha é diverso, de modo que esse contrato de compartilhamento de espaço em navios não reduziria a rivalidade entre as Partes, nem induziria à uniformização de preços.

136. As empresas de navegação argumentam, ainda, que o VSA diz respeito à operação de apenas uma linha do mercado de transporte marítimo regular de contêineres, ou seja, as Partes concorrem entre si não apenas no mercado atendido pelo serviço do VSA, mas também nos mercados das demais rotas, o que seria um incentivo à rivalidade na operação dessa linha. Adicionalmente, as empresas não recebem qualquer compensação se os espaços destinados a suas cargas não forem utilizados, por isso os membros do VSA teriam o incentivo de ofertar seus *slots* a um preço competitivo para seus clientes e ocupar a capacidade disponível.

137. Por fim, as Requerentes entendem que a concorrência dentro do consórcio pode ser ainda mais intensa do que fora, uma vez que os membros são substitutos perfeitos uns dos outros, dado que eles ofertam o serviço de transporte na mesma rota/sentido da rota.

138. Nesse sentido, diante dos argumentos expostos acima, as Requerentes defendem que qualquer impacto deste ato de concentração deve ser analisado com base nas participações de mercado individuais de cada Parte.

VI.1.1.3. Posicionamento da SG sobre VSAs

139. Em atos de concentração no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, a participação de mercado das Requerentes é calculada a partir do volume transportado por cada empresa nas rotas afetadas em comparação ao volume total transportado naquelas rotas. No entanto, as Requerentes defendem que o VSA não dispõe sobre a comercialização conjunta do serviço de transporte de cargas em contêineres, ou seja, não seria equivalente a uma concentração no mercado de transporte de cargas, que é a atividade representada nos dados com volume de carga transportada.

140. Conforme exposto acima, argumentam as Requerentes que as Partes não ofertam ou negociam serviços conjuntamente em decorrência do VSA, mantendo separadas e desvinculadas do VSA as atividades de comercialização do serviço de transporte marítimo internacional de cargas em contêineres, sem qualquer interferência de uma nas atividades das outras. Ainda, entendem que o VSA não envolve qualquer troca de informações concorrencialmente sensíveis entre as Partes, e não confere ao operador

do navio/armador qualquer direito, ou mesmo oportunidade, de obter informações sobre os clientes das outras Partes cujos contêineres venham a ser transportados em seus navios.

141. Por outro lado, o VSA estabelece que as empresas participantes, que são concorrentes nos mercados afetados, decidam conjuntamente questões operacionais concorrencialmente sensíveis, especialmente no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, tais como capacidade total, alocação da capacidade, frequência das viagens e portos atendidos.

142. Nesse sentido, entende-se que a operação conjunta de uma rota por meio de VSA distancia-se significativamente de uma fusão por não unir toda a atividade comercial das partes, mantendo independentes a política de preços e as negociações com clientes finais, além de individualizar, na medida do possível, os custos de operação da linha. Ao mesmo tempo, não se pode desprezar a sensibilidade das decisões conjuntas e das informações compartilhadas em decorrência do VSA. Dessa forma, os clientes de empresas parceiras em VSAs podem ter acesso a prestadores de serviço de transporte de contêineres que ofertam preços diferentes entre si, mas que são homogêneos em quesitos concorrencialmente relevantes na prestação desse serviço.

143. Nesse mesmo sentido se manifestou o Conselheiro João Paulo de Resende, relator da Consulta ao Tribunal que tratou do conhecimento do VSA em análise como contrato associativo de notificação obrigatória:

*“Nota-se com clareza que as signatárias do VSA estarão definindo, em conjunto, a quantidade (se não toda, parte relevante) e a qualidade da oferta nesse mercado. Definem a frequência da rota, os portos e os terminais de parada, o número, a capacidade e a qualidade dos navios. Ou seja, **definem conjuntamente todo o lado da oferta do mercado.**”*

144. Em análises de atos de concentração envolvendo a fusão de empresas de transporte marítimo regular de contêineres¹⁹, a Comissão Europeia considera, para fins de cálculo de concentração de *market share* decorrente da operação, não apenas as participações de mercado das Requerentes diretamente envolvidas no ato de concentração, como também a participação das empresas concorrentes que são parceiras das Requerentes em VSAs nas rotas afetadas.

145. A Comissão entende que mesmo um membro de um VSA que transporte um volume limitado teria influência significativa na tomada de decisão sobre características do serviço prestado, especialmente definição de capacidades, limitando a pressão competitiva exercida entre os membros do consórcio. A investigação realizada junto a clientes em casos analisados pela Comissão não demonstrou maiores preocupações relacionadas à proximidade entre as empresas proporcionada pelos

¹⁹ Case M.8330 (Maersk Line e HSDG), Case M.8120 (Hapag-Lloyd e UASC).

consórcios, mas destacou que os parâmetros decididos conjuntamente nos VSAs seriam, junto com o preço, os critérios mais relevantes para a concorrência no mercado de transporte marítimo regular de contêineres (capacidade, frequência das viagens, programação e portos atendidos).

146. A SG entende que a operação conjunta de uma linha de transporte marítimo regular de contêineres por meio de um VSA não se confunde com uma fusão entre essas empresas. Está claro que as partes de um VSA permanecem negociando com seus clientes e precificando seus serviços de forma independente do VSA, considerando sua própria estrutura de custos, a qual também não está integralmente vinculada às estruturas de custos das outras partes do consórcio. Ao mesmo tempo, entende que é sensível a atuação conjunta, ainda que operacional, de concorrentes definindo parâmetros chave da dinâmica concorrencial desse mercado.

147. Pelo exposto, conservadoramente, para fins de verificar a possibilidade de exercício de poder de mercado decorrente do ato de concentração, será analisado também a estrutura de oferta nas rotas afetadas considerando a soma dos *market shares* das Requerentes e das partes de seus VSAs.

VI.1.2. *Participação de mercado individuais das Requerentes*

148. A tabela abaixo sumariza os dados de participação de mercado das Requerentes²⁰ nas rotas em que há sobreposição horizontal em decorrência da operação, no sentido exportação e importação.

Tabela 1 - Participação de mercado das Requerentes e variação do índice HHI – por rota – Sentido exportação – 2016 (acesso restrito)

ROTA	Tipo de contêiner	Market Shares			
		Maersk	HSDG	Combinado	ΔHHI
1. CAM/CAR	Todos os contêineres	0-10%	30-40%	30-40%	
2. FEA	Todos os contêineres	10-20%	10-20%	30-40%	
	Contêineres refrigerados	20-30%	10-20%	30-40%	
	Contêineres não refrigerados	10-20%	10-20%	30-40%	

²⁰ Os dados de volume e participação de mercado tem como base as informações mais recentes disponibilizadas pelo Container Trades Statistics Ltd. (CTS). O CTS recebe informações referentes ao volume individual transportado, em uma determinada rota, pelas 20 principais empresas atuantes no mercado de transporte marítimo regular de contêineres. O CTS não faz a distinção se os volumes que são transportados por uma companhia marítima foram transportados em seus próprios navios, em VSAs ou SCAs. Os dados do CTS também incluem volumes de transbordo, o que significa que o CTS considera o destino final da carga, independentemente se a carga foi transportada diretamente ao seu destino final ou por transbordo por meio de algum outro porto.

3. ISC	Todos os contêineres	10-20%	0-10%	20-30 %	
4. MEA	Todos os contêineres	20-30%	0-10%	30-40 %	
	Contêineres refrigerados	20-30%	10-20%	30-40 %	
	Contêineres não refrigerados	10-20%	0-10%	20-30 %	
5. MED	Todos os contêineres	10-20%	10-20%	30-40 %	
	Contêineres refrigerados	20-30%	10-20%	30-40 %	
	Contêineres não refrigerados	10-20%	10-20%	30-40 %	
6. N.EUR	Todos os contêineres	10-20%	20-30%	40-50 %	
	Contêineres refrigerados	20-30%	20-30%	40-50 %	
	Contêineres não refrigerados	10-20%	20-30%	30-40 %	
7. Golfo dos EUA	Todos os contêineres	0-10%	20-30%	30-40 %	
8. Costa leste dos EUA	Todos os contêineres	0-10%	30-40%	30-40 %	
9. OCE	Todos os contêineres	10-20%	0-10%	20-30 %	
10. SAF	Todos os contêineres	10-20%	10-20%	30-40 %	
	Contêineres refrigerados	20-30%	10-20%	40-50 %	
	Contêineres não refrigerados	0-10%	20-30%	30-40 %	
11. WCSA	Todos os contêineres	0-10%	20-30%	30-40 %	
12. WAF	Todos os contêineres	20-30%	0-10%	30-40 %	
	Contêineres refrigerados	30-40%	0-10%	40-50 %	
	Contêineres não refrigerados	20-30%	0-10%	20-30 %	

Fonte: Requerentes, com dados do CTS.

149. Conforme exposto acima, nas rotas que partem do Brasil, a participação conjunta das Requerentes, considerando apenas seus *market shares* individuais, supera o patamar de 20% para todos os destinos em que há sobreposição horizontal.

150. A variação do índice HHI, no entanto, é inferior a 200 pontos em algumas rotas afetadas, indicando que não hánexo de causalidade entre a concentração de *market share* da Maersk em um cenário pós operação e o ato de concentração. Para essas quatro rotas, sentido exportação, não será necessário prosseguir a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado dado que o poder de mercado da Maersk ou da HSDG já é pré-existente a operação. São elas:

- (i) ECSA – ISC: a participação de mercado conjunta das Requerentes é de **(acesso restrito)**, e a variação do índice HHI é de apenas **(acesso restrito)**.
- (ii) ECSA – Golfo dos EUA: participação de mercado conjunta das Requerentes é de **(acesso restrito)**, mas a variação do índice HHI é de apenas **(acesso restrito)**, visto que o volume transportado pela Maersk nessa rota é pequeno, apenas **(acesso restrito)**.
- (iii) ECSA – Costa leste dos EUA: participação de mercado conjunta das Requerentes é de **(acesso restrito)**, mas a variação do índice HHI é de apenas **(acesso restrito)**, visto que o volume transportado pela Maersk nessa rota é pequeno, apenas **(acesso restrito)**.
- (iv) ECSA – WAF: considerando qualquer segmentação do mercado por tipo de contêiner transportado, a variação do HHI é inferior a 200 pontos na rota entre o Brasil e a costa oeste da África, devido ao pequeno volume transportado pela HSDG.

151. Nas demais rotas, será necessário avaliar se as condições desses mercados são capazes de tornar improvável o exercício de poder de mercado por parte da Maersk após o fechamento da operação.

152. A tabela abaixo mostra a participação de mercado das Requerentes e a variação do índice HHI nas rotas de importação para o Brasil:

Tabela 2 - Participação de mercado das Requerentes e variação do índice HHI – por rota – Sentido importação – 2016 (acesso restrito)

ROTA	Tipo de contêiner	Market Shares			
		Maersk	HSDG	Combinado	HHI
1. CAM/CAR	Todos os contêineres	0-10%	50-60%	50-60%	
2. FEA	Todos os contêineres	10-20%	10-20%	20-30%	
3. ISC	Todos os contêineres	30-40%	0-10%	40-50%	
4. MEA	Todos os contêineres	40-50%	0-10%	40-50%	
	Contêineres refrigerados	50-60%	0-10%	50-60%	
	Contêineres não refrigerados	30-40%	0-10%	40-50%	
5. MED	Todos os contêineres	20-30%	10-20%	30-40%	
	Contêineres refrigerados	20-30%	10-20%	30-40%	
	Contêineres não refrigerados	20-30%	10-20%	30-40%	
6. NEUR	Todos os contêineres	10-20%	20-30%	40-50%	

	Contêineres refrigerados	10-20%	20-30%	30-40%	
	Contêineres não refrigerados	10-20%	30-40%	40-50%	
7. Golfo dos EUA	Todos os contêineres	0-10%	20-30%	30-40%	
8. Costa leste dos EUA	Todos os contêineres	0-10%	30-40%	30-40%	
9. OCE	Todos os contêineres	20-30%	20-30%	40-50%	
	Contêineres refrigerados	10-20%	40-50%	50-60%	
	Contêineres não refrigerados	20-30%	20-30%	40-50%	
10. SAF	Todos os contêineres	0-10%	40-50%	40-50%	
11. WCSA	Todos os contêineres	0-10%	30-40%	40-50%	
	Contêineres refrigerados	10-20%	20-30%	40-50%	
	Contêineres não refrigerados	0-10%	40-50%	40-50%	
12. WAF	Todos os contêineres	30-40%	0-10%	30-40%	
	Contêineres refrigerados	20-30%	0-10%	20-30%	
	Contêineres não refrigerados	30-40%	0-10%	30-40%	

Fonte: Requerentes, com dados do CTS.

153. Similarmente às rotas de exportação, a participação de mercado conjunta das Requerentes é superior a 20% em todas as rotas de importação para o Brasil em que há sobreposição horizontal em decorrência do ato de concentração. Em algumas dessas rotas, no entanto, a pequena variação do índice HHI (abaixo de 200 pontos) indica que a concentração resultante não tem nexos de causalidade com a operação, conforme destacado a seguir:

- (i) MEA – ECSA (contêineres refrigerados): o volume de contêineres refrigerados transportado pela HSDG na rota que liga o Oriente Médio ao Brasil é inferior a **(acesso restrito)** do total transportado. Dessa forma a variação do índice HHI é de apenas **(acesso restrito)**.
- (ii) Costa leste dos EUA – ECSA: a participação de mercado da Maersk na rota da América do Norte para o Brasil é de apenas **(acesso restrito)**, levando a uma variação do índice HHI de **(acesso restrito)**.
- (iii) SAF – ECSA: a participação de mercado da Maersk também é pequena na rota do sul da África para o Brasil (**(acesso restrito)**), levando a uma variação do índice HHI de apenas **(acesso restrito)**.

(iv) WAF – ECSA: a HSDG não transportou nenhum volume da costa oeste da África para o Brasil, de modo que não há concentração nesse sentido da rota.

154. Nas rotas destacadas acima, a SG entende que não será necessário prosseguir com a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado, visto que a concentração que poderia atribuir poder de mercado às Requerentes é pré-existente à operação.

155. Para as demais rotas, será necessário avaliar se as condições desses mercados são capazes de tornar improvável o exercício de poder de mercado por parte da Maersk após o fechamento da operação.

VI.1.3. Participação de mercado dos VSAs dos quais as Requerentes participam²¹

156. Conforme exposto, a SG entende que a atuação conjunta das Requerentes em consórcios com seus concorrentes em algumas rotas pode limitar a rivalidade entre as Partes, a depender das condições de cada mercado. Dessa forma, serão analisadas as participações de mercado dos VSAs dos quais as Requerentes fazem parte, considerando a soma dos *market shares* de todas as participantes.

157. As Requerentes informam que são membros de acordos de consórcio (VSAs) específicos para certas rotas. A HSDG é membro de VSAs em rotas Norte-Sul, onde a Maersk atua, tipicamente, como uma empresa de navegação independente. A lista completa de todos os VSAs/alianças dos quais as Partes são membros e cujas rotas são afetadas pela operação está elencada abaixo.

Quadro 5 - VSAs dos quais as Requerentes fazem parte - 2016

Rota de/para o Brasil	Nome	Membros
CAM/CAR (Caribe e América Central)	UCLA	HSDG e MSC

²¹ A FIEP, terceira interessada, defende que um cenário adicional deveria ser analisado além das participações de mercado dos VSAs: o das alianças globais firmadas entre concorrentes no mercado de navegação, uma forma de cooperação mais profunda que a dos VSAs. Segundo a FIEP, a Maersk é membro de uma aliança com a MSC, chamada 2M. A cooperação global entre as duas concorrentes levaria à necessidade de considerar, na análise do ato de concentração, um cenário em que a participação de mercado da MSC fosse somada à das Requerentes. Explicam as Requerentes, no entanto, que o âmbito da aliança 2M é restrito a mercados de importação e exportação apenas entre regiões no hemisfério norte, e de forma alguma afetam as rotas que envolvem o mercado brasileiro. Neste cenário, esta SG entende que a soma das participações de mercado das Requerentes e da MSC não procede na análise dos efeitos do ato de concentração no Brasil.

FEA (Ásia Oriental) ²²	AS2/Asia 2	HSDG, CSCL, HMM, Hapag-Lloyd, UASC
Costa leste dos EUA	Tango/Albus	HSDG e Hapag-Lloyd
Golfo dos EUA	UCLA	HSDG e MSC
SAF (Costa Sul da África) ²³	SAAF (SAMWAF)	HSDG, CMA CGM, NDAL
WAF (Costa Oeste da África)	SAAF (SAMWAF)	HSDG, CMA CGM, NDAL
WCSA (Costa Oeste da América do Sul)	Conosur	HSDG, Hapag-Lloyd

158. A tabela abaixo apresenta as participações de mercado das Requerentes somadas às de seus parceiros em VSAs no sentido exportação das rotas afetadas. Em todas essas rotas, apenas a HSDG é parte de VSAs.

Tabela 3 - Participação de mercado dos VSAs das Requerentes e variação do índice HHI – por rota – Sentido exportação – 2016 (acesso restrito)

ROTA	Tipo de contêiner	Exportação			
		Maersk	HSDG + VSA	Combinado	HHI
1. CAM/CAR	Todos os contêineres	0-10%	40-50%	50-60%	
	Contêineres refrigerados	0-10%	70-80%	70-80%	
	Contêineres não refrigerados	0-10%	40-50%	50-60%	
2. FEA	Todos os contêineres	10-20%	40-50%	50-60%	
	Contêineres refrigerados	20-30%	30-40%	60-70%	
	Contêineres não refrigerados	10-20%	40-50%	50-60%	
7. Golfo dos EUA	Todos os contêineres	0-10%	50-60%	50-60%	
8. Costa Leste dos EUA	Todos os contêineres	0-10%	50-60%	50-60%	
10. SAF	Todos os contêineres	10-20%	40-50%	50-60%	
	Contêineres refrigerados	20-30%	30-40%	50-60%	
	Contêineres não refrigerados	0-10%	40-50%	50-60%	
11. WCSA	Todos os contêineres	0-10%	70-80%	70-80%	

²² No momento da notificação do ato de concentração, a Maersk era parte de um VSA com a MSC e a MOL em um serviço que partia do Brasil, atendia o sul da África e partia para a Ásia. O prazo desse contrato, no entanto, expirou em julho de 2017 e as partes optaram por não renová-lo.

²³ Idem.

	Contêineres refrigerados	0-10%	60-70%	70-80%	
	Contêineres não refrigerados	0-10%	70-80%	70-80%	
12. WAF	Todos os contêineres	20-30%	20-30%	50-60%	
	Contêineres refrigerados	30-40%	10-20%	50-60%	
	Contêineres não refrigerados	20-30%	20-30%	50-60%	

Fonte: Requerentes, com dados do CTS.

159. Conforme tabela acima, a participação de mercado das Requerentes e de seus VSAs é significativamente superior às suas participações individuais, podendo chegar a quase (**acesso restrito**) em algumas rotas de exportação. Adicionalmente, em quase todos os mercados analisados, nesse cenário, a variação do índice HHI é superior a 200 pontos, mesmo naqueles mercados em que a participação da Maersk é pequena (inferior a 5%), o que mostra que a participação dos VSAs da HSDG são elevadas. Apenas na rota para a costa leste dos EUA a variação do índice HHI é inferior a 200 pontos, sendo o único mercado em que não é possível exercício de poder de mercado após a operação.

160. Dessa forma, nas demais rotas de exportação em que a HSDG atua por meio de VSAs, a análise prosseguirá para verificar se é provável o exercício de poder de mercado da Maersk após o fechamento da operação.

161. A tabela abaixo apresenta a participação de mercado da Maersk e dos consórcios da HSDG no sentido importação dessas mesmas rotas. Destaque-se que, nesse sentido da rota, apenas no mercado da costa oeste da África o percentual de contêineres refrigerados supera 10% do total de contêineres transportados na rota.

Tabela 4 - Participação de mercado dos VSAs das Requerentes e variação do índice HHI – por rota – Sentido importação – 2016 (acesso restrito)

ROTA	Tipo de contêiner	Importação			
		Maersk	HSDG + VSA	Combinado	HHI
1. CAM/CAR	Todos os contêineres	0-10%	70-80%	70-80%	
2. FEA	Todos os contêineres	10-20%	40-50%	50-60%	
7. Golfo dos EUA	Todos os contêineres	0-10%	50-60%	50-60%	
8. Costa Leste dos EUA	Todos os contêineres	0-10%	60-70%	60-70%	
10. SAF	Todos os contêineres	0-10%	50-60%	50-60%	
11. WCSA	Todos os contêineres	0-10%	80-90%	80-90%	

12. WAF	Todos os contêineres	30-40%	10-20%	40-50%	
	Contêineres refrigerados	20-30%	0-10%	20-30%	
	Contêineres não refrigerados	30-40%	10-20%	40-50%	

Fonte: Requerentes, com dados do CTS.

162. No sentido importação, a participação conjunta das Requerentes e seus VSAs também supera 20% do mercado em todas as rotas afetadas. No entanto, em três mercados, a variação do HHI decorrente da concentração é inferior a 200 pontos:

- (i) Costa Leste dos EUA – ECSA: no mercado de importação da costa leste dos EUA para o Brasil, o *market share* das Requerentes é de (**acesso restrito**), mas a variação do índice HHI é de apenas (**acesso restrito**), dada a pequena representatividade dos volumes da Maersk nessa rota.
- (ii) SAF – ECSA: no mercado de importação do sul da África para o Brasil, o *market share* das Requerentes é de (**acesso restrito**), mas a variação do índice HHI é de apenas (**acesso restrito**), dada a pequena representatividade dos volumes da Maersk nessa rota.
- (iii) WAF – ECSA (contêineres refrigerados): no mercado de importação de contêineres refrigerados, a participação conjunta da Maersk e do consórcio da HSDG não é muito superior a 20% e, ainda, a variação do índice HHI em decorrência da operação é de apenas (**acesso restrito**).

163. Para esses dois mercados, não se faz necessário um aprofundamento da análise dos efeitos concorrenciais do ato de concentração, visto que não se identifica nexo de causalidade entre o nível de concentração e a operação.

164. Para os demais mercados, a análise passará a verificar se é provável o exercício de poder de mercado por parte das Requerentes.

VI.2. Cabotagem

165. A tabela abaixo apresenta a estrutura de oferta do mercado brasileiro de cabotagem a partir de informações prestadas pelas Requerentes:

Tabela 5 - Estrutura de oferta do mercado de Cabotagem – Brasil – 2016 (acesso restrito)

Empresa	Volume (TEUs)	%
Mercosul Line (Grupo Maersk)	(acesso restrito)	20-30%

Aliança Navegação (Grupo Oetker)	(acesso restrito)	40-50%
LogIn Logística	(acesso restrito)	20-30%
TOTAL	(acesso restrito)	100%

Fonte: Requerentes, com dados do Alphaliner, websites de concorrentes, www.containership-info.com, www.marinetraffic.com.

166. O Grupo Maersk está em processo de desinvestimento da Mercosul para a CMA CGM. A venda da Mercosul já foi notificada ao Cade e, no momento, aguarda o aval do órgão para ser concluída (ato de concentração n° 08700.004700/2017-44). Dessa forma, a participação de mercado da Maersk após a operação corresponderá à parcela de mercado da Aliança, 40-50% (**acesso restrito**).

167. Não haverá, portanto, concentração no mercado de cabotagem em decorrência da operação²⁴. Por outro lado, a Maersk vai adquirir capacidade superior à capacidade desinvestida, ou seja, sua participação de mercado passará de 20-30% (**acesso restrito**) para 40-50% (**acesso restrito**). Tal aumento de participação demanda uma análise os efeitos verticais da operação quanto aos fechamentos do mercado de cabotagem e de mercados verticalmente relacionados.

VI.3. Serviços de navegação sem rota regular

168. Para a análise da possibilidade de exercício de poder de mercado, as requerentes forneceram estimativas internas de suas respectivas participações, com base no número de navios-tanque com que operam no mercado internacional de navegação sem rota regular, além de dados do *Clarksons Market Intelligence* (casa de corretagem da indústria de navios-tanque que presta serviços de inteligência de mercado a seus membros). Tais informações levaram em consideração uma segmentação de acordo com as faixas de tamanho/capacidade das embarcações.

169. A tabela abaixo reflete os dados apresentados pelas partes no formulário de notificação desta Operação:

Tabela 6 - Estimativa de estrutura de oferta no mercado mundial de navegação sem rota regular para transporte de cargas líquidas - 2016 (acesso restrito)

Segmento (DWT)	Maersk Tankers		Grupo Oetker		Outros	
	Navios	%	Navios	%	Navios	%
< 25.000	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	90-100%

²⁴ Aquele ato de concentração está sendo analisado sob o rito sumário. Caso as empresas desistam daquela operação, o presente ato de concentração pode ser reavaliado.

25.000 - 60.000	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	90-100%
> 60.000	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	90-100%
Total	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	90-100%

Fonte: Requerentes.

170. No mercado de cargas líquidas como um todo, a HSDG possui apenas **(acesso restrito)** navios-tanques operando no mundo. A Maersk, por sua vez, atua no mercado com um total de **(acesso restrito)** navios-tanques. Estima-se que, mundialmente, o número de navios-tanque operando com serviços de navegação sem rota regular para transporte de cargas líquidas seja de **(acesso restrito)**. Neste sentido, o *market share* da Maersk seria de aproximadamente **(acesso restrito)** e o da HSDG de **(acesso restrito)**.

171. Cumuladas, sua participação de mercado ainda seria inferior a **(acesso restrito)**, apresentando uma variação do índice HHI menor que **(acesso restrito)** ponto, tornando clara a impossibilidade de haver exercício de poder de mercado pelas partes em decorrência da presente Operação.

172. Sob uma perspectiva mais restrita, avaliando o mercado de acordo com a diferenciação por faixas de capacidade dos navios-tanque, haveria sobreposição horizontal apenas no segmento de embarcação de 25.000 a 60.000 DWTs, vez que a HSDG não possui navios-tanque com capacidades menores de 25.000 ou maiores que 60.000 DTWs.

173. Neste cenário, embora a concentração de mercado seja um pouco maior, ainda é modesta em comparação ao mercado global, de modo que o *market share* das duas empresas somadas seria de aproximadamente **(acesso restrito)**, e a variação do índice HHI continuaria menor que **(acesso restrito)** ponto, o que, mais uma vez, aponta para a impossibilidade de exercício de poder de mercado pelas partes em decorrência da presente Operação.

174. Percebe-se, portanto, que com *market shares* irrisórios no cenário mundial de navegação sem rotas regulares, a sobreposição horizontal das Requerentes neste mercado não teria potencial ofensivo à concorrência, vez que a Operação não lhes confere poder suficiente para assumir condutas anticompetitivas.

VI.4. Manutenção e reparo de contêineres

VI.4.1. Porto de Paranaguá

175. Considerando o cenário mais restrito da dimensão geográfica do mercado relevante, ou seja, limitado ao porto, a estrutura de oferta do mercado de serviços de manutenção e reparo de contêineres no porto de Paranaguá é a seguinte:

Tabela 7 - Estrutura de oferta – Mercado de manutenção e reparo de contêineres – porto de Paranaguá – 2016 (acesso restrito)

Empresa	Faturamento	%	Unidades	%
APMT (Grupo Maersk)	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	10-20%
Atlantis	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	10-20%
Granelmar	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	10-20%
Retrolog	(acesso restrito)	30-40%	(acesso restrito)	30-40%
Cabral	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	0-10%
Reeferbras	(acesso restrito)	20-30%	(acesso restrito)	10-20%
Total	(acesso restrito)	100%	(acesso restrito)	100%

176. Devido à ausência de dados públicos sobre esse mercado, a tabela acima foi construída a partir de respostas a ofícios enviados para os concorrentes por esta SG. Por isso, não foi possível oficiar todos os agentes atuantes nesse mercado, de forma que a estrutura de oferta acima superestima a participação de mercado da APMT (Grupo Maersk). Ainda assim, não se verifica risco de fechamento de mercado após a operação, dado que a participação de mercado da APMT é significativamente inferior a 30%.

177. Em um exercício hipotético de tentativa de fechamento de mercado, fica clara a impossibilidade de exercício de poder de mercado por parte da Maersk. Há outros prestadores desse serviço instalados no porto de Paranaguá com *market share* relevante (como Retrolog e Reeferbras), capazes de absorver um eventual desvio de demanda proveniente dos clientes da APMT, restringindo um fechamento do mercado *upstream*. Destaque-se que a Retrolog e a Reeferbras são capazes de prestar serviços de manutenção estruturais e de maquinário, assim como a AMPT.

178. Por outro lado, a HSDG contratou esse serviço para apenas **(acesso restrito)** contêineres de terceiros nesse porto, que equivale a apenas **(acesso restrito)** da oferta desses terceiros, permanecendo abaixo de 30%. Dessa forma, um eventual desvio de sua demanda para a APMT não fecharia o mercado *downstream* para os outros prestadores de serviços de manutenção e reparo de contêineres nesse porto.

179. Não se verifica, portanto, possibilidade de fechamento de mercado *upstream* ou *downstream* nesse mercado.

VI.4.2. Porto de Itajaí

180. Considerando apenas serviços prestados a terceiros e excluindo o volume e o faturamento proveniente de vendas cativas, a estrutura de oferta do mercado de serviços de manutenção e reparo de contêineres no porto de Itajaí é a seguinte:

Tabela 8 - Estrutura de oferta – Mercado de manutenção e reparo de contêineres – porto de Itajaí – 2016 (acesso restrito)

Empresa	Faturamento	%	Unidades	%
Maersk	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Conlog	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	10-20%
Rogério Philippi	(acesso restrito)	30-40%	(acesso restrito)	30-40%
Conexão Marítima	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	10-20%
Farbem	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Reeferbras	(acesso restrito)	30-40%	(acesso restrito)	10-20%
Pothimar	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Cabral	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Total	(acesso restrito)	100%	(acesso restrito)	100%

181. Devido à ausência de dados públicos sobre esse mercado, a tabela acima foi construída a partir de respostas a ofícios enviados para os concorrentes por esta SG. Por isso, não foi possível oficiar todos os agentes atuantes nesse mercado, de forma que a estrutura de oferta acima superestima a participação de mercado da APMT (Grupo Maersk). Ainda assim, não se verifica risco de fechamento de mercado após a operação, dado que a participação de mercado da APMT é inferior a **(acesso restrito)**, já que a empresa prestou esse tipo de serviço nesse porto praticamente inteiramente de forma cativa.

182. Em um exercício hipotético de tentativa de fechamento de mercado fica óbvia a impossibilidade de exercício de poder de mercado por parte da Maersk. Há outros prestadores desse serviço instalados no porto de Itajaí com *market share* relevante, capazes de absorver um eventual desvio de demanda proveniente dos clientes da APMT, restringindo um fechamento do mercado *upstream*. Por outro lado, a HSDG contratou esse serviço para apenas **(acesso restrito)** contêineres de terceiros nesse porto, que equivale a **(acesso restrito)** da oferta desse serviço pelos concorrentes da APMT. Dessa forma, um eventual desvio de sua demanda para a APMT não fecharia o mercado *downstream* para os outros prestadores de serviços de manutenção e reparo de contêineres nesse porto, visto que sua representatividade como cliente também é inferior a 30% nesse mercado. Destaque-se que o número de unidades reparadas nesse mercado está subestimado, o que superestima a representatividade da HSDG.

183. Não se verifica, portanto, possibilidade de fechamento de mercado *upstream* ou *downstream* nesse mercado.

VI.4.3. Porto de Itapoá

184. Considerando apenas serviços prestados a terceiros e excluindo o volume e o faturamento proveniente de vendas cativas, a estrutura de oferta do mercado de serviços de manutenção e reparo de contêineres no porto de Itapoá é a seguinte:

Tabela 9 - Estrutura de oferta – Mercado de manutenção e reparo de contêineres – porto de Itapoá – 2016 (acesso restrito)

Empresa	Faturamento	%	Unidades	%
Maersk	(acesso restrito)	40-50%	(acesso restrito)	20-30%
HSDG	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Retrolog	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	10-20%
Reeferbras	(acesso restrito)	20-30%	(acesso restrito)	10-20%
Pothimar	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Clif	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	20-30%
Total	(acesso restrito)	100%	(acesso restrito)	100%

185. Devido à ausência de dados públicos sobre esse mercado, a tabela acima foi construída a partir de respostas a ofícios enviados para os concorrentes por esta SG. Por isso, não foi possível oficiar todos os agentes atuantes nesse mercado, de forma que a estrutura de oferta acima superestima as participações de mercado da APMT (Grupo Maersk) e do Grupo Oetker.

186. Neste porto, há sobreposição horizontal e integração vertical decorrente da operação.

187. Em relação à sobreposição horizontal, considerando apenas as empresas que prestam serviços de manutenção e reparo de contêineres naquele porto, participação de mercado conjunta das Requerentes é de **(acesso restrito)**, com variação do índice HHI de **(acesso restrito)**. Dessa forma, não se descarta a possibilidade de exercício de poder de mercado da Maersk após o fechamento da operação, sendo necessário prosseguir com a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado.

188. Em relação à integração vertical decorrente da operação, não se verifica a possibilidade de fechamento do mercado *downstream*. Primeiramente, toda a demanda da Maersk por esse tipo de serviço foi atendida de forma cativa, de modo que se houvesse um desvio dessa demanda para o Grupo Oetker, nenhum concorrente deixaria de atender a Maersk. Em segundo lugar, a HSDG demandou de terceiros a realização de reparos em **(acesso restrito)** contêineres em 2016, representando apenas **(acesso restrito)** da oferta desses serviços por terceiros no porto de Itapoá. Por não ser um cliente relevante nesse mercado, um eventual desvio dessa demanda pela HSDG para a AMPT também não fecharia o mercado de clientes para seus concorrentes.

189. Por outro lado, não se pode descartar a possibilidade de fechamento do mercado *upstream* de manutenção e reparo de contêineres, já que a participação conjunta das Requerentes foi de **(acesso restrito)** em 2016. Dessa forma, a análise também irá prosseguir para avaliar a probabilidade de exercício de poder de mercado nesse cenário.

VI.5. Movimentação de carga containerizada

VI.5.1. Introdução

190. Conforme informado anteriormente, o Grupo Maersk atua nos mercados de movimentação de cargas containerizadas nos portos de Pecém (Ceará), Santos (São Paulo) e Itajaí (Santa Catarina). Por sua vez, o Grupo Oetker atua no porto de Itapoá (Santa Catarina) e pratica, além daquelas modalidades, serviços de armazenagem alfandegada off-dock.

191. Descartada a existência de cenário concorrencial no mercado de armazenagem, a Operação sugere potencial sobreposição horizontal no mercado de serviços de movimentação de carga containerizada relativamente aos portos de Itajaí e Itapoá, únicos que compõem um mesmo mercado relevante geográfico no presente caso, além da relação vertical entre o mercado de movimentação de cargas containerizadas no elo *upstream* e os mercados de cabotagem e transporte marítimo no elo *downstream*.

192. Em concordância com as definições de mercado relevante, esta SG optou por analisar a concorrência no mercado de movimentação de carga containerizada a partir de três cenários geográficos independentes: (i) entre os portos do estado do Ceará – Pecém e Mucuripe; (ii) entre os operadores do porto de Santos, situado em São Paulo; (iii) entre os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, situados no estado de Santa Catarina.

VI.5.2. Estado do Ceará – Portos de Pecém e Mucuripe

193. Referente ao primeiro cenário geográfico, as Requerentes apresentaram dados internos do volume movimentado pela Maersk no porto de Pecém. A SG oficiou a única concorrente da Maersk no estado do Ceará: Termaco. Foi-lhe questionado o volume total de cargas containerizadas por ela movimentado em 2016, além do faturamento bruto decorrente da atividade. Compilando os dados internos prestados por ambas, obteve-se a seguinte estrutura de oferta:

Tabela 10 - Estrutura de Oferta no mercado de movimentação de cargas containerizadas no Estado do Ceará – 2016 - (acesso restrito)

Empresa – Porto	Faturamento Bruto (R\$)	%	Volume Total (TEUs)	%	Volume (sem cativo) (TEUs)	%
Maersk – Pecém	(acesso restrito)	70-80%	(acesso restrito)	70-80%	(acesso restrito)	70-80%

Termaco – Mucuripe	(acesso restrito)	20-30%	(acesso restrito)	20-30%	(acesso restrito)	20-30%
Somatório	(acesso restrito)	100%	(acesso restrito)	100%	(acesso restrito)	100%

194. Apreende-se da estrutura de oferta apresentada que, mesmo não havendo sobreposição horizontal neste cenário, o *market share* da Maersk no estado do Ceará (em torno de 70-80%) indica a possibilidade de exercício de poder de mercado, o que demandaria uma análise das condições e incentivos ao fechamento de mercado *upstream*.

195. Da mesma forma, a participação de mercado da HSDG/Aliança como cliente no mercado de movimentação de contêineres no mercado do Ceará também é superior a 30%. Do total de (acesso restrito) movimentados para terceiros, a HSDG foi responsável pela contratação de (acesso restrito), (acesso restrito) da demanda total. Dessa forma, também se faz necessária a análise de fechamento do mercado *downstream*.

VI.5.3. Porto de Santos

196. A tabela abaixo reflete as informações fornecidas pelas Requerentes no formulário de notificação, com dados internos das atividades desenvolvidas pelo operador BTP (Grupo Maersk), informações prestadas pelos principais concorrentes oficiados pela SG no porto de Santos, e dados da ANTAQ suprindo a falta de informação de outros *players*:

Tabela 11 - Estrutura de Oferta no mercado de movimentação de cargas containerizadas no porto de Santos – 2016 - (acesso restrito)

	Empresa/Operador	Volume	%
Dados internos da Maersk	Grupo Maersk - BTP	(acesso restrito)	30-40%
Dados internos da concorrência	TECON (Santos Brasil)	(acesso restrito)	40-50%
	Emraport	(acesso restrito)	10-20%
	Libra	(acesso restrito)	0-10%
Dados da ANTAQ	TECONDI	(acesso restrito)	0-10%
	Rodrimar	(acesso restrito)	0-10%

	Cais público*	(acesso restrito)	0-10%
	Total	(acesso restrito)	100,00%

197. Os valores aduzidos em teste de mercado foram consistentes e ao encontro das estimativas prestadas pelas Requerentes, reiterando uma participação de mercado da Maersk em torno de 30-40% (**acesso restrito**) (considerando-se o volume de serviços prestado cativamente).

198. Mesmo não havendo sobreposição horizontal neste cenário, o *market share* da Maersk no porto de Santos indica a possibilidade de exercício de poder de mercado, o que demanda a análise das condições e incentivos a práticas anticoncorrenciais, especialmente o fechamento de mercado *downstream*.

199. Adicionalmente, a HSDG contratou a movimentação para carga própria de (**acesso restrito**), equivalente a (**acesso restrito**) do volume total movimentado no porto de Santos em terminais de contêineres. Apesar de não superar o patamar de 30%, os operadores portuários concorrentes da BTP manifestaram-se no sentido de que a HSDG seria um cliente relevante, e que um eventual desvio de demanda da HSDG para outros terminais poderia comprometer a viabilidade da operação de alguns desses terminais. Dessa forma, será também feita a análise concorrencial quanto a um possível fechamento de mercado *downstream*.

VI.5.4. *Portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes – Santa Catarina*

200. Por fim, o terceiro cenário concorrencial no tocante ao serviço de movimentação de cargas containerizadas engloba as atividades praticadas pelas subsidiárias do grupo Maersk no porto de Itajaí e do grupo Oetker no porto de Itapoá, além da concorrente Portonave em Navegantes, todos em Santa Catarina.

201. Compilando os dados internos fornecidos pelas Requerentes e pela concorrente oficiada (Portonave), esta SG pôde estabelecer a seguinte estrutura de oferta no mercado de movimentação de cargas containerizadas neste cenário geográfico:

Tabela 12 - Estrutura de Oferta – Movimentação de Contêineres – Portos de Itajaí + Itapoá + Navegantes (acesso restrito)

Empresa/Porto	Faturamento Bruto Total (R\$)	%	Volume total (TEUs)	%	Volume (sem cativo) (TEUs)	%
Grupo Maersk – Itajaí	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	0-10%

Grupo Oetker – Itapoá	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	30-40%	(acesso restrito)	20-30%
Portonave – Navegantes	(acesso restrito)	70-80%	(acesso restrito)	50-60%	(acesso restrito)	70-80%
Total	(acesso restrito)	100%	(acesso restrito)	100%	(acesso restrito)	100%
Variação HHI	(acesso restrito)		(acesso restrito)		(acesso restrito)	

202. Observa-se que os *market shares* das Requerentes sofrem uma variação notável quando em termos de volume ou de faturamento bruto. Quando combinadas, o *market share* que seria de **(acesso restrito)**, em termos de faturamento, passa a **(acesso restrito)**, se considerado o volume.

203. Em compensação, caso se desconsidere o volume de cargas movimentadas de maneira cativa, o *market share* das Requerentes em termos de volume cai para **(acesso restrito)**, vez que a Portonave, por não atuar nos mercados de transporte marítimo e cabotagem, não realiza serviços de terminais portuários cativamente. Neste caso, a variação do índice HHI seria menor que 200 pontos (aproximadamente **(acesso restrito)**).

204. Muito embora este cenário aparentemente não gere preocupações concorrenciais, esta SG, prezando pelo estudo minucioso e conservador da Operação, optou por prosseguir à análise da matéria quanto à probabilidade de exercício de poder de mercado pelas Requerentes.

VI.6. Agenciamento de frete

205. Foram apresentadas pelas Requerentes estimativas de estrutura de oferta do mercado nacional de serviços de agenciamento de frete por via marítima, com base nos volumes transportados pelos *players* nos últimos dois anos. Segundo as partes, as estimativas fornecidas foram subsidiadas por dados do Datamar e dados internos das partes.

Tabela 13 - Estimativa de estrutura de oferta – Mercado de agenciamento de frete marítimo- Mercado nacional – 2016 (acesso restrito)

Empresa	Volume (TEUs)	Market Share (%)
Damco (Grupo Maersk)	(acesso restrito) ²⁵	0-10%
Kuehne & Nagel Ltda.	(acesso restrito)	0-10%
Asia Shipping	(acesso restrito)	0-10%

²⁵ As partes informam que, de acordo com os dados internos do Grupo Maersk, o valor correto do seu volume de vendas em 2016 é de **(acesso restrito)**. Atualizando-se este valor na tabela do Datamar, o *market share* do Grupo Maersk passaria a ser de aproximadamente **(acesso restrito)**. Como tal distorção foi irrisória e não afeta o resultado da presente análise, esta SG decidiu não haver necessidade de solicitar correção das informações junto ao mercado, mantendo, portanto, a tabela original.

DB Schenker	(acesso restrito)	0-10%
Agility Logistics	(acesso restrito)	0-10%
DHL Danzar Air & Ocean	(acesso restrito)	0-10%
Panalpina	(acesso restrito)	0-10%
Craft Multimodal	(acesso restrito)	0-10%
Blu Logistics	(acesso restrito)	0-10%
Outros	(acesso restrito)	70-80%
Total	(acesso restrito) ²⁶	100%

Fonte: dados do Datamar, informados pelas Requerentes.

206. Conforme informado anteriormente, o Grupo Maersk oferta serviços de agenciamento de frete marítimo no Brasil e mundialmente. Por sua vez, a HSDG não atua neste mercado (apenas adquire este serviço de terceiros). Não se verificaria, portanto, qualquer cenário de sobreposição horizontal neste mercado em decorrência da presente Operação.

207. Restando a hipótese da integração vertical entre os mercados *upstream* de transporte marítimo regular de contêineres e de cabotagem com o mercado *downstream* de serviços de agenciamento de frete marítimo, cumpre verificar o poder de mercado conferido às partes em decorrência da presente Operação para avaliar a viabilidade de fechamento de mercado.

208. Em sede preliminar, nota-se que o mercado de serviços de agenciamento de frete marítimo é claramente pulverizado no Brasil, contando com multiplicidade de *players* com participações de mercado inferiores a (acesso restrito), o que de pronto reduz a exequibilidade de práticas com potencial danoso ao mercado. Ademais, a Damco, especialmente, apresenta *market share* irrisório, abaixo de (acesso restrito).

209. Uma tentativa de fechamento de mercado não seria, portanto, rentável para o Grupo Maersk em um cenário pós fechamento da operação. Caso Maersk/HSDG concentrassem toda a sua oferta de transporte marítimo regular de contêineres apenas para a Damco, em primeiro lugar, perderiam volumes significativos de outros agenciadores de

²⁶ Esta SG verificou uma falha no somatório final dos volumes, vez que os valores unitários atribuídos à cada empresa, quando somados, não correspondem ao total informado. Diante das parciais apresentadas, o volume total adequado seria: (acesso restrito) TEUs. Como o valor distorcido foi baixo e não tem condão de afetar a presente análise, esta SG decidiu não haver necessidade de solicitar correção das informações junto ao mercado, mantendo, portanto, a tabela original.

frete marítimo, que atualmente aparecem entre os maiores clientes das empresas em diversas rotas. Ainda, caso adotassem condutas discriminatórias em relação aos demais agenciadores, estes clientes poderiam recorrer a outras empresas de transporte marítimo, visto que as Requerentes transportaram (**acesso restrito**) das cargas contêinerizadas exportadas e (**acesso restrito**) das cargas importadas de/para o Brasil em 2016. Por outro lado, caso a Damco passasse a contratar exclusivamente Maersk/HSDG para realizar o transporte marítimo das cargas de seus clientes, as demais empresas de navegação teriam diversos outros clientes agenciadores de frete para contratar seus serviços, visto que a Damco possui menos de (**acesso restrito**) de *market share*.

210. Tendo em vista a participação de mercado insignificante do Grupo Maersk no mercado de agenciamento de frete marítimo, evidencia-se que não possuem poder de mercado suficiente para proceder a fechamentos de mercado *downstream* ou *upstream*, e não há incentivos para que assumam condutas anticompetitivas. Pelo exposto, esta SG conclui não haver preocupações neste mercado em decorrência da presente Operação e julga desnecessário proceder à análise de probabilidades de exercício de poder de mercado.

VI.7. Serviços de reboque

VI.7.1. Estrutura de oferta

211. Foram apresentadas pelas Requerentes estimativas de estrutura de oferta do mercado nacional de serviços de reboque com base no número de rebocadores dos players, e estimativas de estrutura de oferta do mercado de serviços de reboque estritamente nos portos de São Francisco do Sul e Itapoá com base no número de manobras realizadas.

212. Segundo as Requerentes, as estimativas fornecidas foram subsidiadas por dados internos da Svitzer, além de estudos internos sobre portos realizados pela empresa, informações prestadas por autoridades portuárias e por anúncios na mídia. Ainda, informaram que os dados referentes ao número de rebocadores podem ser verificados nos sites: www.marinetraffic.com, www.vesselfinder.com, www.shipspotting.com, www.sea-web.com, www.equasis.com.

Tabela 14 - Estimativa de estrutura de oferta do mercado nacional de serviços de reboque – número de barcos rebocadores - 2016 (acesso restrito)

Empresa	Nº de barcos rebocadores	Participação de mercado (%)
Svitzer (Grupo Maersk)	(acesso restrito)	0-10%
Wilson Sons	(acesso restrito)	30-20%
Saam Smit	(acesso restrito)	10-20%
Camorim	(acesso restrito)	10-20%

Sul Norte	(acesso restrito)	0-10%
Outros	(acesso restrito)	20-30%
Total	(acesso restrito)	100%

Fonte: Requerentes.

213. A Wilson Sons, principal concorrente da Svitzer, apresentou estimativa de estrutura de oferta do mercado nacional de serviços de reboque, desta vez com base em número de manobras realizadas por cada *player* nos últimos anos:

Tabela 15 - Estimativa de estrutura de oferta do mercado nacional de serviços de reboque – número de manobras – 2016 - (acesso restrito)

Empresa	Manobras	%
Wilson Sons	(acesso restrito)	40-50%
Saam Smit	(acesso restrito)	20-30%
SulNorte	(acesso restrito)	10-20%
Camorim	(acesso restrito)	0-10%
Vale	(acesso restrito)	0-10%
Outros	(acesso restrito)	0-10%
Total	(acesso restrito)	100%

Fonte: Wilson Sons.

214. Muito embora as Requerentes e a empresa oficiada tenham apresentado estimativas de estrutura de oferta nacional com base em fatores diferentes (número de rebocadores e número de manobras, respectivamente), infere-se de ambas que a participação da Svitzer no mercado de serviços de reboque no cenário nacional é irrisória – abaixo de **(acesso restrito)**. Não haveria, portanto, neste cenário mais amplo de mercado relevante geográfico, quaisquer preocupações anticoncorrenciais neste mercado em decorrência da presente operação.

215. Em um cenário local mais restrito, considerando apenas os portos de São Francisco do Sul e Itapoá, o mercado é mais concentrado. Em vez de multiplicidade de *players*, apenas dois competem nesta localidade específica: a Svitzer e a Wilson Sons. Compilando as informações prestadas pelas Requerentes e pela concorrente oficiada, esta SG estabeleceu a seguinte estrutura de oferta do mercado:

Tabela 16 - Estrutura de oferta do mercado de serviços de reboque – Porto de São Francisco do Sul e Itapoá – Número de manobras e faturamento (R\$) – 2016 (acesso restrito)

Empresa	Manobras		Faturamento	
	Quant.	%	R\$	%

Svitzer	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	20-30%
Wilson Sons	(acesso restrito)	80-90%	(acesso restrito)	70-80%
Total	(acesso restrito)	100,00%	(acesso restrito)	100,00%

216. Mesmo em um cenário mais conservador, considerando apenas o concorrente presente nos mesmos portos em que a Svitzer atua, a participação de mercado do Grupo Maersk ainda se mantém abaixo de 30% do mercado, que é o patamar estabelecido para considerar possível o fechamento de mercado em operações que geram integração vertical.

217. Soma-se a isto o fato de a Wilson Sons ter capacidade ociosa significativa, equivalente a **(acesso restrito)** e a **(acesso restrito)** o número de manobras realizadas pela Svitzer nos Portos de São Francisco do Sul e Itapoá. A ociosidade da estrutura já empregada na região permitiria à Wilson Sons absorver com facilidade um eventual desvio de demanda dos clientes da Svitzer, caso houvesse uma tentativa de fechamento de mercado *upstream*.

218. Em relação à possibilidade de fechamento de mercado *downstream*, também não se vislumbra possibilidade de fechamento de mercado. A HSDG representa **(acesso restrito)** da oferta do serviço de reboque da Wilson Sons nos portos de Itapoá e São Francisco do Sul em 2016, e 20-30% **(acesso restrito)** da demanda total por esse serviço nesses portos, tendo contratado **(acesso restrito)**. Já neste ponto é possível afastar as preocupações quanto ao fechamento de mercado. A participação de mercado da HSDG (especificamente para este mercado) no *downstream* e da Svitzer no *upstream* são inferiores a 30%, o que já afastaria a possibilidade de exercício de poder de mercado.

219. Ainda que se possa argumentar que a HSDG é um cliente com alguma relevância para a Wilson Sons, e que a Svitzer possui capacidade ociosa suficiente²⁷ para absorver **(acesso restrito)** demanda da HSDG atualmente atendida pelo concorrente, é relevante destacar que o faturamento da Wilson Sons no mercado de Itapoá/São Francisco do Sul corresponde a apenas **(acesso restrito)** de seu faturamento total no Brasil no mercado de serviços de reboque. Ainda, segundo as Requerentes, a empresa poderia com facilidade deslocar barcos rebocadores que eventualmente fiquem ociosos para outros portos. Dessa forma, entende-se que, mesmo que a HSDG desvie sua demanda para a Svitzer após o fechamento da operação, não haveria um fechamento do mercado

²⁷ A capacidade total da Svitzer em 2016 foi de **(acesso restrito)** nos referidos portos, e sua capacidade ociosa equivalente a mais de **(acesso restrito)**. A Maersk Line informa que em 2016 o Grupo Maersk operou no Brasil com **(acesso restrito)** na região dos portos de Itapoá e São Francisco do Sul. Em 2017, **(acesso restrito)** foram importados pelo Grupo Maersk e atualmente operam no porto de Paranaguá. Há, ainda, **(acesso restrito)** rebocadores em construção, com entrega estimada **(acesso restrito)**. Em síntese, atualmente o Grupo Maersk opera **(acesso restrito)**, totalizando uma frota futura estimada **(acesso restrito)**.

downstream para a Wilson Sons, especialmente quando analisado o panorama nacional desse mercado.

VI.7.2. *Potencial assimetria competitiva no mercado de rebocadores*

220. Apesar das estimativas de estrutura de oferta fornecidas pela Wilson Sons – nas quais já se evidencia a disparidade entre o poder de mercado da concorrente com o das Requerentes relativamente aos serviços de reboque –, em sua resposta ao Ofício, a empresa demonstrou preocupação em relação aos efeitos da presente Operação, afirmando haver um desequilíbrio no mercado de rebocques, em decorrência dos efeitos indiretos da atual política de incentivo à indústria naval brasileira. Neste mesmo sentido, manifestou-se o terceiro interessado, Sindicato Nacional das Empresas de Navegação de Tráfego Portuário – Sindiporto Brasil, que teceu em sua manifestação maiores explicações acerca desta preocupação e apresentou um estudo econômico do quadro.

221. O terceiro interessado informa haver um tributo – o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (“AFRMM”), com propósito de apoiar o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras. Este tributo é recolhido por consignatários de carga – importadores ou clientes de cabotagem – como pré-requisito para que possam liberar sua carga nos terminais portuários de desembarque. Logo, o AFRMM incide sobre o frete do transporte aquaviário de toda carga descarregada em porto brasileiro.

222. Ou seja, o contribuinte é o consignatário constante do conhecimento de embarque, e o seu fato gerador se configura no descarregamento da embarcação em porto brasileiro. Neste sentido, o AFRMM é gerado tanto por Empresas Brasileiras de Navegação (“EBN”) – que atuam principalmente na navegação fluvial e de cabotagem, quanto por empresas estrangeiras atuantes na navegação de longo curso.

223. Segundo o Sindiporto, os recursos gerados por operações de empresas estrangeiras de navegação são destinados para o Fundo de Marinha Mercante (“FMM”), constituindo sua principal fonte de recursos. Estes são utilizados no financiamento de projetos de construção, aquisição e modernização de navios fabricados em estaleiros nacionais e de construção, expansão e modernização de estaleiros no Brasil; de modo que os tomadores desses financiamentos são prioritariamente as EBNs e estaleiros brasileiros.

224. De outra parte, os recursos gerados pelas atividades das EBNs na cabotagem e no longo curso são depositados integralmente em uma Conta Vinculada à EBN. O terceiro interessado informa que os recursos das Contas Vinculadas decorrentes da atividade de cabotagem devem ser usados pelas EBNs para aquisição, modernização ou reparos de embarcações em estaleiros brasileiros, ou no pagamento de prestação e encargos de financiamento concedidos para aquelas finalidades. Diferentemente dos recursos captados via FMM, que constituem operação de financiamento, os recursos

disponibilizados nas Contas Vinculadas são da própria EBN, que não precisa reembolsá-los. Trata-se, portanto, de subsídio integral para a empresa.

225. Diante deste cenário, o terceiro oficiado explica que as empresas brasileiras atuantes no mercado de cabotagem e longo curso recebem o produto da arrecadação do AFRMM e o destinam à construção de navios em estaleiros brasileiros ou à amortização de empréstimos tomados junto ao FMM. Ocorre que, como não há exigência de em quais classes ou tipos de embarcações devam ser investidos os recursos provenientes do AFRMM depositados em suas contas vinculadas, as EBNs teriam a possibilidade de utilizá-los tanto para aquisição de embarcações de transporte, quanto de apoio portuário, a exemplo dos rebocadores. Em contrapartida, as empresas que se dedicam exclusivamente ao apoio portuário – e, portanto, não tem acesso à conta vinculada – haveriam de financiar junto ao FMM para construir seus rebocadores, estando suscetíveis a juros e obrigados de amortizá-los.

226. Assim, o terceiro interessado e a empresa oficiada alegam que os recursos do AFRMM – gerados exclusivamente pelos mercados de cabotagem, de longo curso e fluvial – quando empregados para a construção de embarcações atuantes fora destes segmentos, gerariam vantagem competitiva para as empresas que dele se beneficiam em relação às empresas de outros setores que não possuem acesso a tais recursos. Segundo eles, esta prática tem gerado desequilíbrio na competição entre os *players* exclusivos no mercado de cabotagem e outras empresas:

No caso do mercado de serviços de reboque portuário, tal assimetria, na prática, cria duas categorias de players:

(i) aqueles com acesso aos recursos oriundos do adicional ao frete a custo zero. Na verdade, mais do que isso, com acesso ao próprio capital, que lhes é literalmente doado, e;

(ii) os demais, sem acesso.²⁸

227. Passadas essas informações, o terceiro interessado acrescenta que, segundo jurisprudência do Cade²⁹, a condição de entrada no mercado de reboques é fácil, uma vez que o principal investimento de um entrante seria o custo de aquisição da embarcação. Assim, para os *players* beneficiados com os recursos das contas vinculadas, esse investimento já poderia ser integralmente subsidiado com recursos do AFRMM. Em tais condições, o Sindiporto aduz que a rentabilidade das empresas beneficiárias seria elevadíssima, o que possibilitaria a oferta de mercado de serviços de reboque bem mais baixos do que seus concorrentes em um primeiro momento, para, em seguida, desenvolver estratégias de fechamento do mercado.

²⁸ Petição de Terceiro Interessado da Sindiporto. SEI n.º 0344113.

²⁹ Ato de Concentração n.º 08700.009711/2013-97

228. Neste ínterim, o terceiro interessado e a empresa oficiada afirmam haver evidências de que a atual configuração do mercado de serviços de reboque, sobre o qual se traça a análise, não mais seria válida no próximo ano. Sugerem que, possivelmente ainda em 2017, o número de rebocadores das Requerentes aumentaria em 7 unidades (**acesso restrito**), uma vez que a Svitzer – subsidiária da Maersk – anunciara que adquiriria mais 4 unidades de rebocadores para utilização no Brasil ainda neste ano, e que a empresa Aliança – subsidiária da HSDG – também estaria prestes a entrar no mercado nacional de serviços de reboque contando com 3 rebocadores, supostamente adquiridos com os recursos do AFRMM provenientes da sua conta vinculada.

229. Concluem que, somando-se este crescimento de frotas com recursos do AFRMM à garantia de demanda dos próprios grupos, devido à atuação na navegação de cabotagem e de longo curso que daria condições de desviar uma parte expressiva da demanda para suas próprias empresas de reboque portuário, haveria grande potencial de a Operação em curso gerar distorções concorrenciais, atribuindo grande poder às Requerentes.

230. Esta SG entende, no entanto, que mesmo que as previsões da Wilson Sons e Sindiporto se concretizassem e as Requerentes passassem a operar com 10 rebocadores, continuariam possuindo uma frota no Brasil muito inferior à da própria concorrente (apenas 10-20% (**acesso restrito**) da quantidade que esta já detém), e pouco significativa diante do mercado como um todo (0-10% (**acesso restrito**) do número de rebocadores existentes no Brasil), ignorando-se, ainda, a possibilidade de outras empresas também adquirirem novas unidades neste período.

231. Desta sorte, esta SG conclui que não resulta da presente Operação quaisquer preocupações concorrenciais no mercado de serviços de reboque, seja na atual conjectura, ou mediante a previsão suscitada pela concorrente e pelo terceiro interessado. Em decorrência das participações de mercado das Requerentes – irrisória no cenário nacional e baixa, relativamente aos portos de São Francisco do Sul e Itapoá –, não há possibilidade de exercerem poder de mercado para causar fechamentos no elo *upstream* ou *downstream* devido à relação vertical com as atividades de transporte marítimo e de cabotagem.

232. Por fim, no que importa à assimetria competitiva narrada pelo Sindiporto e pela Wilson Sons, a SG reconhece que é possível que a legislação que permite o uso dos recursos das Contas Vinculadas em outros mercados, como o de rebocadores, prejudique concorrentes ao beneficiar especificamente as empresas que também atuam no mercado de cabotagem. Ainda assim, segundo narrado pelos terceiros, a causa desta assimetria seria justamente um incentivo tributário decorrente de políticas públicas e regulado por lei, de modo que o ato de concentração, especialmente considerando o

desinvestimento a ser realizado pela Maersk no mercado de cabotagem, não teria nexos de causalidade com a assimetria competitiva narrada.

233. Nesse cenário, impende a esta SG esclarecer que não possui competência legal para alterar o dispositivo supostamente causador dessa assimetria, cabendo ao Cade prevenir e reprimir as infrações contra a ordem econômica, o que não inclui interferir na matéria legislativa de outras jurisdições.

VII. PROBABILIDADE DE EXERCÍCIO DE PODER DE MERCADO

VII.1. Considerações iniciais

234. Segundo o Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal, para descartar a probabilidade de exercício unilateral de poder de mercado, uma das seguintes condições deve estar presente no mercado em análise:

- (i) As importações serem um remédio efetivo contra eventual exercício de poder de mercado;
- (ii) A entrada de novas empresas ser “provável, tempestiva e suficiente”; ou
- (iii) A rivalidade entre as empresas existentes no mercado ser efetiva.

235. Uma vez que todos os mercados envolvem a prestação de serviços, não cabe a análise de importações. Passa-se a analisar se essas condições de entrada e rivalidade estão presentes nos mercados que suscitaram preocupações concorrenciais em função das sobreposições horizontais verificadas em decorrência da presente operação, quais sejam:

- (iv) Transporte marítimo regular de contêineres, considerando a participação de mercado individual das partes e a participação dos VSAs, nas seguintes rotas:

Quadro 6 - Mercados relevantes analisados na seção de probabilidade de exercício de poder de mercado – Participações de mercado individuais

ROTA	Exportação	Importação
	Tipo de contêiner	
1. CAM/CAR	Todos os contêineres	Todos os contêineres
2. FEA	Todos os contêineres	Todos os contêineres
	Contêineres refrigerados	
	Contêineres não refrigerados	

3. ISC		Todos os contêineres
4. MEA	Todos os contêineres	Todos os contêineres
	Contêineres refrigerados	
	Contêineres não refrigerados	Contêineres não refrigerados
5. MED	Todos os contêineres	Todos os contêineres
	Contêineres refrigerados	Contêineres refrigerados
	Contêineres não refrigerados	Contêineres não refrigerados
6. NEUR	Todos os contêineres	Todos os contêineres
	Contêineres refrigerados	Contêineres refrigerados
	Contêineres não refrigerados	Contêineres não refrigerados
8. OCE	Todos os contêineres	Todos os contêineres
		Contêineres refrigerados
		Contêineres não refrigerados
9. SAF	Todos os contêineres	
	Contêineres refrigerados	
	Contêineres não refrigerados	
10. WCSA	Todos os contêineres	Todos os contêineres

Quadro 7 - Mercados relevantes analisados na seção de probabilidade de exercício de poder de mercado – Participações de mercado dos VSAs

ROTA	Exportação	Importação
	Tipo de contêiner	
1. CAM/CAR	Todos os contêineres	Todos os contêineres
2. FEA	Todos os contêineres	Todos os contêineres
	Contêineres refrigerados	
	Contêineres não refrigerados	
7. NAM	Todos os contêineres	Todos os contêineres
9. SAF	Todos os contêineres	
	Contêineres refrigerados	
	Contêineres não refrigerados	
10. WCSA	Todos os contêineres	Todos os contêineres

11. WAF	Todos os contêineres	Todos os contêineres
	Contêineres refrigerados	
	Contêineres não refrigerados	Contêineres não refrigerados

- (v) Manutenção e reparo de contêineres no porto de Itapoá; e
- (vi) Movimentação de carga no mercado de Itapoá, Itajaí e Navegantes/SC;

236. Em relação às integrações verticais decorrentes do ato de concentração envolvendo os mercados de transporte marítimo regular e contêineres e cabotagem, será verificada também a probabilidade de fechamento de mercado *upstream* e *downstream* nos mercados de:

- (vii) Manutenção e reparo de contêineres no porto de Itapoá; e
- (viii) Movimentação de carga em terminais de contêineres nos portos de Pecém/CE, Santos/SP, Itajaí/SC e Itapoá/SC.

237. Adicionalmente, será analisada a relação complementar entre os serviços de transporte marítimo regular de contêineres e de cabotagem, a fim de verificar se a Maersk será capaz de fechar o mercado de cabotagem para seus concorrentes.

VII.2. Transporte marítimo regular de contêineres

VII.2.1. Considerações sobre a entrada nesses mercados

VII.2.1.1. Introdução – formas de entrar no mercado de transporte marítimo regular de contêineres

238. Em geral, há três maneiras diferentes pelas quais uma empresa pode ingressar em uma determinada rota de mercado de transporte marítimo regular de contêineres, seja em serviços diretos ou de transbordo: i) por meio da operação individual do serviço com embarcações próprias (de sua propriedade ou fretadas); ii) por meio da adesão ou a formação de um consórcio (VSA) que opere conjuntamente o serviço com embarcações fornecidas por todos os membros do consórcio; ou iii) por meio de fretamento de *slots* em serviços existentes. Segundo as Requerentes, a decisão de uma empresa de navegação de ingressar em determinada rota não depende, normalmente, da facilidade de entrada, mas se tal medida faz sentido comercialmente.

239. Segundo os concorrentes desse mercado, a forma mais simples e menos custosa de entrar em uma rota do mercado de transporte marítimo regular de contêineres é por meio do aluguel de *slots* (SCA), sob o qual o transportador apenas precisa pagar pelos espaços/capacidade. Ao revés, a via mais agressiva de investimento é a criação/oferta individual de um serviço para a rota, onde o transportador marítimo não apenas é obrigado a ofertar um número mínimo de navios para atender a demanda (de sua

própria frota ou afretados) com também garantir aportes financeiros e força de trabalho dedicados ao serviço.

240. Para iniciar a operação de um serviço de forma individual, segundo (**acesso restrito**), há uma dificuldade comercial de entrar em uma nova rota com um navio próprio, a menos que aquele serviço seja completamente descoberto por qualquer concorrente, ou a menos que esta rota esteja crescendo de maneira muito forte, o que não ocorre na maior parte dos mercados atualmente. Os demais concorrentes também informaram que a entrada num mercado com a criação de um novo serviço, operado de forma individual (e não por meio de SCA ou VSA), depende de uma rigorosa análise de custo benefício, considerando o custo de instalação do novo serviço, o tamanho e quantidade dos navios necessários para prestar um serviço regular, restrições operacionais, criação de escritórios locais se não estiverem presentes, volume de demanda esperada e receita esperada. Além disso, deve-se avaliar o impacto de adição de capacidade em um mercado que já sofre de excesso de capacidade, o que levaria a uma erosão das receitas e reduziria as perspectivas de obter um lucro razoável para justificar esse investimento.

241. A entrada em uma rota por meio da operação de um VSA, segundo esses players, também é pautada em uma análise de viabilidade e rentabilidade da expansão da oferta naquela rota, o que permite o compartilhamento dos riscos entre as empresas participantes. Dessa forma, o investimento é menos significativo. Segundo (**acesso restrito**), o VSA traz como vantagem, em razão do agrupamento de volumes de cada parte, a possibilidade de uso de embarcações maiores, mais eficientes do que cada parte individualmente seria capaz de operar. Ao mesmo tempo, o investimento individual é basicamente limitado aos navios que opera no âmbito do VSA, e não a um conjunto completo de navios como seria exigido na operação individual. A (**acesso restrito**), por outro lado, vê como fator negativo para a entrada por meio de VSA o fato de as decisões operacionais, como a escolha dos terminais, serem conjuntas aos participantes do VSA e, portanto, nem sempre a escolha mais estratégica para os interesses da empresa prevalece.

242. Por fim, quando não há volume suficiente para motivar uma entrada de forma individual ou por meio de VSA, uma empresa de navegação pode iniciar a oferta do serviço em uma nova rota apenas alugando espaços nos navios de seus concorrentes. Este modelo, segundo os concorrentes desse mercado, é o que apresenta menores riscos na operação, já que não demanda o investimento no deslocamento e na operação de navios. Por outro lado, a (**acesso restrito**) entende que empresas que atuam por meio de SCAs ou aluguel spot de *slots* têm capacidade reduzida no mercado e estão em posição passiva na tomada de decisão sobre questões operacionais do serviço, o que afeta negativamente sua produtividade e competitividade.

243. As Requerentes mencionam, ainda, que um único serviço/linha tipicamente já atende mais de uma rota diretamente. Dessa forma, há a possibilidade de entrar em uma nova rota apenas adicionando uma escala em um novo porto em um serviço já existente. Por exemplo, há um “serviço” com portos de escala no Norte da Europa (N.EUR) e no Mediterrâneo (MED), posteriormente, em portos do Caribe/América Central (Cartagena), antes de atingir o canal do Panamá e atracarem na costa oeste da América do Sul em (WCSA). Nesse “serviço”, a empresa de navegação poderia, segundo as Requerentes, facilmente incluir uma escala no Equador ou atender uma ilha do Caribe simplesmente adicionando uma conexão de *feeder* a partir de Cartagena (ou qualquer outro mercado na região).

244. A (**acesso restrito**) informou que empresas que são detentoras de navios próprios possuem condições de oferta mais favoráveis do que os players que prestam serviços de transporte marítimo regular de contêineres usando navios de terceiros. Isso porque as empresas que fretam os *slots* estariam sujeitas às regras, condições e limitações impostas pelas empresas proprietárias dos navios. Ainda, mencionou que os proprietários dos navios teriam um preço mais competitivo, pois aquelas que atuam alugando *slots* teriam que arcar com um custo por *slot* mais elevado.

245. No entanto, apenas 11 de 44 clientes oficiados informaram que armadores que operam por meio de SCA seriam menos competitivos em relação àqueles que operam serviços individuais. Em sentido contrário, metade dos clientes manifestaram não haver qualquer diferença em termos de preço, competitividade, nível de serviço e confiabilidade entre armadores que operam serviços individuais e armadores que atuam por meio de VSA ou SCA.

246. Nesse sentido, (**acesso restrito**) argumentou que a otimização das frotas disponíveis no mercado de transporte marítimo regular de contêineres por meio de fretamentos e alianças é uma prática benéfica para a operação, uma vez que daria maior flexibilidade e oferta de espaços para o transporte realizado. Do ponto de vista comercial, a empresa também entende que esta é uma prática saudável, considerando que contribui para manter a taxa de ocupação dos navios em um patamar equilibrado, diluindo-se assim as despesas oriundas do processo.

247. Para a (**acesso restrito**), uma empresa que lida com consórcios (seja ele SCA ou VSA) geralmente é mais eficiente do que aquela que atua em sua operação de forma individual, pois se aproveita de um melhor calendário de escalas, maior número de pares de portos ou destinos, menor tempo de viagem. Nesse sentido, (**acesso restrito**) informou que SCAs reduzem os riscos da operação, permitindo responder a uma demanda com custos reduzidos e a níveis baixos de frete.

248. Outros 10 clientes informaram haver diferenciação entre o serviço prestado em cada um desses formatos, mas tal distinção não seria em termos de taxas de

frete mais elevadas, mas relacionadas principalmente à disponibilidade de espaço do armador, menor flexibilidade daqueles que operam em consórcio ou SCA.

249. Dessa forma, entende-se que, de modo geral, um entrante em um mercado de transporte marítimo regular de contêineres ainda seria capaz de atender satisfatoriamente uma parcela significativa do mercado mesmo atuando apenas por meio de aluguel de *slots* em navios de terceiros.

VII.2.1.2. Barreiras à entrada

250. A entrada no mercado de transporte marítimo regular de contêineres pode ocorrer por empresas que não atuam nesse negócio ou por empresas que já atuam nesse ramo e sejam entrantes em rotas nas quais não atuavam antes. As Requerentes argumentam que a expansão para novas rotas é prática comum entre as empresas já instaladas nesse mercado, que responderiam a um aumento na demanda dos clientes. Empresas de navegação exploram a oferta de novos serviços ou operações, como, por exemplo, as empresas de navegação asiáticas que, nos últimos anos, passaram a atuar na América do Sul.

251. As Requerentes não identificam barreiras comerciais ou técnicas significativas à entrada de empresas de navegação já existentes que desejam expandir suas atividades para outra rota; assim, mesmo que a operação produza algum impacto sobre a concorrência, acreditam que as empresas de navegação já existentes poderiam facilmente redistribuir sua capacidade para novas rotas, minimizando tais impactos. A troca de empresas de navegação pelos clientes, segundo as Requerentes, é algo comum e fácil nessa indústria.

252. Os concorrentes do mercado de transporte marítimo regular de contêineres informaram que não é necessário para um transportador marítimo instalar escritórios locais para atender seus clientes. Entretanto, para operar um serviço em uma nova rota, a empresa de navegação deverá ao menos garantir a nomeação de um agente marítimo, para lidar com tarefas administrativas locais (aduana, polícia das fronteiras, autoridades sanitárias, etc.) e para vender os serviços do transportador aos clientes locais.

253. Além do agente local, segundo os concorrentes, não há licenças a serem obtidas para iniciar uma operação em uma nova rota. Não existem barreiras legais ou regulamentares substanciais para entrar em rotas específicas. Em princípio, qualquer empresa de navegação, seja como proprietário/operador do navio, fretadora, qualquer tipo de fretamento de *slot*, ou por qualquer combinação destes, poderia entrar em qualquer mercado do mundo, para transporte internacional de cargas, sem a necessidade de uma licença ou direito de tráfego.

254. A entrada de um novo concorrente totalmente novo nessa indústria, no entanto, não é esperada. As Requerentes reconhecem que, na atual conjuntura econômica, a oferta ultrapassou largamente a demanda, com o efeito de que muitas empresas de transporte marítimo regular de contêineres retiraram embarcações de serviço (devolvendo-as àquelas que estão em afretamento) ao invés de operá-las com prejuízo. Nesse cenário, além de envolver um investimento muito mais significativo, a entrada de um novo player no mercado de transporte marítimo regular de contêineres adicionaria capacidade em um mercado que já apresenta elevada ociosidade.

255. Por outro lado, destacam as Requerentes que é justamente este excesso de capacidade da indústria que possibilita aos armadores já instalados no mercado responderem rapidamente a um aumento da demanda em alguma rota, seja aumentando a capacidade de transporte em uma rota em que já atua, seja expandindo sua presença geograficamente para outras rotas. Todas as principais empresas de transporte marítimo regular de contêineres atuam mundialmente. Embora possam não atuar em alguma determinada rota neste momento, as Requerentes entendem que todas poderiam ingressar nessas rotas.

256. Em linha com o entendimento das Requerentes, os concorrentes consultados também informaram que, de maneira geral, não existem barreiras à entrada regulatórias no mercado de transporte marítimo regular de contêineres. Os players do mercado de transporte marítimo regular de contêineres concordam com as Requerentes em relação à dinamicidade desse mercado, que permite aos concorrentes de adaptarem às mudanças econômicas e às flutuações de demanda de maneira fácil.

257. As Requerentes e seus concorrentes também foram unânimes em estimar o tempo de entrada em menos de seis meses, seja para entrada como operação individual de um serviço em uma rota do mercado de transporte marítimo regular de contêineres, seja para operar por meio de um VSA ou SCA. Segundo a (**acesso restrito**), navios podem ser deslocados de uma rota para outra facilmente. O tempo necessário para anunciar a mudança aos clientes e atrair reservas, assim como negociar janelas de atracação com terminais/portos, seria de 30 a 90 dias. Outro fator que facilita o início de uma nova rota, (**acesso restrito**), é a presença de escritórios comerciais da empresa alocados em todas as regiões do planeta.

258. Por outro lado, a maior parte dos concorrentes consultados afirmaram que um aumento de preços de 5 – 10% por parte das Requerentes não seria suficiente para motivar a entrada de novos concorrentes em uma rota. Segundo a (**acesso restrito**), para que uma rota seja atraente a potenciais futuros operadores, devem-se criar condições gerais favoráveis que não resultam da prática tarifária de um ou dois armadores. Nesse sentido, (**acesso restrito**), novos concorrentes que queiram entrar em uma rota em que houve um aumento de preços seriam confrontados com grandes barreiras em termos de

escala, e os armadores já existentes na rota conseguiriam ajustar e aumentar a capacidade para enfrentar a demanda adicional de clientes. Esta possibilidade será discutida a seguir, na análise da rivalidade desse mercado.

VII.2.2. Rivalidade

VII.2.2.1. Introdução

259. A discussão acerca da rivalidade no mercado de transporte marítimo regular de contêineres apresentada a seguir será organizada da seguinte forma: primeiramente, baseada principalmente nos argumentos defendidos pelas Requerentes e nas respostas obtidas na instrução realizada junto a clientes e concorrentes, será feita uma exposição de aspectos concorrenciais desse mercado como a diferenciação dos concorrentes, a possibilidade de desviar a demanda no caso de um aumento de preços e a possibilidade de absorver esse desvio de demanda. Em seguida, serão endereçadas, individualmente, eventuais preocupações em cada rota afetada: primeiro considerando apenas as participações de mercado individuais das Requerentes, e após considerando também a participação conjunta dos membros dos VSAs das partes.

VII.2.2.2. Diferenciação dos concorrentes

260. As Requerentes argumentam que os clientes das empresas de navegação, incluindo as empresas de agenciamento de frete e os clientes diretos, baseiam a sua escolha principalmente nos preços e na frequência das viagens ofertadas pelas empresas.

261. Entre os mais de 50 clientes oficiados por esta SG, quase a totalidade informou que os fatores de preço, tempo de entrega/frequência das viagens, qualidade, confiabilidade e portos atendidos são os mais determinantes para a contratação de uma empresa de navegação. A SG, então, perguntou aos clientes oficiados quais armadores além das Requerentes supririam esses requisitos. Os concorrentes mais citados nas respostas dos clientes foram, além das Requerentes, MSC, CMA CGM e Hapag-Lloyd. Outros armadores, como NYK, Evergreen, Cosco, HMM, entre outros, foram listados principalmente nas respostas de clientes que utilizam rotas para a Ásia e Oceania. Nesses mercados, concorrentes com menor participação no mercado brasileiro seriam consideradas mais próximas concorrenciais das Requerentes.

262. Nesse mesmo sentido, por um lado, as Requerentes defendem que os concorrentes no mercado de transporte marítimo regular de contêineres seriam bastante homogêneos, diferenciando-se na prestação de serviços porto a porto e porta a porta (flexibilidade em termos de retirada e tempo para entrega, a qualidade do serviço intermodal, a disponibilidade de contêineres, bem como a prestação de serviços de valor agregado). Entendem também que pode haver diferenciação entre os principais

concorrentes no que diz respeito ao grau de qualidade e de confiabilidade do serviço prestado, mas que em geral este seria um serviço comoditizado.

263. Os clientes consultados pela SG, em vasta maioria, manifestaram entendimento contrário, no sentido de que os armadores presentes nas rotas que atendem o mercado brasileiro não poderiam ser considerados homogêneos. Segundo quase a totalidade das respostas obtidas pela SG, armadores diferem entre si em termos de porte/capacidade, qualidade e confiabilidade do serviço prestado, portos atendidos e nível de serviço. Novamente, os concorrentes mais citados como os mais próximos competitivamente das Requerentes foram MSC, CMA CGM e Hapag-Lloyd.

264. As informações prestadas pelos agentes oficiados levam a conclusão de que alguns players desse mercado, incluindo as Requerentes, se destacam como prestadores de serviço mais competitivos sob vários aspectos. No entanto, um eventual recorte neste mercado, para considerar na análise de rivalidade um cenário mais restrito focado apenas nesses concorrentes mais próximos das Requerentes, não alteraria a análise realizada abaixo pela SG. Primeiramente, esses armadores (MSC, CGM CGM e Hapag-Lloyd), juntamente com as Requerentes, já são responsáveis por grande parte do volume total transportado nas rotas afetadas. Assim, mesmo neste cenário mais restrito, eventualmente desconsiderando o volume transportado por outros armadores, a participação de mercado das Requerentes não aumentaria de forma significativa. Adicionalmente, foram utilizados dados de capacidades ociosas apenas desses concorrentes maiores, o que torna análise exposta a seguir seguramente conservadora, por subestimar a ociosidade efetivamente disponível nas rotas.

VII.2.2.3. Possibilidade de desviar a demanda

265. Segundo as Requerentes, os clientes do mercado de transporte marítimo regular de contêineres podem trocar de fornecedores facilmente e a um baixo custo, uma vez que os serviços ofertados pelas empresas de navegação seriam, em sua perspectiva, comoditizados. Os clientes normalmente cotariam os preços dos serviços de diversas empresas de navegação e utilizariam diversas dessas empresas para transportar suas mercadorias.

266. Os contratos celebrados pelas Requerentes com seus clientes de transporte marítimo regular de contêineres seriam simples e com curta duração (três meses a um ano). Geralmente, não seriam estabelecidas relações de exclusividade ou exigência de volume mínimo. Ademais, as Requerentes destacam que os horários dos serviços das empresas de navegação são normalmente publicados em seus sites e, portanto, são de fácil acesso para todos os clientes, permitindo que os serviços de rotas sejam rapidamente e facilmente identificados e reservados.

267. Os clientes oficiados também informaram que não possuem contratos de longo prazo ou com cláusulas de exclusividade no mercado de transporte marítimo regular de contêineres. Dessa forma, ratificaram o entendimento das Requerentes de que os contratos celebrados nesse mercado não configurariam como barreira a uma eventual tentativa de desvio de demanda para outros concorrentes.

268. As Requerentes mencionam, ainda, que não haveria custos adicionais incorridos pelos clientes quando eles mudam de uma prestadora para outra, o que pode ser feito em um curto período de tempo.

269. No caso de um hipotético aumento de preços por parte das Requerentes, dos 52 clientes oficiados pela SG, 35 informaram que poderiam, em um curto espaço de tempo e sem custos significativos, desviar a demanda para outros armadores em todas as rotas em que contratam os serviços de transporte de contêineres das Requerentes. Segundo a (**acesso restrito**), os fretes são negociados com validade que deve ser honrada, qualquer aumento seria notificado com antecedência e haveria tempo de mudança para outra empresa que faz a rota contratada. A mudança poderia ocorrer até mesmo no mesmo dia, sem custo adicional. Praticamente todos que se manifestaram positivamente quanto à possibilidade de desviar a demanda informaram que poderiam, em poucos meses ou até em alguns dias, realizar a troca de armador.

270. 12 de 52 clientes informaram que poderiam desviar, mas com alguma limitação de capacidade ou necessidade de estudo logístico para verificar a viabilidade econômica desse desvio em pelo menos uma das rotas em que contratam os serviços das Requerentes. Para essas rotas, alguns desses clientes levantaram preocupações quanto à capacidade de os concorrentes das Requerentes absorverem uma demanda adicional.

271. Por fim, apenas 5 clientes, menos de 10% dos oficiados, informaram que em pelo menos uma das rotas em que contratam as Requerentes não teriam alternativa para direcionar um desvio de demanda, sendo necessário uma absorção de um eventual aumento de preços. Destaque-se que mesmo esses clientes não identificaram problemas para desviar a demanda em todas as rotas em que contratam serviço de transporte marítimo regular de contêineres, apenas naquelas em que entendem que as opções de armadores concorrentes são limitadas.

VII.2.2.4. *Possibilidade de absorção de um desvio de demanda*

272. Conforme exposto na discussão sobre barreiras à entrada no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, a maior parte dos concorrentes informaram que não seria viável entrar em uma nova rota para absorver um eventual desvio de demanda motivado por um aumento de preços de 5 – 10%. Por outro lado, (**acesso restrito**) entendem que tal aumento seria um atrativo para os concorrentes que operam naquela rota expandirem sua capacidade para atender a demanda adicional. Essa

possibilidade de adaptar a “capacidade instalada” seria, justamente, uma barreira à entrada de novos concorrentes na rota.

273. Na hipótese de haver um aumento da demanda nos mercados afetados pela operação, causada pelo exercício de poder de mercado por parte das Requerentes, a **(acesso restrito)** informou que opera através de compra de *slots*, portanto, não possui capacidade ociosa para absorver tal desvio. A **(acesso restrito)** informou que atualmente, não possui navios ociosos. Nesse caso, qualquer decisão no sentido de operar uma nova rota ou de expandir o oferecimento de serviços e rotas já operadas levaria em consideração diversas variáveis, não sendo, por isso, de implementação fácil, tampouco imediata. O aumento de preço pelos concorrentes, gerando um desvio da demanda dos clientes, seria apenas uma dessas variáveis.

274. As principais concorrentes das Requerentes, por outro lado, informaram que seria sim possível absorver uma demanda adicional.

275. Para a MSC, a possibilidade de absorver um desvio de demanda proveniente dos clientes das Requerentes dependerá da estrutura e das condições de cada mercado (rota). Entretanto, em linhas gerais, no caso de um aumento de preços pelas Requerentes ou por outro transportador, a MSC informou que poderá absorver um desvio de demanda aumentando sua capacidade de várias formas: 1) aplicação da solução "em cascata", trazendo embarcações maiores em vez de outras menores nas rotas ofertadas; 2) aumento da quantidade de navios; e 3) aumento da capacidade através de acordo de cooperação com outros armadores. A viabilidade das duas primeiras alternativas dependeria da disponibilidade de embarcações compatíveis.

276. A Hapag-Lloyd informou que, **(acesso restrito)**.

277. A CMA CGM também poderia absorver um desvio de demanda, mas, para expandir a capacidade disponível, teria que analisar a viabilidade dos custos ligados a tal aumento. Ou seja, apesar de possuir a flexibilidade necessária para desviar espaço ou alugar *slots*, a operação teria que ser rentável.

278. Por fim, a Nile Dutch, que atua nas rotas entre o Brasil e o sul e o oeste da África, informou que poderia facilmente absorver um desvio de demanda nas rotas em que opera navios, sem custos adicionais. Como opera por meio de VSA, informou que não seria possível aumentar a capacidade transportada nos navios das empresas parceiras do VSA, a menos que concordassem em vender espaços adicionais à Nile Dutch, limitando a flexibilidade para absorver um desvio de demanda.

279. Segundo a CMA CGM, é possível, e relativamente fácil, aumentar o número de embarcações utilizadas em determinada rota, aumentando assim sua capacidade de transporte. Os navios podem ser posicionados para competir em uma linha em um prazo que varia de um a seis meses, a baixos custos. Já **(acesso restrito)** informou

que a capacidade é geralmente adicionada substituindo-se a frota inteira com os navios maiores - por exemplo, substituindo navios com capacidade de 5500 TEUs para navios com capacidade de 6500 TEUs – já que os serviços da empresa são executados com uma frequência semanal e uma quantidade fixa de navios.

280. Dessa forma, mesmo nesse cenário, de existência de capacidade ociosa global e de facilidade técnica de posicionar navios em diferentes rotas, a MSC considera (**acesso restrito**), os concorrentes (**acesso restrito**) destacam que a viabilidade econômica de tal expansão teria que ser analisada criteriosamente, caso a caso.

281. Pelo exposto, a ociosidade desse mercado é, ao mesmo tempo, uma barreira a novos entrantes, já que os armadores que atuam nas rotas afetadas já podem facilmente absorver um desvio de demanda proveniente dos clientes das Requerentes, e um fator chave que eleva o nível de rivalidade desse mercado. A capacidade ociosa já disponível é justamente o que limita a possibilidade de adição de mais capacidade para operar em determinada rota. Em uma ocasião em que este cenário seja alterado, isto é, em que a demanda pelos serviços dos concorrentes seja aumentada ocupando a capacidade ociosa atualmente disponível, um aumento da capacidade total das rotas pode se tornar viável.

VII.2.2.5. *Participações individuais*

VII.2.2.5.1. Capacidade ociosa das rotas

282. Conforme exposto ao longo deste parecer, a indústria de transporte marítimo regular de contêineres caracteriza-se por elevados custos fixos e, por isso, elevadas economias de escala. Ou seja, a operação de uma viagem tem um custo elevado, independentemente do nível de ocupação do navio. Tal característica impulsionou os armadores a buscarem alternativas para reduzir ao máximo a ociosidade dos serviços que operam.

283. Uma alternativa, nesse caso, seria a substituição dos navios utilizados por navios menores. No entanto, conforme ilustrado acima na figura 3, navios menores são menos eficientes, com o custo por contêiner transportado mais elevado. Por isso tornaram-se tão comuns na indústria contratos como os VSAs e SCAs, que unem armadores visando ocupar capacidade ociosa nos seus navios (cada vez maiores e mais eficientes) com cargas de seus concorrentes.

284. Dessa forma, conforme explicado pelos concorrentes desse mercado, é essencial para a viabilidade econômica da operação de um serviço que haja demanda suficiente para ocupar um volume relevante dos navios em viagens regulares. Caso contrário, a presença dos operadores naquele mercado torna-se comercialmente deficitária, levando-os a deixar de operar serviços naquela rota ou a buscar alternativas

que demandem menores volumes, tal como aluguel de *slots* em navios de terceiros. Os navios ociosos são devolvidos, já que muitos deles são fretados, e os armadores são capazes que “enxugar” com certa flexibilidade sua ociosidade.

285. Assim, os armadores alocam para cada rota embarcações de forma a otimizar o espaço, ou seja, utilizando embarcações com capacidade suficiente para atender a demanda e que resulte em menor espaço ocioso. Diante dessa peculiaridade, verificou-se que não são elevados os níveis de capacidade ociosa nos serviços em operação em algumas das rotas afetadas pelo ato de concentração, visto que isso tornaria o custo do frete excessivamente elevado para os clientes. Segundo as Requerentes, essa característica da indústria pode causar a impressão de que a capacidade disponível na rota não é substancial - entretanto, essa capacidade seria muito superior, em vista da facilidade de alocação de navios de outras rotas.

286. Ainda assim, nos mercados relevantes listados abaixo, dado o pequeno volume transportado na rota, a capacidade ociosa dos serviços operados pelos concorrentes, ainda que não significativa, já seria capaz de absorver 100% do volume transportado pelas Requerentes:

Quadro 8 - Mercados relevantes em que a capacidade ociosa dos concorrentes supera o volume transportado pelas Requerentes

EXPORTAÇÃO	
ROTA	Tipo de contêiner
4. MEA	Contêineres não refrigerados
8. OCE	Todos os contêineres
IMPORTAÇÃO	
ROTA	Tipo de contêiner
1. CAM/CAR	Todos os contêineres
4. MEA	Todos os contêineres
	Contêineres não refrigerados
5. MED	Todos os contêineres
	Contêineres refrigerados
	Contêineres não refrigerados
6. N.EUR	Contêineres refrigerados
8. OCE	Todos os contêineres
	Contêineres refrigerados

	Contêineres não refrigerados
10. WCSA	Todos os contêineres

287. Ainda que a capacidade ociosa dos navios operados em 2016 não tenha sido suficiente para absorver a totalidade dos volumes transportados pelas Requerentes em todas as rotas, a SG entende que há elementos suficientes para afastar maiores preocupações quanto a um exercício de poder de mercado por parte das Requerentes.

288. Inicialmente, para cada uma das rotas em que a capacidade ociosa atual não seria suficiente para a absorção de um desvio de demanda, será apresentada a estrutura de oferta do mercado, demonstrando que a participação de mercado das Requerentes não é muito elevada em nenhum dos mercados remanescentes. Em seguida, um panorama mundial dessa indústria irá demonstrar que há indícios de que a capacidade total de um serviço pode ser aumentada com facilidade, o que contribui para demonstrar a contestabilidade desses mercados.

VII.2.2.5.2. Rotas em que não há capacidade ociosa atualmente

(i) ECSA - CAM/CAR

289. Na rota de exportação da costa leste da América do Sul para o Caribe e América Central, as Requerentes transportaram 30-40% (**acesso restrito**) da totalidade de contêineres (0-10% (**acesso restrito**) pela Maersk e 30-40% (**acesso restrito**) pela HSDG). Além das Requerentes, atuam nesse mercado as empresas Hapag-Lloyd (20-30% (**acesso restrito**)), MSC (10-20% (**acesso restrito**)) e CMA CGM (10-20% (**acesso restrito**)), todas com *market shares* relevantes, individualmente maiores que o dobro da participação da Maersk.

290. Apesar de não haver capacidade ociosa nos serviços que atendem essa rota atualmente para absorver a totalidade do volume transportado pelas Requerentes, essa ociosidade seria suficiente para absorver quase (**acesso restrito**) o volume da Maersk ou quase (**acesso restrito**) do volume da HSDG.

291. Ainda, considerando que a Maersk não opera navios nessa rota, atuando exclusivamente por meio de aluguel de *slots* em navios de terceiros, vê-se que não é difícil obter participação de mercado relevante nessa rota. Um entrante que opte por atuar no mesmo formado da Maersk, por meio de SCAs, já seria capaz de obter *market share* significativo.

(ii) ECSA – FEA

292. Na rota de exportação da costa leste da América do Sul para a Ásia Oriental, as Requerentes transportaram 30-40% (**acesso restrito**) da totalidade de

contêineres (10-20% **(acesso restrito)** pela Maersk e 10-20% **(acesso restrito)** pela HSDG), 30-40% **(acesso restrito)** dos contêineres refrigerados (20-30% **(acesso restrito)** pela Maersk e 10-20% **(acesso restrito)** pela HSDG) e 30-40% **(acesso restrito)** dos contêineres não refrigerados (10-20% **(acesso restrito)** pela Maersk e 10-20% **(acesso restrito)** pela HSDG). Apesar de não ser muito relevante a participação de mercado conjunta das Requerentes, dado o elevado volume transportado nessa rota, a capacidade ociosa dos concorrentes não seria suficiente para absorver toda a demanda atendida pelas Requerentes.

293. No entanto, além das Requerentes, atuam nesse mercado as empresas Hapag-Lloyd, MSC, CMA CGM, Evergreen, NYK, e COSCO, todas mencionadas pelos clientes oficiados como alternativas viáveis para substituir o serviço prestado pelas Requerentes. Esses concorrentes também possuem *market share* relevante, próximos aos níveis de participação de mercado das Requerentes ou até superiores. Importante ressaltar que a SG não oficiou todos os players desse mercado, de modo que a capacidade ociosa considerada nessa análise está subestimada.

294. Apesar de não haver capacidade ociosa nos serviços que atendem essa rota atualmente para absorver a totalidade do volume transportado pelas Requerentes, essa ociosidade dos concorrentes seria suficiente para absorver **(acesso restrito)** do volume de contêineres não refrigerados e **(acesso restrito)** dos contêineres refrigerados transportados pelas Requerentes.

(iii) FEA – ECSA

295. Na rota de importação da Ásia Oriental para a costa leste da América do Sul, as Requerentes transportaram 20-30% **(acesso restrito)** da totalidade de contêineres (10-20% **(acesso restrito)** pela Maersk e 10-20% **(acesso restrito)** pela HSDG). Apesar de não ser muito relevante a participação de mercado conjunta das Requerentes (inferior a 30%), dado o elevado volume transportado nessa rota, a capacidade ociosa dos concorrentes não seria suficiente para absorver toda a demanda atendida pelas Requerentes.

296. No entanto, além das Requerentes, atuam nesse mercado as empresas Hapag-Lloyd (10-20% **(acesso restrito)**), MSC (10-20% **(acesso restrito)**), CMA CGM (0-10% **(acesso restrito)**), Evergreen (0-10% **(acesso restrito)**), NYK (10-20% **(acesso restrito)**) e COSCO (0-10% **(acesso restrito)**), todas mencionadas pelos clientes oficiados como alternativas viáveis para substituir o serviço prestado pelas Requerentes. Esses concorrentes também possuem *market share* relevante, próximos aos níveis de participação de mercado das Requerentes ou até superiores.

(iv) ISC – ECSA

297. Na rota de importação do Subcontinente Indiano para a costa leste da América do Sul, as Requerentes transportaram 40-50% (**acesso restrito**) da totalidade de contêineres (30-40% (**acesso restrito**) pela Maersk e 0-10% (**acesso restrito**) pela HSDG). Apesar de a capacidade ociosa dos concorrentes oficiados não ser suficiente para absorver toda a demanda atendida pelas Requerentes, é importante destacar que esta é uma rota que não conta com serviços diretos dedicados, ou seja, todos os concorrentes atuam por meio de transbordo³⁰. Por isso, a capacidade disponível nessa rota é bastante variável, a depender dos serviços utilizados para realizar o transbordo, o que leva a uma dificuldade maior para os concorrentes mapearem a capacidade ociosa disponível especificamente para esta rota.

298. Nesse sentido, considerando apenas as capacidades ociosas informadas pela Hapag-Lloyd e pela MSC, já seriam suficientes para absorver (**acesso restrito**) volume transportado pela HSDG ou (**acesso restrito**) volume transportado pela Maersk.

299. Embora a Maersk se destaque como líder nesse mercado, além das Requerentes, atendem esse mercado as empresas Hapag-Lloyd (0-10% (**acesso restrito**)), MSC (10-20% (**acesso restrito**)), CMA CGM (0-10% (**acesso restrito**)), Evergreen (0-10% (**acesso restrito**)), NYK (10-20% (**acesso restrito**)) e ZIM (0-10% (**acesso restrito**)), mencionadas pelos clientes oficiados como alternativas viáveis para substituir o serviço prestado pelas Requerentes. Esses concorrentes também possuem *market share* relevante, próximos aos níveis de participação de mercado da HSDG ou até superiores.

(v) ECSA – MEA

300. A rota de exportação da costa leste da América do Sul para o Oriente Médio também não é atendida por nenhum serviço direto, uma vez que todos os concorrentes nesse mercado atuam por meio de transbordo. As Requerentes transportaram 30-40% (**acesso restrito**) da totalidade de contêineres (20-30% (**acesso restrito**) pela Maersk e 0-10% (**acesso restrito**) pela HSDG) e 30-40% (**acesso restrito**) dos contêineres refrigerados (20-30% (**acesso restrito**) pela Maersk e 10-20% (**acesso restrito**) pela HSDG). Apesar de não ser muito relevante a participação de mercado conjunta das Requerentes, dado o elevado volume transportado nessa rota, a capacidade

³⁰ A atuação dos armadores em cada mercado pode ocorrer por meio de um serviço direto ou indireto. Nos serviços diretos, a carga é carregada na origem e descarregada apenas no destino final. Para algumas rotas, os armadores atendem os clientes por meio de transbordo, ou seja, sem um serviço direto. As Requerentes informaram que nas rotas do Subcontinente Indiano (ISC), Oriente Médio (MEA) e da Oceania (OCE) de/para o Brasil (ECSA), por exemplo, não existem serviços diretos. Ou seja, todo o volume exportado nessas rotas saiu do Brasil, foi descarregado em outra localidade, carregado em outro navio e levado ao destino final.

ociosa dos concorrentes oficiados por esta SG não seria suficiente para absorver toda a demanda atendida pelas Requerentes.

301. No entanto, além das Requerentes, atuam nesse mercado as empresas Hapag-Lloyd (10-20% **(acesso restrito)**), MSC (30-40% **(acesso restrito)**), CMA CGM (0-10% **(acesso restrito)**), além de outros armadores menos relevantes nessa rota, mencionadas pelos clientes oficiados como alternativas viáveis para substituir o serviço prestado pelas Requerentes. Nesse mercado a MSC, individualmente, possui *market share* superior à soma dos *market shares* das Requerentes.

302. Apesar de não haver capacidade ociosa nos serviços que atendem essa rota atualmente para absorver a totalidade do volume transportado pelas Requerentes, essa ociosidade dos concorrentes seria suficiente para absorver **(acesso restrito)** volume de contêineres transportado pela Maersk ou **(acesso restrito)** transportado pela HSDG. Em relação ao mercado de transporte de contêineres refrigerados, a capacidade ociosa apenas da Hapag-Lloyd e da MSC absorveria **(acesso restrito)** volume transportado pelas Requerentes. Destaque-se que, como informado, esta é uma rota atendida integralmente por meio de transbordo, de modo que fica prejudicada a mensuração de toda a capacidade ociosa efetivamente disponível nos serviços.

(vi) ECSA – MED

303. Na rota de exportação da costa leste da América do Sul para o Mediterrâneo, as Requerentes transportaram 30-40% **(acesso restrito)** da totalidade de contêineres (10-20% **(acesso restrito)** pela Maersk e 10-20% **(acesso restrito)** pela HSDG), 30-40% **(acesso restrito)** dos contêineres refrigerados (20-30% **(acesso restrito)** pela Maersk e 10-20% **(acesso restrito)** pela HSDG) e 30-40% **(acesso restrito)** dos contêineres não refrigerados (10-20% **(acesso restrito)** pela Maersk e 10-20% **(acesso restrito)** pela HSDG). Apesar de não ser muito relevante a participação de mercado conjunta das Requerentes, dado o elevado volume transportado nessa rota, a capacidade ociosa dos concorrentes não seria suficiente para absorver toda a demanda atendida pelas Requerentes.

304. No entanto, além das Requerentes, atuam nesse mercado as empresas Hapag-Lloyd, MSC, ZIM e CMA CGM, todas mencionadas pelos clientes oficiados como alternativas viáveis para substituir o serviço prestado pelas Requerentes. Esses concorrentes também possuem *market share* relevante. Considerando os contêineres não refrigerados, a MSC é a líder do mercado mesmo após a operação, com *market share* de 30-40% **(acesso restrito)**. Hapag-Lloyd e CMA CGM também tem participação relevante, com 10-20% **(acesso restrito)** e 0-10% **(acesso restrito)** respectivamente.

305. Apesar de não haver capacidade ociosa nos serviços que atendem essa rota atualmente para absorver a totalidade do volume transportado pelas Requerentes, a

ociosidade dos concorrentes seria suficiente para absorver (**acesso restrito**) volume total de contêineres transportados pelas Requerentes, (**acesso restrito**) volume de contêineres refrigerados e (**acesso restrito**) volume de contêineres não refrigerados. Nesse cenário, um eventual desvio de demanda dos clientes das Requerentes diante de um aumento de preços seria quase totalmente absorvido por terceiro, o que provavelmente restringiria a probabilidade de haver um aumento de preços.

(vii) ECSA – N.EUR

306. Na rota de exportação da costa leste da América do Sul para o Norte da Europa, as Requerentes transportaram 40-50% (**acesso restrito**) da totalidade de contêineres (10-20% (**acesso restrito**) pela Maersk e 20-30% (**acesso restrito**) pela HSDG), 40-50% (**acesso restrito**) dos contêineres refrigerados (20-30% (**acesso restrito**) pela Maersk e 20-30% (**acesso restrito**) pela HSDG) e 30-40% (**acesso restrito**) dos contêineres não refrigerados (10-20% (**acesso restrito**) pela Maersk e 20-30% (**acesso restrito**) pela HSDG).

307. Após a operação, as Requerentes serão líderes nesses mercados. No entanto, os clientes ainda contarão com a presença de players relevantes, como Hapag-Lloyd, MSC, ZIM e CMA CGM. Esses concorrentes também possuem *market share* relevante: MSC possui 20-30% (**acesso restrito**) de participação de mercado considerando contêineres não refrigerados e 10-20% (**acesso restrito**) no mercado de contêineres refrigerados; a Hapag-Lloyd, 10-20% (**acesso restrito**) e 10-20% (**acesso restrito**), respectivamente, e a CMA CGM, 0-10% (**acesso restrito**) e 10-20% (**acesso restrito**).

308. Apesar de não haver capacidade ociosa nos serviços que atendem essa rota atualmente para absorver a totalidade do volume transportado pelas Requerentes, a ociosidade dos concorrentes seria suficiente para absorver (**acesso restrito**) volume total de contêineres não refrigerados transportados pelas Requerentes e (**acesso restrito**) do volume de contêineres refrigerados. Note-se que, apesar de apresentar concentração sensivelmente superior (ainda que não significativamente elevada) em relação às outras rotas analisadas nessa seção, estes mercados foram analisados pela Comissão Europeia, que entendeu que o ato de concentração não traria qualquer risco concorrencial para esta rota.

(viii) N.EUR – ECSA

309. Na rota de importação do Norte da Europa para a costa leste da América do Sul, as Requerentes transportaram 40-50% (**acesso restrito**) da totalidade de contêineres (10-20% (**acesso restrito**) pela Maersk e 30-40% (**acesso restrito**) pela HSDG) e 40-50% (**acesso restrito**) dos contêineres não refrigerados (10-20% (**acesso**

restrito) pela Maersk e 30-40% (**acesso restrito**) pela HSDG). Após a operação, as Requerentes também serão líderes nesse sentido da rota. No entanto, os clientes ainda contarão com a presença de players relevantes, como Hapag-Lloyd (10-20% (**acesso restrito**)), MSC (20-30% (**acesso restrito**)) e CMA CGM (0-10% (**acesso restrito**)).

310. Apesar de não haver capacidade ociosa nos serviços que atendem essa rota atualmente para absorver a totalidade do volume transportado pelas Requerentes, a ociosidade dos concorrentes seria suficiente para absorver (**acesso restrito**) do volume total de contêineres transportados pelas Requerentes e (**acesso restrito**), quando considerados apenas contêineres não refrigerados. Dessa forma, é provável que os clientes das Requerentes sejam capazes de desviar volume relevante para outros concorrentes caso as Requerentes exerçam poder de mercado.

311. Note-se que, apesar de apresentar concentração sensivelmente superior (ainda que não significativamente elevada) em relação às outras rotas analisadas nessa seção, estes mercados foram analisados pela Comissão Europeia, que entendeu que o ato de concentração não traria qualquer risco concorrencial para esta rota.

(ix) ECSA – SAF

312. Na rota de exportação da costa leste da América do Sul para o Sul da África, as Requerentes transportaram 30-40% (**acesso restrito**) da totalidade de contêineres (10-20% (**acesso restrito**) pela Maersk e 10-20% (**acesso restrito**) pela HSDG), 40-50% (**acesso restrito**) dos contêineres refrigerados (20-30% (**acesso restrito**) pela Maersk e 10-20% (**acesso restrito**) pela HSDG) e 20-30% (**acesso restrito**) dos contêineres não refrigerados (0-10% (**acesso restrito**) pela Maersk e 20-30% (**acesso restrito**) pela HSDG). Trata-se de uma rota com um volume total pequeno quando comparado às demais ((**acesso restrito**) do volume exportado para a Ásia Oriental, por exemplo), de modo que apesar da participação de mercado relevante das Requerentes, a mesma foi obtida com o transporte de pequenas quantidades.

313. Além das Requerentes, atuam nesse mercado as empresas Hapag-Lloyd, MSC, Nile Dutch e CMA CGM, todas mencionadas pelos clientes oficiados como alternativas viáveis para substituir o serviço prestado pelas Requerentes. Esses concorrentes também possuem *market share* relevante: MSC possui 10-20% (**acesso restrito**) de participação de mercado considerando contêineres não refrigerados e 0-10% (**acesso restrito**) no mercado de contêineres refrigerados; a Hapag-Lloyd, 0-10% (**acesso restrito**) e 0-10% (**acesso restrito**), respectivamente, e a CMA CGM, 10-20% (**acesso restrito**) e 10-20% (**acesso restrito**).

314. Apesar de não haver capacidade ociosa nos serviços que atendem essa rota atualmente para absorver a totalidade do volume transportado pelas Requerentes, a ociosidade dos concorrentes seria suficiente para absorver (**acesso restrito**) do volume

de contêineres não refrigerados transportados pelas Requerentes. A análise do mercado de contêineres refrigerados poderia levantar preocupações por só haver capacidade ociosa para absorver pouco mais de (**acesso restrito**) do volume transportado pelas Requerentes. No entanto, entende-se que o volume de contêineres refrigerados transportados por cada uma das Requerentes nessa rota durante um ano inteiro é significativamente pequeno, aproximadamente (**acesso restrito**) cada. Apenas para efeitos de comparação, há navios utilizados no mercado de transporte marítimo regular de contêineres capazes de, em uma única viagem, transportar todo o volume das Requerentes de contêineres refrigerados nessa rota de um ano inteiro.

(x) ECSA – WCSA

315. Na rota de exportação da costa leste para a costa oeste da América do Sul, as Requerentes transportaram 30-40% (**acesso restrito**) da totalidade de contêineres (0-10% (**acesso restrito**) pela Maersk e 20-30% (**acesso restrito**) pela HSDG). Além das Requerentes, atuam nesse mercado as empresas Hapag-Lloyd, líder neste mercado com 40-50% (**acesso restrito**) de *market share*, MSC (10-20% (**acesso restrito**)) e CMA CGM (0-10% (**acesso restrito**)).

316. A concentração resultante da operação nesse mercado não é muito relevante, especialmente devido ao *market share* da Maersk de apenas 0-10% (**acesso restrito**). Apesar de não ser muito elevada a participação de mercado conjunta das Requerentes, a capacidade ociosa dos concorrentes é capaz de absorver apenas (**acesso restrito**) do volume transportado pelas partes. Por outro lado, seria suficiente para absorver (**acesso restrito**) volume transportado pela Maersk. Ainda, há que se considerar que mesmo após a concentração, as Requerentes não serão líderes nessa rota, visto que a Hapag-Lloyd possui 40-50% (**acesso restrito**) de participação de mercado.

317. Por fim, importante ressaltar que essa rota possui uma especificidade. Há entre o Brasil e o Chile um acordo bilateral que permite que apenas navios com bandeira brasileira ou chilena operem no transporte marítimo regular de contêineres entre os dois países. Atualmente, apenas atendem esse critério a HSDG e a Hapag-Lloyd, que operam o serviço que passa pelo sul da América do Sul. A Maersk, por sua vez, opera nessa rota por meio de um serviço que sai do Brasil em direção ao norte da América do Sul, trajeto que aumenta consideravelmente tempo de viagem. Dessa forma, para clientes que tem o prazo de entrega como fator sensível, as Requerentes não poderiam ser consideradas concorrentes próximas.

VII.2.2.5.3. Panorama global da indústria de transporte marítimo regular de contêineres

318. Como demonstrado acima, a participação de mercado das Requerentes não é muito elevada em nenhum dos mercados em que a capacidade ociosa dos concorrentes oficiados é insuficiente para absorver todo o volume transportado pelas Requerentes.

319. Ainda, é preciso considerar que não foi possível oficiar todos os concorrentes de todos os mercados na instrução realizada pela SG, o que necessariamente subestima a capacidade ociosa na análise apresentada. Por outro lado, entende-se que, ainda que não seja possível absorver integralmente o volume das Requerentes, em vários mercados a capacidade ociosa disponível é equivalente a uma parcela significativa da demanda atendida pela Maersk e pela HSDG, o que já compromete fortemente a rentabilidade de um hipotético aumento de preços.

320. Uma análise mais ampla do mercado de transporte marítimo regular de contêineres fornece elementos adicionais para afastar a probabilidade de as Requerentes, individualmente, exercerem poder de mercado após a operação.

321. Um primeiro ponto importante a se destacar no panorama mundial da indústria é o argumento trazido pelas Requerentes a respeito da análise das participações de mercado das empresas de navegação em nível global. A natureza global da indústria de transporte marítimo regular de contêineres, que conta com a atuação de diversas empresas de navegação internacionais com presença em todas as regiões geográficas do planeta e em todas as principais rotas, significa que uma participação de mercado mundial é relevante para contextualizar o tamanho relativo da empresa resultante após a operação.

322. Mesmo com o recente movimento de consolidação do mercado de transporte marítimo regular de contêineres, esta ainda é uma indústria pulverizada, com cada um dos 30 principais concorrentes com participações de mercado individuais inferiores a 20%. A participação de mercado global combinada das Requerentes ainda seria inferior a 20%, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Participações de mercado por operador – capacidade global – Novembro/2016.

Rnk	Operator	Teu	Share	Existing fleet	Orderbook
1	APM-Maersk	3,254,028	15.7%		
2	Mediterranean Shg Co	2,770,603	13.4%		
3	CMA CGM Group	2,144,084	10.4%		
4	COSCO Container Lines	1,577,407	7.6%		
5	Evergreen Line	995,354	4.8%		
6	Hapag-Lloyd	949,855	4.6%		
7	Hamburg Süd Group	599,048	2.9%		
8	OOCL	570,987	2.8%		
9	Yang Ming Marine Transport Corp.	570,772	2.8%		
10	UASC	544,680	2.6%		
11	NYK Line	506,259	2.4%		
12	MOL	505,301	2.4%		
13	Hyundai M.M.	452,039	2.2%		
14	PIL (Pacific Int. Line)	364,647	1.8%		
15	K Line	352,230	1.7%		
16	Zim	326,589	1.6%		
17	Wan Hai Lines	219,224	1.1%		
18	X-Press Feeders Group	168,649	0.8%		
19	KMTC	126,235	0.6%		
20	IRISL Group	100,580	0.5%		
21	Hanjin Shipping	94,226	0.5%		
22	SITC	90,822	0.4%		
23	TS Lines	88,069	0.4%		
24	Arkas Line / EMES	73,569	0.4%		
25	Simatech	62,795	0.3%		
26	Quanzhou An Sheng Shg Co	53,888	0.3%		
27	Transworld Group	51,166	0.2%		
28	Sinokor	51,103	0.2%		
29	RCL (Regional Container L.)	49,756	0.2%		
30	Zhonggu Shipping	49,152	0.2%		

Fonte: Alphaliner (em 14 de novembro de 2016).

Notas: A porcentagem fornecida na esquerda de cada uma das barras representa a porcentagem de cada um dos operadores na frota mundial de transporte marítimo regular de contêineres em TEUs. A barra de coloração clara à direita representa as atuais encomendas de embarcações (encomendas confirmadas). Ressalte-se também que a Hapag-Lloyd adquiriu recentemente a UASC e que as suas participações devem ser agregadas e representam 7,5%; e que a recém anunciada joint venture entre a MOL, K Line e NYK Line geraria uma participação combinada de mercado de 6,5%.

323. Um segundo ponto é a tendência à redução dos fretes. Segundo as Requerentes, em geral, os fretes caíram no mundo todo nos últimos dez anos, e estimam que continuarão em queda. Em razão dos altos custos operacionais, todas as empresas de navegação teriam incentivo para reduzir os seus preços, maximizar a utilização dos ativos e cobrir o quanto possível os custos de operação das embarcações. A concorrente UASC

também se manifestou no sentido de que esta indústria seria altamente competitiva com forte pressão para redução de preços. Tal fato pode ser observado, por exemplo, na figura abaixo, que demonstra que as taxas da Maersk Line caíram constantemente nos últimos anos.

Gráfico 2 - Desenvolvimento das taxas de frete da Maersk Line (2010-2016)
(acesso restrito)

Fonte: Requerentes. Demonstrações financeiras trimestrais da Maersk Line (Novembro/2016)

324. Por fim, o terceiro ponto diz respeito à ociosidade mundial dessa indústria. Segundo mencionado pelas Requerentes e por seus concorrentes oficiados pela SG, o mercado de transporte marítimo regular de contêineres conta com um significativo excesso de capacidade estrutural, o que gera um incentivo à venda de unidades extras por preços baixos.

325. Conforme exposto anteriormente, segundo as Requerentes, as empresas de navegação estão constantemente buscando oportunidades de negócios para reduzir a capacidade ociosa, seja por meio de VSAs, SCAs, ou até mesmo por meio de mecanismos como *idling* (manter um número de embarcações fora de circulação (“*layups*”) diminuindo, conseqüentemente, a frota de embarcações operantes), *blanked sailing* (cancelar ou postergar partida em uma semana diminui a frota de embarcações operantes) e *slow-steaming* (reduzir a velocidade de embarcações diminui o número de contêineres transportados por navio anualmente).

326. Ainda assim, a Maersk estima que a frota mundial opere em 2017 com taxas de capacidade ociosa de **(acesso restrito)**. Em 2016 a capacidade ociosa global do mercado atingiu a marca de aproximadamente **(acesso restrito)**, conforme estimativas internas da Maersk (ou seja, **(acesso restrito)** a capacidade da frota total da HSDG atualmente). A Maersk considera improvável que essa situação se altere, uma vez que as empresas de navegação têm incentivo para investir em novas e grandes embarcações, já que navios maiores reduzem o custo por unidade (custos por contêiner).

327. Ademais, as Requerentes destacaram que há uma ampla capacidade ociosa à disposição dos novos players ou até mesmo empresas de navegação já existentes, sendo a frota ociosa mundial superior ao dobro da capacidade de toda a frota da HSDG, a maioria detida por empresas não operacionais, ou seja, a capacidade poderia ser imediatamente compartilhada a taxas favoráveis no momento.

328. O gráfico abaixo ilustra que, no período entre 2007 e 2014, a capacidade nominal das embarcações superou em **(acesso restrito)** a demanda, e a diferença entre a oferta efetiva, e oferta *headhaul* chegou a aproximadamente **(acesso restrito)** (isto é,

capacidade efetiva de utilização eram baixas, chegando a aproximadamente (**acesso restrito**)).

Gráfico 3 - Desenvolvimentos da capacidade na indústria de transporte marítimo regular de contêineres (acesso restrito)

Fonte: Maersk/Alphaliner.

329. As Requerentes defendem que há diversos exemplos de players expandindo a sua capacidade ou redistribuindo embarcações para reduzir o seu excesso de capacidade em casos em que as empresas de navegação tentam aumentar os preços de seus serviços.

330. Para ilustrar esse cenário, as partes apresentaram um artigo publicado pela Alphaliner em 09 de agosto de 2017 intitulado "*Extra loaders and capacity increases keep freight rates in check*". Na publicação, é informado que (**acesso restrito**).

331. Outro exemplo da possibilidade de rapidamente adicionar capacidade a determinada rota, segundo as Requerentes, foi o movimento do mercado após a declaração de recuperação judicial da concorrente Hanjin. Nessa ocasião, os concorrentes buscaram ocupar a capacidade deixada pela empresa sul coreana adicionando novas embarcações e ocupando a capacidade ociosa de seus navios nas rotas afetadas, demonstrando a flexibilidade e a capacidade ociosa existentes nesse mercado, que possibilitariam a entrada em qualquer rota caso fosse necessário expandir a capacidade total para absorver um eventual desvio de demanda.

332. Diante do exposto, as Requerentes argumentam que os clientes desse mercado têm diversas opções de empresas de navegação em cada rota. Entendem, ainda, que há forte pressão para redução de preços, tornando o mercado altamente competitivo. Nesse sentido, diante da elevada capacidade ociosa dos navios disponíveis para afretamento, e da flexibilidade que as empresas de navegações possuem para adaptar sua oferta à demanda do mercado, as Requerentes entendem que qualquer tentativa de aumento de preço pela Maersk após a operação não traria resultados, e seria facilmente contestado pelos armadores concorrentes.

VII.2.2.6. *Análise de rivalidade – VSAs*

VII.2.2.6.1. Introdução

333. Em conformidade com o entendimento da SG já exposto em pareceres anteriores³¹, a instrução realizada neste ato de concentração demonstrou que há por parte

³¹ Em atos de concentração que analisavam individualmente VSAs como contratos associativos (ACs nº 08700.001606/2017-33 e 08700.002699/2017-13).

dos clientes consultados a percepção de que os VSAs são capazes de alterar negativamente a forma de atuação das transportadoras, seja por limitar a flexibilidade na definição de aspectos operacionais, seja por tornar os fretes menos competitivos. Por outro lado, há uma parcela do mercado que se posiciona em sentido contrário, não identificando qualquer alteração concorrencial em decorrência da operação dos VSAs.

334. De forma geral, os clientes oficiados informaram que realizam cotação de preços com empresas que participam de um mesmo VSA, e que os preços cobrados nas rotas consultadas variam mesmo entre empresas parceiras em VSAs. Ainda, mais de 60% responderam que a participação em um VSA não é um critério relevante na escolha de uma empresa de navegação. Os demais entendem que um serviço operado por meio de um VSA pode reduzir a flexibilidade do armador, e comprometer a garantia de espaço ou a possibilidade de transportar produtos perigosos.

335. A proximidade entre concorrentes proporcionada pelo VSA levanta preocupações, já expostas na consulta realizada no Tribunal, a respeito da possibilidade de coordenação entre as empresas participantes, de modo que o acordo possibilitaria a troca de informações sensíveis entre as partes, amenizando, assim, a rivalidade entre as mesmas.

336. Nesse sentido, os clientes desse mercado foram questionados se a tomada de decisão conjunta a respeito de aspectos operacionais daquela rota (frequência das viagens, capacidade, disponibilidade, portos atendidos, etc.) seria vista como uma limitação da rivalidade naquele mercado. Dito de outra forma, buscou-se verificar, mesmo considerando não haver coordenação de preços entre as Partes, se a homogeneização de outras variáveis da oferta seria vista como um aspecto limitador da concorrência causado pelo VSA.

337. Um terço dos clientes oficiados informou que VSAs limitam a concorrência entre os participantes, e mais da metade dos clientes entendem que a decisão conjunta de fatores operacionais do serviço limita a concorrência entre as empresas parceiras na rota.

338. Pelo exposto, conclui-se que, mesmo se tratando de um acordo operacional entre as Partes, as variáveis definidas conjuntamente e coordenadas são sensíveis para os clientes desse mercado, sendo parte relevante da definição da rivalidade entre os concorrentes, além da precificação do serviço. Parcela relevante dos clientes consultados percebe que a operação conjunta por meio de VSAs pode impactar negativamente a rivalidade entre os armadores, seja por limitar a competitividade do frete ao reduzir a oferta de espaços disponíveis, seja por homogeneizar outros aspectos da oferta que não necessariamente preços, quais sejam, programação das viagens, portos atendidos, entre outros.

339. Dessa forma, serão analisados abaixo cada mercado em que as Requerentes operam por meio de VSAs.

340. Assim como na análise de probabilidade de exercício de poder de mercado com base nos *market shares* individuais das Requerentes, há rotas em que a capacidade ociosa dos concorrentes já seria suficiente para absorver a totalidade do volume transportado conjuntamente pela Maersk e pelo VSA em questão. Nesses mercados, entende-se que mesmo considerando coordenação total entre as partes do VSA e as Requerentes, uma eventual tentativa de exercício de poder de mercado seria facilmente inibida pela rivalidade dos concorrentes do VSA, dada a capacidade ociosa imediatamente disponível. São eles:

- (i) Sentido importação de CAM/CAR para ECSA (todos os contêineres);
- (ii) Sentido importação de WAF para ECSA (todos os contêineres e contêineres não refrigerados).

341. Os demais mercados, em que a capacidade ociosa dos concorrentes não seria suficiente, atualmente, para absorver um desvio de demanda dos clientes das Requerentes e do VSA, serão analisados individualmente:

Quadro 9 - VSAs e mercados analisados individualmente

Nome do VSA	Rota	Importação	Exportação
		Tipo de contêiner	
UCLA	CAM/CAR		Todos os contêineres
ASIA 2 (AS2)	FEA	Todos os contêineres	Todos os contêineres
			Contêineres refrigerados
			Contêineres não refrigerados
UCLA	GOLFO DOS EUA	Todos os contêineres	Todos os contêineres
SAMWAF	SAF		Todos os contêineres
			Contêineres refrigerados
			Contêineres não refrigerados
CONOSUR	WCSA	Todos os contêineres	Todos os contêineres
SAMWAF	WAF		Todos os contêineres
			Contêineres refrigerados
			Contêineres não refrigerados

VII.2.2.6.2. VSA UCLA: CAM/CAR e Golfo dos EUA

342. A HSDG e a MSC compõem o VSA UCLA, que opera um entre os portos de Veracruz (México), Houston (EUA), Cristóbal (Panamá), Cartagena (Colômbia), e Altamira, Suape, Santos, Itapoá, Navegantes, Paranaguá, Rio de Janeiro e Salvador (Brasil). Ressalte-se que a Maersk não é parte de nenhum consórcio nessas rotas, de forma que a operação não resulta em nenhuma conexão nova entre consórcios independentes.

343. As tabelas abaixo apresentam as estruturas de oferta, com base em dados do CTS, nas rotas operadas pelo VSA:

Tabela 17 - Estrutura de oferta – Sentido exportação – Costa leste da América do Sul para Caribe/América Central – 2016 – Volume (TEUs) – (acesso restrito)

Companhia Marítima	Total transportado	
	Volume (TEU)	(%)
Maersk	(acesso restrito)	0-10%
HSDG	(acesso restrito)	30-40%
MSC (UCLA)	(acesso restrito)	10-20%
Combinados	(acesso restrito)	50-60%
Hapag-Lloyd	(acesso restrito)	20-30%
CMA CGM	(acesso restrito)	10-20%
NCLs	(acesso restrito)	0-10%
Total	(acesso restrito)	100,0%

Fonte: CTS.

Tabela 18 - Estrutura de oferta – Sentido exportação – Costa leste da América do Sul para o Golfo dos Estados Unidos – 2016 – Volume (TEUs) – (acesso restrito)

Empresas	Volume (TEUs)	%
HSDG	(acesso restrito)	20-30%
MSC	(acesso restrito)	20-30%
Maersk	(acesso restrito)	0-10%
Combinado	(acesso restrito)	50-60%
Hapag Lloyd	(acesso restrito)	20-30%
ZIM	(acesso restrito)	0-10%
NCL	(acesso restrito)	10-20%
Outros	(acesso restrito)	0-10%

TOTAL	(acesso restrito)	100%
-------	-------------------	------

Fonte: CTS.

Tabela 19 - Estrutura de oferta – Sentido importação – Golfo dos Estados Unidos para a Costa leste da América do Sul – 2016 – Volume (TEUs) – (acesso restrito)

Empresas	Volume (TEUs)	%
HSDG	(acesso restrito)	20-30%
MSC	(acesso restrito)	20-30%
Maersk	(acesso restrito)	0-10%
Combinado	(acesso restrito)	50-60%
Hapag Lloyd	(acesso restrito)	20-30%
ZIM	(acesso restrito)	0-10%
NCL	(acesso restrito)	0-10%
Outras	(acesso restrito)	0-10%
TOTAL	(acesso restrito)	100%

Fonte: CTS.

344. Em relação à rota de exportação para o Caribe/América Central, a participação de mercado conjunta da HSDG, MSC e Maersk soma **(acesso restrito)**. A contribuição da Maersk, todavia, não é elevada, de apenas **(acesso restrito)**. Em relação ao Golfo dos Estados Unidos, a participação de mercado da Maersk é ainda menor, de **(acesso restrito)** no sentido exportação e **(acesso restrito)** no sentido importação.

345. Apesar de a capacidade ociosa dos concorrentes não ser suficiente para comportar todo o volume transportado pelo VSA, é necessário destacar que (i) na rota de exportação para o Caribe, a capacidade ociosa da Hapag-Lloyd, CMA CGM e ZIM **((acesso restrito))** é superior **(acesso restrito)** do volume transportado pela Maersk; (ii) na rota de exportação para o Golfo dos EUA, apenas a capacidade ociosa da Hapag-Lloyd **((acesso restrito))** já é equivalente a **(acesso restrito)** do volume transportado pela Maersk; e (iii) na rota de importação, a capacidade ociosa da Hapag-Lloyd **((acesso restrito))** comporta mais de **(acesso restrito)** volume transportado pela Maersk ou quase **(acesso restrito)** o volume transportado pelo VSA.

346. Apesar do elevado *market share* combinado no VSA da HSDG e MSC, verifica-se que o incremento de participação da Maersk é pequeno nos três mercados afetados. Além de haver capacidade ociosa significativa nessas rotas, especialmente quando comparada ao volume transportado pela Maersk, há concorrentes fortes atuando

fora do VSA. A Hapag-Lloyd possui *market share* superior (**acesso restrito**) o *market share* da Maersk nos mercados de importação e exportação para o Golfo dos EUA, enquanto a CMA CGM e a Hapag Lloyd possuem, individualmente, participação de mercado superior (**acesso restrito**) participação da Maersk.

347. Ainda, conforme Parecer n° 244/2017/CGAA5/SGA1/SG (ato de concentração n° 08700.002699/2017-13), que analisou e aprovou sem restrições especificamente este VSA, os preços médios das Requerentes reduziram-se de forma relevante de 2015 para 2016, após a entrada do VSA em operação, tanto quando houve aumento do volume anual transportado por ambas as empresas nos últimos anos (i.e., na rota de exportação), quanto no cenário em que as partes apresentaram diminuição de oferta (ou seja, na rota de importação). Avaliou-se também que no período analisado os preços médios das Partes acompanharam uma redução nos custos de operação de navios mercantes, ocorrida de forma geral no mercado.

348. Pelo exposto, entende-se que o ato de concentração não altera de maneira significativa o cenário concorrencial do mercado de transporte marítimo regular de contêineres nas rotas entre a costa leste da América do Sul, o Caribe/América Central e o Golfo dos EUA. Particularmente, importante ressaltar o fato de que a soma da participação de mercado da MSC com a das Requerentes presume coordenação total entre as partes do VSA, o que, conforme exposto, não se verifica.

349. Afasta-se, portanto, a probabilidade de exercício de poder de mercado por parte da Maersk nestes mercados em decorrência do VSA entre a HSDG e a MSC após a operação.

VII.2.2.6.3. VSA ASIA 2: FEA

350. Nas rotas de importação e exportação de/para a Ásia Oriental, apenas a HSDG é parte de VSA (ASIA 2), juntamente com Hapag-Lloyd, ZIM, ONE e Hyundai.

351. Conforme mencionado anteriormente, a Maersk era parte do VSA ASAS/SAAF, que abrangia rota entre ECSA e FEA, juntamente com a MSC e a MOL. Durante a instrução deste ato de concentração, o prazo deste VSA expirou, sendo que o acordo não está mais em vigor. Nesse sentido, em 30.8.2017 foi protocolado nos autos do Ato de Concentração n° 08700.002824/2017-95 (notificação do VSA ASAS/SAAF) petição de desistência da notificação da renovação do referido VSA (petição SEI n° 0381955). Assim, Maersk não atua por meio de consórcios nas rotas entre ECSA e FEA, de forma que a operação não cria nenhuma conexão entre consórcios distintos e independentes nas referidas rotas.

352. As tabelas abaixo apresentam a estrutura de oferta do mercado de importação e exportação entre a costa leste da América do Sul e a Ásia Oriental:

Tabela 20 - Estrutura de oferta – Sentido exportação – Costa leste da América do Sul para a Ásia Oriental– 2016 – Volume (TEUs) – (acesso restrito)

Companhia Marítima	Total transportado		Contêineres não refrigerados		Contêineres refrigerados	
	Volume (TEU)	(%)	Volume (TEU)	(%)	Volume (TEU)	(%)
Maersk Line	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	20-30%
Hamburg Süd	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	10-20%
Hapag-Lloyd (Asia 2)	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	10-20%
ONE (Asia 2)	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
ZIM (Asia 2)	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
HMM (Asia 2)	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Combinados	(acesso restrito)	50-60%	(acesso restrito)	50-60%	(acesso restrito)	60-70%
MSC	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	20-30%
CMA CGM/APL	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Evergreen	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	0-10%
COSCO	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Yang Ming Line	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
PIL (NCL)	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Agencia Maritima Transh	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Jumbo Shipping (NCL)	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Total	(acesso restrito)	100,0%	(acesso restrito)	100,0%	(acesso restrito)	100,0%

Fonte: CTS.

Tabela 21 - Estrutura de oferta – Sentido importação – Ásia Oriental para a Costa leste da América do Sul – 2016 – Volume (TEUs) – (acesso restrito)

Companhia Marítima	Total transportado	
	Volume (TEU)	(%)
Maersk Line	(acesso restrito)	10-20%
Hamburg Süd	(acesso restrito)	10-20%
ONE (Asia 2)	(acesso restrito)	10-20%
Hapag-Lloyd (Asia 2)	(acesso restrito)	10-20%
ZIM (Asia 2)	(acesso restrito)	0-10%
HMM (Asia 2)	(acesso restrito)	0-10%
Combinado	(acesso restrito)	50-60%
MSC	(acesso restrito)	10-20%
CMA CGM/APL	(acesso restrito)	0-10%
Evergreen	(acesso restrito)	0-10%
COSCO	(acesso restrito)	0-10%
Yang Ming Line	(acesso restrito)	0-10%
PIL	(acesso restrito)	0-10%
Nile Dutch Africa Line	(acesso restrito)	0-10%
Emirates Shipping Line	(acesso restrito)	0-10%
Rickmers Line	(acesso restrito)	0-10%
Sal Heavy Lift Gmbh	(acesso restrito)	0-10%
Total	(acesso restrito)	100,0%

Fonte: CTS.

353. A participação de mercado do VSA ASIA 2 e da Maersk soma quase **(acesso restrito)** em todos os mercados afetados nessa rota. Importante ressaltar que a CMA CGM era parte do VSA ASIA 2 no momento da notificação deste ato de concentração, mas durante a instrução passou a integrar outro VSA. Caso o VSA da Maersk fosse renovado e a CMA CGM tivesse permanecido no VSA da HSDG, a concentração chegaria a mais de **(acesso restrito)**.

354. Apesar do elevado *market share* do VSA após o fechamento da operação, alguns pontos devem ser avaliados na análise do risco concorrencial decorrente do VSA em um cenário pós operação.

355. O primeiro é a maior pulverização desse mercado. Há uma maior quantidade de armadores operando nessa rota (em comparação às demais aqui analisadas) principalmente devido ao grande número de empresas de navegação asiáticas instaladas. Soma-se a isso o fato de que, especialmente nessa rota, mais de 80% dos 44 clientes oficiados pela SG listaram como alternativas ao fornecimento de transporte marítimo regular de contêineres pelo menos uma empresa além das Requerentes, da Hapag-Lloyd, da MSC e da CMA CGM. Mais da metade desses clientes listaram pelo menos outras três empresas de navegação alternativas além destes principais concorrentes. Dessa forma, entende-se que os clientes dessa rota veem essas empresas asiáticas (COSCO, Evergreen, Yang Ming, entre outras) como alternativas viáveis para substituir o serviço prestado pelas Requerentes.

356. Segundo as Requerentes, Evergreen, COSCO, ONE, HMM, PIL, Yang Ming e ZIM atuam nessa rota e conjuntamente representam cerca de 28% da capacidade total da frota global. Nesse sentido, o volume de capacidade ociosa obtido na instrução realizada pela SG torna-se extremamente subestimado, já que apenas as concorrentes CMA CGM e MSC forneceram dados de capacidade ociosa para essa rota. Destaque-se que Evergreen e COSCO estão entre as maiores empresas de navegação do mundo, inclusive maiores que a HSDG, de forma que a capacidade ociosa dessas empresas pode ser significativa.

357. Ainda, é relevante observar que a HSDG é o armador que mais contribui com capacidade para esse VSA. Segundo as Requerentes, **(acesso restrito)** e, a não ser que os demais membros consigam contribuir com seis embarcações para cobrir a saída da HSDG, há um risco à continuidade do VSA - em última instância o VSA deixaria de existir, e os armadores menores poderiam deixar de atuar na rota por não serem capazes de continuar a oferecer, de maneira independente, a frequência e preço que ofertava como membro do VSA.

358. Nesse sentido, **(acesso restrito)** que fazem parte do VSA com a HSDG, informaram que a continuidade de suas operações caso a HSDG deixasse o VSA estaria, no mínimo, sujeita a uma nova avaliação de viabilidade. Segundo a **(acesso restrito)**, o aumento do custo gerado por uma eventual saída da HSDG, tornaria economicamente inviável a sua operação nessa rota.

359. Dessa forma, a opção das Partes pós-operação e em um cenário de descontinuação do VSA seria a utilização de navios de capacidade significativamente menor, aumentando seus custos e eventualmente também afetando a competitividade dos membros remanescentes do VSA, posto que a saída da HSDG do consórcio ampliaria o espaço ocioso nas embarcações do VSA, reduzindo sua eficiência.

360. Pelo exposto, entende-se que, primeiramente, a Maersk deixou de operar por meio de um VSA concorrente nessa rota, o que significa que quase metade do

mercado opera de forma independente do VSA da HSDG, aumentando as chances de haver uma contestação no caso de uma tentativa de exercício de poder de mercado. Em segundo lugar, vê-se que a determinação de saída da HSDG/Maersk do VSA pode ter efeito negativo no mercado, comprometendo a viabilidade do serviço e deixando os clientes em uma situação mais desfavorável do que em um cenário de concentração da HSDG com a Maersk.

361. Ainda assim, diante da sensibilidade desse tipo de consórcio, da elevada participação de mercado das Requerentes após a operação, e uma vez que, em teoria, a Maersk poderia retomar as atividades em outro VSA logo após o fechamento da operação, agravando as preocupações dessa SG, **a Maersk juntou aos autos petição (387468) na qual informa que, caso seja aprovado o ato de concentração, (acesso restrito).**

362. Dessa forma, **(acesso restrito).**

363. Diante do compromisso assumido unilateralmente pela Maersk, esta SG entende que são mitigados riscos de dano à concorrência na rota ECSA-FEA em decorrência da operação.

VII.2.2.6.4. VSA SAMWAF: SAF e WAF

364. Conforme mencionado anteriormente, a Maersk era parte do VSA ASAS/SAAF, que abrangia rota entre ECSA e SAF, juntamente com a MSC e a MOL (mesmo VSA que atendia as rotas entre ECSA e FEA). Durante a instrução deste ato de concentração, o prazo deste VSA expirou, sendo que o acordo não está mais em vigor. Nesse sentido, em 30 de agosto de 2017 foi protocolado nos autos do Ato de Concentração nº 08700002824/2017-95 (notificação do VSA ASAS/SAAF) petição de desistência da notificação da renovação do referido VSA (petição SEI nº 0381955). Assim, Maersk não atua por meio de consórcios nas rotas entre ECSA e SAF, de forma que a operação não cria nenhuma conexão entre consórcios distintos e independentes nas referidas rotas.

365. A HSDG, por sua vez, é parte de um VSA com a CMA CGM e com a Nile Dutch, que opera um serviço entre o Brasil e o sul e o oeste da África.

366. Em relação às rotas envolvendo ECSA-SAF e ECSA-WAF, as Partes informaram que, **(acesso restrito).**

367. Dessa forma, **(acesso restrito).**

368. Diante do compromisso assumido unilateralmente pela Maersk **(acesso restrito)**. Dessa forma, esta SG entende que são mitigados riscos de dano à concorrência na rota ECSA-SAF e ECS-WAF em decorrência da operação.

VII.2.2.6.5. VSA Conosur: WCSA

369. Na rota entre as costas leste e oeste da América do Sul, a HSDG é parte do VSA Conosur com a Hapag-Lloyd. A Maersk, por sua vez, não é parte de VSA que atenda essa rota, de modo que o ato de concentração não gera nenhuma conexão entre VSAs concorrentes nesse mercado.

370. A tabela abaixo apresenta a participação de mercado do VSA Conosur:

Tabela 22 - Estrutura de oferta – Sentido exportação e importação – Entre a costa leste e costa oeste da América do Sul – 2016 – Volume (TEUs) – (acesso restrito)

Companhia Marítima	Exportação		Importação	
	Volume (TEU)	(%)	Volume (TEU)	(%)
Maersk Line	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Hamburg Süd	(acesso restrito)	30-40%	(acesso restrito)	30-40%
Hapag-Lloyd (Conosur)	(acesso restrito)	40-50%	(acesso restrito)	40-50%
Combinados	(acesso restrito)	70-80%	(acesso restrito)	80-90%
MSC	(acesso restrito)	10-20%	(acesso restrito)	0-10%
CMA CGM/APL	(acesso restrito)	0-10%	(acesso restrito)	0-10%
Total	(acesso restrito)	100,0%	(acesso restrito)	100,0%

Fonte: CTS.

371. A concentração nesse mercado quando considerada a participação das Requerentes conjuntamente com a da Hapag-Lloyd é elevada, mas o incremento de participação da Maersk é pequeno, próximo a **(acesso restrito)** nos dois sentidos.

372. Apesar de não haver capacidade ociosa dos concorrentes suficiente para absorver toda a demanda atendida pelo VSA, este é um mercado com algumas especificidades que afastam risco concorrencial como resultado deste ato de concentração.

373. Em primeiro lugar, a capacidade ociosa da MSC na rota de importação, trecho em que a concentração é mais elevada, é suficiente para absorver **(acesso restrito)** do volume total transportado pela Maersk, HSDG e Hapag-Lloyd conjuntamente.

374. Em segundo lugar, importante relembrar que há entre o Brasil e o Chile um acordo bilateral que restringe a navegação entre portos dos dois países apenas por navios que tenham bandeira brasileira ou chilena. As únicas empresas que atualmente cumprem este requisito são a HSDG (por meio da Aliança) e a Hapag-Lloyd (por meio da CSAV). Vale notar, ainda, que a costa oeste da América do Sul pode ser atendida por serviços tanto pelo sul quanto pelo norte da América do Sul (via hubs do Caribe). Devido à restrição de bandeira dos navios, apenas o serviço do VSA Conosur passa pelo sul, pois

atende a costa do Chile e seus membros preenchem os requisitos de bandeira do acordo. As armadoras que não estão qualificadas pelo acordo bilateral Chile/Brasil, entre elas, a Maersk, costumam atuar pelo norte da América do Sul, atendendo Costa Oeste da Colômbia, Equador e Peru.

375. Dessa forma, o serviço prestado pela Maersk para atender clientes nessa rota não é um substituto próximo do serviço do VSA. Segundo as Requerentes, o trajeto via norte da América do Sul seria uma alternativa, porém acarretaria um acréscimo de *transit time* de aproximadamente 20 dias. Nesse sentido, mais da metade dos 43 clientes consultados nessa rota nem mesmo reconhecem a Maersk como uma alternativa viável para atender sua demanda.

376. Por fim, segundo argumentado pelas Requerentes, o VSA entre HSDG e Hapag-Lloyd para operação pelo sul da América do Sul permite às empresas reduzirem a redundância de custos prestando o serviço de forma mais eficiente, especialmente pelo compartilhamento de uma embarcação maior (mais eficiente que embarcações menores, reduzindo os custos fixos) com redução da capacidade ociosa em virtude do uso compartilhado. Informam que o serviço Conosur atualmente utiliza embarcações de 3.500 TEUs. Com a hipotética rescisão do VSA Conosur, a Maersk entende que, para manter individualmente a frequência e a capacidade de serviços na rota operada pela HSDG por meio do VSA Conosur, seria necessário trocar as embarcações de 3.500 TEUS da HSDG por embarcações de 1.700 TEUs, e a operação individual na rota ocasionaria um aumento em seus custos com, por exemplo, combustível, aluguel de embarcações e despesas portuárias, elevando-os em torno de (**acesso restrito**) por TEU transportado (considerando as atuais condições do mercado).

377. Nesse sentido, uma eventual determinação de rescisão do VSA Conosur (i) não aumentaria o número de empresas capazes de operar essa rota pelo sul da América do Sul, visto que esta é uma restrição imposta pelo acordo bilateral entre Brasil e Chile (que continuaria em vigor até janeiro de 2020, não obstante a rescisão do VSA), e não pela operação do VSA; e (ii) consumidores que utilizam o serviço pelo sul continuariam tendo, portanto, duas opções de armadores nessa rota - porém, para que esses armadores possam atuar sem VSA nessa rota mantendo as frequências atuais, seria necessário utilizar embarcações menores, o que aumentaria os custos operacionais.

378. Como se pode deduzir, a rescisão do VSA Conosur não apenas é incapaz de aumentar o número de prestadores de serviços aos clientes do VSA, como também oneraria o consumidor final com elevação dos custos para os clientes seja pelo aumento dos fretes seja por aumento no *transit time*. Pelo exposto, esta SG entende que (i) a concentração nesse mercado em decorrência do ato de concentração não é significativa, principalmente considerando que os serviços prestados pelas Requerentes não são

substitutos próximos; e que (ii) há indícios de que a saída da HSDG do VSA Conosur seria mais danoso ao mercado do que a concentração entre a HSDG e a Maersk.

VII.2.3. Conclusão

379. A maior parte das manifestações dos clientes e concorrentes consultados na instrução realizada pela SG ressaltou a relevância das Requerentes como players do mercado de transporte marítimo regular de contêineres. Por isso, muitos demonstraram preocupações quanto a possíveis efeitos anticompetitivos do ato de concentração.

380. Entre os 51 clientes oficiados, 29% informaram que não veem qualquer aspecto positivo ou negativo decorrente da concentração; 27% mencionaram efeitos positivos e negativos que esperam do ato de concentração; 6% mencionaram apenas aspectos positivos resultantes da operação; e 37% mencionaram apenas aspectos negativos da operação.

381. A maior parte das manifestações de preocupações quanto a possíveis efeitos negativos e anticompetitivos resultantes do ato de concentração referiram-se ao temor de que a união das atividades da Maersk e da HSDG possa resultar em redução da oferta de transporte marítimo regular de contêineres, redução da concorrência pela eliminação de um player, aumento de preços e queda na qualidade e no nível de serviço (já que consideram a HSDG como prestadora de um serviço diferenciado e mais benéfico ao cliente).

382. Ao mesmo tempo, muitas vezes os mesmos clientes que manifestaram preocupação quanto à restrição da oferta como efeito do ato de concentração, reconhecem que esperam compartilhamento de melhores práticas entre as Requerentes, ampliação da oferta de destinos e navios para importadores e exportadores, otimização dos custos e das rotas, possibilitando uma redução de preços, e maior segurança às empresas de navegação, que atualmente tem que se adaptar à ociosidade do mercado para se manterem rentáveis.

383. Esta SG entende que, diante do exposto na análise acima, a rivalidade e a contestabilidade desse mercado tende a manter o nível de competitividade nas rotas afetadas, impulsionando as Requerentes a buscarem manter ou melhorar o nível de serviço atualmente ofertado.

384. Destaque-se que, apesar de a SG são sugerir remédios por meio de um Acordo em Controle de Concentração (ACC) nesse caso, a operação proposta, caso consumada, terá sido significativamente alterada em relação à operação inicialmente notificada **por iniciativa unilateral das Requerentes**.

385. Inicialmente, no mercado de cabotagem, as Requerentes comunicaram em **(acesso restrito)** a decisão da Maersk Line de se desfazer da Mercosul Line, subsidiária

brasileira da Maersk Line responsável por cabotagem, de maneira a endereçar quaisquer possíveis preocupações concorrenciais com relação ao mercado de serviços de cabotagem. A venda da Mercosul Line foi devidamente notificada em 27.7.2017 (Ato de Concentração n. 08700.004700/2017-44) e o edital da operação publicado em 20.9.2017.

386. Em relação aos consórcios, que também preocupam parte dos clientes consultados, as Requerentes deixaram ou deixarão de operar (**acesso restrito**) dos 7 VSAs inicialmente notificados neste ato de concentração³², endereçando todas as preocupações externadas pela SG durante a instrução. Ainda, caso optem por iniciar um novo VSA nesses mercados, (**acesso restrito**).

387. Diante do comprometimento das Requerentes em endereçar unilateralmente e de forma satisfatória as preocupações concorrenciais externadas por esta SG, e do exposto na análise realizada acima acerca da rivalidade neste mercado, conclui-se que não é provável o exercício de poder de mercado por parte da Maersk após o fechamento da operação no mercado de transporte marítimo regular de contêineres.

VII.3. Movimentação de contêineres

VII.3.1.1. Rivalidade – Sobreposição horizontal nos portos de Itajaí e Itapoá

388. A verticalização do serviço de transporte marítimo regular de contêineres com o serviço de movimentação em terminais de contêineres foi objeto de preocupação na manifestação de alguns dos players oficiados dos dois mercados. A FIEP, terceira interessada neste ato de concentração, mencionou que o processo de verticalização dos armadores adquirindo participação em terminais portuários pode gerar incentivos para condutas abusivas no mercado a jusante, com igual possibilidade de redução de concorrência e impactos relevantes para o mercado de exportadores.

389. Conforme discutido anteriormente, dadas as definições geográficas de mercado relevante, a presente Operação possibilita integração vertical entre as atividades de movimentação de cargas containerizadas e as de transporte marítimo e cabotagem; assim como gera potencial sobreposição horizontal neste mercado nos portos de Itapoá e Itajaí.

390. No que concerne à única possibilidade de sobreposição horizontal, de acordo com os dados internos informados pelas Requerentes e pela empresa oficiada (Portonave), verifica-se uma concentração de (**acesso restrito**) no mercado de movimentação de cargas containerizadas por parte das Requerentes (combinadas), considerando o volume total de serviços praticados. Embora seja esta a perspectiva mais conservadora para se traçar a análise, esta SG acredita não representar da maneira fidedigna os aspectos do mercado. Isto porque, o volume de serviços praticados

³² (**acesso restrito**).

cativamente pelas empresas já não estão disponíveis ao restante do mercado e, portanto, não competem com a capacidade das concorrentes de oferta do serviço a terceiros.

391. Assim, acredita-se que a concentração real de mercado decorrente da presente operação é aquela em termos de volume que desconsidera o uso cativo. Como a Portonave não atua verticalizada neste mercado, os *market shares* resultantes são aproximadamente (**acesso restrito**) das Requerentes e (**acesso restrito**) da Portonave. Com tamanha discrepância entre as parcelas de mercado das Requerentes e da Portonave neste cenário, não há que se falar em exercício de poder de mercado pelas partes em detrimento da concorrência.

392. Além disso, o mercado tem operado com alta ociosidade. O terminal de Itajaí possui uma capacidade ociosa significativa: a taxa de utilização da APMT nesse porto foi inferior a (**acesso restrito**) em 2016, o que corresponde a um volume de (**acesso restrito**). Sua concorrente, Portonave, operou neste mesmo ano com uma capacidade ociosa de aproximadamente (**acesso restrito**) no porto de Navegantes, correspondente a (**acesso restrito**).

393. Sobre as capacidades ociosas da Maersk, HSDG e Portonave nos referidos portos em que atuam, foram informados dados internos, compilados a seguir:

Tabela 23 - Capacidade ociosa nos portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes (acesso restrito)

Empresa/ Porto	Capacidade dinâmica (TEUs)	Capacidade ociosa (TEUs)	%
Maersk – Itajaí	(acesso restrito)	(acesso restrito)	60-70%
HSDG – Itapoá	(acesso restrito)	(acesso restrito)	0-10%
Portonave – Navegantes	(acesso restrito)	(acesso restrito)	30-40%

Fonte: dados internos das Requerentes e da concorrência.

394. No mais, segundo as Requerentes, outros portos relativamente próximos, como Imbituba e Paranaguá operaram com uma capacidade ociosa de 94% e 52%, respectivamente. Além destes, em resposta a ofício, a concorrente TESC (operadora de terminal do porto de São Francisco do Sul), informou que a última linha de navegação de contêineres operadas neste porto foi em março de 2016. No entanto, a empresa continua ofertando comercialmente a operação portuária de contêineres com expectativas de retomada das atividades nos próximos anos.

395. Mesmo considerando apenas a capacidade ociosa da Portonave no porto de Navegantes, concorrente mais próximo dos portos de Itajaí e Itapoá, esta já seria suficiente para absorver (**acesso restrito**) do volume movimentado para terceiros nos

terminais operados pelas Requerentes. Conforme exposto na tabela 12 acima, as Requerentes movimentaram, em 2016, (**acesso restrito**) para terceiros nos portos de Itajaí e Itapoá, (**acesso restrito**) capacidade ociosa do porto de Navegantes individualmente (**acesso restrito**).

396. Verificados fortes indícios de rivalidade entre os portos situados em Santa Catarina, especialmente entre os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, conclui-se que a sobreposição horizontal sobrevinda neste cenário não tem potencial de gerar preocupações concorrenciais. Nota-se que os clientes das partes possuem outras opções de serviços de terminais de contêineres, vez que a maioria dos operadores geograficamente próximos têm possibilidade de absorver eventuais desvios de demanda. Observa-se, ainda, não ser provável que as Requerentes injustificadamente aumentem o preço dos seus serviços, pois a Portonave (concorrente direta das Requerentes que atua no porto de Navegantes), assim como outros operadores em Santa Catarina, têm forte incentivo para ofertar preços baixos visando a preencher suas capacidades ocias.

VII.3.1.2. Probabilidade de fechamento de mercado

VII.3.1.2.1. Introdução

397. As participações do Grupo Maersk são de baixas a moderadas nos serviços de terminais de contêineres para movimentação de cargas. Há diversos operadores de terminais de contêineres e portos alternativos localizados nas proximidades que estão disponíveis às empresas de navegação, e trocar de operador de terminal de contêineres é fácil para o cliente, conforme indicado abaixo.

398. Além disso, é importante ressaltar que o setor portuário no Brasil é altamente regulado e os players são, em geral, legalmente ou contratualmente obrigados a oferecer acesso a serviços de terminais de contêineres de forma livre e não discriminatória, de acordo com regulações ou concessões da autoridade competente do terminal portuário, conforme detalhado abaixo. Ademais, a Operação Proposta não suscita preocupações referentes ao fechamento do mercado de clientes, uma vez que as principais empresas que contratam serviços de terminais de contêineres (as grandes companhias de transporte marítimo regular de contêineres, tais como a MSC, CMA CGM, Hapag-Lloyd e outras) são fortes concorrentes com demanda significativa por serviços de terminais de contêineres.

399. As Requerentes argumentam que os clientes podem facilmente trocar de prestador de serviços de terminais de contêineres – seja dentro do mesmo porto ou mudando de portos – incorrendo em reduzido ou nenhum custo. A maioria dos operadores portuários oferta essencialmente os mesmos serviços de terminais de contêineres; não existem grandes diferenças entre os serviços prestados pela APMT e os serviços prestados

pelos seus concorrentes. Como os clientes podem obter um serviço equivalente de qualquer operador portuário, estes podem facilmente trocar de operadores portuários sem problemas.

400. A maioria dos clientes da APMT para serviços de terminais de contêineres são empresas de navegação e clientes finais. As empresas de navegação costumam celebrar contratos com a APMT com prazo de **(acesso restrito)**, e é comum para a APMT negociá-los de forma centralizada. Nesse cenário, a Maersk entende que os clientes poderiam facilmente trocar de fornecedor no término de um prazo contratual. De fato, alguns contratos são limitados a acordos de tarifa baseado no volume que a empresa de navegação trará ao terminal, sem qualquer requisito de exclusividade, e em tais casos as empresas de navegação podem adquirir serviços de terminais de contêineres de múltiplas fontes, desde que cumpram com os compromissos assumidos no contrato.

401. No que concerne à integração vertical entre os serviços de movimentação de cargas containerizadas a montante e as atividades de transporte marítimo e cabotagem a jusante, será necessário avaliar a probabilidade de as Requerentes procederem ao fechamento de mercado *upstream* ou *downstream*.

402. Para proceder essa análise, levar-se-ão em conta o volume de serviço de movimentação de contêineres que é praticado cativamente pelos operadores em questão, o volume de serviço que as partes já direcionam uma à outra, a representatividade dos armadores e rebocadores das Requerentes na cartilha de clientes dos operadores portuários concorrentes, além da capacidade ociosa do mercado. Ainda, a fim de propiciar uma análise mais clara, este estudo será segmentado de acordo com os mercados geograficamente relevantes.

VII.3.1.2.2. Estado do Ceará – Portos de Pecém e Mucuripe

403. Apesar de a participação de mercado das Requerentes ser elevada nos mercados *upstream* e *downstream* no porto de Pécem, **(acesso restrito)** respectivamente, observa-se, com base nos últimos três anos, **(acesso restrito)**, conforme verifica-se nos dados por ela apresentados em resposta a ofício:

Tabela 24 - Volume contratado pelo Grupo Oetker no mercado de movimentação de contêineres na região Nordeste – 2014 a 2016 - (acesso restrito)

Portos da Região Nordeste	2016	2015	2014
Pecém/CE	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Mucuripe/CE	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Suape/PE	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)

Recife/PE	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Natal/RN	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Salvador/BA	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)

404. Nota-se que a relação vertical entre os serviços de transporte marítimo e cabotagem da HSDG com a atividade de movimentação de cargas contêinerizadas praticada pelo Grupo Maersk no porto de (acesso restrito) para a APM Pecém após a Operação. Assim, uma vez que qualquer variação no *status quo* só poderia se dar no sentido inverso, beneficiando, portanto, a concorrência, o presente ato de concentração não oferece riscos neste cenário mercadológico.

405. Não se verifica, portanto, probabilidade de fechamento de mercado *upstream* ou *downstream* após a conclusão da operação no porto de Pecém. De um lado, porque a Maersk não teria incentivos para deixar de atender terceiros nesse porto, que já opera com elevada capacidade ociosa. E de outro, pelo fato de a HSDG já direcionar (acesso restrito) de sua demanda para o terminal operado pela Maersk, de modo que um eventual fechamento de mercado não tiraria dos outros terminais (acesso restrito) movimentados pela HSDG.

VII.3.1.2.3. Porto de Santos

406. O fechamento do mercado *upstream* no porto de Santos ocorreria na hipótese de não haver alternativas para a prestação de serviços de movimentação em outros terminais deste porto, caso o terminal da BTP deixasse de atender concorrentes da HSDG após a operação. Essa possibilidade, entretanto, não se mostra provável.

407. A tabela abaixo apresenta a estrutura de demanda do terminal da BTP em 2016:

Tabela 25 - Clientes do Terminal BTP no Porto de Santos no mercado de movimentação de contêineres – Volume em TEUs – 2016 (acesso restrito)

Clientes	Volume (TEUs)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
Total	(acesso restrito)

408. Conforme dados da tabela acima, foram movimentados para terceiros no terminal da Maersk e da MSC (acesso restrito) em 2016. Destes, (acesso restrito) foram

contratados pela própria HSDG/Aliança, restando (**acesso restrito**) movimentados para concorrentes das Requerentes e da MSC.

409. Este volume é significativamente inferior à capacidade ociosa dos outros terminais de contêineres no porto de Santos, conforme exposto na tabela abaixo

Tabela 26 - Capacidade total e ociosa dos terminais de contêineres concorrentes no Porto de Santos – movimentação – TEUs – 2016 (acesso restrito)

Empresa	Capacidade total	% de ociosidade	Capacidade ociosa
Libra	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Emraport	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Ecoporto	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Santos Brasil	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)
Total	(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)

410. Pelo exposto, a capacidade ociosa dos terminais de contêineres no Porto de Santos concorrentes da BTP é (**acesso restrito**) o volume movimentado pela BTP a concorrentes das Requerentes no mercado *downstream*. Nesse cenário, uma eventual tentativa de fechamento do mercado *upstream* seria facilmente contestada pela possibilidade de esses concorrentes absorverem um volume adicional dos outros armadores. Não é provável, portanto, que a operação em análise resulte em fechamento de mercado *upstream* no porto de Santos.

411. Incide, no porto de Santos, a possibilidade de as Requerentes restringirem o acesso de outros operadores terminais (concorrentes da BTP, terminal controlado pela Maersk) a clientes. Neste porto, atuam (**acesso restrito**) operadores que prestaram serviços de movimentação de cargas containerizadas para o Grupo Oetker no último ano: (**acesso restrito**). Sobre os volumes contratados em cada terminal, as Requerentes apresentaram a seguinte tabela de dados:

Tabela 27 - Volume contratado pelo Grupo Oetker no mercado de movimentação de contêineres no porto de Santos - 2016 (acesso restrito)

Terminal/Operador	Volume (TEUs)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
Total	(acesso restrito)

Fonte: Requerentes.

412. Primeiramente, insta pontuar que, segundo manifestado pela Santos Brasil (Tecon), a HSDG atualmente é o seu principal cliente no mercado de movimentação de cargas containerizadas, representando cerca de **(acesso restrito)** do seu volume ofertado. Tendo isso em vista, eventual desvio de demanda da HSDG no porto de Santos, para o operador da Maersk, afetaria drasticamente o faturamento da Santos Brasil.

413. De toda sorte, caso houvesse incentivo para que a HSDG desviasse sua demanda para o Grupo Maersk, enfrentaria barreiras para fazê-lo. Isso porque, atualmente, a BTP opera com uma capacidade ociosa de apenas **(acesso restrito)**, conforme informado pelas Requerentes; enquanto isso, em 2016, o Grupo Oetker contratou de outros operadores concorrentes da Maersk no porto de Santos um volume de movimentação de contêineres de aproximadamente **(acesso restrito)**, número **(acesso restrito)** vezes maior que o contratado com a BTP, e mais de **(acesso restrito)** vezes maior que a demanda que esta poderia absorver preenchendo integralmente sua capacidade ociosa.

414. Neste sentido, as Requerentes aduzem que, mesmo que fosse possível dedicar toda a capacidade ociosa da Maersk em BTP para a demanda da HSDG, restaria ainda **(acesso restrito)** da HSDG (**(acesso restrito)** de todo o volume da HSDG movimentado no porto de Santos) para serem movimentados por terceiros.

415. Acrescentam ainda que, atualmente, grande parte da demanda da HSDG no porto de Santos para serviços de longo curso decorre de VSAs. Por este motivo, eventuais desvios de demanda de outros operadores para a BTP dependeriam da aprovação dos demais membros dos VSAs e, além disso, a mudança de um serviço de VSA para BTP, demandaria a mudança dos volumes dos demais armadores membros do VSA para este terminal, de modo que seria necessário haver capacidade de atender todo o serviço.

416. Com relação a estas questões, as partes ressaltam que a capacidade ociosa de BTP em 2016 se deu em um período extremo de crise, e que há expectativa de um aquecimento da economia gerar aumento da demanda dos seus clientes atuais, absorvendo a capacidade ociosa instalada atualmente.

417. Ademais, foi questionado às Requerentes acerca da hipótese de a BTP deixar de atender terceiros não relacionados ao grupo MSC (outro controlador do terminal BTP), Maersk ou HSDG, utilizando a capacidade anteriormente destinada a estes para atender mais volumes decorrentes de desvio de demanda da HSDG. Sobre isso, as partes informaram que todos os volumes de terceiros movimentados em BTP em 2016

decorreram de VSAs ou SCAs destes com a Maersk ou a MSC³³ e que, por isso, caso a Maersk decidisse deixar de atender um terceiro, teria de abrir mão de todo o volume movimentado pelo VSA ou SCA.

418. Por fim, as Requerentes afirmam que os volumes de terceiros movimentados pela BTP também incluiriam volumes da própria MSC e de membros de VSAs dos quais a MSC é parte, sobre os quais a Maersk teria pouca ou nenhuma capacidade de ingerência.

419. Por todo o exposto, denota-se improvável que a Maersk deixe de atender terceiros para alocar sua oferta à HSDG, assim como improvável que eventual desvio de demanda da HSDG para a BTP gere prejuízo aos operadores concorrentes no porto de Santos, fechando o mercado *downstream*. Assim, esta SG não antevê preocupações concorrenciais decorrentes da presente Operação e não vislumbra possibilidades de fechamento de mercado *upstream* ou *downstream* neste cenário.

VII.3.1.2.4. Portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes – Santa Catarina

420. Sobre os efeitos da relação vertical em Santa Catarina (especialmente portos de Itapoá, Itajaí e Navegantes), as partes reiteram, antes de tudo, que em Itapoá a HSDG detém uma participação indireta minoritária e sem poder de controle. Enquanto 70% do terminal é detido pelo Grupo Batistella, a sua subsidiária Aliança possui apenas 30% de participação. Segundo as Requerentes, como a Aliança não controla o terminal de Itapoá, não poderia influenciar, adotar ou bloquear quaisquer decisões estratégicas comerciais relacionadas ao terminal (mesmo que, enquanto isso, decisões desse porte possam ser adotadas e implementadas pelos outros parceiros sem a participação da Aliança).

421. De toda forma, mesmo que a Empresa Resultante desta operação tenha a possibilidade de tomar decisões de desviar demandas da HSDG para o terminal em Itajaí, as Requerentes argumentam que (i) tal desvio seria restringido quantitativamente, vez que a HSDG responde por apenas uma parte do volume total negociado no terminal em Itapoá, e (ii) devido à restrição dos berços de atracação do porto de Itajaí e o tamanho das embarcações da HSDG, o porto de Itajaí não seria adequado para atraque de certas embarcações da HSDG; ou seja, tal desvio de demanda seria delimitado também por questões técnicas.

422. Apesar disso, na hipótese da discricionariedade da HSDG para decidir estratégias de mercado relativamente ao porto de Itajaí, cumpre verificar os possíveis

³³ “Exceto cerca de 4.300 TEUs anuais de feeder de Santos para o Rio de Janeiro – serviço Shuttle Rio”, segundo informado pelas Requerentes.

desvios de demanda que poderiam ocorrer entre as Requerentes, e a probabilidade de se concretizarem.

423. Inicialmente, em relação ao fechamento de mercado *downstream*, tendo em vista os dados de capacidade ociosa expostos na análise de rivalidade apresentada acima, deduz-se que não haveria interesse, por parte da Maersk, de desviar sua demanda para o porto de Itapoá, vez que já possui capacidade para absorver aumentos da demanda interna em Itajaí e não há capacidade ociosa no porto de Itapoá. Além disso, não se mostra proveitoso desviar demanda para um porto no qual a empresa resultante possuiria *share* de apenas 30% (Itapoá), em detrimento de outro no qual possui participação total (Itajaí); as margens de lucro seriam significativamente comprometidas. Assim, o único caminho lógico para desvios de demanda em decorrência da presente operação seria da HSDG para o porto de Itajaí.

424. Em sequência, desconsiderando as barreiras expostas acima, caso a HSDG pudesse desviar sua demanda para o porto de Itajaí, esta SG acredita que não geraria fechamento do mercado *downstream* à sua concorrente Portonave nesta área de influência portuária. Isto porque, o volume de serviços de movimentação de cargas containerizadas que a HSDG contrata atualmente com a Portonave, em Navegantes, representou apenas cerca de **(acesso restrito)** do volume por ela movimentado em 2016:

Tabela 28 - Volume de serviços de movimentação de contêineres demandado pela HSDG, no porto de Navegantes (acesso restrito)

Volume total movimentado pela Portonave em Navegantes (TEUs)	Volume demandado pelo Grupo Oetker em Navegantes (TEUs)	Porcentagem (%)
(acesso restrito)	(acesso restrito)	(acesso restrito)

Fonte: dados internos das Requerentes e da concorrência.

425. Assim, uma vez que eventuais desvios de demanda parecem improváveis e, na hipótese de se concretizarem, não teriam condão de prejudicar a concorrência, esta SG entende não haver possibilidade de fechamento do mercado *downstream* neste cenário. Quanto ao fechamento de mercado *upstream*, esta possibilidade já foi rechaçada na análise dos efeitos da concentração horizontal decorrente da operação nesse mercado, com a demonstração de capacidade ociosa e rivalidade efetiva capaz de dar aos concorrentes das partes no mercado *downstream* alternativas viáveis de contratação do serviço de movimentação (mercado *upstream*).

VII.3.1.3. *Conclusão*

426. Por todo o exposto, depreende-se que eventual sobreposição horizontal entre os portos de Itajaí e Itapoá em decorrência da presente Operação, ou integração vertical entre as atividades de movimentação portuária com as de transporte marítimo e cabotagem praticadas por ambas as partes, não seriam capazes de incentivar as Requerentes a assumirem condutas anticompetitivas e tão pouco lhes conferiria poder de mercado suficiente para fazê-lo infligindo reais danos à concorrência, sem sujeitá-las, ao mesmo tempo, a proporcionais prejuízos. Posto isso, a Operação em apreço não gera preocupações concorrenciais nestes mercados.

VII.4. **Manutenção e reparo de contêineres – porto de Itapoá**

VII.4.1. *Sobreposição horizontal - Rivalidade no porto de Itapoá/SC*

427. O único porto brasileiro no qual há sobreposição horizontal no mercado de manutenção e reparo de contêineres é o de Itapoá. Neste porto, a APMT (Grupo Maersk) possui (**acesso restrito**) de *market share* em termos de faturamento e (**acesso restrito**) em termos de unidades reparadas, enquanto a ATP (Grupo Oetker) possui (**acesso restrito**) de *market share* em termos de faturamento e (**acesso restrito**) em termos de volume.

428. Apesar das elevadas participações de mercado das Requerentes, é relevante destacar dois pontos. O primeiro é que grande parte dos serviços de manutenção de contêineres é prestada pelas Requerentes de forma cativa, de modo que o foco de sua atuação não seria o atendimento de terceiros. Especificamente no porto de Itapoá, em 2016, (**acesso restrito**) do faturamento da APMT e (**acesso restrito**) do faturamento do Grupo Oetker nesse mercado é proveniente de serviços prestados para o próprio Grupo Maersk e para o Grupo Oetker, respectivamente. O segundo é a dimensão e a relevância desse mercado para as Requerentes. O faturamento da ATM na prestação desses serviços para terceiros foi de apenas (**acesso restrito**), e mesmo com este valor inexpressivo, a empresa foi capaz de capturar (**acesso restrito**) do mercado. Já para o Grupo Maersk, o mercado de manutenção de contêineres representou apenas (**acesso restrito**) do faturamento global da APMT, o que indica que no cenário mais restrito do porto de Itapoá a representatividade desse faturamento é ainda menor. Soma-se a isto o fato de o Grupo Maersk terceirizar prestação deste serviço em quase todos os portos em que atua, com exceção de Itajaí, onde o Grupo Maersk possui sua própria força de trabalho.

429. Ademais, as informações prestadas por clientes e concorrentes desse mercado indicam que há rivalidade efetiva capaz de inibir qualquer tentativa de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes.

430. Primeiramente, as Requerentes argumentam que serviços de manutenção e reparo não requerem tecnologia sofisticada ou conhecimento altamente especializado -

o serviço compreende remoção de ferrugem, soldagem, verificação de travas e de sistemas de refrigeração, etc. Consequentemente, há diversos players que atuam neste mercado, em diversos portos do país. Apenas para ilustrar a pulverização desse mercado, quando analisado um cenário geográfico mais amplo, considerando as empresas oficiadas pela SG instaladas nos portos de Itajaí, Itapoá e Paranaguá (portos vizinhos) em conjunto, a participação de mercado do Grupo Maersk chega a apenas (**acesso restrito**), e a do Grupo Oetker, (**acesso restrito**).

431. A diferenciação dos concorrentes também não parece ser um limitador da concorrência. Apesar de considerarem o mercado não homogêneo, os clientes oficiados informaram ter prestadores alternativos para esse tipo de serviço no porto de Itapoá, com o mesmo nível de serviço apresentado pelas Requerentes. Em relação à possibilidade de desviar sua demanda para os concorrentes no caso de um aumento de preços por parte das Requerentes, alguns clientes demonstraram preocupação quanto à capacidade de os concorrentes absorverem um aumento de demanda, especialmente no porto de Itapoá, onde a participação de mercado é mais elevada.

432. Entretanto, os concorrentes instalados no porto de Itapoá demonstraram ter capacidade ociosa suficiente para absorver toda a demanda de terceiros atendida pelas Requerentes: Retrolog, Reeferbras, Pothimar e CLIF possuem capacidade ociosa equivalente a (**acesso restrito**) contêineres a serem reparados, enquanto o volume atendido pelas Requerentes neste porto foi de (**acesso restrito**) contêineres. Esses concorrentes informaram que seriam capazes de absorver um desvio de demanda imediatamente ou em um curto espaço de tempo, demandando apenas pequenos investimentos em peças e materiais para a prestação dos serviços.

433. Por fim, não se pode descartar a pressão competitiva exercida por potenciais entrantes nesse mercado. Segundo as Requerentes, a entrada é fácil, demandando apenas espaço para acomodação de contêineres, uma empilhadeira para deslocar e erguer contêineres vazios, e mão de obra (que pode ser terceirizada). Os concorrentes Conlog, Farbem, Pothimar e Reeferbras informaram que é possível e economicamente viável iniciar a prestação de serviços de manutenção em outros portos do país de forma rápida, dependendo apenas de um volume de demanda suficiente para motivar a expansão.

434. Diante do exposto, verifica-se que há rivalidade suficiente no mercado de manutenção e reparo de contêineres no porto de Itapoá para afastar quaisquer preocupações concorrenciais decorrentes da sobreposição horizontal entre as Requerentes nesse mercado. Não é provável, então, que as Requerentes sejam capazes exercer poder de mercado após a operação.

VII.4.2. Integração vertical – Fechamento de mercado upstream

435. As Requerentes acreditam que não haveria risco de fechamento do mercado de serviços de manutenção e reparo de contêineres para seus concorrentes do mercado de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem. Neste caso, destacam os mesmos argumentos apresentados na análise de probabilidade de exercício de poder de mercado em razão da sobreposição horizontal apresentada acima, como a existência de outros players prestando esse tipo de serviço nas mesmas localidades atendidas pela APMT e pela ATMT, capacidade ociosa suficiente para atender um eventual desvio de demanda, rivalidade efetiva e facilidade de entrada neste mercado.

436. A análise de fechamento de mercado, nesse caso, só é pertinente em relação a um possível desvio da demanda da HSDG/Aliança para a AMPT, já que toda a demanda da Maersk no porto de Itapoá já é atendida de forma cativa pela AMPT. A HSDG, por sua vez, demandou reparos em **(acesso restrito)** a terceiros no porto de Itapoá em 2016. Destes, **(acesso restrito)** foram atendidos pela **(acesso restrito)** e **(acesso restrito)** atendidos pela **(acesso restrito)**.

437. A APMT esclarece que sua capacidade de prestar serviços de manutenção e reparo de contêineres no porto de Itapoá é variável, dado que a força de trabalho é terceirizada e, assim, pode ser ajustada de acordo com a demanda. Dessa forma, é esperado que a APMT possa adaptar sua capacidade instalada para absorver toda a demanda da HSDG. No entanto, ainda que a APMT passe a atender exclusivamente a demanda da Maersk e da HSDG, conforme exposto acima, há outros concorrentes nesse mercado com capacidade ociosa suficiente para absorver toda a demanda prestada a terceiros pelas Requerentes.

438. Não se vislumbra, portanto, fechamento de mercado *upstream* em decorrência da operação. A possibilidade de fechamento do mercado *downstream* também foi afastada ainda na análise de possibilidade de exercício de poder de mercado apresentada no capítulo VI acima, uma vez que a demanda da HSDG por esse serviço representou apenas 10-20% **(acesso restrito)** da oferta de terceiros no porto de Itapoá.

VII.5. Cabotagem e transporte marítimo regular de contêineres

439. Conforme descrito acima, o transporte de cabotagem se refere ao transporte de mercadorias entre duas localidades dentro de um país, ou seja, conexões puramente nacionais. Devido a restrições regulatórias estabelecidas na Lei 9.432/1997, certos tipos de navegação (cabotagem, navegação interior e atividades de suporte marítimo e portuário) só podem ser desempenhados por navios de bandeira brasileira, ou navios de bandeira estrangeira afretados por empresas brasileiras em circunstâncias específicas e limitadas.

440. Segundo as Requerentes, os serviços de cabotagem podem ser combinados ao de transporte marítimo internacional de contêineres via transbordo. O armador pode ofertar ao cliente importador/exportador o serviço de transporte porta-a-porta ou porto-a-porto, ainda que a rota operada no transporte internacional não inclua o porto de destino solicitado pelo cliente. Nesse caso, o armador pode contratar serviço complementar para transportar, por via marítima ou por outro modal, a carga para o porto/destino final. Esses movimentos de transbordo entre operações de longas distâncias para operações de curtas distâncias entre portos brasileiros, utilizados como serviços complementares para movimentar contêineres de um porto diferente do qual foram descarregados do sentido internacional, são comercialmente denominados como serviços de *feeder*.

441. Nesse sentido, o serviço de *feeder* é um insumo para que o armador que realize o transporte internacional da carga preste o serviço porta-a-porta ou porto-a-porto aos seus clientes.

442. Dado o quadro regulatório brasileiro que limita a atuação no mercado de transporte marítimo de carga entre portos brasileiros, os serviços de *feeder* também só podem ser executados por navios com bandeira brasileira, o que significa que armadores não podem utilizar embarcações de bandeiras estrangeiras que atuam em serviços internacionais de transporte de longa distância para transportar carga de um porto brasileiro para outro porto brasileiro. Por essa razão, serviços de *feeder* no Brasil são prestados exclusivamente pelas mesmas empresas que ofertam os serviços de cabotagem.

443. A aquisição da empresa de cabotagem do grupo Oetker, Aliança, pela Maersk torna possível, portanto, um fechamento de mercado *upstream* e *downstream*, seja para os demais armadores que contratem serviços de *feeder*, seja para as demais empresas que prestam serviços de *feeder* para a Maersk e para a HSDG que podem perder clientes potencialmente relevantes.

444. A SG solicitou dados adicionais às Requerentes para endereçar eventuais preocupações nesse sentido.

445. Primeiramente, a Maersk apresentou dados de volumes contratados por seu grupo de cada empresa que presta serviços de cabotagem/*feeder*, conforme tabela abaixo:

Tabela 29 - Estrutura de oferta para o Grupo Maersk de serviços de *feeder* – em volume (TEUs) - 2016 (acesso restrito)

Prestadores	Volume contratado
Mercosul	(acesso restrito)
Aliança	(acesso restrito)
Log-In	(acesso restrito)

Total	(acesso restrito)
-------	-------------------

Fonte: requerentes.

446. Adicionalmente, as Requerentes apresentam a estrutura de demanda da Aliança, conforme tabela abaixo:

Tabela 30 - Estrutura de demanda da Aliança no mercado de *feeder* – em volume (TEUs) – 2016 (acesso restrito)

Clientes	Volume ofertado
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
(acesso restrito)	(acesso restrito)
Total	(acesso restrito)

447. Por fim, a Maersk apresentou dados de capacidade total e ociosa da Mercosul, empresa do Grupo Maersk que está sendo desinvestida para a CMA CGM:

Tabela 31 - Capacidade total e ociosa da Mercosul Line no mercado de Cabotagem/feeder – TEUs / 2016 (acesso restrito)

Capacidade nominal (TEUs)	(acesso restrito)
(%) da capacidade nominal total	(acesso restrito)
Capacidade ociosa(TEUs)	(acesso restrito)
Nível de utilização (%)	(acesso restrito)

448. Pelo exposto, verifica-se o seguinte: (i) além do volume transportado para a Maersk e para a HSDG, a Aliança transportou **(acesso restrito)** em 2016 para concorrentes das Requerentes do mercado de transporte marítimo regular de contêineres; e (ii) a Maersk, por sua vez, demandou o transporte de para a Mercosul e para a Log-In.

449. Com a aquisição da Aliança pela Maersk, é possível que a Maersk tenha incentivo para concentrar a contratação do serviço de *feeder* de forma cativa. Caso a Maersk transfira todo o volume contratado da Mercosul e da Log-In para a Aliança, não se vislumbra fechamento de mercado *downstream* para a CMA CGM (que irá adquirir a Mercosul) ou para a Log In. Primeiramente, destaque-se que o volume transportado para armadores por meio do serviço de *feeder* é pequeno (inferior a **(acesso restrito)**) em

relação ao volume total transportado pela Mercosul no mercado de cabotagem; e em segundo lugar, a CMA CGM poderá ocupar a capacidade atualmente utilizada pela Maersk com cargas próprias e de outros armadores que demandem esse serviço.

450. Em relação ao mercado *upstream*, também não se vislumbra possível fechamento de mercado em decorrência da operação. Apenas a capacidade ociosa da Mercosul já é equivalente a quase (**acesso restrito**) o volume transportado para terceiros pela Aliança. Dessa forma, caso a Aliança deixe de atender outros clientes as concorrentes teriam capacidade ociosa suficiente para atender um desvio de demanda.

451. Pelo exposto, não é provável que o poder de mercado da Maersk resulte em fechamento de mercado *upstream* (feeder/cabotagem) ou *downstream* (transporte marítimo regular de contêineres) após o fechamento da operação.

VIII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

452. Conforme visto, a aquisição do controle da HSDG pela Maersk resulta em sobreposição horizontal nos seguintes mercados: (i) onze rotas de transporte marítimo regular de contêineres (importação e exportação), (ii) cabotagem, (iii) serviços de navegação sem rota regular, (iv) manutenção e reparo de contêineres no porto de Itapoá, e (v) movimentação de carga em terminais de contêineres nos portos de Itajaí e Itapoá. Adicionalmente, os mercados de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem se relacionam verticalmente aos mercados de (vi) manutenção e reparo de contêineres nos portos de Itajaí, Itapoá e Paranaguá, (vii) movimentação de carga em terminais de contêineres nos portos de Pecém, Santos, Itajaí e Itapoá, (viii) agenciamento de frete, e (ix) serviços de reboque. Por fim, há também uma (x) relação vertical entre os mercados de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem decorrente da operação.

453. Apenas os mercados de transporte marítimo regular de contêineres, movimentação de contêineres, manutenção e reparo de contêineres (Itapoá) e cabotagem demandaram uma análise mais aprofundada quanto à probabilidade de exercício de poder de mercado em decorrência do ato de concentração. Para os demais mercados, a análise realizada afastou a possibilidade de a operação gerar qualquer risco concorrencial.

454. Nas rotas de transporte marítimo regular de contêineres nas quais foi verificada possibilidade de exercício de poder de mercado por parte das Requerentes, a apreciação da rivalidade no mercado, de forma individualizada rota a rota e sob a perspectiva global, afastou a probabilidade de exercício de poder de mercado por parte da Maersk após a operação. Em relação aos VSAs, as preocupações externadas pela SG ao longo da instrução foram endereçadas de forma unilateral pelas Requerentes, atendendo satisfatoriamente a demanda da SG para solucionar possível potencial anticompetitivo do ato de concentração.

455. Em relação ao mercado de cabotagem, a sobreposição horizontal também foi desfeita por iniciativa unilateral da Maersk, por meio do desinvestimento da Mercosul, afastando qualquer risco concorrencial nesse mercado. Em relação às integrações verticais envolvendo cabotagem, a análise de rivalidade também mitigou a probabilidade de haver fechamento de mercado *upstream* ou *downstream* como resultado do ato de concentração.

456. Igualmente, também foi afastada a probabilidade de haver fechamento dos mercados a montante e a jusante devido às integrações verticais envolvendo os serviços de movimentação de cargas em terminais de contêineres e manutenção e reparo de contêineres. Do mesmo modo, as sobreposições horizontais nesses mercados não representam risco de dano ao ambiente concorrencial dada a rivalidade existente entre os players.

457. Pelo exposto, uma vez que para todos os mercados relevantes afetados foram afastadas preocupações quanto a efeitos anticoncorrenciais da operação, entende-se que o ato de concentração não tem potencial lesivo à concorrência.

IX. CLÁUSULA DE NÃO CONCORRÊNCIA

458. **(Acesso restrito)**
(Acesso restrito).

X. RECOMENDAÇÃO

459. Aprovação sem restrições.

Estas as conclusões.

Encaminhe-se ao Sr. Superintendente-Geral.

Parecer nº 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE

Ato de Concentração nº 08700.005700/2021-48

Requerentes: SAS Shipping Agencies Services SÀRS (MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A.) e Log-In Logística Intermodal S.A.

Advogados: Fabricio A. Cardim de Almeida, Lucas de Carvalho Silveira Bueno e outros

Terceiro interessado: Sindicato Nacional das Empresas de Navegação de Apoio Portuário – Sindiporto Brasil (“Sindiporto”)

Advogados: Paulo de Tarso Ramos Ribeiro, Thiago Alves Ribeiro e Outros

EMENTA: Ato de Concentração. Procedimento ordinário. Requerentes: SAS Shipping Agencies Services SÀRS (MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A.) e Log-In Logística Intermodal S.A. Natureza da operação: Aquisição de controle. Setores econômicos envolvidos: (i) transporte marítimo de cabotagem, (ii) transporte marítimo de longo curso - contêineres, (iii) serviços de terminais portuários, (iv) manutenção e reparo de contêineres, (v) armazenagem não alfandegada de cargas, (vi) transporte rodoviário de cargas (TRC). Sobreposição horizontal e integração vertical. Presença de elementos que mitigam riscos concorrenciais. Aprovação sem restrições.

VERSÃO DE ACESSO PÚBLICO

(Referente ao Parecer 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE – SEI 1066814)

1.	REQUERENTES	8
1.1.	SAS Shipping Agencies Services SÀRL (“SAS”) e MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A. (“MSC”)	8
1.2.	Log-In Logística Intermodal S.A. (“Log-In”)	8
2.	ASPECTOS FORMAIS DA OPERAÇÃO	9
3.	DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO	9
4.	TERCEIRO INTERESSADO	12
5.	AUTORIZAÇÃO PRÉVIA PARA EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS	15
6.	MERCADOS RELEVANTES	18

6.1.	Considerações iniciais	18
6.2.	Transporte marítimo regular de contêineres (longo curso).....	20
6.2.1.	Dimensão produto	20
6.2.2.	Dimensão geográfica.....	21
6.3.	Navegação de cabotagem	23
6.3.1.	Dimensão produto	23
6.3.2.	Dimensão geográfica.....	30
6.4.	Serviços de terminais portuários de contêineres.....	32
6.4.1.	Dimensão produto	32
6.4.1.1.	Introdução	32
6.4.1.2.	Considerações iniciais sobre os serviços portuários	33
6.4.1.3.	Movimentação de carga containerizada	37
6.4.1.4.	Armazenagem alfandegada.....	38
6.4.1.5.	Conclusão	40
6.4.2.	Dimensão geográfica.....	40
6.4.2.1.	Introdução	40
6.4.2.2.	Área de influência na região portuária do terminal Portonave/SC.....	42
6.4.2.3.	Área de influência na região portuária do terminal BTP/Santos	45
6.4.2.4.	Área de influência na região portuária do terminal Multi-Rio/RJ.....	45
6.4.2.5.	Área de influência na região portuária do terminal TVV/ES	46
6.4.2.6.	Conclusão	47
6.5.	Armazenagem não alfandegada de cargas	48
6.5.1.	Dimensão produto	48
6.5.2.	Dimensão geográfica.....	50
6.6.	Manutenção e reparo de contêineres	51
6.6.1.	Dimensão produto	51
6.6.2.	Dimensão geográfica.....	52
6.7.	Transporte rodoviário de cargas (“TRC”)	53
6.7.1.	Dimensão produto	53
6.7.2.	Dimensão geográfica.....	55
6.8.	Reboque portuário (apoio portuário)	55

6.8.1.	Dimensão produto	55
6.8.2.	Dimensão geográfica.....	56
6.9.	Conclusão quanto aos mercados relevantes	56
7.	SOBREPOSIÇÕES HORIZONTAIS	58
7.1.	Considerações iniciais	58
7.2.	Possibilidade de exercício de poder de mercado.....	61
7.2.1.	Mercado de serviços portuários.....	61
7.2.2.	Armazenagem não alfandegada de cargas	63
7.2.3.	Mercado de transporte rodoviário de cargas (TRC).....	67
7.2.4.	Conclusão sobre a possibilidade de exercício de poder de mercado	71
7.3.	Probabilidade de exercício de poder de mercado	71
7.3.1.	Considerações iniciais	71
7.3.2.	Mercado de serviços portuários.....	73
7.3.2.1.	Análise de rivalidade	73
7.3.2.1.1.	Análise da evolução das participações de mercado	73
7.3.2.1.2.	Considerações das Requerentes	74
7.3.2.1.3.	Considerações dos armadores, terminais portuários e embarcadores ...	75
7.3.2.1.4.	Análise da SG.....	79
7.3.2.1.5.	Conclusão	81
7.3.3.	Mercado de armazenagem não alfandegada.....	81
7.4.	Conclusão sobre as sobreposições horizontais.....	86
8.	INTEGRAÇÕES VERTICAIS	87
8.1.	Considerações iniciais	87
8.1.1.	Principais armadores de transporte marítimo de contêineres no mundo e no Brasil	88
8.1.2.	Atuação em VSAs e outras modalidades de parceria.....	92
8.1.3.	Panorama geral da verticalização do setor no Brasil	98
8.2.	Relação vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres e a navegação de cabotagem.....	99
8.2.1.	Considerações iniciais	99
8.2.2.	Oferta e demanda de serviços de cabotagem	100

8.2.2.1.	Introdução	100
8.2.2.2.	Estrutura de Oferta	103
8.2.2.3.	Estrutura de Demanda	105
8.2.2.3.1.	Demanda da MSC e dos demais armadores por serviços de <i>feeder</i>	105
8.2.2.3.2.	Demanda dos embarcadores/intermediários.....	106
8.2.2.4.	Conclusão	107
8.2.3.	Fechamento de mercado aos demais concorrentes da MSC (outros armadores) e aos clientes (embarcadores/intermediários) no tocante ao acesso a serviços de cabotagem.....	107
8.2.3.1.	Considerações iniciais.....	107
8.2.3.2.	Considerações das Requerentes	110
8.2.3.3.	Considerações dos clientes de feeder (armadores).....	110
8.2.3.4.	Considerações dos clientes de cabotagem e serviços ao Mercosul (embarcadores).....	112
8.2.3.5.	Análise da SG	119
8.2.3.5.1.	Introdução.....	119
8.2.3.5.2.	Demanda total de <i>feeder</i> pela MSC.....	120
8.2.3.5.3.	Da baixa oferta de <i>feeder</i> pela Aliança e Mercosul a outros armadores	121
8.2.3.5.4.	Da possibilidade de aumento da demanda de <i>feeder</i> pela MSC no pós-Operação	126
8.2.3.5.5.	Capacidade ociosa.....	130
8.2.3.5.6.	Da alteração regulatória e possíveis novas entradas no mercado de cabotagem	131
	Entrada na grande cabotagem (serviços ao Mercosul).....	131
	Entrada na cabotagem (BR do Mar).....	134
8.2.3.5.7.	Outros fatores que podem mitigar eventual exercício de poder de mercado pelas Requerentes	142
8.2.4.	Fechamento de mercado aos demais concorrentes da Log-In (empresas de cabotagem) no tocante ao acesso clientes (armadores e embarcadores)	146
8.2.5.	Conclusão sobre a integração vertical (longo curso e cabotagem)	147
8.3.	Relação vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres e a navegação de cabotagem/ <i>feeder</i> e os serviços portuários.....	151
8.3.1.	Considerações iniciais	151

8.3.2.	Panorama geral do setor de serviços portuários em terminais de contêineres	151
8.3.3.	Relação vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres e os serviços portuários no TVV	155
8.3.3.1.	Considerações iniciais.....	155
8.3.3.2.	Fechamento de mercado para as demais concorrentes da MSC (longo curso), no tocante ao acesso a serviços portuários do TVV (diretamente e por meio de feeder)	156
8.3.3.2.1.	Introdução.....	156
8.3.3.2.2.	Análise da SG.....	157
8.3.3.2.3.	Conclusão	166
8.3.3.3.	Fechamento de mercado aos demais concorrentes do TVV (terminais portuários) no tocante ao acesso clientes (armadores de longo curso e de cabotagem)	166
8.3.3.4.	Conclusão sobre a integração vertical (longo curso e TVV)	167
8.3.4.	Relação vertical entre a navegação de cabotagem e os terminais portuários integrados do Grupo MSC (Multi-Rio, Portonave e BTP Santos)	168
8.3.4.1.	Considerações iniciais.....	168
8.3.4.2.	Serviços de cabotagem/feeder versus terminais portuários de transbordo	170
8.3.4.2.1.	Escolha dos portos de rotação dos serviços de cabotagem	170
8.3.4.2.2.	Opções de portos de transbordo e uso de rotas/terminais alternativos	172
8.3.4.2.3.	Desvio das cargas da Log-In (verticalização com <i>feeder</i> do armador) – Cenário 1	178
8.3.4.2.4.	Desvio das cargas da Mercosul (VSA) – Cenário 2	179
8.3.4.2.5.	Desvio das cargas da CMA – Cenário 3	180
8.3.4.2.6.	Análise de cenários	183
8.3.4.3.	Área de influência na região portuária do terminal Multi-Rio/RJ.....	185
8.3.4.3.1.	Introdução.....	185
8.3.4.3.2.	Fechamento de mercado aos demais concorrentes da MSC e da Log-In (outros armadores) no tocante ao acesso a serviços portuários no Rio de Janeiro.	187
8.3.4.3.3.	Fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes da Multi-Rio/MS (Rio de Janeiro) no tocante ao acesso clientes (armadores de longo curso e de cabotagem)	189

8.3.4.3.4. Conclusão	194
8.3.4.4. Área de influência na região portuária do terminal Portonave/SC.....	195
8.3.4.4.1. Introdução.....	195
8.3.4.4.2. Fechamento de mercado aos demais concorrentes da MSC e da Log-In (outros armadores) no tocante ao acesso a serviços portuários em Santa Catarina	197
8.3.4.4.3. Fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes da Portonave (Santa Catarina) no tocante ao acesso clientes (armadores de longo curso e de cabotagem).....	198
8.3.4.4.4. Conclusão	201
8.3.4.5. Área de influência na região portuária do terminal BTP/Santos	202
8.3.4.5.1. Introdução.....	202
8.3.4.5.2. Fechamento de mercado aos demais concorrentes da MSC e da Log-In (outros armadores) no tocante ao acesso a serviços portuários no Porto de Santos	204
8.3.4.5.3. Fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes do BTP Santos (Porto de Santos) no tocante ao acesso clientes (armadores de longo curso e de cabotagem)	205
8.3.4.5.4. Conclusão	210
8.3.4.6. Conclusão sobre a integração vertical (cabotagem e terminais portuários do Grupo MSC).....	211
8.3.5. Conclusão sobre a integração vertical (longo curso/cabotagem e serviços portuários).....	213
8.4. Relação vertical entre a navegação de cabotagem e a manutenção e reparo de contêineres.....	216
8.4.1. Considerações iniciais	216
8.4.2. Fechamento de mercado para os demais armadores no tocante ao acesso ao serviço de manutenção e reparo de contêineres	219
8.4.3. Fechamento de mercado para as demais concorrentes do serviço de manutenção e reparo de contêineres no tocante ao acesso a clientes (armadores).....	220
8.4.4. Conclusão	220
8.5. Relação vertical entre a navegação de longo curso e o reboque portuário (apoio portuário).....	221
8.5.1. Considerações iniciais	221
8.5.2. Considerações do terceiro interessado.....	221

8.5.3.	Considerações da MSC	226
8.5.4.	Análise SG	227
8.5.5.	Conclusão	229
8.6.	Conclusão sobre as integrações verticais.....	230
9.	EFICIÊNCIAS DA OPERAÇÃO	234
9.1.	Análise realizada pelo DEE das eficiências alegadas pelas Requerentes	236
10.	CLÁUSULA DE NÃO CONCORRÊNCIA.....	237
11.	CONCLUSÃO	237

1. REQUERENTES

1.1. SAS Shipping Agencies Services SÀRL ("SAS") e MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A. ("MSC")

1. A SAS Shipping Agencies Services SÀRL ("SAS") é uma empresa subsidiária integral da MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A. ("MSC"), e empresa holding pela qual a MSC desenvolve seus negócios de plataforma de agenciamento, terminais de contêineres e logística. A MSC é a controladora final do Grupo MSC ("Grupo MSC"), que tem nacionalidade suíça. O Grupo MSC oferece rede integrada de recursos de transporte rodoviário, ferroviário e marítimo globalmente, bem como serviços de terminal de contêineres e serviços de cruzeiro¹.

2. No ano fiscal de 2020, o Grupo MSC registrou faturamento bruto² de [acesso restrito ao Cade e à MSC] e de [acesso restrito ao Cade e à MSC], no Brasil e no mundo, respectivamente³.

3. A MSC é, para fins deste parecer, denominada Requerente, tendo em vista que a notificação foi realizada de forma unilateral por ela.

1.2. Log-In Logística Intermodal S.A. ("Log-In")

4. A Log-In Logística Intermodal S.A. ("Log-In"), sociedade anônima de capital aberto listada na Bolsa de Valores brasileira⁴, é uma operadora logística que oferece serviços marítimos de cabotagem, longo curso e fluvial no transporte de cargas em geral, além de operar o Terminal de Vila Velha, um terminal portuário especializado na movimentação (embarque e desembarque) e armazenagem de contêiner e carga geral. Oferta serviços por meio de uma rede integrada que facilita a movimentação portuária e o transporte porta-a-porta por meio de sua malha intermodal de abrangência geográfica com todo o Brasil e o Mercosul.

5. No ano fiscal de 2020, a Log-In obteve faturamento bruto de R\$ 809,9 milhões no Brasil e no mundo, e o Grupo Log-In obteve faturamento bruto de R\$ 1,28 bilhões e R\$ 1,31 bilhões, respectivamente, no Brasil e no mundo⁵.

6. Impende assinalar que a Operação foi notificada ao Cade unilateralmente pela MSC, em um primeiro momento. Após a notificação, a Log-In passou a fornecer

¹ Salvo se diversamente especificado, todas as fontes e citações utilizadas ao longo deste parecer dizem respeito ao processo AC 08700.005700/2021-48 (Formulário de Notificação SEI 0972652), se públicas, ou ao processo de acesso restrito às Requerentes [acesso restrito ao Cade e à MSC], se de acesso restrito.

² Para efeitos de conversão do faturamento apresentado em moeda estrangeira (dólares estadunidenses), as Requerentes utilizaram a taxa de conversão do Banco Central do Brasil de 31/12/2020, em que US\$ 1,00 = R\$ 5,1961.

³ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

⁴ Listada na B3 - Brasil, Bolsa e Balcão sob o código LOGN3.

⁵ Informações de faturamento bruto fornecidas pela MSC com base em informações públicas disponíveis da Log-In e de seu grupo econômico.

informações atinentes à Operação em autos de acesso restrito a ela e ao Cade⁶. MSC e Log-In são denominadas, conjuntamente, de Requerentes.

2. ASPECTOS FORMAIS DA OPERAÇÃO

Quadro 1 - Aspectos formais da operação

Operação foi conhecida?	Sim.
Taxa processual foi recolhida?	Sim. GRU e comprovante de pagamento (SEI 0972649). Despacho Ordinatório SECONT (SEI 0972998).
Data de notificação ou emenda	Notificação: 20/10/2021 (SEI 0972673).
Data de publicação do edital	O Edital 576/2021 (SEI 0973889), que deu publicidade à Operação, foi publicado no D.O.U. no dia 26/10/2021 (SEI 0974352).

3. DESCRIÇÃO DA OPERAÇÃO

7. A Operação consiste na aquisição do controle da Log-In pela MSC, por meio de sua subsidiária integral SAS ("Operação").

8. Segundo a MSC (Formulário de Notificação apresentado em 20/10/2021⁷ – SEI 0972652), a Operação será realizada por meio de oferta pública voluntária ("OPA") a ser lançada pela SAS, do Grupo MSC, para adquirir ações ordinárias da Log-In representativas de, pelo menos, 62%, e, no máximo, 67% do seu capital social total. A OPA será realizada nos termos do artigo 257⁸ da Lei 6.404/76 e da Instrução CVM⁹ 361/2002¹⁰, e encontra-se sujeita aos termos e condições previstos nos documentos da

⁶ Complemento ao Formulário de Notificação (SEI [acesso restrito ao Cade e à Log-In]).

⁷ Recibo de Notificação de AC (SEI 0972673).

⁸ Lei 6.404/1976: "Art. 257. A oferta pública para aquisição de controle de companhia aberta somente poderá ser feita com a participação de instituição financeira que garanta o cumprimento das obrigações assumidas pelo ofertante. (...) § 2º A oferta deverá ter por objeto ações com direito a voto em número suficiente para assegurar o controle da companhia e será irrevogável. (...)" Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm, acesso em 17/03/2022.

⁹ Comissão de Valores Mobiliários ("CVM").

¹⁰ Instrução CVM 361: "Dispõe sobre o procedimento aplicável às ofertas públicas de aquisição de ações de companhia aberta, o registro das ofertas públicas de aquisição de ações para cancelamento de registro de companhia aberta, por aumento de participação de acionista controlador, por alienação de controle de companhia aberta, para aquisição de controle de companhia aberta quando envolver permuta por valores mobiliários, e de

Operação¹¹. Conforme Seção 5, abaixo, a OPA já foi efetivamente realizada e atualmente a MSC detém aproximadamente 70% das ações ordinárias da Log-In¹².

9. A SAS é uma empresa subsidiária integral da MSC e empresa holding pela qual a MSC desenvolve seus negócios de plataforma de agenciamento, terminais de contêineres e logística. A MSC é a controladora final do Grupo MSC (“Grupo MSC”), o qual oferece rede integrada de recursos de transporte rodoviário, ferroviário e marítimo que se estende por todo o mundo, bem como serviços de terminal de contêineres e serviços de cruzeiro.

10. A Log-In é uma operadora logística que oferece serviços marítimos de cabotagem, longo curso e fluvial no transporte de cargas em geral. A companhia possui rede integrada que facilita a movimentação portuária e o transporte porta-a-porta por meio de sua extensa malha intermodal que permite abrangência geográfica com todo o Brasil e o Mercosul. Adicionalmente, a Log-In também opera o Terminal de Vila Velha (“TVV”), um terminal portuário especializado na movimentação (embarque e desembarque) e armazenagem de contêiner e carga geral.

11. A notificação foi realizada, inicialmente, de forma unilateral pela MSC, contendo apenas informações públicas disponíveis em nome da Log-In e de seu grupo econômico. Posteriormente, a Log-In, após aprovação de seu Conselho de Administração¹³, passou a prover informações relacionadas à Operação especificamente no processo de acesso restrito à Log-In ([acesso restrito ao Cade e à Log-In]).

12. Segundo o Formulário de Notificação, a Operação abrange todas as atividades da Log-In e de suas subsidiárias, e o preço por ação corresponde ao preço ofertado de R\$ 25,00, ajustável por ocasião de eventuais declarações/pagamentos de proventos ou alterações no capital social da empresa, conforme definido na carta de intenções encaminhada pela MSC aos atuais acionistas da Log-In. Caso a SAS adquiria 67% das ações representativas do capital social, o valor total da Operação, segundo informado no Formulário de Notificação, era de aproximadamente R\$ 1,77 bilhão. Conforme notificado pela MSC (SEI 1023288), a OPA foi realizada em 13/01/2022 ao preço previsto de R\$ 25,00 por ação (vide Seção 5 deste parecer).

permuta por valores mobiliários”. Disponível em <http://conteudo.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst361.html>, acesso em 17/03/2022.

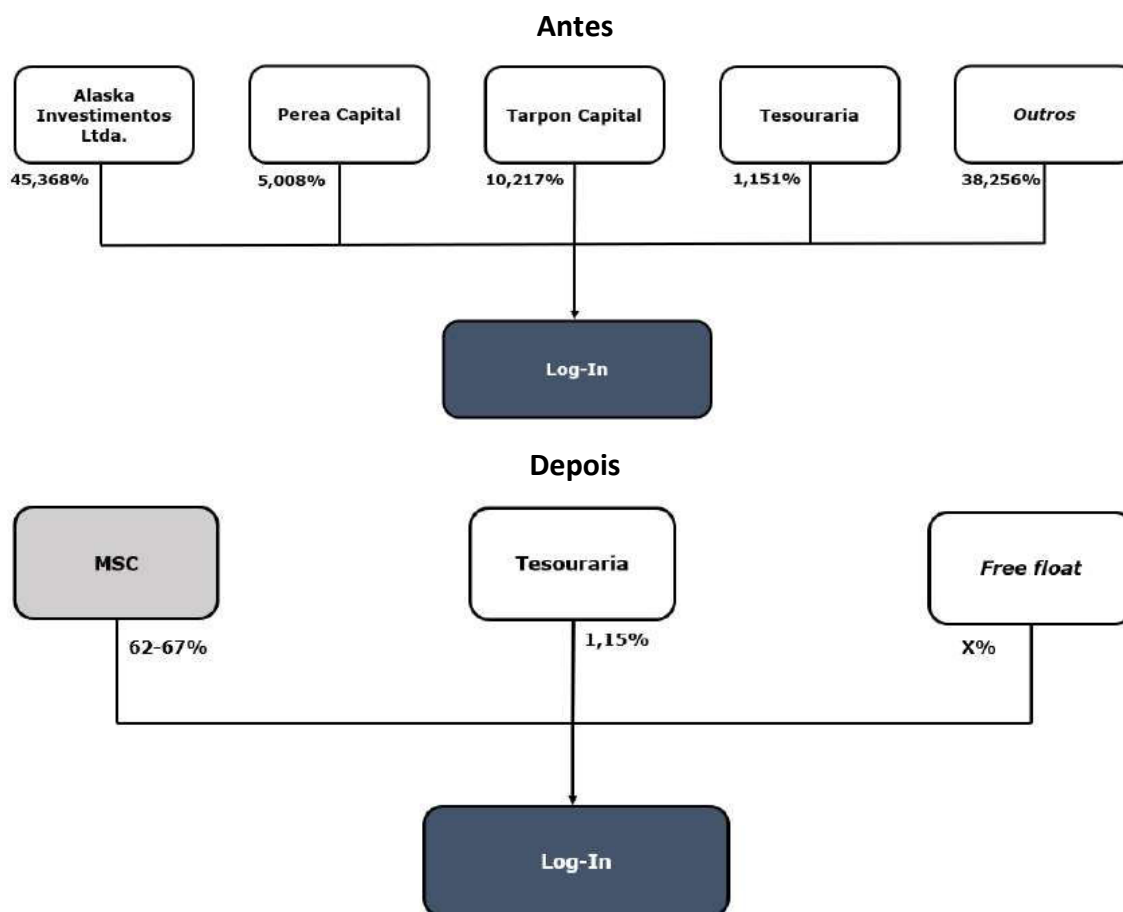
¹¹ Conforme será visto adiante, a SAS/MSC posteriormente comunicou a aquisição de novas ações (SEI 1051798).

¹² Conforme Seção 5, abaixo, o leilão de oferta pública voluntária ocorreu em 13/01/2022, tendo a SAS adquirido participação no capital social da Log-In equivalente a 67% das ações, excluídas as ações em tesouraria (SEI 1023288). Posteriormente (em 20/04/2022 – SEI 1051798), a SAS/MSC comunicou a aquisição de novas ações por meio de negociação na bolsa de valores, “ *aumentando sua participação acionária em 4,93% e atingindo o percentual total de 71,16% das ações da Companhia*” (SEI 1051798). No mês em curso (especificamente em 19/05/2022), a composição acionária da Log-In é a seguinte: Sas Shipping Agencies Services Sàrl (70,74%), Alaska Investimentos Ltda. (12,77%), Tesouraria (1,15%) e Outros (15,34%).

¹³ Fato relevante datado de 20/09/2021, disponível em <https://ri.loginlogistica.com.br/informacoes-aos-investidores/fatos-relevantes-comunicados-e-avisos/>, acesso em 17/03/2022.

13. Os organogramas abaixo apresentam a estrutura societária da Log-In, cujo controle a MSC pretende obter, antes (por ocasião da notificação¹⁴) e depois da realização da Operação (conforme informado no Formulário de Notificação):

Figura 1 - Estrutura acionária da Log-In antes e depois da Operação



Fonte: Formulário de Notificação.

14. A MSC esclarece que, “por se tratar de OPA, não é possível informar qual será a composição exata do capital social ao final da Operação, embora a variação do percentual de participação da MSC no capital social da Log-In já esteja pré-definida e indicada em sua oferta”.

15. Quanto à justificativa econômica/estratégica para a Operação, informa a MSC:

Para a MSC, a Operação representa a entrada do Grupo MSC no mercado de cabotagem no território nacional. Além disso, a combinação das atividades das Partes promoverá sinergias na qualidade dos serviços já

¹⁴ Percentuais de participação eventualmente podem ser alterados, visto que a Log-In é negociada na bolsa de valores brasileira (B3).

prestados pela MSC no mercado de transporte internacional de contêineres, bem como nos serviços de transportes terrestres oferecidos pelas Partes. (SEI 0972652)

16. Sob a perspectiva concorrencial, de acordo com a MSC, a operação resultará: (i) na entrada do Grupo MSC no mercado de cabotagem no território nacional; (ii) em sobreposições horizontais nos mercados de serviços portuários, transporte rodoviário de carga (TRC) e armazenagem não alfandegada de cargas; e (iii) em integrações verticais entre os mercados de: (a) transporte marítimo regular de contêineres e os serviços portuários, (b) o transporte marítimo regular de contêineres e a navegação de cabotagem, (c) a navegação de cabotagem e os serviços portuários, e (d) a navegação de cabotagem e a manutenção de reparo de contêineres.

17. Adicionalmente, a SG identificou, em consonância com alguns precedentes do Cade, relação vertical entre o transporte rodoviário de cargas (TRC) e a armazenagem não alfandegada de cargas¹⁵, e possível sobreposição horizontal da MSC e da Log-In como Operadoras de Transporte Multimodal (OTM)¹⁶. Tais relações, entretanto, não serão objeto de análise específica neste ato de concentração, pois a SG entende que estão abrangidas dentro do escopo das outras análises.

18. A Requerente informa, ainda, que está avaliando a eventual necessidade de notificação da Operação a outras autoridades de defesa da concorrência em outras jurisdições nas quais a Log-In detém atividades. Aduz também que, em princípio, a Operação não está sujeita à aprovação prévia de outros órgãos reguladores no Brasil e no exterior¹⁷.

4. TERCEIRO INTERESSADO

19. A possibilidade de intervenção em processos administrativos no âmbito do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) está genericamente prevista

¹⁵ AC 08700.000157/2020-10 (Sequoia/Transportadora Americana), Parecer 41/2020/CGAA5/SGA1/SG – SEI 0714090.

¹⁶ Segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, Transporte Multimodal de Cargas é aquele que, regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, desde a origem até o destino, e é executado sob a responsabilidade única de um Operador de Transporte Multimodal – OTM. Disponível em <https://antt.gov.br/documents/359159/0/OTM+-+PERGUNTAS+FREQUENTES.pdf/>, acesso em 19/05/2022.

¹⁷ Em reunião realizada com a SG, as Requerentes informaram que também submeteram a Operação à anuência da ANTAQ.

no artigo 50 da Lei 12.529/2011¹⁸, e, especificamente a Atos de Concentração, está disciplinada no artigo 118 do Regimento Interno do Cade (“RICade”)¹⁹.

20. A Superintendência-Geral recebeu um pedido de intervenção de terceiro interessado no Ato de Concentração em tela, solicitado pelo Sindicato Nacional das Empresas de Navegação de Apoio Portuário – Sindiporto Brasil (“Sindiporto”) (SEI 0981824).

21. Destaca o Sindiporto que, em virtude da Operação, as Requerentes teriam acesso a recursos oriundos do AFRMM (Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante), o que lhes concederia vantagem competitiva em relação às demais empresas atuantes no mercado de apoio portuário (ou reboque portuário), área de atuação dos associados da petionária.

22. Esclarece que o AFRMM é um tributo que tem o propósito de apoiar o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras. O tributo incide sobre o frete do transporte aquaviário de carga de qualquer natureza que é descarregada em porto brasileiro, devendo ser recolhido por consignatários de carga – importadores ou clientes de cabotagem – como pré-requisito para que possam liberar sua carga nos terminais portuários de desembarque.

23. Como o fato gerador do tributo é o descarregamento da embarcação em porto brasileiro, o AFRMM é gerado tanto por Empresas Brasileiras de Navegação (“EBN”) – que atuam principalmente na navegação fluvial e de cabotagem -, quanto por empresas estrangeiras atuantes na navegação de longo curso.

24. Aduz que os recursos gerados por operações de empresas estrangeiras de navegação são destinados integralmente para o Fundo de Marinha Mercante (“FMM”)²⁰ e constituem a sua principal fonte de recursos. São recursos que podem ser utilizados no financiamento de projetos de construção, aquisição e modernização de navios fabricados em estaleiros nacionais e de construção, expansão e modernização de estaleiros no Brasil, e os principais tomadores desses financiamentos são as EBNs e estaleiros brasileiros.

25. Já os recursos gerados pelas atividades das empresas brasileiras de navegação (EBN) na cabotagem são depositados integralmente no Banco do Brasil S.A. em uma Conta Vinculada à EBN. Segundo o Sindiporto, os recursos das Contas

¹⁸ Lei 12.529/2011: Art. 50. A Superintendência-Geral ou o Conselheiro-Relator poderá admitir a intervenção no processo administrativo de: I - terceiros titulares de direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; ou II - legitimados à propositura de ação civil pública pelos incisos III e IV do art. 82 da Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990.

¹⁹ Versão 05-2021 do RICade: Art. 118. O pedido de intervenção de terceiro interessado cujos interesses possam ser afetados pelo ato de concentração econômica deverá ser apresentado no prazo de 15 (quinze) dias da publicação do edital previsto no parágrafo único do art. 111, e será analisado nos termos do art. 43.

Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/regimento-interno/Regimento-interno-Cade-versao-05-2021.pdf>, acesso em 21/03/2022.

²⁰ Informa o Sindiporto que o Fundo da Marinha Mercante (“FMM”) arrecada, anualmente, cerca de R\$ 3 bilhões.

Vinculadas às EBNs podem ser utilizados para aquisição, modernização e/ou reparos de embarcações em estaleiros brasileiros ou ainda no pagamento de prestação e encargos de financiamento concedidos para aquelas finalidades.

26. Entretanto, afirma, ao contrário dos recursos captados via FMM (ou seja, recursos gerados pelas empresas estrangeiras de navegação), *“os recursos disponibilizados às EBNs em suas Contas Vinculadas não constituem operação de financiamento, isto é, são recursos da própria EBN, que não precisa reembolsá-los”* (SEI 0981824), tratando-se, na prática, de subsídio integral para as EBNs.

27. Pondera que não há exigência de que as encomendas aos estaleiros brasileiros devam ser dirigidas para determinadas classes ou tipos de embarcações, de modo que as EBN atuantes no mercado de cabotagem, em especial a Aliança, Mercosul e Log-In, que são as maiores geradoras de AFRMM, podem utilizar os recursos das Contas Vinculadas tanto para aquisição de embarcações de transporte (de contêineres, de granéis ou qualquer outro tipo de carga), quanto para embarcações de apoio portuário, como rebocadores.

28. Não obstante, as empresas que se dedicam exclusivamente ao apoio portuário não têm acesso à conta vinculada (não são geradoras de AFRMM), e têm que tomar financiamentos junto ao FMM para construir suas embarcações (rebocadores), pagando juros e amortizações.

29. Deste modo, argumenta, as EBNs do apoio portuário têm custo de capital e têm que devolvê-lo ao FMM, ao passo que as EBNs de cabotagem acessam diretamente a Conta Vinculada, que tem custo zero para essas empresas, e podem ingressar/atuar no mercado de apoio portuário (reboque marítimo portuário) sem incorrer nos custos de capital a que estão sujeitos os concorrentes, gerando grave assimetria nas condições de competição.

30. Aduz que, segundo a jurisprudência do Cade, a condição de entrada no mercado de apoio portuário é fácil, e que o principal investimento a ser realizado é a aquisição da embarcação/rebocador, e que para os *players* beneficiados com os recursos da Conta Vinculada, este investimento de capital é integralmente subsidiado com recursos do AFRMM.

31. Deste modo, alega que os recursos do AFRMM – gerados tão somente nos mercados de navegação de cabotagem, de longo curso e fluvial -, quando empregados pelas empresas de cabotagem para a construção de embarcações fora deste segmento, geram artificialmente uma enorme vantagem competitiva para as empresas que dele se beneficiam em relação às empresas de outros setores que não possuem acesso a tais recursos - notadamente, as empresas de apoio portuário.

32. Entende, assim, que há uma integração vertical do mercado de rebocadores com os mercados relevantes de transporte de cabotagem e de longo curso, e que a MSC, em decorrência da Operação, e tendo em vista a garantia da demanda do

próprio grupo nos mercados de navegação de cabotagem e de longo curso (transporte marítimo de contêineres), apresenta-se como potencial nova entrante no mercado de serviços de apoio portuário que, além da forte assimetria em relação ao custo de capital, passará a ter capacidade de desviar parte expressiva de sua demanda no mercado de cabotagem e de longo curso para suas empresas de reboque portuário, assim como vem fazendo o Grupo Maersk²¹.

33. Alega, também, que o poder de mercado das Requerentes nos mercados de navegação de cabotagem e de longo curso será reforçado, de modo que poderão adquirir insumo importante (serviço de apoio ou reboque portuário) a preços significativamente inferiores do que aqueles pagos por seus concorrentes.

34. Deste modo, na visão do Sindiporto, a operação de aquisição da Log-In pela MSC representa um risco significativo de alavancagem do poder de mercado detido pelas Requerentes na navegação de cabotagem e de longo curso para o mercado de serviços de apoio portuário, o que geraria efeitos anticoncorrenciais importantes no referido mercado.

35. Por meio da Nota Técnica 14/2021/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 0986013) e do Despacho SG 1692/2021 (SEI 0986018), a SG reconheceu a tempestividade da apresentação do requerimento de habilitação e a legitimidade do Sindicato Nacional das Empresas de Navegação de Apoio Portuário – Sindiporto Brasil (“Sindiporto”) para figurar como terceiro interessado no Ato de Concentração em epígrafe.

5. AUTORIZAÇÃO PRÉVIA PARA EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS

36. Por regra, a teor do artigo 108, caput, do Regimento Interno do Cade (RICade)²², as operações de oferta pública de ações podem ser notificadas a partir da sua publicação e independem da aprovação prévia do Cade para sua consumação, ficando suspenso o exercício dos direitos políticos relativamente à participação adquirida na oferta pública (§1º). A MSC, entretanto, com fulcro no §2º do mesmo

²¹ Cita o Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81 (Maersk e Hamburg Sud), em que o Sindiporto também ingressou como terceiro interessado trazendo à baila semelhantes questões, em vista do reforço de integração entre as armadoras e a navegação de cabotagem operada pela Aliança. Aduz que, tal como alertado naquele AC, no seu melhor conhecimento “a Maersk Line A/S aumentou a sua frota local de rebocadores, de imediato, em mais de 04 embarcações, ainda em 2017. Desde então, foram acrescentadas mais 03 embarcações à sua frota, totalizando um incremento de 07 embarcações, com financiamento a fundo perdido.”

²² Art. 108. Em cumprimento ao disposto no art. 89, parágrafo único da Lei nº 12.529, de 2011, as operações de oferta pública de ações podem ser notificadas a partir da sua publicação e independem da aprovação prévia do Cade para sua consumação.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, fica proibido o exercício dos direitos políticos relativos à participação adquirida por meio da oferta pública até a aprovação da operação pelo Cade.

§ 2º O Cade pode, a pedido das partes, conceder autorização para o exercício dos direitos de que trata o § 1º, nas hipóteses em que tal exercício seja necessário para a proteção do pleno valor do investimento. Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/regimento-interno/regimento-interno-Cade-versao-05-2021.pdf> acesso 21/03/2022.

artigo, solicitou autorização preliminar à Autarquia para o exercício de alguns desses direitos políticos, visando salvaguardar o investimento realizado.

37. O requerimento da MSC, após manifesto de não-objeção pela Log-In (SEI 0994545), foi deferido, de forma condicional, por meio do Despacho Decisório 6/2021/GAB-SG/SG/CADE (SEI 0992370) e por ocasião do julgamento na 189ª sessão ordinária do Tribunal do Cade (SEI 1000524), com fulcro, respectivamente, na Nota Técnica 13/2021/GAB-SG/SG/CADE (SEI 0989917) e no Voto do relator Conselheiro Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann (SEI 0999975), até o trânsito em julgado da decisão definitiva do Cade neste Ato de Concentração ou decisão do Conselho que revogue tal autorização, nos seguintes termos:

Direitos políticos autorizados:

- a) Autorização para convocar assembleia-geral extraordinária, na forma estabelecida pela Lei das S.A., e que possa eleger, de imediato, 1 (um) novo membro para o Conselho de Administração da Log-In, para fins de monitoramento do CADE, na seguinte forma: para tomar posse, o Conselheiro deverá assinar termo de compromisso com o CADE, que contenha obrigações adicionais, por meio das quais o Conselheiro adquire deveres fiduciários diretos com o CADE, a saber, a apresentação mensal de relatórios, compromisso de ampla disponibilidade e adoção de dever de sigilo;
- b) para a indicação deste membro do Conselho de Administração, a SAS deverá enviar ao CADE, para aprovação, ao menos 3 (três) nomes possíveis de Conselheiros que cumpram os requisitos do Regulamento do Novo Mercado da B3;
- c) após a indicação deste Conselheiro, as outras duas indicações de Conselheiros requeridas pela SAS, poderão ocorrer livremente desde que respeitada a forma estabelecida pela Lei das S.A.

Autorização para convocar e votar em assembleias gerais, na forma estabelecida pela Lei das S.A., com o fim de deliberar sobre matérias que tenham sido decididas pelo Conselho de Administração, mas que alterariam a condução normal dos negócios da Log-In e/ou afetariam direta e negativamente o pleno valor do investimento da SAS:

- a) Aumento de capital social da Log-In dentro do capital autorizado ou de novas outorgas de opções/ações aos administradores e colaboradores da Log-In com base em planos de remuneração baseado em ações.
- b) Aprovação de celebração de contratos financeiros pela Log-In que excedam o valor de R\$ 50.000,00 (sic)²³ (cinquenta milhões de reais).

²³ Erro material do Voto: segundo informado na Nota Técnica SEI 0989917, o valor é de R\$ 50.000.000,00: “*Em relação ao último pedido, a requerente pleiteia o direito de participação e voto nas reuniões da assembleia geral e nas deliberações que tratem de matérias relativas à proteção do investimento, como alteração do objeto social da companhia, aumento de capital social da Log-In, novas outorgas de opções/ações aos administradores e colaboradores da Log-In com base em planos de remuneração baseado em ações, aprovação de celebração de contratos financeiros que excedam R\$ 50 milhões, aprovação da emissão, resgate ou recompra de valores mobiliários, entre outros.*”.

c) Aprovação da emissão, resgate ou recompra dos valores mobiliários (convertíveis em qualquer tipo de valor mobiliário que outorgue participação no capital social) da Log-In.

Autorização do direito a voto para:

a) Eleição, destituição ou substituição de membros do conselho de administração da Log-In;

b) Alterações no estatuto social da companhia com relação ao seu objeto social, capital social (incluindo aumentos ou reduções do capital social), ações e seus direitos, composição da administração, e/ou direitos ou obrigações dos acionistas;

c) Aprovação ou alteração do plano de remuneração baseada em ações da Log-In que possa resultar em diluição dos acionistas;

d) Aprovação da emissão, resgate ou recompra dos valores mobiliários da Log-In que possa resultar em diluição dos acionistas;

e) Dissolução, liquidação, fusão, cisão e incorporação (incluindo incorporação de ações) da Log-In ou de suas subsidiárias bem como o fechamento de capital ou saída da Log-In do Novo Mercado;

f) Tomar contas anuais dos administradores, examinar, discutir e votar as demonstrações financeiras do exercício social anterior; e

g) Aumento de 10% ou mais na remuneração anual da administração da Log-In.

Condições:

a) Que a autorização do exercício de quaisquer direitos políticos aqui mencionados só ocorra após a devida comprovação do leilão e da titularidade das ações da Log-In que confirmam poder de controle unitário para a SAS;

b) que o CADE seja devidamente informado de todas as reuniões deliberativas que a SAS participe no âmbito da Log-In, por meio do Conselheiro independente a ser indicado pela SAS;

c) que seja garantida a independência dos três (3) membros indicados pela SAS Shipping para compor o Conselho de Administração da Log-In;

d) que o CADE possa monitorar a atuação dos referidos membros indicados pela SAS Shipping para compor o Conselho de Administração da Log-In; e

e) que o membro indicado ao Conselho de Administração pela SAS, nos termos do item “i” acima, encaminhe relatórios mensais ao CADE e que se comprometa com a autarquia por meio de termo de compromisso. (SEI 1000524)

38. O leilão de oferta pública voluntária ocorreu em 13/01/2022, tendo a SAS adquirido participação no capital social da Log-In equivalente a 67% das ações, excluídas as ações em tesouraria²⁴ (SEI 1023288).

²⁴ Segundo a MSC: “(...) a SAS destaca que, no dia 13 de janeiro de 2022, foi realizado, com sucesso, o leilão da Oferta Pública Voluntária para aquisição das ações de emissão da Log-In, de forma que, naquela data, a SAS

39. Posteriormente (em 20/04/2022 – SEI 1051798), a SAS/MSC comunicou a aquisição de novas ações por meio de negociação na bolsa de valores, “ *aumentando sua participação acionária em 4,93% e atingindo o percentual total de 71,16% das ações da Companhia*” (SEI 1051798).

40. Atualmente (em 19/05/2022), a composição acionária da Log-In é a seguinte: Sas Shipping Agencies Services Sàrl (70,74%), Alaska Investimentos Ltda. (12,77%), Tesouraria (1,15%) e Outros (15,34%)²⁵.

41. Ato contínuo, a MSC apresentou documentos ao Cade e comunicou a eleição de novos membros para o Conselho de Administração da Log-In (SEI 1014072, 1023288 e 1023292). Da mesma forma, o conselheiro eleito e empossado na Log-In na qualidade de detentor de obrigações fiduciárias com o Cade apresentou relatórios mensais de acompanhamento, a teor do disposto no termo de compromisso assinado com o Cade (SEI 1023292, 1033442, 1042863, 1053084²⁶ e 1065119)

6. MERCADOS RELEVANTES

6.1. Considerações iniciais

42. A SAS é uma subsidiária da MSC Holding S.A., que é a controladora em última instância do Grupo MSC. O Grupo MSC oferece uma rede integrada de recursos de transporte rodoviário, ferroviário e marítimo que se estende por todo o mundo, bem como serviços de terminais de contêineres e viagens de turismo. No Brasil, atua com transporte marítimo de contêineres de longo curso (navegação transoceânica), opera três terminais portuários - Multi-Rio Operações Portuárias (Rio de Janeiro/RJ), Portuários de Navegantes (Navegantes/SC) e Brasil Terminal Portuário - BTP (Santos/SP) -, e realiza as atividades de manutenção e reparo de contêineres, transporte rodoviário de cargas e armazenagem não alfandegada.

43. A Log-In e suas controladas são prestadoras de serviços marítimos de cabotagem e longo curso (região do Mercosul). Possui sete navios próprios em operação²⁷, e atua na provisão dos seguintes serviços: (i) Serviço Amazonas (“SAM”), que percorre a rota regular entre as regiões Sul e Norte do Brasil; (ii) Serviço Atlântico Sul (“SAS”), que realiza a rota que liga o Brasil (regiões do Nordeste, Sudeste e Sul) aos países do Mercosul; (iii) dois serviços de *shuttle* que ligam os portos de Santos, Rio de Janeiro e Vitória (“SSR” e “SSF”). Oferece também logísticas integradas para movimentação e transporte de contêineres, incluindo o transporte rodoviário de curta

adquiriu o total de 70.096.995 (setenta milhões, noventa e seis mil, novecentas e noventa e nove) ações de emissão da Log-In a um preço unitário de R\$25,00 (vinte e cinco reais), representando 67% (sessenta e sete por cento) do total de ações da Log-In, excluídas as ações em tesouraria.”

²⁵ Disponível em <https://ri.loginlogistica.com.br/governanca-corporativa/estrutura-acionaria/>, acesso em 19/05/2022.

²⁶ Este último apresentado pela Log-In em 26/04/2022.

²⁷ E, segundo o Formulário de Notificação, possui outros dois navios encomendados para entrega em 2023 e 2024.

distância para complementar os serviços de navegação costeira, bem como armazenagem de carga em terminais intermodais; e administra e opera um terminal portuário de contêineres – Terminal de Vila Velha S.A. (TVV) -, o qual é especializado nas operações de embarque e desembarque de contêineres e na operação de navios de carga geral (equipamentos, máquinas, *spare parts*, veículos, granito e produtos siderúrgicos).

44. A Operação resultará na entrada do Grupo MSC no mercado de cabotagem no território nacional e em sobreposições horizontais e integrações verticais, conforme especificado abaixo:

Entrada:

- Mercado de navegação de cabotagem (pela MSC)

Sobreposições horizontais:

- Serviços portuários,
- Transporte rodoviário de carga (TRC),
- Armazenagem não alfandegada de cargas.

Integrações verticais:

- Transporte marítimo regular de contêineres e serviços portuários,
- Transporte marítimo regular de contêineres e navegação de cabotagem,
- Navegação de cabotagem e serviços portuários,
- Navegação de cabotagem e manutenção de reparo de contêineres.

45. Segundo a MSC, a Operação não enseja preocupações concorrenciais, pois: (i) no que tange às sobreposições horizontais, as participações de mercado conjuntas das Partes permanecem em patamares incapazes de despertar preocupações concorrenciais; e (ii) há concorrentes efetivos e com capacidade ociosa suficiente para absorver eventual desvio de demanda.

46. O quadro abaixo sintetiza as possíveis relações horizontais e verticais decorrentes da Operação, segundo a perspectiva das Requerentes:

Quadro 2 - Sobreposições horizontais e relações verticais

Marcados	MSC	Log-In
Transporte marítimo regular de contêineres	↔	↔
Navegação de cabotagem	↔	↔
Serviços de terminais portuários	↔	↔
Manutenção e reparo de contêineres	↔	↔
Transporte rodoviário de cargas	↔	↔
Armazenagem não alfandegada	↔	↔

Fonte: Elaborado pela SG, a partir das informações fornecidas pelas Requerentes.

47. Passa-se, então, à definição dos mercados relevantes envolvidos na presente Operação.

6.2. Transporte marítimo regular de contêineres (longo curso)

6.2.1. Dimensão produto

48. O mercado de transporte marítimo regular de contêineres já foi analisado pelo Cade²⁸ e pela Comissão Europeia²⁹ em diversas oportunidades.

49. No âmbito do Ato de Concentração 08012.008256/2005-51 (Requerentes: TUI AG e CP Ships Limited), o Parecer³⁰ da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (“SEAE”) teceu as seguintes considerações:

Os serviços de transportes marítimos de contêineres envolvem o carregamento de mercadorias por contêiner (caixa de tamanho industrial padronizado) em navios especialmente equipados para isso, chamados “full-container”, que fornecem um serviço fixo entre portos determinados, ou seja, atuam de forma regular em rotas preestabelecidas.

Diferentemente, o transporte marítimo de cargas soltas utiliza navios convencionais, chamados de “break bulk”, que atuam de forma irregular, sem percorrer rotas ou escalas predeterminadas. Dessa forma, os serviços de transporte marítimo de contêineres constituem um mercado de produto

²⁸ Vide, por exemplo, os Atos de Concentração 08700.005648/2020-49 (Requerentes: MSC Mediterranean Shipping Company S.A., Hapag-Lloyd AG e Ocean Network Express Pte. Ltd.), 08700.002724/2020-64 (Requerentes: Maersk Line A/S e MSC Mediterranean Shipping Company S.A.), 08700.001606/2017-33 (Requerentes: CMA CGM S.A., Hamburg Südamerikanische DampfschiffahrtsGesellschaft KG e Nile Dutch AfricaLine BV), 08700.006229/2016-48 (Requerentes: Hapag-Lloyd AG e United Arab Shipping Company S.A.G), 08700.004360/2016-71 (Requerentes: Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts Gesellschaft KG e CMA CGM S.A.), 08700.006612/2014-34 (Requerentes: CSAV S.A. e Hapag-Lloyd AG.) e 08012.008256/2005-51 (Requerentes: TUI AG e CP Ships Limited) entre outros.

²⁹ Casos M.8120 Hapag Lloyd/UASC, M.7908 CMA CGM/NOL, M. 7268 CSAV/HGV/Kühne Maritime/Hapag-Lloyd e M. 5450 Kühne/HGV/TUI/Hapag-Lloyd, entre outros.

³⁰ Parecer 06444/2005/RJ – COGAM/SEAE/MF, de 11/11/2005 (processo 08012.008256/2005-51, Volume 3, SEI 0223438, páginas 88 a 98).

específico e, além de não estar abrangido na presente operação, não pode ser considerado substituto dos serviços do tipo “full container”. O transporte marítimo de cargas utiliza navios construídos especificamente para o propósito de carregar produtos homogêneos tais como commodities secas e não-embaladas (carvão, minério de ferro, grãos, por exemplo) ou commodities líquidas (tais como petróleo, gases ou produtos químicos liquefeitos).

50. A jurisprudência nacional e internacional tem analisado esse mercado considerando a possibilidade de segmentá-lo, ainda, entre o transporte de contêineres refrigerados e não refrigerados. No entanto, esse cenário é considerado apenas nas rotas em que a representatividade do percentual de contêineres refrigerados transportados exceder 10% do total de contêineres transportados (refrigerados e não refrigerados). Nesses casos, os precedentes do Cade analisaram o mercado de transporte de contêineres não refrigerados como um segmento e o mercado de transporte de contêineres refrigerados como outro segmento.

51. Por outro lado, nas rotas em que o percentual de contêineres refrigerados transportados excede 10% do total de contêineres transportados, a Comissão Europeia costuma apenas analisar um segmento de contêineres refrigerados em separado do mercado de contêineres refrigerados e não refrigerados – ou seja, sem segmentar um mercado específico para contêineres não refrigerados.

52. Para a presente análise, considerando-se que não há sobreposições horizontais neste mercado, não é necessário distinguir quais tipos de cargas (refrigeradas ou não refrigeradas) são transportadas. Serão considerados, para análise das integrações verticais decorrentes da Operação, na dimensão produto cargas containerizadas transportadas pela MSC com origem e destino nos portos brasileiros.

6.2.2. Dimensão geográfica

53. Os precedentes nacionais e internacionais³¹ restringem a dimensão geográfica do mercado relevante de transporte marítimo regular de contêineres à rota do serviço. As rotas de atuação de uma armadora são definidas pelas próprias companhias, que determinam os portos de origem e destino e as paradas entre eles. Os portos intermediários onde as empresas param ao longo da rota são variáveis: se a rota tem como destino final o Brasil, a empresa pode realizar paradas em um ou mais portos

³¹ Precedentes nacionais: Atos de Concentração: 08700.005648/2020-49 (Requerentes: MSC Mediterranean Shipping Company S.A., Hapag-Lloyd AG e Ocean Network Express Pte. Ltd.), 08700.002724/2020-64 (Requerentes: Maersk Line A/S e MSC Mediterranean Shipping Company S.A.), 08700.001606/2017-33 (Requerentes: CMA CGM S.A., Hamburg Südamerikanische DampfschiffahrtsGesellschaft KG e Nile Dutch AfricaLine BV), 08700.006229/2016-48 (Requerentes: Hapag-Lloyd AG e United Arab Shipping Company S.A.G), 08700.004360/2016-71 (Requerentes: Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts Gesellschaft KG e CMA CGM S.A.), 08700.006612/2014-34 (Requerentes: CSAV S.A. e Hapag-Lloyd AG.) e 08012.008256/2005-51 (Requerentes: TUI AG e CP Ships Limited) entre outros. Precedentes internacionais: Casos M.8120 Hapag Lloyd/UASC, M.7908 CMA CGM/NOL, M. 7268 CSAV/HGV/Kühne Maritime/Hapag-Lloyd e M. 5450 Kühne/HGV/TUI/Hapag-Lloyd, entre outros.

ao longo da costa brasileira distintos de outra empresa que opere a mesma rota, para fins de definição do mercado geográfico em que essas empresas atuam.

54. Considera-se ainda cada direção da rota (exportação ou importação) como um mercado distinto, pois algumas pequenas empresas podem atuar apenas em uma das duas direções, ou seja, as estruturas de oferta diferem entre os dois mercados (mercado de importação e mercado de exportação).

55. A MSC atua em diversas rotas no mercado de transporte marítimo internacional de contêineres, tanto nos sentidos exportação quanto importação, a saber:

Figura 2 - Rotas de atuação da MSC no transporte marítimo de contêineres (longo curso) de e para o Brasil

Rotas do Brasil (ECSA) – Exportações e Importações	Grupo MSC
1. CAM/CAR (América Central e Caribe)	✓
2. FEA (Ásia Oriental)	✓
3. ISC (Subcontinente Indiano)	
4. MEA (Oriente Médio)	
5. MED (Mediterrâneo)	✓
6. N.EUR (Norte da Europa)	✓
7. NAM (América do Norte)	✓
8. OCE (Oceania)	
9. SAF (Costa Sul da África)	✓
10. WCSA (Costa Oeste da América do Sul)	
11. WAF (Costa Oeste da África)	
12. EAF (Costa Leste da África)	

Fonte: Formulário de Notificação³².

56. A delimitação geográfica por rota, contudo, apesar de ser coerente para a análise de concentrações horizontais no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, não é suficiente quando a operação resulta também em integrações verticais. Mercados *upstream* ou *downstream* ao mercado de transporte de contêineres não necessariamente estão limitados a uma rota. Serviços de movimentação de carga em determinado terminal de contêineres, por exemplo, podem ser prestados para a mesma empresa em diversas rotas que utilizem aquele porto como escala. Da mesma

³² A MSC esclarece que atua nas rotas destacadas no transporte marítimo regular de contêineres realizado tanto (i) individualmente pela MSC, quanto (ii) por meio de acordos operacionais com outras empresas de navegação. A MSC destaca que não possui atuação direta da costa brasileira para as regiões ISC, MEA, OCE, WCSA, WAF e EAF. Nessas rotas, a MSC atua apenas por meio de *transshipment*, ou seja, por meio de escala, feitos de forma individual pela MSC ou por meio de acordos com outras empresas de navegação.

forma, serviços de *feeder* podem servir de transbordo de contêineres provenientes, ou com destino, a diversas rotas internacionais.

57. No presente caso, e ausentes sobreposições horizontais no mercado de transporte marítimo de contêineres (longo curso), a análise da possibilidade de fechamento de mercado levará em consideração a relevância das Requerentes no mercado de transporte marítimo regular de contêineres limitado, na dimensão geográfica, à área em que o mercado *upstream/downstream* é afetado, uma vez que a relevância dos *players* em determinada rota não é suficiente para ilustrar sua relevância como clientes de determinado mercado em uma localidade específica.

58. Tendo isso em vista, para as análises verticais que envolvam o mercado de transporte marítimo de contêineres (longo curso) será verificada a relevância da MSC nas localidades em que ela preste qualquer dos serviços integrados.

59. Para aferir os efeitos verticais na integração com serviços de cabotagem, levar-se-á em consideração o volume total transportado pela MSC desde a Costa Leste da América do Sul (ECSA³³ ou SAEC³⁴) para outras áreas do mundo e a volta para este continente, sem distinção específica por rota do serviço, de um lado, e a oferta nacional de serviços de cabotagem, de outro.

60. No que diz respeito à integração da navegação de longo curso com os serviços de movimentação de cargas containerizadas nos terminais portuários, será verificada a relevância da MSC no estado do Espírito Santo (Porto de Vitória).

6.3. Navegação de cabotagem

6.3.1. Dimensão produto

61. A MSC aduz que a cabotagem é a navegação realizada entre portos ou pontos do território brasileiro utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores; e que, no caso do Brasil, pode abranger ainda portos de países próximos (grande cabotagem) com base nos acordos de livre comércio e de união aduaneira.

62. Informa que os navios da Log-In possuem estrutura para transportar quaisquer tipos de cargas nos serviços de cabotagem, não havendo distinção em relação aos tipos de mercadorias, desde que possam ser acondicionadas em contêineres standard, *reefer* ou *flat rack*³⁵.

³³ East Coast South America (ECSA).

³⁴ South America East Coast – SAEC.

³⁵ Contêiner standard, também chamado de contêiner Dry Box 20': Contêiner de 20 pés usado para cargas secas, que não requerem controle de meio ambiente quando em trânsito; muito usado para transportar alimentos, roupas, móveis etc. Contêiner reefer: contêiner refrigerado, utilizado para o transporte de cargas perecíveis que precisam estar acondicionadas sob temperaturas controladas e constantes; os contêineres Reefers da Log-In têm 40 pés. Disponível em <https://www.loginlogistica.com.br/conteiner>, acesso em 22/05/2022. Contêiner *flat rack*:

63. No seu entendimento, apesar de a Log-In ser um dos únicos *players* no mercado de cabotagem atualmente no Brasil, este mercado sofre forte pressão competitiva de outros modais de transporte, como transporte rodoviário, ferroviário, aéreo, dentre outros. Complementa:

Nesse sentido, apesar de a participação da Log-In ser superior a 20% em cabotagem, em 2019, o Brasil movimentou 61% de suas cargas por meio das rodovias. No mesmo período, 21% das cargas seguiram pelo modal ferroviário, 12% por cabotagem, 4% por dutos, 2% por hidrovias e menos de 1% pelo modal aéreo, sendo a Operação, portanto, incapaz de suscitar quaisquer preocupações quanto a limitações significativas à livre concorrência.

64. A Log-In oferta serviços de cabotagem para diferentes rotas, a saber:

- **Serviço Atlântico Sul (SAS):** rota regular e semanal entre Brasil e Argentina, operado em VSA (com a Mercosul Line)³⁶, passando pelos portos de Rio Grande, Itajaí, Santos, Suape, Pecém e Salvador;
- **Serviço Amazonas (SAM):** rota regular e semanal entre o Sul e Norte do País, operado em VSA (com a Mercosul Line)³⁷, passando pelos portos de Manaus, Suape, Santos, Itajaí, Paranaguá, Itaguaí e Pecém;
- **Serviço Shuttle Rio (SSR):** rota regular e semanal, operado individualmente, entre os portos do Rio de Janeiro, Vitória e Santos;
- **Serviço Shuttle Feeder (Feeder MSC):** rota regular e semanal, operado individualmente, entre os portos do Rio de Janeiro e Vitória³⁸.

65. A figura abaixo ilustra os três primeiros serviços acima citados:

podendo ser de 20 pés ou de 40 pés, é um tipo de contêiner muito utilizado para o transporte de cargas que excedem o tamanho e peso de outros modelos de containers; este modelo é planejado para transportar cargas em grandes dimensões e com peso extra, por isso ele não possui o teto e as laterais. Disponível em <https://www.fazcomex.com.br/comex/conheca-os-tipos-de-containers/>, acesso em 22/05/2022. A Log-In atua com o Flat Rack 40'.

³⁶ Os *Vessel Sharing Agreements* ("VSAs"), de forma geral, preveem que as empresas participantes (armadores) contribuam com navios próprios para operar determinada rota e, em troca, recebam parte dos *slots* de cada navio que opera no VSA, na mesma proporção da capacidade contribuída em relação à capacidade total do VSA. Há, também, outro tipo de arranjo, que é o *Slot Charter Agreement* ("SCA"), um tipo de contrato comum no mercado de transporte marítimo regular de contêineres que prevê o aluguel de espaços que estão ociosos no navio de um concorrente, em determinada rota, permitindo que um transportador opere determinada rota sem necessariamente operar um navio próprio (isto é, apenas alugando *slots* ociosos em navios de terceiros). Ambos serão vistos com mais detalhes em seção posterior deste parecer.

³⁷ Nestas duas primeiras rotas, como se verá adiante, a Log-In opera em *Vessel Sharing Agreement* (VSA) com outra empresa de cabotagem, a Mercosul Line: o serviço SAS (Atlântico Sul) é chamado de "Plata" pela Mercosul; e o serviço SAM (Amazonas), de "Braco".

³⁸ Este serviço, por força contratual, é prestado exclusivamente para atender às demandas da MSC.

Figura 3 - Serviços de cabotagem prestados pela Log-In



Serviços de cabotagem ofertados pela Log-In: SAS (linha azul clara), SAM (linha laranja) e SSR (linha azul escura). Fonte: site da empresa³⁹.

66. O mercado de cabotagem foi analisado pelo Cade no AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud). Definiu-se, na ocasião, o mercado de cabotagem como o transporte de mercadorias entre duas localidades dentro de um país, ou seja, conexões exclusivamente nacionais. A cabotagem pode ser feita tanto em navios porta-contêineres, embarcações para carga geral, embarcações para granéis líquidos/gasosos, e granéis sólidos; sendo que a cabotagem para contêineres representou (em 2017), segundo as então requerentes (Maersk/Hamburg Sud), 7% do mercado de cabotagem⁴⁰. Neste precedente não foi necessária uma definição precisa do mercado na dimensão produto, tendo em vista a ausência de sobreposições horizontais, e tampouco se aprofundou a questão da rivalidade entre a cabotagem e eventuais outros modais de transporte⁴¹.

³⁹ Disponível em <https://www.loginlogistica.com.br/mapa-de-atuacao>, acesso em 08/04/2022.

⁴⁰ Anexo ao Parecer 23/2017/CGAA3/SGA1/Cade (SEI 0390021).

⁴¹ Uma vez que o Grupo Maersk pretendia desinvestir a Mercosul Line Navegação, passando a atuar no mercado de cabotagem apenas por meio da Aliança Navegação e Logística, eliminando-se naquela operação, portanto, a concentração horizontal neste mercado: "Eliminada a concentração horizontal, importa verificar apenas os efeitos

67. A Lei 9.432/1997⁴² definiu a navegação de cabotagem como a “realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores”, e a navegação interior como a “realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional”. Segundo o BNDES, navegação interior é a navegação em canais, rios, lagoas, enseadas, baías e angra, e pode transportar cargas, passageiros ou ser mista⁴³.

68. No AC 08700.006551/2016-77 (Requerentes: Hidrovias do Brasil S/A e Log-In Logística Intermodal S/A), analisado sob o rito sumário e cujo objeto era a aquisição, pela Hidrovias, de duas embarcações da Log-In (e respectivos direitos e obrigações comerciais) destinadas à prestação de serviços de transporte marítimo e fluvial de bauxita a granel entre dois portos no Estado do Pará, entendeu-se que a Operação não ensejava uma sobreposição horizontal entre as Partes, uma vez que a Hidrovias atuava no transporte de navegação interior, enquanto os ativos envolvidos na Operação integravam o segmento de transporte de carga por cabotagem⁴⁴.

69. No que diz respeito às ofertantes de serviços de cabotagem, ressalta-se que nota técnica elaborada pelo Departamento de Estudos Econômicos do Cade – Nota Técnica 9/2018/DEE/CADE (SEI 0437375)⁴⁵ -, trouxe dados da Antaq que indicavam a existência de 42 (quarenta e duas) empresas registradas como prestadoras de serviços de cabotagem em 2017 (§10 da NT e Tabela 01). Entretanto, como visto nos precedentes anteriormente mencionados, muitas dessas empresas citadas são especializadas no transporte de outros tipos de cargas (Transpetro/Petrobrás, Elcano, Hidrovias do Brasil, Norsul, Zemax, Lyra etc.)⁴⁶. E, considerando-se a especialização das empresas no

verticais decorrentes da operação no mercado de cabotagem. Nesse cenário, uma vez que os mercados verticalmente relacionados dizem respeito a serviços de terminais portuários de contêineres e manutenção e reparo de contêineres, são relevantes para a análise os dados do mercado de cabotagem definido na dimensão produto de forma mais restrita, considerando apenas o transporte de contêineres nesse modal, sem incluir supostos concorrentes do mercado de transporte rodoviário.” (SEI 0390021).

⁴² Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário: art. 2º, incisos IX e X; disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19432.htm, acesso em 25/03/2022.

⁴³ Disponível em https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15380/3/BS47_NavegacaoInterior_P.pdf, acesso em 25/03/2022. O documento ainda menciona diferentes nomenclaturas para o uso de hidrovias no transporte de cargas: “Navegação por vias interiores: transporte longitudinal de mercadorias entre instalações portuárias localizadas em rios, lagoas e lagos, com trajeto estritamente hidroviário. Pode ser de percurso estadual, interestadual ou internacional. A navegação interior internacional compreende o transporte de mercadorias realizado entre instalações portuárias do Brasil e dos países vizinhos, quando estes integram vias interiores comuns. Navegação de longo curso em vias interiores: o percurso se dá parcialmente em águas interiores das regiões hidrográficas Amazônica, do Tocantins-Araguaia e do Atlântico Sul, considerando a delimitação definida pela linha de base reta (Decreto 8.400, de 4 de fevereiro de 2015). Navegação de cabotagem em vias interiores: cabotagem em que o percurso se dá parcialmente em águas interiores das regiões hidrográficas Amazônica, do Tocantins-Araguaia e do Atlântico Sul, a partir da linha de base reta (Decreto 8.400/2015).”

⁴⁴ Parecer 276/2016/CGAA5/SGA1/SG (SEI 0250484).

⁴⁵ Nota técnica 9/2018/DEE/CADE (NT/DEE) que analisou os impactos da Resolução 01/2015-ANTAQ, a respeito dos novos critérios para o afretamento de embarcações, sobre o mercado de cabotagem, dentre outros.

⁴⁶ Só a Transpetro e Petrobrás, do grupo Petrobrás, responderiam por 54,77% da capacidade de carga da navegação de cabotagem no Brasil; a Lyra tem apenas um navio graneleiro de grande capacidade; a empresa Chibatão atua

transporte de diferentes tipos de produtos, Mercosul, Aliança e Log-In são as empresas que dominam o transporte de cabotagem ao longo da costa brasileira quando se trata de carga containerizada e não containerizada⁴⁷.

70. De toda forma, ao longo da instrução do Ato de Concentração em tela, a SG questionou aos armadores e embarcadores quais empresas ofertam o serviço de *feeder*/cabotagem no transporte de contêineres e/ou foram efetivamente contratadas por eles, tendo sido identificadas apenas as empresas Log-In Logística Intermodal S.A., Aliança Navegação e Logística, e Mercosul Line Navegação e Logística Ltda. Isto é, para os armadores e clientes (embarcadores), o transporte marítimo pela costa brasileira conta apenas com essas três ofertantes. Nesta mesma linha, a Mercosul Line (SEI 1007282) informa que há outras empresas habilitadas a prestarem serviços de cabotagem⁴⁸, mas que, no tipo de carga containerizada, as três empresas são as únicas conhecidas a prestar serviços⁴⁹.

71. Tal como no precedente AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), tendo em vista que não há sobreposição horizontal decorrente da Operação em epígrafe, a SG entende que não se faz necessária uma definição precisa da dimensão produto do mercado de cabotagem. Importa verificar o mercado de cabotagem associado aos seus mercados verticalmente relacionados - transporte marítimo de contêineres, serviços de terminais portuários de movimentação de contêineres e manutenção e reparo de contêineres –, de modo que, para tanto, é relevante a análise do mercado de cabotagem em sua definição na dimensão produto de forma mais restrita, considerando apenas o transporte de contêineres nesse modal, sem incluir a cabotagem de outros tipos de produtos e supostos concorrentes do mercado de transporte rodoviário, hidroviário, ou de outros modais.

principalmente na região de Manaus e não conta com navios de grande porte; a Flumar é especializada em granéis líquidos e produtos químicos; Elcano e Norsul detêm somente navios graneleiros de grande porte, assim como a Hidrovias do Brasil que também possui somente navios graneleiros de grande porte e atua especificamente nas regiões do Pará e regiões Centro-Oeste e Sul do Brasil interligando com portos do Uruguai e da Argentina (NT/DEE, §§ 12, 14 e 18).

⁴⁷ §19 da NT/DEE.

⁴⁸ Complementa a Mercosul: “*Por outro lado, há outras empresas nacionais que realizam o transporte fluvial nas regiões Norte - Amazonas (como as empresas Chibatão e Bertolini), Centro Oeste e Sul (Lagoa dos Patos). A empresa Norsul também realiza serviços de cabotagem entre o porto do Rio e porto do Açú, com cargas break bulk. As empresas Flumar, Hidrovias, Elcano, TransPetro também operam na navegação de cabotagem, porém em outros seguimentos [sic].*”.

⁴⁹ No AC 08700.003043/2019-80 (Requerentes: Cia de Navegação Norsul e Ultrana International S.A.) analisou-se a integração vertical entre os mercados de afretamento de embarcações pela Ultrana (*upstream*) e o transporte marítimo de cabotagem pela Norsul (*downstream*), mas relativamente a outros tipos de cargas e mercadorias transportadas pela Norsul: “*carga a granel (carga transportada sem embalagem e em grandes quantidades, como grãos e sementes) e neogranel (carregamento homogêneo de mercadoria que não exige um acondicionamento específico e que pode ser transportado em lotes, como veículos, por exemplo), carga geral, carga de projeto e carga líquida/química*”. Na ocasião, foram identificados outros concorrentes da Norsul na estrutura de oferta – Petrobrás, Transpetro, Elcano, Flumar, Posidonia, Xemax etc. -, dentre os quais não estavam Log-In, Aliança e Mercosul (Parecer 207/2019/CGAA5/SGA1/SG - SEI 0633460).

72. Além disso, a MSC argumenta que a integração vertical com a navegação de longo curso (transporte marítimo de contêineres) se daria exclusivamente com o segmento do serviço de *feeder*, que se utiliza de embarcações de pequeno porte para transportar cargas oriundas de navios que realizam o transporte internacional e que não têm autorização e nem o porte requerido para prestar serviços de cabotagem, até descarregá-las em um porto nacional ou destiná-las a outros portos nacionais⁵⁰. Nesta qualidade, *feeder* é um serviço complementar ao transporte marítimo de longo curso.

73. Esclarece, ainda, que a maior diferença entre a cabotagem e o *feeder* diz respeito ao tipo de cliente:

Enquanto os clientes da cabotagem *stricto sensu* são majoritariamente formados por empresas, estabelecimentos comerciais e indústrias que utilizam o serviço para distribuir mercadorias para o mercado interno, os clientes de *feeder* são formados basicamente por empresas de navegação de longo curso que não têm bandeira (autorização) para transitar livremente entre portos nacionais. Nesse sentido, operacionalmente não há diferenciação com relação ao transporte das cargas que podem ser igualmente transportadas pelos navios das empresas de cabotagem sem distinção.

74. Segundo a Maersk⁵¹, o cliente do transporte de longo curso pode ou não contratar com o armador (transporte marítimo regular de contêineres) outros serviços integrados (transporte rodoviário, armazenagem etc.), caso este também atue como integrador logístico. Entretanto, esclarece que os serviços de *feeder* e cabotagem são distintos e contratados por diferentes clientes (SEI 1012209):

Isso porque o *feeder* é o transporte, entre portos localizados dentro do país, de carga oriunda de navegação de longo curso, mas que ainda não foi nacionalizada. No caso do *feeder*, a contratação se dá diretamente pelo armador junto a uma empresa local que preste tais serviços.

Já o serviço de cabotagem, é exclusivamente contratado pelo cliente, e tem como objeto cargas que já foram nacionalizadas e são levadas de um porto a outro dentro do país, como uma alternativa ao transporte rodoviário.

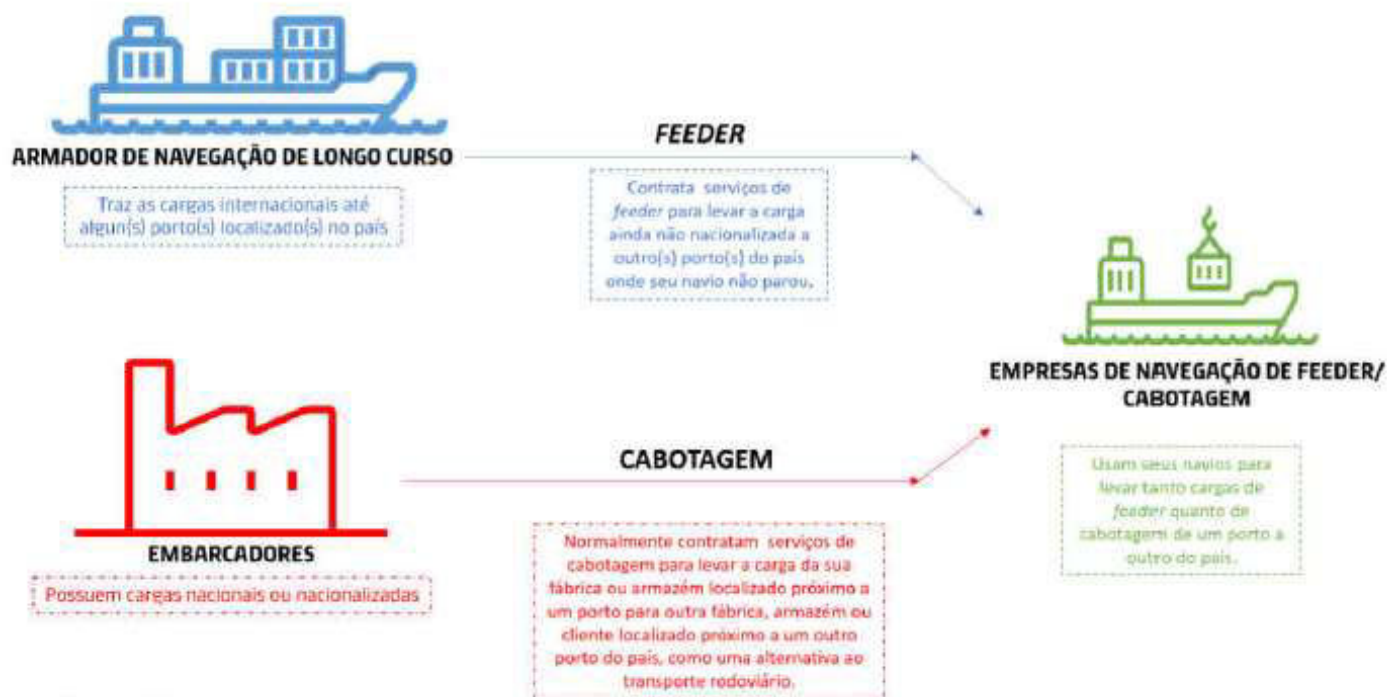
75. Na linha do defendido pela MSC, a Maersk entende que o transporte marítimo regular de contêineres (longo curso) apenas possui relação vertical com os serviços de *feeder* (contratado diretamente pelo armador para fazer a carga internacional – não nacionalizada - chegar ao destino final contratado pelo embarcador), e não com a cabotagem (que é o transporte de cargas nacionais ou já nacionalizadas, contratadas diretamente pelo cliente embarcador para transitar a carga entre dois

⁵⁰ Complementa a MSC: “O *feeder* também pode se restringir ao serviço *transshipment*, que consiste no embarque da carga de um navio de transporte internacional não diretamente para o porto onde a carga será distribuída, mas para um porto intermediário, onde os serviços alfandegários são realizados para, em seguida, a carga ser transferida para outro navio de cabotagem por meio do qual será levada até o destino final.”.

⁵¹ Empresa atuante no transporte marítimo de longo curso (armador).

pontos distintos exclusivamente em território nacional). A figura abaixo ilustra esta dinâmica:

Figura 4 - Diferenças entre os serviços de *feeder* e de cabotagem



Fonte: resposta da Maersk ao Ofício 9465/2021 (SEI 1012209).

76. Não obstante esta diferenciação de contratante (armador/embarcador) pelo lado da demanda, as empresas brasileiras atuantes na navegação de cabotagem – Log-In, Aliança e Mercosul – atuam em ambos os serviços de *feeder* e de cabotagem, tanto para destinos nacionais quanto para destinos do Mercosul (grande cabotagem). As empresas utilizam-se dos mesmos equipamentos (embarcações) para a prestação desses serviços, de modo que a eventual ampliação da oferta de *slots*⁵² de *feeder* (serviço ao armador) implica a diminuição de oferta de *slots* de cabotagem (serviço ao embarcador), e vice-versa. Segundo a MSC:

No entanto, não há diferenças entre os serviços prestados pela Log-In em relação à cabotagem e ao *feeder*, considerando os atributos técnicos dos navios ou à capacidade de carga, exceto pelos termos contratuais estabelecidos com cada cliente. Ademais, não há diferenças quanto aos itinerários e horários pré-definidos, de forma que os dois serviços são regulares.

77. Ao fim e ao cabo, portanto, a relação vertical entre a demanda da MSC e a oferta de cabotagem pela Log-In poderá produzir efeitos não apenas no serviço de

⁵² Espaços para alocação de contêineres nas embarcações.

feeder aos armadores internacionais, como poderá afetar, a depender do grau de integração dos serviços no cenário pós-Operação, a oferta de cabotagem a clientes nacionais. Por isso, de forma conservadora, a SG analisará as relações verticais decorrentes da Operação, no que tange à oferta de cabotagem, sob duas óticas:

- oferta de *feeder* aos armadores; e
- oferta de navegação de cabotagem *lato sensu* (incluindo cabotagem, *feeder* e serviços ao Mercosul).

6.3.2. Dimensão geográfica

78. Segundo a MSC, a Log-In presta o serviço de cabotagem dentro do Brasil e na rota Atlântico-Sul, abrangendo a Argentina.

79. Destaca que, na dimensão geográfica, o transporte por cabotagem já foi considerado como nacional, com a inclusão adicional da Argentina e Uruguai devido à relação comercial entre os países do Mercosul, a proximidade geográfica entre os países, e os acordos bilaterais entre Brasil e Argentina e entre Brasil e Uruguai⁵³.

80. A Comissão Europeia já segmentou o mercado de transporte marítimo de curto curso considerando as rotas em que cada Requerente atua⁵⁴.

81. No AC 08700.006750/2017-66 (Mercosul/Log-In), referente à formação de um VSA para operação de um serviço regular e semanal de cabotagem de carga containerizada, a SG teceu considerações sobre possíveis segmentações dos serviços conforme a distância a ser percorrida e no espaço de navegação, *in verbis*:

A navegação de cabotagem é a denominação que se dá ao transporte interno de cargas no modal aquaviário, ou seja, trata-se do transporte de mercadorias nacionais ou nacionalizadas entre portos marítimos ou fluviais de um mesmo país. Ao longo do tempo, com os acordos internacionais de livre comércio, a abrangência da navegação de cabotagem foi ampliada para incluir países próximos ou de um mesmo bloco econômico. Com isso, passou-se a distinguir dois tipos de cabotagem com base no espaço de navegação:

Grande Cabotagem - entende-se a navegação feita entre portos de um mesmo país que, devido à distância entre esses portos, requeiram que os

⁵³ Acordos, complementa, “por meio dos quais se restringiu o transporte marítimo de cargas entre os dois países para navios de bandeira brasileira e argentina e uruguaia, respectivamente, permitindo que os navios que ofertam o serviço de cabotagem no Brasil possam também transportar cargas para Argentina e Uruguai.”

⁵⁴ Case COMP/M.7523 - CMA CGM/OPDR: “(...) In its decisional practice, the Commission has analysed cases involving short-sea container shipping, which can potentially be distinguished (a) from deep sea container shipping (i.e. deep sea shipping); (b) from bulk shipping (i.e. non-containerised shipping); and (c) from Ro-Ro shipping. Further possible delineations can be made between liner (scheduled services) and charter, tramp or specialised transport services (ad hoc services), as well as reefer and non-reefer services (i.e. refrigerated or not) (...) In terms of the geographic size of the container shipping market, the Commission considered in its past practice a distinction on the basis of single trades, defined by the range of ports which are served at both ends of the service.”. Disponível em https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7523_985_2.pdf, acesso em 29/03/2022.

navios se afastem da costa, tendo muitas vezes que navegar em alto-mar (além das 12 milhas marítimas da costa), podendo incluir portos de países próximos. No caso brasileiro, com base em acordos de livre comércio e de união aduaneira, a Grande Cabotagem pode incluir portos da Venezuela, Guianas, Uruguai, Argentina e Chile. A Marinha Brasileira adota tecnicamente esta definição, embora não esteja totalmente regulada no ordenamento jurídico. As Requerentes operam rotas de cabotagem que envolvem portos de alguns desses países. A rota prevista no presente VSA, por exemplo, inclui o porto de Buenos Aires e Montevideú (restrito à Log-In). As Requerentes afirmam ter autorização para tal, cujo fundamento encontra-se no documento sobre “Tratados e informações adicionais sobre os acordos bilaterais” da ANTAQ que permite a inclusão de países com os quais o Brasil possui tratados bilaterais nas rotas de cabotagem, considerando que, por exemplo, *“somente navios de bandeira brasileira ou argentina podem transportar mercadorias entre Brasil e Argentina, somente navios de bandeira brasileira ou uruguaia podem transportar mercadorias entre Brasil e Uruguai, somente navios de bandeira brasileira ou chilena podem transportar mercadorias entre Brasil e Chile”*.

Pequena Cabotagem - entende-se a navegação mercante entre portos afastados no máximo 250 milhas um do outro e dentro de 12 milhas da costa, sem ultrapassar, portanto, os limites da costa marítima de um país. A navegação de Pequena Cabotagem ou simplesmente Cabotagem também é denominada no meio marítimo de Navegação Doméstica (mercado interno) pelo fato de transportar mercadorias nacionais ou nacionalizadas.

82. Na análise geográfica do aludido precedente, a SG considerou o mercado como nacional, incluindo os portos de Buenos Aires e Montevideo, para os quais Mercosul e Log-In possuíam serviços.

83. Já no AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), em vista da ausência de sobreposições horizontais, a definição geográfica foi deixada em aberto.

84. Em semelhança ao precedente Maersk/Hamburg Sud, ausentes sobreposições horizontais no mercado de cabotagem no presente caso, a definição precisa da dimensão geográfica pode ser deixada em aberto. A SG analisará as integrações verticais considerando as participações de MSC (terminais portuários em Navegantes/SC, Rio de Janeiro/RJ e Santos/SP) e Log-In (terminal portuários em Vila Velha/ES) tanto em âmbito nacional quanto em cenários mais restritos, de acordo com a dimensão geográfica do mercado verticalmente relacionado ao de cabotagem:

(i) na relação vertical com os serviços de terminais portuários nos seguintes cenários:

- Em SC, cenário-base: Portos de Itajaí, Navegantes e Itapoá;
- Em SC, cenário-ampliado: Portos de Santa Catarina;
- Em SP, Complexo portuário de Santos/SP;
- Em RJ, Portos do Rio de Janeiro;

- EM ES, Portos do Espírito Santo;
- (ii) na relação vertical com os serviços de manutenção e reparo de contêineres:
- Complexo portuário de Santos/SP;
 - Rio Grande/RS;
 - Navegantes/SC;
 - Rio de Janeiro/RJ;
 - Vila Velha/ES.

6.4. Serviços de terminais portuários de contêineres

6.4.1. Dimensão produto

6.4.1.1. Introdução

85. Os serviços de terminais de contêineres constituem insumo para ambos os mercados de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, tratando-se, portanto, de mercado *upstream* (a montante). Ambas as empresas envolvidas na Operação atuam nos mercados de serviços portuários.

86. A MSC informa que a Terminal Investment Limited Holding SA (“TIL Holding” ou “TIL”)⁵⁵, empresa atualmente controlada conjuntamente pela MSC Holding S.A. e pela Global Infrastructure Partners (GIP), oferta serviços de terminais portuários no Brasil por meio das seguintes empresas:

- **Multi-Rio:** Multi-Rio Operações Portuárias – Rio de Janeiro (RJ), através de sociedade em conta de participação com a Multi-Rio Operações Portuárias S.A., que explora o equivalente a cerca de 50% da infraestrutura deste terminal⁵⁶;
- **Portonave:** Portuários de Navegantes – Navegantes (SC)⁵⁷;
- **BTP Santos:** Brasil Terminal Portuário – Santos (SP), através de *joint venture*⁵⁸ com participação do Grupo Maersk, esta por meio da APM Terminals.

⁵⁵ Recentemente a MSC, por meio de sua subsidiária integral Terminal Holding Limited S.à.r.l. (“THL”), aumentou a sua participação acionária na TIL Holding, passando a deter 67,3275% do capital social (AC 08700.002505/2021-66, Parecer 221/2021/CGAA5/SGA1/SG – SEI 0916360). Operação análoga de aumento de participação acionária foi analisada pelo Cade no AC 08700.001482/2019-58.

⁵⁶ Transação analisada pelo Cade no AC 08700.005868/2017-77 (Multi-Rio/TIL).

⁵⁷ Transação de aumento de participação, mediante aquisição de controle unitário, analisada pelo Cade nos AC 08700.003956/2017-34 (TIL/Portonave).

⁵⁸ Vide Processo nº 08012.007395/2010-24.

87. Já a Log-In, complementa, opera um único terminal:
- **TVV:** Terminal de Vila Velha S.A. (“TVV”), localizado no Estado do Espírito Santo.

88. Serviços portuários consistem em serviços prestados por operadores portuários e são compostos por duas atividades principais: (i) a movimentação de cargas; e (ii) o armazenamento de cargas que aguardam desembarço aduaneiro. Além disso, cada um desses serviços pode ser segmentado de acordo com o tipo de carga movimentada ou armazenada, como por exemplo, contêineres, carga líquida e carga à granel, conforme panorama exposto a seguir.

6.4.1.2. Considerações iniciais sobre os serviços portuários

89. Como dito, MSC e Log-In atuam como armadores no transporte de contêineres – a primeira no transporte marítimo regular de contêineres de longo curso (transoceânico) e a segunda no transporte de contêineres nacional por meio de cabotagem.

90. Conforme definido anteriormente por esta SG no Processo administrativo 08012.001518/2006-37, Nota Técnica 310/2014/SG-Cade⁵⁹ (“NT 310/2014”):

O Armador é responsável pelo transporte marítimo e entrega da carga no porto de destino. Trabalha em determinadas linhas marítimas e é o responsável, embora não necessariamente executor, pela retirada do contêiner do navio e posicionamento sobre o meio de transporte utilizado pelo operador portuário para receber contêineres⁶⁰.

91. MSC e Log-In também atuam como operadores portuários, cujas atividades também foram descritas na nota técnica mencionada:

O Operador Portuário é pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operações portuárias, constituídas pela movimentação de passageiros ou a movimentação e armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado. Os Operadores Portuários são os arrendatários (concessionários) dos terminais

⁵⁹ PA 08012.001518/2006-37, Representante: Marimex Despachos Transportes e Serviços Ltda., Representada: Rodrimar S/A Transportes, Equipamentos Industriais e Armazéns Gerais. Nota Técnica 310, de 07/10/2014, da Superintendência-Geral do Cade (p. 2545-2607 do processo físico e 88-150 do Volume de Processo 11 – SEI 0025869).

⁶⁰ Complemento da NT 310/2014: “36. Dentro da operação do comércio marítimo, o Armador é contratado, quando o contrato comercial for celebrado pela cláusula FOB, pelo importador, que indica o porto de destino, mas não o terminal portuário a ser utilizado. Os contratos de transporte marítimo obedecem às regras convencionalmente estabelecidas nos contratos do tipo liner terms, segundo as quais as atividades de estiva da carga nos navios, o transporte marítimo e a descarga nos portos de destino constituem obrigações dos Armadores. 37. Entretanto, como a obrigação do transporte marítimo somente se encerra com a entrega da carga, o Armador contrata o Operador Portuário para realizar a movimentação horizontal - última milha - entre o berço onde o navio atraca e o portão do terminal, onde o dono da carga ou seu consignatário receberão a carga, aperfeiçoando o contrato de transporte marítimo.”.

portuários localizados na zona primária dos Portos Organizados quando estes não permanecem sob administração das Companhias de Docas⁶¹.

São responsáveis pela operação de carregamento e descarga dos navios, assim como pelo recebimento e entrega da carga no local de armazenagem.

Na operação com contêineres, a atividade de um terminal portuário envolve a movimentação vertical (do convés ou porão do navio ao seu costado) e horizontal (movimentação em terra, do costado do navio ao portão do terminal).

(...) os Operadores Portuários possuem incentivos para também exercer a atividade de armazenagem alfandegada de contêineres, verticalizando sua operação e competindo com os Recintos Alfandegados independentes localizados fora da área primária do porto.

92. Os recintos alfandegados são os locais em que podem ocorrer, sob controle aduaneiro, movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do - ou destinadas ao - exterior. São divididos em recintos alfandegados da zona primária e da zona secundária:

Os recintos alfandegados da zona primária são aqueles constituídos em área terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, nos portos alfandegados, em área terrestre nos aeroportos alfandegados e em área terrestre dos pontos de fronteira alfandegados. Os recintos alfandegados da zona secundária, ou terminais alfandegados de uso público ou ainda portos secos, são aqueles que compreendem a parte restante do território aduaneiro, que compreende todo o território nacional⁶².

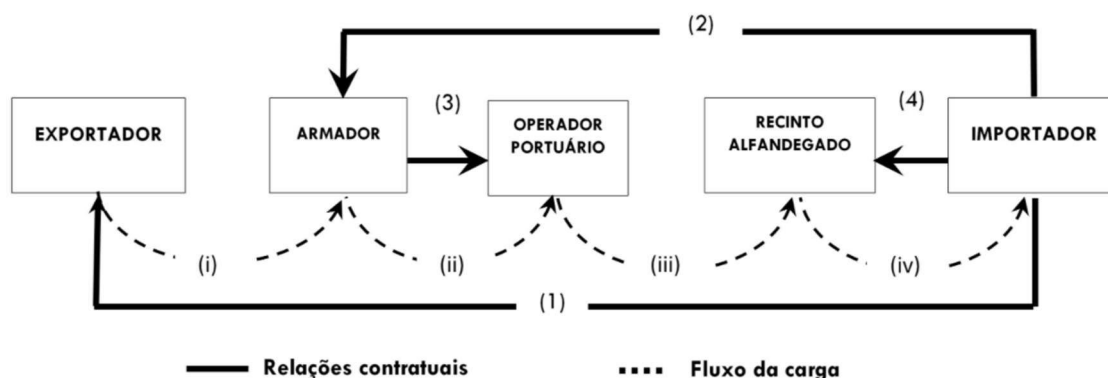
93. As cargas, uma vez desembarcadas nas áreas dos Operadores Portuários, possuem algumas alternativas de destino: (i) podem ser imediatamente retiradas pelos seus donos/consignatários; (ii) podem ser retiradas pelos Recintos Alfandegados onde aguardam a liberação de alfândega e retirada pelo seu proprietário ao tempo que lhe convier; e, por fim, (iii) podem ser armazenadas na própria área de armazenagem do Operador Portuário.

⁶¹ Conforme explicado na NT 310/2014: "21. A Administração do Porto, tida como Autoridade Portuária, tem funções relacionadas à manutenção das condições operacionais do porto organizado e à coordenação dos diversos agentes públicos e privados que convivem naquele ambiente. Também possui funções de planejamento, fiscalização e regulamentação do Porto Organizado. 22. De modo geral, as Autoridades Portuárias, concessionárias de serviço público, são as antigas companhias de docas, empresas de economia mista já presentes no setor portuário anteriormente ao sistema centralizador da PORTOBRAS. 23. No intervalo de menos de 10 anos as companhias docas passaram de agentes públicos exploradores das atividades do porto a Autoridades Portuárias concessionárias de toda infraestrutura da área do porto organizado, responsáveis por arrendar os terminais portuários, regular localmente e fiscalizar as atividades dos Operadores Portuários."

⁶² Continua a NT 310/2014: "47. A existência dos recintos alfandegados da zona secundária possibilitam o trânsito aduaneiro, que é o regime "que permite o transporte de mercadoria sob controle aduaneiro, de um ponto a outro do território aduaneiro, com suspensão de tributos. Trata-se do regime jurídico suspensivo dos tributos que rege as transferências das cargas desde as dependências dos terminais dos Operadores Portuários até as dependências do Recinto Alfandegado incumbido pela armazenagem efetiva, onde as cargas ficarão sob a fiscalização dos agentes da Secretaria da Receita Federal."

94. A título de exemplo, a ilustração abaixo demonstra os elos da cadeia contratual (relações contratuais) e também do fluxo da carga em operação normal de importação, considerando a cláusula de contrato FOB⁶³, em que o transporte da mercadoria é de responsabilidade do Importador:

Figura 5 - Fluxograma de relações obrigacionais e fluxo da carga em cadeia contratual de operação de importação - FOB



Fonte: Nota Técnica 7/2020/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 0735450)

95. Conforme demonstrado na figura acima, nessa dinâmica, o Exportador (i) entrega a carga aos cuidados do Armador, que (ii) faz o transporte marítimo e disponibiliza a carga ao Operador Portuário para retirada/descarga do navio. O Operador então (iii) movimenta a carga no terminal portuário e disponibiliza ao Recinto Alfandegado que (iv) recebe e armazena a carga e a disponibiliza ao Importador.

96. Com relação às obrigações contratuais, para realizar tal procedimento, tem-se que o Importador (1) celebra contrato de compra e venda com o Exportador e em seguida (2) contrata com o Armador o transporte da carga para entrega no porto de destino. O Armador (3) formaliza contrato com o Operador Portuário para descarga e movimentação de contêiner entre o navio e portão do terminal. Já o Importador, caso necessário, deverá, também, (4) formalizar contrato com o Recinto Alfandegado para armazenagem da carga antes de sua nacionalização.

97. Ressalta a MSC que a contratação dos serviços de transporte marítimo de contêineres e de armazenagem alfandegada se dá em momentos diferentes, com agentes de mercado diferentes, e que “a prática comum do mercado é que os contratos

⁶³ *Free on board*. Nessa modalidade, a responsabilidade do exportador permanece até o momento em que a mercadoria estiver por completo embarcada no navio que fará o transporte. Na venda com remessa da mercadoria pelo alienante através de via marítima, efetivada sob cláusula FOB, opera-se a tradição com a entrega da mercadoria à responsabilidade do comandante do navio. Feita a entrega, e regularmente comprovada através de emissão do competente conhecimento de embarque, passam os riscos ao comprador (importador). Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina. Dicionário Básico Portuário. 3ª Ed., disponível em <https://www.portosdoparana.pr.gov.br/Pagina/Dicionario-Basico-Portuario>, acesso em 01/04/2022.

de transporte marítimo de contêineres não prevejam armazenagem, movimentações ou quaisquer outros serviços decorrentes do processo de desembarço aduaneiro”, mantendo-se a independência do cliente na contratação de cada serviço da cadeia.

98. Em que pese a MSC não ter tecido mais considerações a respeito da armazenagem alfandegada, sabe-se, por precedentes desta Autarquia, que o grupo tem atuação neste segmento juntamente com a movimentação de cargas containerizadas⁶⁴. A Log-In também atua no mercado de armazenagem alfandegada por meio do TVV, seu operador portuário do Grupo Log-In⁶⁵:

TVV: possui um armazém alfandegado destinado a prestar serviços acessórios para os clientes de importação e exportação, incluindo a estufagem, separação, etiquetagem, dentre outros, como também para os clientes de cabotagem. Além disso, é habilitado para receber cargas convencionais, alimentícias, refrigeradas, cosméticos e classificadas como perigosas (IMO). Também possui um volume considerado de vinhos e tecidos. Não possui armazenagem em sua área retroportuária, mas tão somente pátio para guardar veículos. (Formulário de Notificação, SEI 0972652)

99. No caso da armazenagem especificamente, o operador portuário concorre com os recintos alfandegados localizados em área não contígua ao berço de atracação. Dessa forma, o dono da carga pode optar pela contratação da armazenagem alfandegada por parte do próprio Operador Portuário ou pela contratação dos serviços de armazenagem alfandegada por parte de recinto alfandegado independente (não verticalizado), conforme exposto no AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud) (SEI 0390021):

Um importador ou exportador, ao requisitar os serviços de um armador, firmará com este um contrato de transporte marítimo, pelo qual pagará o valor do frete aplicável à rota avençada. Os serviços de movimentação da carga nos terminais portuários (atividade exercida por operadores portuários) são contratados pelo armador, que repassa os custos dessa contratação ao importador/exportador.

Diante da exposição dos principais atores dos mercados de serviços de terminais de contêineres, percebe-se que os serviços de movimentação de carga e de armazenagem alfandegária exigem análises mercadológicas apartadas, pois são atividades que atendem públicos diferentes e nas quais os operadores terminais competem com players variados.

⁶⁴ PA 08700.007049/2018-45 (Representante: Localfrio, representada: Portonave); IA 08700.003945/2020-50 (Representante: ABTRA; Representados: Maersk e MSC).

⁶⁵ A Log-In (SEI 1011513) possui dois terminais alfandegados: (i) TVV - é um armazém alfandegado destinado a prestar serviços acessórios para os clientes de importação e exportação (desova, estufagem, separação, etiquetagem etc.), como também para os clientes de cabotagem, que está habilitado para receber cargas convencionais, alimentícias, refrigeradas, cosméticos e classificadas (IMO); (ii) TEV - Terminal de Veículos - é um armazém alfandegado destinado a prestar serviço na nacionalização e/ou exportação de veículos; composto por um pátio com 54 mil m2 desenvolvido para a movimentação e armazenagem de veículos, principalmente de importação, onde é realizada a nacionalização da carga em recinto primário para posterior expedição.

Ao fornecer o serviço de movimentação de cargas, os clientes diretos do operador são os armadores ou empresas de navegação, e sua concorrência se restringe a outros operadores de terminais portuários. Por outro lado, o serviço de armazenagem alfandegária tem como clientes os importadores e exportadores das cargas armazenadas e, nesta atividade, a concorrência dos operadores abrange também agentes não-portuários, com recintos alfandegados independentes.

100. Isto posto, prossegue-se à definição de ambos os segmentos que integram o mercado de serviços portuários.

6.4.1.3. Movimentação de carga containerizada

101. Conforme descrito acima, a atividade de movimentação de carga envolve o carregamento ou descarregamento do navio, estivagem de cargas, a movimentação e transporte de cargas recebidas ao pátio para sua checagem, pesagem e inspeção, além de deslocamentos internos de cargas no terminal portuário. Esta é uma atividade privativa dos Operadores Portuários, vez que são os agentes com acesso aos berços de atracação e autorização para explorar os serviços em terminais portuários.

102. Sob o aspecto produto, a MSC entende que a movimentação de cada tipo de carga compreende um mercado relevante específico, tendo em vista que a movimentação e armazenagem de cada tipo de carga necessitam de especialização pelas diferenças presentes nelas. Nesse sentido, continua:

(...) é comum, para garantir eficiência às operações, que um terminal seja dedicado exclusivamente a determinado tipo de carga, em razão da: (i) dificuldade de compatibilização no carregamento de produtos diferentes; (ii) normas específicas de transporte, manuseio e condicionamento de produtos; (iii) regras de zoneamento portuário limitam o tipo de produto que pode ser movimentado em cada terminal.

Desse modo, em termos de segmentação do produto, o CADE tem segmentado o mercado em (i) cargas líquidas, (ii) granel sólido, (iii) outros tipos de cargas, (iv) cargas em geral e (v) contêineres.

103. O Cade já se posicionou anteriormente no sentido de que a movimentação de carga containerizada compreende um mercado relevante separado da movimentação de outros tipos de carga. A necessidade de segmentação quanto à dimensão produto justifica-se, nos termos do voto do Conselheiro Olavo Chinaglia no AC 08012.011114/2007-32 (Requerentes: Nova Logística S.A. e Empreendimentos Comerciais Mesquita Ltda.)⁶⁶, pelo fato de que:

(...) os prestadores de serviço de movimentação portuária usualmente se especializam em um tipo específico de cargas, ou seja, sólida, líquida, líquida de origem vegetal, produtos florestais, carga geral e contêineres. Isso porque há diferenças sensíveis em termos de manuseio, movimentação e

⁶⁶ AC 08012.011114/2007-32, Relatório e Voto à p. 55-102 do Volume de Processo 9 (SEI 0051436).

armazenagem dos diversos tipos de cargas, o que resulta em ausência de substitutibilidade pelo lado da oferta.

104. No AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), a SG consignou que *“os próprios equipamentos utilizados por operadores para carregar/descarregar e locomover contêineres possuem, muitas vezes, características específicas para tanto – a exemplo dos ‘portêineres’⁶⁷”*.

105. Em diversos precedentes⁶⁸ envolvendo terminais portuários, portanto, o Cade adotou a abordagem de que não há substitutibilidade do ponto de vista da oferta com relação à movimentação de carga containerizada e outros tipos de carga, tendo em vista os custos e diferentes características para a movimentação e armazenagem de cada tipo de carga.

106. Isto posto, define-se a dimensão produto como o mercado de movimentação de contêineres em terminais portuários.

6.4.1.4. Armazenagem alfandegada

107. Precedentes do Cade têm entendido que o mercado de armazenagem de cargas alfandegadas e não alfandegadas são distintos⁶⁹.

108. A atividade de armazenagem alfandegada consiste em manter as cargas importadas sob controle aduaneiro em locais ou recintos alfandegados, até que passem pelos procedimentos obrigatórios conhecidos como “despacho aduaneiro” que possibilitam seu desembaraço. Assim, a atividade de armazenagem persiste até que haja

⁶⁷ “Um portêiner, também conhecido como STS (*Ship to Shore Crane*), é um guindaste para uso portuário que é montado sobre uma estrutura pórtica. A sua função é fazer a movimentação de contêineres. Atualmente, portêiner é o equipamento mais importante para a logística operacional, porque essa é a máquina que carrega ou descarrega os navios. Então, é ela que faz a conexão entre modais, seja no recebimento da mercadoria que vai seguir em caminhões, seja carregando os navios que partirão para outros países.”. Disponível em <https://lotuslogistica.com/logistica/porteiner-o-que-e-esse-equipamento-de-logistica/>, acesso em 04/04/2022.

⁶⁸ ACs 08012.011114/2007-32 (Nova Logística/Empreendimentos Comerciais Mesquita); 08700.008413/2013-80 (Mitsui/VLI); 08012.000043/2012-18 (Rocha Terminais Portuários/Cattalini Terminais Marítimos); 08700.000419/2015-71 (Andorsi Participações/ADM Portos do Pará); 08700.001596/2015-74 (BNDES Participações/Rocha Terminais Portuários); 08700.001703/2021-11 (Requerentes: Copersucar/Cargill); 08700.002392/2021-07 (Intermarítima/Gerdau).

⁶⁹ AC 08700.007934/2017-43 (Multilog/Elog), Parecer 372/2017/CGAA5/SGA1/SG (SEI 0424705): *“(…) Depreende-se desses normativos e das informações trazidas no AC mencionado que, assim como um Porto Seco, Clia é um recinto alfandegado, porém sob o regime de licença. Centro de Distribuição (CD) é um depósito projetado para recebimento de mercadorias, separação de pedidos, armazenagem, etiquetagem, embalagem, montagem de kits e expedição de mercadorias nacionais ou nacionalizadas a terceiros. (...) Assim, precedentes do Cade definem a dimensão produto do mercado relevante diferenciando a prestação de serviços de armazenagem e movimentação de carga alfandegada (por meio de Porto Seco e Clia), da prestação dos mesmos serviços para cargas não alfandegadas (utilizando CD)”. AC 08700.000439/2018-94 (BBM/Transeich), Parecer 33/2017/CGAA5/SGA1/SG (SEI 0439636): *“Com relação à atividade de armazenagem, sob a dimensão produto, essa atividade pode ser segmentada pelo tipo de carga armazenada (carga sólida, sólida de origem vegetal, líquida, produtos florestais, carga geral e contêineres), havendo distinção também em relação às cargas serem ou não alfandegadas (que são cargas que se destinam à exportação ou importação e demandam despacho aduaneiro), de modo que as cargas alfandegadas integram um mercado próprio, conforme constatado na apreciação do Ato de Concentração nº 08012.005610/2010-52.”**

o recolhimento de todos os impostos devidos e sejam cumpridas as demais obrigações ou, após isso, até que os importadores as retirem dos armazéns. Neste mesmo sentido, a carga destinada à exportação também precisa de serviços de armazenagem alfandegada.

109. No AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud) a SG não reconheceu o mercado de armazenagem alfandegada como verticalmente relacionado ao de transporte marítimo de contêineres e cabotagem⁷⁰.

110. Isso porque, conforme explicado acima, o serviço de armazenagem alfandegada “*não tem como clientes os armadores, ou seja, os players dos mercados de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, já que os contratantes diretos desse tipo de serviço seriam, na realidade, os importadores e exportadores*”.

111. E, da mesma forma, os concorrentes da MSC na navegação de longo curso não estão verticalmente relacionados ao mercado de armazenagem alfandegada por não contratarem esse serviço. A conexão entre esses mercados se dá por terem os mesmos clientes: os donos das cargas ou agenciadores. Não se cogita, portanto, relação vertical entre a o transporte marítimo regular de contêineres (MSC) e a armazenagem alfandegada no TVV (Log-In).

112. Na mesma linha, tal como neste precedente citado⁷¹, não há que se falar em sobreposição horizontal nos mercados de armazenagem alfandegada realizadas

⁷⁰ Em que pese a Autarquia já ter feito análise desta integração entre movimentação e armazenagem alfandegada de contêineres, como, por exemplo, no AC 08012.011114/2007-32 (Nova Logística/Empreendimentos Comerciais Mesquita), em decorrência de reforço de integração vertical nesses mercados e preocupações dos agentes de mercado com a cobrança da taxa THC2, o Cade ponderou, na ocasião: (i) que a cobrança da chamada THC2, referente a serviços de segregação e entrega de contêineres pelos terminais portuários aos terminais alfandegadas retroportuários, era objeto de análise de processo administrativo específico e estava em debate no âmbito da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, fugindo ao escopo daquela análise; e que (ii) a existência de outros terminais retroportuários, além dos terminais alfandegados dos próprios operadores portuários, tornavam improvável a tentativa de fechamento de mercado *downstream* de armazenagem alfandegada (SEI 0051436).

⁷¹ “(...) Neste sentido, as Requerentes [Maersk e Hamburg Sud] informam que, embora os clientes possam decidir por armazenar suas cargas no próprio terminal de carregamento/descarregamento ou transferi-las para terminais portuários diversos, o deslocamento de cargas para instalações de armazém on-dock em porto diferente daquele de origem ou destino da carga não é a prática usual, por implicar custos adicionais de movimentação. (...) Não se verifica, portanto, que clientes que tem sua carga desembarcada no terminal portuário da Maersk em Itajaí busquem o serviço de armazenagem alfandegada dentro do terminal portuário da HSDG em Itapoá. A concorrência entre armazéns on-dock ocorre, então, em um momento anterior, quando o importador/exportador avalia as linhas de navegação operadas pelos armadores e os terminais atendidos por cada alternativa disponível de serviço. Uma vez que o serviço de transporte marítimo é contratado, a carga desembarcada em determinado terminal portuário poderá ser armazenada dentro deste mesmo terminal, ou levada para a zona secundária. (...) Por todo o exposto, esta SG entende que os serviços de armazenagem alfandegária possuem relevância geográfica restrita ao porto em que são praticados (armazéns on-dock) e suas adjacências (armazéns off-dock); de modo que há competição entre operadores de terminais localizados em um mesmo porto e instalações alfandegárias próximas (REDEX, CLIAS, etc), mas é muito restrita a rivalidade entre operadores terminais atuando com armazenagem on-dock em portos diferentes, mesmo que em um mesmo estado ou região”. (SEI 0390021)

pelos Requerentes, uma vez que tais serviços são prestados em mercados geográficos distintos⁷² (Log-In no TVV e MSC em Navegantes, Santos e Rio de Janeiro).

113. Por fim, tampouco há implicações da presente operação nos mercados envolvendo a relação vertical entre movimentação de carga containerizada e armazenagem alfandegada de cargas⁷³.

114. Ausentes, portanto, sobreposições horizontais e integrações verticais relacionadas ao mercado de armazenagem alfandegada.

6.4.1.5. Conclusão

115. Ante o exposto, no que tange a serviços portuários, o mercado relevante em que se evidencia sobreposição horizontal e integrações verticais com outros mercados relacionados à presente Operação é o da movimentação de contêineres em terminais portuários.

6.4.2. Dimensão geográfica

6.4.2.1. Introdução

116. Como visto, no que tange a serviços portuários, o mercado que tem relevância para a presente Operação é o mercado de serviços portuários de movimentação de contêineres (“mercado de movimentação de contêineres” ou “mercado de movimentação de carga containerizada”).

⁷² Precedentes do Cade definem a área de abrangência deste mercado o porto marítimo de desembarque das cargas ou, no máximo, a um raio no qual o transporte terrestre seja economicamente viável: Nota Técnica 21/2020/CGAA3/SGA1/SG/CADE: “Quanto à possibilidade de competição interportos, embora seja possível para certos serviços relacionados à atividade portuária, esta não se aplica na delimitação do mercado geográfico de armazenagem alfandegada de cargas. Os Recintos Alfandegados, responsáveis pelo armazenamento dos contêineres, estão restritos ao porto marítimo no qual as mercadorias de seus clientes foram desembarcadas, ou, no máximo, a um raio no qual o transporte terrestre seja economicamente viável.” (SEI 0815544).

⁷³ O Cade reconhece a relação vertical entre os mercados de movimentação de contêineres e de armazenagem alfandegada no tocante à relação de dependência que há entre os diversos terminais de armazenagem que gravitam a região portuária (armazéns do operador portuário e armazéns independentes na área de retroporto) e os serviços de movimentação de contêineres (atividade privativa do operador portuário): Processo Administrativo 08700.005499/2015-51 (Representantes: Atlântico Terminais S.A. e Suata Serviço Unificado de Armazenagem e Terminal Alfandegado S/A; Representado: Tecon Suape S.A.), Voto do Conselheiro Relator Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann, datado de 08/02/2021 (SEI 0864149): “Há que se ressaltar que a cobrança de THC2 envolve ambos os supracitados mercados, uma vez que há uma relação vertical entre os mercados de movimentação de contêineres e de armazenagem alfandegada. Nesse sentido, como expôs a ANTAQ nestes autos, existe ‘uma relação de dependência dos agentes do mercado de armazenagem em relação aos que atuam no mercado de movimentação de contêineres, uma vez que, a carga em contêineres é elemento essencial para a atividade de armazenagem’”. O presente caso, contudo, não trata desta relação, pois a Operação não enseja alteração da atual dinâmica de mercado no TVV, hoje operado pela Log-In, uma vez que a MSC não é operadora portuária e nem possui terminais alfandegados no Porto de Vitória. Deste modo, não se observa nova integração, ou reforço de integração existente, entre as atividades de movimentação de contêineres e de armazenagem alfandegada neste porto, decorrentes da Operação.

117. Segundo a MSC, não há, nos precedentes do Cade, uma definição consolidada para este mercado relevante sob o aspecto geográfico dos serviços portuários, sendo possível identificar algumas abordagens: (i) o porto específico objeto da operação (Cenário base - intraporto); (ii) o estado onde o porto objeto da operação se encontra (Cenário estadual); e (iii) o porto objeto da operação e seus arredores (Cenário expandido - área de influência), dentre outros.

118. Informa que o Cade já considerou os terminais do Rio de Janeiro – envolvendo os portos das cidades do Rio de Janeiro (terminais Multi-Rio e ICTSI Rio), e de Itaguaí (terminal Sepetiba Tecon) como um mercado relevante; mas que, não obstante, ainda não houve análise direta das condições de concorrência referentes ao TVV, no Espírito Santo. Aduz, contudo, que em um único precedente, o Cade considerou uma definição de mercado mais abrangente em uma análise mais aprofundada denominada como “cluster leste”, que compreende os terminais Multi-Rio, Sepetiba Tecon, ICTSI e o TVV, mas que este último não é um rival efetivo em relação aos portos localizados no Rio de Janeiro, devido às suas restrições operacionais.

119. O Cade, no que diz respeito à dimensão geográfica do mercado relevante de serviços portuários (ótica mais abrangente envolvendo movimentação e armazenagem não alfandegada de cargas), já definiu que a concorrência no setor de serviços portuários pode ocorrer nos limites do porto no qual os terminais se encontram (concorrência intraporto); em uma área adjacente ao porto (concorrência retroporto⁷⁴); ou, ainda, em uma abrangência estendida, envolvendo também portos que, em outras localidades, também se revelem alternativas viáveis (concorrência interporto). Segundo o Caderno do Cade de serviços portuários⁷⁵:

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.

120. Como armadores, tanto a MSC quanto a Log-In têm como insumo de suas atividades de navegação de longo curso e de cabotagem, respectivamente, a

⁷⁴ Esta concorrência se aplica em especial aos serviços portuários de armazenagem alfandegada de cargas, que não é objeto de análise neste ato de concentração.

⁷⁵ Caderno CADE: Mercado de serviços portuários, 2017, p. 37. Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-servicos-portuarios-2017.pdf>, acesso em 06/04/2022.

movimentação de contêineres nos terminais portuários, e ambas já são verticalizadas com esta atividade: a MSC nos terminais portuários Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ), BTP Santos (Santos/SP) e Portonave (Navegantes/SC), e a Log-in no Terminal de Vila Velha – TVV (Vitória/ES).

121. A seguir é feita a especificação de cada uma das dimensões de mercado relevante na perspectiva geográfica, considerando-se a área de influência portuária do Grupo MSC no cenário pós-Operação.

6.4.2.2. *Área de influência na região portuária do terminal Portonave/SC*

122. O Terminal de Portuário de Navegantes (“Portonave”) integra o Complexo Portuário de Itajaí e Navegantes, que é o segundo maior do País, atrás apenas do Porto de Santos, em termos de movimentação de contêineres⁷⁶.

123. O terminal faz parte do Grupo MSC por meio da subsidiária Terminal Investment Limited Holding SA (“TIL Holding” ou “TIL”), a qual é conjuntamente controlada pela MSC Holding S.A. (participação de 67,3% na empresa⁷⁷) e pela Global Infrastructure Partners. O terminal localiza-se no Município de Navegantes, Santa Catarina, à margem esquerda do Rio Itajaí-Açu.

124. À margem direita do mesmo rio, no município de Itajaí, estão o Porto Público de Itajaí, a cerca de 3,2 quilômetros de sua foz, e o APM Terminals Itajaí (“APMT Itajaí”, do Grupo Maersk), na área contígua ao porto público⁷⁸.

125. Ao norte deste complexo portuário, ainda em Santa Catarina, estão os terminais de contêineres localizados nos Portos de São Francisco do Sul⁷⁹ e Itapoá (empresa Terminais Portuários S/A - “Itapoá”, do Grupo Maersk); e ao sul encontra-se o Terminal de Imbituba/SC (“Tecon Imbituba”, do Grupo Santos Brasil⁸⁰), no Porto de Imbituba.

⁷⁶ Disponível em <https://www.comexdobrasil.com/complexo-portuario-de-itajai-e-navegantes-segundo-maior-do-pais-atras- apenas-do-porto-de-santos/>, acesso em 05/04/2022.

⁷⁷ Recentemente a MSC, por meio de sua subsidiária integral Terminal Holding Limited S.à.r.l. (“THL”), aumentou a sua participação acionária na TIL Holding, passando a deter 67,3275% do capital social (AC 08700.002505/2021-66, Parecer 221/2021/CGAA5/SGA1/SG – SEI 0916360). Operação análoga de aumento de participação acionária foi analisada pelo Cade no AC 08700.001482/2019-58.

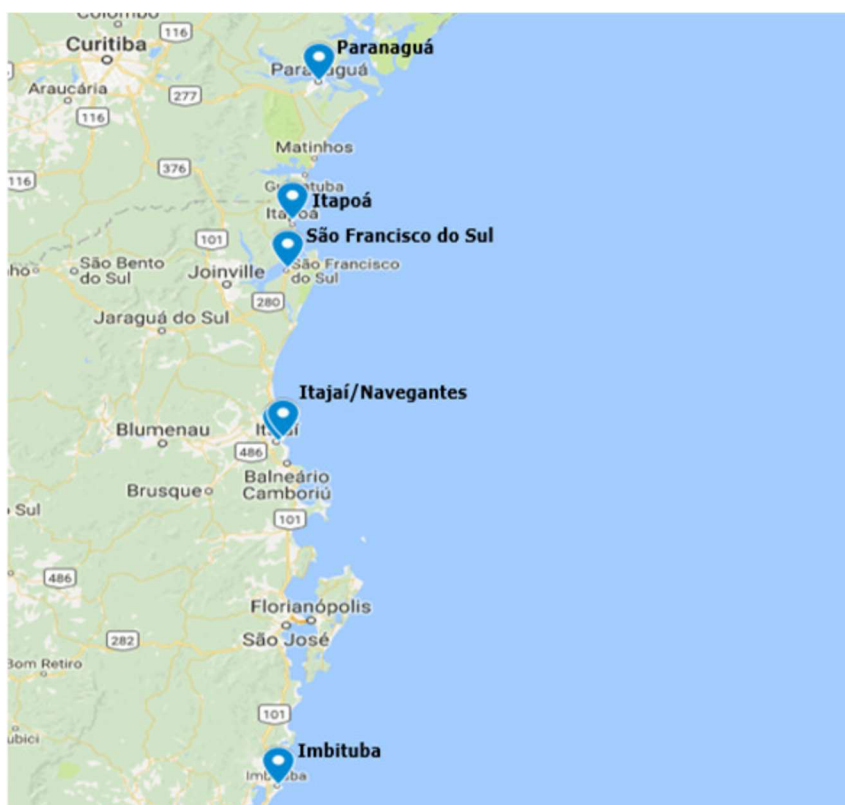
⁷⁸ Disponível em <https://www.portoitajai.com.br/infraestrutura>, acesso em 05/04/2022.

⁷⁹ Anota-se que, no AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), a SG mencionou que “em resposta a ofício, a concorrente TESC [Terminal Santa Catarina S.A.] (operadora de terminal do porto de São Francisco do Sul), informou que a última linha de navegação de contêineres operadas neste porto foi em março de 2016. No entanto, a empresa continua ofertando comercialmente a operação portuária de contêineres com expectativas de retomada das atividades nos próximos anos.” (SEI 0390021).

⁸⁰ A Santos Brasil é uma empresa de capital aberto, listada no Novo Mercado da Brasil, Bolsa e Balcão (B3”), que opera cinco terminais marítimos, sendo três terminais de contêineres - Tecon Santos (Porto de Santos/SP), Tecon Vila do Conde (Porto de Barcarena/PA) e Tecon Imbituba (Porto de Imbituba/SC) -, um terminal de carga geral - TCG Imbituba (Imbituba/SC) - e um terminal exclusivo para movimentação de veículos - TEV (Porto de Santos/SP) (SEI 1011849).

126. Poucos quilômetros acima de Itapoá (90 a 100 km) encontra-se o Terminal de Contêineres de Paranaguá (“TCP Paranaguá”); e no Rio Grande do Sul está o terminal de contêineres de Rio Grande/RS (Tecon Rio Grande RS, Grupo Wilson Sons), que dista aproximadamente 380-400 km do Porto de Imbituba (SC). A figura abaixo traz a localização dos portos catarinenses e de Paranaguá/PR:

Figura 6 - Mapa com a localização dos portos de Santa Catarina e Paraná



Fonte: Formulário de Notificação do AC 08700.002350/2017-81 (SEI 0329628)

127. Como visto, sob a ótica geográfica, o Cade define os serviços de terminais portuários pelo porto envolvido na operação (concorrência intraporto) ou pela área de influência daquele terminal portuário, que pode atingir o escopo estadual ou áreas que contêm portos próximos (concorrência entre portos ou interportos).

128. No AC 08012.008685/2007-90⁸¹ o mercado portuário foi definido, sob a dimensão geográfica, como restrita ao território do Estado de Santa Catarina, em virtude das seguintes premissas:

A grande distância do Porto de Rio Grande das sedes dessas regiões metropolitanas do Estado de Santa Catarina [Joinville, Blumenau e Florianópolis] é um indicativo de que esse porto não seria preferencial para

⁸¹ AC 08012.008685/2007-90 (Itajaí Investimentos (Grupo Maersk)/Teconvi S.A. Terminal de Contêineres do Vale do Itajaí), Voto do Conselheiro Paulo Furquim de Azevedo, p. 244-252 do Volume de Processo 1 (SEI 0200697).

os importadores e exportadores catarinenses. Muito embora o Porto de Paranaguá seja relativamente próximo a Joinville (217 km), o fato de haver outros dois portos mais próximos (o de São Francisco do Sul, a 45 km, e o de Itajaí, a 95 km), a existência de ramal ferroviário ligando Joinville a São Francisco do Sul e até mesmo questões de relevo (o deslocamento entre Joinville e São Francisco do Sul ou Itajaí se faz na planície costeira do norte catarinense, enquanto que o deslocamento até Paranaguá implicaria em subir e descer a Serra do Mar) torna pouco atrativo o deslocamento terrestre de cargas entre o Norte/Nordeste Catarinense e Paranaguá, sendo menos atrativo ainda para as regiões do Vale do Itajaí e de Florianópolis.

Observando ainda outras duas regiões metropolitanas - a Região Metropolitana de Tubarão, sediada em Tubarão, a Região Metropolitana Carbonífera, sediada em Criciúma - verifica-se que a conformação da malha de transporte terrestre favorece o uso do Porto de Imbituba, havendo até mesmo um ramal ferroviário interligando essas duas regiões àquele porto. Quanto às regiões produtoras do oeste de Santa Catarina (e.g. Chapecó, Concórdia), a rota rodoviária mais direta para o litoral passa pelo Vale do Itajaí, tomando assim o Porto de Itajaí mais atrativo, sendo o Porto de São Francisco do Sul uma possível alternativa. Os portos de Rio Grande e de Paranaguá seriam proibitivamente distantes das regiões produtoras do oeste catarinense. (...)

É necessário frisar que todos os possíveis concorrentes mais imediatos do Porto de Itajaí se situam na planície costeira norte de Santa Catarina, e a variação de distância entre esses portos e as principais áreas produtoras daquele Estado (Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense e Região do Vale do Itajaí) não é maior do que 200 km.

129. No AC 08012.014090/2007-73⁸² também foi considerado, na dimensão geográfica, apenas os portos do Estado de Santa Catarina, mas o parecer da SEAE/MF teceu considerações a respeito da pressão competitiva exercida por empresas portuárias em áreas próximas.

130. No AC 08700.003956/2017-34 (TIL/Portonave), o Cade adotou a dimensão geográfica estadual dos portos em Santa Catarina, mas, de forma conservadora, avaliou o impacto da operação também sob a dimensão geográfica intraporto.

⁸² AC 08012.014090/2007-73 (Logística Brasil/Porto Novo Participações/Carlos Alberto de Oliveira Junior), Parecer Técnico 06706/2007/RJ – COGCE/SEAE/MF, de 17/12/2007, p. 31-37: “Ademais, cabe informar que há outras empresas que atuam na área de movimentação e armazenagem de contêineres na área de influência do Porto de Itapoá, onde a empresa Itapoá atuará, tais como: Tecon Rio Grande S.A.; Libra Terminal Imbituba S.A.; Teconvi S.A. e TCP Terminal de Contêineres de Paranaguá S.A. A existência destas empresas configura um mercado competitivo.”. No Voto do conselheiro (p. 80-91), delimitou-se o mercado aos portos catarinenses (ambos os documentos no Volume de Processo 2 – SEI 0152626).

131. Por fim, no AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), a dimensão geográfica adotada abrangeu uma abordagem interporto, mas limitada a uma região específica do estado (portos de Itajaí, Navegantes e Itapoá)⁸³.

132. A SG utilizará como cenário-base a dimensão geográfica interporto abrangendo os terminais de Navegantes, Itajaí e Itapoá, tal como definido no precedente Maersk e Hamburg Sud⁸⁴, e tecerá considerações, quando pertinentes, considerando um cenário ampliado envolvendo todos os terminais de Santa Catarina (isto é, os terminais do cenário-base e o Porto de Imbituba), conforme abaixo:

- Cenário-base: Portos de Itajaí, Navegantes e Itapoá
- Cenário ampliado: Portos de Santa Catarina

6.4.2.3. Área de influência na região portuária do terminal BTP/Santos

133. O porto de Santos, maior porto da América Latina e o principal, no Brasil, em valores de cargas movimentadas⁸⁵, é um porto público, operado por diferentes operadores de terminais de diversos tipos de cargas. Dentre os operadores de terminais de contêineres, destacam-se BTP Santos, DP World Santos, Tecon Santos Brasil e Ecoporto. A Brasil Terminal Portuário (“BTP”), uma *joint venture* entre a APM Terminals (“APMT”, do Grupo Maersk), e a TIL (Grupo MSC), é a operadora de um dos terminais de contêineres do Porto de Santos.

134. A jurisprudência consolidada do Cade considera o Porto de Santos como um mercado relevante independente (concorrência intraporto)⁸⁶, de modo que este será o recorte de mercado relevante sob a dimensão geográfica:

- Complexo portuário de Santos/SP

6.4.2.4. Área de influência na região portuária do terminal Multi-Rio/RJ

135. A MSC opera o terminal de contêineres Multi-Rio Operações Portuárias (“Multi-Rio”), também chamado de Tecon Rio 2, no Porto do Rio de Janeiro (RJ), através

⁸³ AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud): “Dentro de Santa Catarina, apenas os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, vez que a maioria das empresas oficiadas consideraram alternativas inviáveis o porto de Paranaguá/Paraná ou outros dentro do próprio estado de Santa Catarina, como Imbituba e São Francisco do Sul, seja por questões de distância ou devido às características e capacidades dos terminais.”

⁸⁴ Cujas contestabilidade entre os terminais foi testada em amplo teste de mercado conduzida pela SG na ocasião.

⁸⁵ “O Porto de Santos é o principal porto brasileiro em valores de carga movimentadas, responsável historicamente por no mínimo 25% do comércio exterior brasileiro (...)”; disponível em <http://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/o-porto-de-santos/>, acesso em 06/04/2022.

⁸⁶ ACs 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud); 08012.000746/2010-76 (Cargill Agro Ltda. e Louis Dreyfus Commodities Agroindustrial S.A) (Volume de Processo 1 – SEI 0062819, p. 133); 08700.001703/2021-11 (Copersucar/Cargill); 08700.004783/2018-52 (Ardian France/Aurelia); 08700.000634/2018-14 (Tequimar/TEAS); 08700.002121/2016-86 (ADM/Wilmar); 08700.000742/2018-97 (São Leopoldo/Deicmar); 08700.006444/2016-49 (Ipiranga/Alesat).

de sociedade em conta de participação⁸⁷ entre a TIL e a Multi-Rio Operações Portuárias S.A.⁸⁸.

136. O Cade analisou a entrada da MSC no mercado de serviços portuários de movimentação de carga containerizada no Rio de Janeiro por meio do AC 08700.005868/2017-77 (MSC/Multi-Rio), ocasião em que se adotou, como dimensão geográfica, os terminais portuários do estado do Rio de Janeiro (portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí).

137. Os agentes de mercado indicam que, no estado do Rio de Janeiro, os três terminais - ICTSI Rio e Multi-Rio, no Porto de Rio de Janeiro, e Sepetiba Tecon, no Porto de Itaguaí – podem ser usados indistintamente para atender às demandas dos armadores no estado⁸⁹.

138. A dimensão geográfica a ser adotada é, portanto, serviços de terminais de contêineres nos:

- Portos do estado do Rio de Janeiro.

6.4.2.5. *Área de influência na região portuária do terminal TVV/ES*

139. A Log-In opera o Terminal de Vila Velha S.A. (“TVV”), empresa brasileira constituída para executar o arrendamento de área no Porto Organizado de Vitória e explorar comercialmente a atividade de operador portuário. Em que pese o estado do Espírito Santo contar com outros terminais especializados em diferentes tipos de cargas⁹⁰, o TVV é o único terminal de contêineres do estado do Espírito Santo.

140. Além de contêineres, o TVV opera outros tipos de cargas: carga geral, *offshore*, siderúrgico, granito, produtos de mineração, carga granel, fertilizantes, dentre outros⁹¹.

141. A MSC entende que a presente Operação não enseja sobreposição horizontal nos serviços de terminais portuários das Partes, mas ressalta que, em

⁸⁷ Associação para exploração de 50% da estrutura portuária do terminal Tecon Rio 2. A Operação foi analisada pelo Cade no AC 08700.005868/2017-77.

⁸⁸ A Multi-Rio Operações Portuárias S.A. é uma subsidiária da Multiterminais S.A., uma empresa de logística integrada fundada em 1986, que, junto com a MSC, opera 50% da infraestrutura portuária do terminal de contêineres Tecon Rio 2 (ou Multi-Rio), no Porto do Rio de Janeiro. A Multiterminais opera também um terminal especializado em veículos no Porto do Rio de Janeiro, além de deter participações em portos secos (Rio de Janeiro, Resende e Juiz de Fora) e armazéns gerais no Rio de Janeiro e Minas Gerais. Disponível em <https://www.multiterminais.com.br/visao-geral>, acesso em 06/04/2022.

⁸⁹ ZIM, PIL, Yang Ming, Hapag Lloyd, respectivamente SEI 1011882, 1008335, 1008331, 1008129.

⁹⁰ A exemplo do Terminal Norte Capixaba (Transpetro), para escoamento de petróleo; Portocel, em Barra do Riacho (Aracruz), especializado em celulose; Terminal de Tubarão, operado pela Vale, para exportação de pelotas e de minério de ferro; Terminal de Granéis Líquidos (TGL), especializado na movimentação de derivados do petróleo; Complexo do Porto de Vitória, administrado pela Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), movimentação carga geral por meio dos terminais Cais de Vitória, Capuaba, Peiú, Atalaia, Flexibrás, TVV e CPVV; dentre outros. Disponível em <https://www.es.gov.br/portos-2>, acesso em 07/04/2022.

⁹¹ Disponível em <https://www.loginlogistica.com.br/terminal-portuario>, acesso em 07/04/2022.

precedente recente (AC 08700.002724/2020-64, Requerentes: Maersk Line A/S e MSC Mediterranean Shipping Company S.A.), o Cade considerou um cenário mais abrangente, denominado Cluster Leste, o qual compreende os terminais Multi-Rio, Sepetiba Tecon e ICTSI, no estado do Rio de Janeiro, e o TVV, no estado do Espírito Santo.

142. Defende, contudo, que a concorrência entre o TVV e os terminais do estado do Rio de Janeiro é limitada, pois o TVV não atende os navios de grande porte dos principais armadores do mercado de transporte marítimo regular de contêineres, e que estes acessam o terminal por meio de serviços de *feeder*.

143. A SG, ao analisar os efeitos verticais entre armadores e terminais portuários no bojo do AC 08700.002724/2020-64 (Maersk/MSC)⁹², levou em conta um cenário mais abrangente da dimensão geográfica – Cluster Leste -, o qual incluía, além dos terminais portuários do Rio de Janeiro, o Terminal de Vila Velha (TVV).

144. No presente caso, tendo em vista o porte das Partes envolvidas e o fato de a presente Operação acarretar a verticalização de diversos elos da cadeia logística, assumir-se-á, de forma conservadora, também o cenário Cluster Leste para fins da análise horizontal. Alegações de contestabilidade ou não do TVV em relação aos terminais do Rio de Janeiro serão enfrentadas quando da análise de possibilidade de exercício poder de mercado.

145. Para a análise vertical, em relação às atividades da MSC, será considerado, na dimensão geográfica, o Estado do Espírito Santo, do qual o Porto de Vitória é o único que oferece terminal para carga containerizada.

146. Deste modo, os serviços portuários de movimentação de contêineres serão analisados sob as seguintes delimitações geográficas:

- Portos do Espírito Santo
- Cluster Leste (Multi-Rio, ICTSI Rio, Sepetiba Tecon e TVV)

6.4.2.6. Conclusão

147. Portanto, o mercado relevante de movimentação de carga containerizada será analisado segundo as seguintes dimensões geográficas, conforme características dos mercados sobrepostos ou verticalmente integrados:

Quadro 3 – Dimensões geográficas dos terminais portuários

Cenário	Abrangência	Descrição da abrangência
Cenário intraporto	Complexo portuário de Santos/SP	BTP, DPW e Tecon Santos Brasil

⁹² O AC 08700.002724/2020-64 (Maersk/MSC) analisou um *Vessel Sharing Agreement* (“VSA”) firmado entre as requerentes para a operação de transporte marítimo regular de contêineres entre a costa leste da América do Sul e o Golfo do México e Estados Unidos.

Cenário estadual	Rio de Janeiro	Multi-Rio, ICTSI Rio, Sepetiba Tecon
Cenário interportos	Santa Catarina	Portonave, APMT Itajaí e Itapoá (cenário-base)
Cenário estadual	Santa Catarina	Portonave, APMT Itajaí, Itapoá e Imbituba (cenário ampliado)
Cenário estadual	Espírito Santo	TVV
Cenário de Influência	Área de Cluster Leste (Espírito Santo + Rio de Janeiro)	Multi-Rio, ICTSI Rio, Sepetiba Tecon e TVV

6.5. Armazenagem não alfandegada de cargas

6.5.1. Dimensão produto

148. Conforme precedentes do Cade⁹³, na dimensão produto, o mercado relevante deve ser segmentado por tipo de carga armazenada (carga sólida, carga sólida de origem vegetal (granéis sólidos), carga líquida, produtos florestais, carga geral e contêineres)⁹⁴.

149. O Grupo MSC opera 6 terminais logísticos, por meio da empresa MSC Mediterranean Logística Ltda. – Medlog, sendo dois localizados nas proximidades do porto de Santos/SP – (i) Santos Alemoa e (ii) Santos BK –, e os demais localizados nas proximidades dos portos de (iii) Rio Grande/RS, (iv) Navegantes/SC, (v) Rio de Janeiro/RJ e (vi) Vila Velha/ES. Quatro de seus terminais – Santos Alemoa, Santos BK, Navegantes e Vila Velha são terminais não alfandegados do tipo Redex (Recinto Especial para

⁹³ Ressalta-se que, em alguns precedentes [ACs 08700.003545/2019-19 (Sequoia/Nowlog), 08700.006719/2018-14 (Sequoia/Lotus) e 08012.007351/2007-07 (Tegma/Boni)], o Cade já analisou o mercado de serviços de transporte e logística em geral, sendo que “tais serviços compreenderiam atividades de controle de estoque, armazenagem e gestão de transportes, compreendendo ‘a parte do processo da cadeia de abastecimento que planeja, implementa e controla a eficiência e eficácia do fluxo de armazenagem de produtos, serviços e informações correlatas do ponto de origem ao ponto de consumo, com objetivo de atender à necessidade dos clientes’. Ainda, sob essa definição, consideram-se como atividades de um mesmo mercado aquelas prestadas com relação a diferentes cargas, como granéis sólidos (tais como commodities agrícolas e minerais), granéis líquidos (como combustíveis e soda cáustica), contêineres, carga perecível etc. Em alguns outros precedentes, contudo, o Cade analisou serviços de transporte e armazenagem como mercados relevantes distintos [ACs 08700.000439/2018-94 (BBM/Transeich) e AC 08700.008532/2013-32 (FI-FGTS/VLI, Volume de Processo 2 – SEI 0091396 -, p. 41-58)], tendo em vista as especificidades de cada uma dessas atividades e o alcance potencialmente limitado de alguns serviços a apenas certas regiões. Em tais ocasiões, considerou-se geralmente que as atividades de transporte rodoviário e armazenagem são verticalmente relacionadas.” [AC 08700.000157/2020-10 (Sequoia/Transportadora Americana), Parecer 41/2020/CGAA5/SGA1/SG – SEI 0714090].

⁹⁴ ACs 08700.000851/2021-18 (JSL/TPC); 08700.006428/2020-32 (Direcional/Grupo Prime); 08700.003915/2020-43 (JSL/ Sérgio Queiroz Sartori, Daniel Queiroz Sartori e Ramon Peres Martinez Garcia); 08700.003526/2020-18 (BBM/Translag); AC 08700.000439/2018-94 (BBM/Transeich).

Despacho Aduaneiro de Exportação⁹⁵), para mercadorias destinadas à exportação e sob controle aduaneiro. A figura abaixo ilustra os terminais não alfandegados da Medlog/MS C e suas respectivas capacidades de armazenagem (em TEUs⁹⁶):

Figura 7 - Capacidade - Terminais de armazenagem não alfandegada do Grupo MSC - 2020

Terminal	Capacidade (TEUs)
Santos, SP (6km do Porto)	1.788
Santos, SP (3km do Porto)	6.175
Rio Grande, RS (3km do Porto)	7.000
Navegantes, SC (5km do Porto)	13.400
Rio de Janeiro, RJ (2km do Porto)	2.000
Vila Velha, ES (3km do Porto)	2.940

Fonte: MSC (Formulário de Notificação, SEI 0972652)

150. No teste de mercado, a Maersk (SEI 1012209) menciona dois subtipos de armazenagem, os quais teriam, na sua opinião, aspectos concorrenciais diversos: (i) armazenagem pura e simples não alfandegada de contêineres (depot); (ii) armazenagem não alfandegada inserida no contexto de *warehousing and distribution*, que envolve não apenas a armazenagem dos contêineres cheios, mas também serviços de estufagem, desestufagem e transporte das cargas.

151. Esclarece a MSC que, para o grupo, a armazenagem é considerada apenas parte do serviço de estufagem e, portanto, não há venda avulsa de armazenagem aos clientes; e que os terminais Redex oferecem os serviços de armazenagem, estufagem e pre-stacking⁹⁷. Segundo a empresa, seus armazéns servem exclusivamente à parte

⁹⁵ Complementa: "Nos termos da Portaria nº 210/2020 da Receita Federal, o Recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação ("Redex") é um recinto não alfandegado, localizado em zona secundária, destinado exclusivamente à movimentação de mercadorias para a exportação, sob controle da fiscalização aduaneira. Os terminais Redex possuem licenciamento da Receita Federal e estão localizados no estabelecimento do próprio exportador ou em um endereço de uso comum a várias empresas. Para a realização dos controles aduaneiros, há o deslocamento eventual ou a fixação de uma equipe da Receita Federal nesses espaços."

⁹⁶ TEU é um acrônimo da palavra em inglês *Twenty Foot Equivalent Unit*, referente a uma medida-padrão que calcula o volume de um contêiner e representa a capacidade de carga de um contêiner intermodal padrão (20 pés de comprimento por 8,6 pés de altura e 8 pés de largura, ou aproximadamente 6,1 metros de comprimento, 2,59 metros de altura e 2,44 metros de largura). Um contêiner padrão de 20 x 8,6 x 8 pés tem 20 pés de comprimento (aproximadamente 6,1 metros) e é denominado de capacidade 1 TEU, ao passo que um contêiner de 40 pés de comprimento (aproximadamente 12,2 metros) é denominado de capacidade 2 TEUs.

⁹⁷ MSC: "Armazenagem: consiste na recepção das cargas destinadas à exportação, e respectiva armazenagem até a nomeação do embarque pelo cliente para dar início aos trâmites documentais e à operação de estufagem; Estufagem: consiste na coleta dos contêineres vazios e na preparação do contêiner para acomodação da carga, por meio do: carregamento manual ou mecanizado da carga junto ao contêiner, amarração da carga, lacração do contêiner, realização da Presença de Carga no Siscomex e entrega no terminal portuário para exportação; Pre-stacking: é a armazenagem de uma carga que já possui uma data de retirada e/ou embarque agendadas. Nesse sentido, envolve a recepção do contêiner cheio, após ele ter sido estufado pelo próprio cliente ou pela empresa de logística. Na sequência, ele é estocado em pilha para posterior realização da presença de carga e entrega no terminal portuário para exportação."

operacional na prestação de serviços de transporte marítimo regular de contêineres, e não há obrigatoriedade em relação ao tipo de carga armazenada em cada um dos seus terminais⁹⁸.

152. Já a Log-In possui dois terminais intermodais: (i) um armazém localizado no porto de Santos (SP), com área de 5,5 mil m², situado dentro da planta da Dow Química e destinado a servir exclusivamente às operações desta empresa (armazenamento de insumos); e (ii) um terminal logístico em Itajaí (SC), com área de 44.010 m², dedicado às operações de armazenagem e *cross docking*⁹⁹ das empresas Dow Química e Petrocuyo do Sul, cujas principais cargas operadas são plásticos (polietileno e polipropileno). No armazém de Itajaí a carga é armazenada em contêineres da própria Log-In até o momento da expedição e *cross docking*, e a capacidade de armazenamento é de 4.000 TEUs; o de Guarujá possui estrutura verticalizada com *drive-ins* e tem a capacidade de armazenamento de 5.660 posições paletes¹⁰⁰.

153. Deste modo, os armazéns da Log-In possuem diferentes dinâmicas de armazenagem (contêineres e paletes); quanto aos da MSC, os armazéns são para receber carga solta e posterior armazenamento em contêineres (processo de estufagem) quanto para depósito de contêineres vários (depots). De toda forma, como se verá, este mercado não enseja preocupações concorrenciais, de modo que não se faz necessária a segmentação com base na dimensão precisa sob a ótica produto.

6.5.2. Dimensão geográfica

154. Já na dimensão geográfica, os mesmos precedentes citados acima¹⁰¹ definem o mercado de armazenagem de cargas não alfandegadas como delimitado à

⁹⁸ Neste sentido, o terminal no Rio de Janeiro (RJ) é utilizado apenas como depots (armazenamento de contêineres vazios); o do Rio Grande (RS) para armazenar madeira, couro, autopeças e arroz; o de Vila Velha (ES), terminal Redex, armazena commodities como granito, café, pimenta, celulose, pedras e algodão; o de Navegantes, terminal Redex, armazena commodities como madeira, celulose, poliéster, couro, cerâmica e algodão; o terminal Santos Boris Kauffmann (SP), Redex, armazena commodities como celulose, açúcar, óleo, resina e madeira; e o de Santos Alemoa (SP), também Redex, armazena commodities como açúcar, cerâmica, minério, algodão, pedras, farelo de soja e alumínio.

⁹⁹ *Cross docking* é um sistema de distribuição que recebe a carga inteira do remetente, a qual será separada, organizada e direcionada para os clientes finais. É um local de distribuição, e a armazenagem ocorre de forma temporária. O intuito é otimizar os prazos para dar agilidade ao recebimento de estoques e organizar e despachar os produtos de saída. Especificamente no caso do armazém de Itajaí, trata-se do maior terminal logístico para polietileno na América Latina situado fora das unidades produtivas da empresa Dow Química; o terminal é operado pela Log-In e, dos 44 mil m² totais, 5,2 mil m² são dedicados à operação de *cross docking*. Disponível em <https://petronoticias.com.br/dow-inaugura-terminal-logistico-em-santa-catarina/>, acesso em 08/04/2022.

¹⁰⁰ *Drive-in* é um sistema de armazenagem compacto em profundidade, para produtos paletizados, cuja estrutura é formada por blocos contínuos de armazenagem que possibilitam a utilização máxima do local (verticalização da estrutura), com corredores para a movimentação das empilhadeiras, e a movimentação horizontal por meio de trilhos. Posição paleta é o espaço de armazenamento dentro desta estrutura de níveis/módulos. Disponível em <https://movimak.com.br/afinal-o-que-e-o-sistema-de-armazenagem-drive-in-e-quando-usa-lo/>, acesso em 08/04/2022.

¹⁰¹ ACs 08700.000851/2021-18 (JSL/TPC); 08700.006428/2020-32 (Direcional/Grupo Prime); 08700.003915/2020-43 (JSL/ Sérgio Queiroz Sartori, Daniel Queiroz Sartori e Ramon Peres Martinez Garcia); 08700.003526/2020-18 (BBM/Translag); AC 08700.000439/2018-94 (BBM/Transeich).

abrangência estadual, de modo que a operação afeta especificamente os Estados de Santa Catarina e de São Paulo, estados em que ambas as Partes possuem atuação.

155. O mercado relevante de armazenagem não alfandegada será analisado, portanto, segundo as seguintes dimensões geográficas, conforme características dos mercados sobrepostos:

- Estado de Santa Catarina
- Estado de São Paulo

6.6. Manutenção e reparo de contêineres

6.6.1. Dimensão produto

156. Segundo a MSC, o serviço de manutenção e reparo de contêineres envolve a checagem de contêineres não refrigerados, refrigerados e especiais utilizados por companhias de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, a fim de identificar possíveis danos, restituindo-os às empresas de transporte marítimo após realizar o trabalho de reparo e manutenção.

157. A respeito dos diferentes tipos de reparo, a Maersk (SEI 1012209), concorrente da MSC na navegação de longo curso, aduz que há dois tipos: *“o primeiro, chamado de reparo estrutural, se refere à “funilaria” dos contêineres, e o segundo, chamado de reparo de maquinário, se refere ao reparo no maquinário de contêineres reefer”*.

158. Dessa forma, a manutenção e o reparo de contêineres são insumos para o transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem.

159. A MSC atua neste mercado de manutenção e reparo de contêineres por meio de sua subsidiária Medlog. Esclarece que [acesso restrito ao Cade e à MSC]. Complementa que este serviço ocorre nos depots¹⁰², os quais *“são terminais de contêineres vazios, não alfandegados, que prestam o serviço de armazenamento, manutenção e reparo de contêineres a fim de viabilizar a retirada ou a entrega aos clientes”*.

160. Por outro lado, a Log-In não atua no mercado de manutenção e reparo de contêineres.

161. A MSC aduz que desconhece análise deste mercado pelo Cade; e que, em consonância com o AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), entende ser

¹⁰² A Grimaldi (SEI 1005269) manifestou-se sobre o local em que os reparos são efetuados: *“(…) são os Depots (armazéns contratados para armazenar os containers vazios da Grimaldi nos portos) os responsáveis por efetuar a manutenção e os reparos nos containers, ou, como acontece em alguns casos, contratar empresa terceirizada para atuar dentro de suas dependências, mas ficando o depot responsável pelo serviço e pelo faturamento contra o armador, pelos serviços executados”*.

possível a definição do mercado produto que considere todos os tipos de contêineres, incluindo contêineres secos e/ou refrigerados de qualquer tamanho.

162. A SG entende que não se faz necessária uma definição precisa do mercado relevante de manutenção e reparo de contêineres, podendo este ser analisado de forma agregada, sem segmentação por tipo de contêineres na presente Operação.

6.6.2. Dimensão geográfica

163. No tocante à dimensão geográfica, a MSC entende que, dada a ausência de preocupações concorrenciais, a definição pode ser deixada em aberto. Aduz, entretanto, que apesar de não ter havido ainda um aprofundamento de análise deste mercado pelo Cade, o caderno desta Autarquia¹⁰³ sobre o Mercado de Transporte Marítimo de Contêineres menciona a área geográfica como restrita ao porto em que a empresa está instalada e presta serviços.

164. De forma semelhante, as respostas obtidas dos armadores no teste de mercado corroboram a abrangência da prestação desses serviços ao porto e áreas próximas¹⁰⁴. Não obstante, não é necessária uma definição precisa dada a ausência de preocupações concorrenciais neste mercado.

165. A MSC, por meio da Medlog, presta os serviços de manutenção e reparo de contêineres para o próprio grupo e para terceiros nos seus 6 (seis) terminais, sendo dois localizados nas proximidades do porto de Santos (SP) – (i) Santos Alemoa e (ii) Santos BK – e os demais localizados nas proximidades dos portos de (iii) Rio Grande (RS); (iv) Navegantes (SC); (v) Rio de Janeiro (RJ); e (vi) Vila Velha (ES). Atua também em depots de terceiros em Paranaguá, Salvador e Pecém, mas exclusivamente para contêineres refrigerados da frota própria da MSC.

166. No 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), a SG definiu o mercado relevante de manutenção e reparo de contêineres como limitado ao porto que o prestador está instalado¹⁰⁵; na ocasião, analisou-se a sobreposição das então requerentes em três portos.

167. No caso sob apreciação, não há sobreposição horizontal, uma vez que a Log-In não atua no mercado de manutenção e reparo de contêineres.

¹⁰³ Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-transporte-maritimo-de-containers-2018.pdf>, p. 40, acesso em 08/04/2022.

¹⁰⁴ A exemplo dos armadores ZIM (SEI 1011882), ONE (SEI 1011765), PIL (SEI 1008335), Yang Ming (SEI 1008331), Hapag-Lloyd (SEI 1008129), Grimaldi (SEI 1005269) e Maersk (SEI 1012209). Esta última menciona que os contêineres, via de regra, são reparados no âmbito do mesmo porto em que se encontram, dadas as características locais de operação e demanda. Destaca, contudo, que “as empresas que atuam nesse mercado concorrem em âmbito nacional, já que efetivamente instalam suas oficinas sob demanda em armazéns localizados nas proximidades de diversos portos”.

¹⁰⁵ Apesar de as então requerentes (Maersk e Hamburg Sud) terem definido o mercado como mundial, o teste de mercado conduzido pela SG demonstrou que a localização do porto em que o prestador está instalado era decisiva para a contratação, e que, em caso de necessidade de desviar a demanda para outros prestadores, o desvio deveria ocorrer, necessariamente, para uma empresa instalada no mesmo porto.

168. A SG entende que, qualquer que seja a definição da dimensão geográfica adotada, o resultado da análise concorrencial não será alterado. A SG analisará as integrações verticais que envolvem os mercados de navegação de cabotagem e manutenção e reparo de contêineres considerando a oferta da Medlog vis-à-vis as ofertas dos demais ofertantes, tecendo considerações, quando cabível, relativamente às áreas de atuação da Medlog em que os serviços são prestados de forma cativa à MSC e também ao mercado em geral, a saber: porto de Santos/SP (terminais Santos Alemoa e Santos BK), Rio Grande/RS, Navegantes/SC, Rio de Janeiro/RJ e Vila Velha/ES.

6.7. Transporte rodoviário de cargas (“TRC”)

6.7.1. Dimensão produto

169. Transporte rodoviário é o realizado sobre rodas nas vias de rodagem (pavimentadas ou não) para transporte de mercadorias e pessoas, sendo na maioria das vezes realizado por veículos automotores (ônibus, caminhões, veículos de passeio, etc.).

170. Regulamentado pela Lei 11.442/2007¹⁰⁶, o Transporte Rodoviário de Cargas (“TRC”) é realizado em vias públicas, no território nacional, por conta de terceiros e mediante remuneração. É atividade econômica, de natureza comercial, que pode ser exercida por pessoa física ou jurídica, e depende de prévia inscrição do interessado em sua exploração no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (“RNTRC”) da Agência Nacional de Transportes Terrestres (“ANTT”) se a atividade for exercida para terceiros¹⁰⁷.

171. A MSC informa que a sua subsidiária Medlog presta serviços de transporte rodoviário de cargas (TRC) tanto para clientes da MSC na navegação de longo curso quanto para clientes que tenham contratado outros armadores para o transporte de suas cargas¹⁰⁸.

172. A Medlog não possui frota própria de caminhões; por isso, subcontrata as Empresas de Transporte Rodoviário de Cargas (“ETC”) e os Transportadores Autônomos de Carga (“TAC”) para a execução do transporte rodoviário¹⁰⁹. Atualmente a empresa

¹⁰⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11442.htm, acesso em 11/04/2022.

¹⁰⁷ Conforme AC 08700.003130/2021-51, Anexo ao Parecer 14/2021/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 0996593): “(...) a Resolução ANTT 4.799/2015 dispõe que o Transporte Remunerado de Cargas (TRC) pode ser exercido por duas categorias de transportadores rodoviários de cargas - (i) Transportador Rodoviário de Carga Própria e (ii) Transportador Rodoviário Remunerado de Cargas (“TRRC”) -, sendo que apenas este último está sujeito ao registro obrigatório no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (“RNTRC”).”

¹⁰⁸ Para tanto, explica a MSC, “o cliente envia para a Medlog os detalhes do pedido de transporte rodoviário, incluindo as informações sobre a empresa de navegação, tipo e tamanho do contêiner, entre outros”.

¹⁰⁹ Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas (“ETC”) é a pessoa jurídica que tem no transporte rodoviário de cargas a sua atividade principal; já o Transportador Autônomo de Cargas (“TAC”) é pessoa física que tem no transporte rodoviário de cargas a sua atividade profissional. Conforme Anexo ao Parecer

conta com 50 ETCs e 37 TACs parceiros cadastrados em todo o território nacional, que são designados conforme a disponibilidade de caminhões, condições comerciais e aderência aos requisitos de seguro específico a depender da mercadoria a ser transportada. Explica a empresa:

A transportadora coleta o contêiner vazio no terminal portuário designado pela empresa de transporte marítimo e o encaminha até o local designado pelo cliente. No momento que o contêiner é estufado e designado pelo cliente, a nota fiscal é emitida e enviada para a Medlog, que emite o seu conhecimento de transporte rodoviário (“CT-e”) e envia à transportadora. Após a efetuação do transporte, o contêiner é entregue diretamente no porto ou em terminal retroportuários. Nesse momento, a transportadora subcontratada também emite seu CT-e de subcontratação, efetuando a cobrança do frete.

173. A Log-In, segundo a Requerente, também oferta o serviço de transporte rodoviário de cargas (TRC) a seus clientes como uma solução logística complementar à cabotagem. A empresa não possui ativo próprio relacionado ao TRC, e executa a atividade por meio da subcontratação de Empresas de Transporte Rodoviário de Cargas (ETC), com dois modelos de contratação: frota dedicada, com uma remuneração de um valor fixo e variável por quilômetro; frota *spot*, em que as contratações são realizadas através de fretes fixos acordados por rota. A Log-In não contrata transportadores autônomos.

174. Precedentes do Cade definem o mercado de Transporte Rodoviário de Cargas (TRC), na dimensão produto, como transporte rodoviário de cargas, sem segmentação quanto ao tipo de carga¹¹⁰, e caracterizado por grande pulverização¹¹¹.

175. Em linha com esses precedentes, portanto, a SG adotará, sob a dimensão produto, o transporte rodoviário de cargas, sem quaisquer segmentações quanto ao tipo de carga.

14/2021/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 0996593), AC 08700.003130/2021-51: “As ETCs são empresas especializadas no transporte rodoviário de cargas. Chamadas de Transportadoras, elas tanto podem adquirir frota própria e executar o transporte rodoviário de carga exclusivamente por meio de seus colaboradores, quanto podem exercer a atividade por meio da contratação, eventual ou não, de um ou mais TACs, ou, ainda, de outras ETCs (que, por sua vez, terão seus próprios motoristas colaboradores ou subcontratarão TACs para os serviços).”.

¹¹⁰ ACs 08700.003130/2021-51 (LDC/Amaggi/Dalablog/Cargill/ADM/Carguero/Green Net); 08700.009559/2015-12 (Fedex/TNT), 08700.004030/2012-51 (Fedex/Rapidão Cometa), 08700.002437/2021-35 (SMR/Germânia/Superpão), 08700.006428/2020-32 (Direcional/Prime Express/Prime Time), AC 08700.003526/2020-18 (BBM Logística e Translag).

¹¹¹ AC 08012.010612/2011-44 (JSL S.A. e Rodoviário Schio S.A., Volume 1 - SEI 0067452, Parecer Técnico 06083/2012/RJ - p. 34-35 e 44-46): “Observa-se uma concentração horizontal no setor de transporte rodoviário de cargas, o qual, de acordo com decisões anteriores proferidas pelo CADE, é de âmbito geográfico nacional e caracteriza-se por grande pulverização”. Outros no mesmo sentido: ACs 08700.003130/2021-51 (LDC/Amaggi/Dalablog/Cargill/ADM/Carguero/Green Net), 08012.007493/2011-42 (AAL Intermodal/Ouro Verde), 08012.000207/2009-01 (Júlio Simões/Yolanda Logística), 08012.003814/2009-15 (TNT Mercúrio/Expresso Araçatuba).

6.7.2. Dimensão geográfica

176. Com relação à dimensão geográfica, a jurisprudência do Cade aponta a abrangência nacional do TRC¹¹², e é esta perspectiva que conduzirá a análise deste mercado.

6.8. Reboque portuário (apoio portuário)

6.8.1. Dimensão produto

177. Nem MSC e nem Log-In atuam no mercado de reboque portuário. Entretanto, dadas as preocupações concorrenciais trazidas pelo terceiro interessado nestes autos, a SG tecerá breves considerações sobre o mercado em suas dimensões produto e geográfica.

178. Conforme exposto anteriormente, o Sindiporto, terceiro interessado, argumenta que, no pós-Operação, a MSC passa a ter acesso aos recursos oriundos do AFRMM (Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante) gerados pela Log-In com a atividade de cabotagem, os quais podem servir de incentivos para a entrada do grupo econômico no mercado de reboque portuário. Aduz, entretanto, que o acesso a tais recursos pode gerar vantagem competitiva à MSC não extensível às demais empresas atuantes no mercado de reboque portuário, a quem o Sindiporto representa.

179. Os serviços de reboque portuário (ou apoio portuário) são as atividades de assistência marítima prestadas por rebocadores a embarcações ou navios (navios-porta contêineres, navios graneleiros, navios de cruzeiro etc.) em portos ou ao longo destes, bem como em alto mar (*off shore*). Tem, costumeiramente, sua prestação definida pelos práticos presentes no porto e pelo comandante do navio, que delineiam as características e o número de rebocadores que serão necessários, a depender das peculiaridades do porto, condições meteorológicas e do perfil do navio a ser rebocado¹¹³.

180. Consistem, em suma, na realização de manobras das grandes embarcações para entrar nos portos, para posicionar, atracar, navegar ao longo do cais, atravessar por canais estreitos, escoltar, desatracar, entre outros. Trata-se, portanto, de serviço insumo, pertencente ao mercado *upstream* na relação vertical com o mercado

¹¹² ACs 08700.009559/2015-12 (Fedex Corporation e TNT Express N.V.), 08700.004030/2012-51 (Fedex e Rapidão Cometa), 08700.002437/2021-35 (SMR, Germânia e Superpão), 08700.006428/2020-32 (Direcional, Prime Express e Prime Time), AC 08700.003526/2020-18 (BBM Logística e Translag), 08012.010612/2011-44 (JSL S.A. e Rodoviário Schio S.A.), 08012.007493/2011-42 (AAL Intermodal e Ouro Verde), 08012.000207/2009-01 (Júlio Simões e Yolanda Logística), AC08012.003814/2009-15 (TNT Mercúrio e Expresso Araçatuba).

¹¹³ Vide ACs 08700.002350/2017-81 (Anexo ao Parecer 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE – SEI 0390021, §66) e 08700.009711/2013-97 (Volume de Processo 2 – SEI 0090460, Parecer Técnico 021/2014/Superintendência Geral, p. 134-146).

de transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem, em que atuam, respectivamente, MSC e Log-In.

181. Tal como no AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), o mercado relevante, no âmbito produto, é definido como serviços de reboque (ou apoio) portuário¹¹⁴.

6.8.2. Dimensão geográfica

182. No âmbito geográfico, conforme exposto no precedente mencionado¹¹⁵, a SG optou por deixar em aberto a definição de mercado relevante, avaliando aquela operação tanto nacionalmente quanto localmente.

183. Nestes autos, contudo, não se faz necessária a delimitação geográfica do mercado, bastando uma abordagem nacional, visto que nenhuma das Partes presta serviços, atualmente, no reboque portuário. O objeto de contestação a ser analisado pela SG é a possível entrada do Grupo MSC neste mercado mediante acesso a recursos previstos em lei (AFRMM) e em condições vantajosas, que não seriam extensíveis aos demais *players* já atuantes, o que poderia gerar, segundo o terceiro interessado, uma assimetria competitiva em desfavor desses *players* já instalados.

6.9. Conclusão quanto aos mercados relevantes

184. Considerando o exposto acima, e para fins de análise da Operação, serão considerados os seguintes mercados relevantes:

- (i) **Transporte marítimo regular de contêineres (longo curso)** com origem e destino nos portos brasileiros, sem distinção específica por rota do serviço, nas dimensões nacional (integração com cabotagem) e Portos do

¹¹⁴ Anexo ao Parecer 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 0390021): “69. A jurisprudência do CADE já abordou o ramo do reboque marítimo de forma subsidiária em análises de casos relativos a atividades de transporte marítimo e de cabotagem. O tema foi tratado sob diferentes nomenclaturas, de forma abrangente (serviços de assistência marítima) ou restritiva (serviço de atracação de navios). No entanto, mais recentemente, nos Atos de Concentração nº 08700.006229/2016-48 e nº 08700.009711/2013-97, definiu-se o mercado relevante no âmbito do produto como o ramo de “rebocagem portuária”, que esta SG concorda traduzir mais adequadamente o setor em questão. 70. Verificada a dinâmica do mercado de reboque no Brasil e a sua relação com as atividades de transporte marítimo e cabotagem, assim como a gama de serviços que são regularmente prestados pelos rebocadores, define-se o mercado relevante no âmbito do produto como serviços de reboque.”.

¹¹⁵ Anexo ao Parecer 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 0390021): “117. Em contrapartida, as Requerentes acrescentaram que o Cade possui precedentes em que, além da óptica nacional, avaliou o mercado pela perspectiva local, analisando os serviços de reboque de forma restrita, relativamente a um único porto ou região portuária. Deste modo, sugeriram deixar em aberto a exata definição de mercado relevante geográfico. 118. Diante dos argumentos suscitados pelas Requerentes, as informações aludidas pela concorrente e o histórico jurisprudencial do Cade, esta SG decidiu deixar em aberto a definição do mercado relevante de serviços de reboque no âmbito geográfico, optando por prosseguir à análise de possibilidade de poder de mercado tanto nacionalmente quanto localmente – restrita aos portos em que há atuação das Requerentes.”.

Espírito Santo (integração com serviços portuários de movimentação de carga containerizada).

(ii) **Cabotagem (contêineres)**, consubstanciada na oferta de *feeder* aos armadores e na oferta de navegação de cabotagem *lato sensu* (incluindo cabotagem, *feeder* e serviços ao Mercosul), nas dimensões:

(ii.1) nacional (integração com transporte marítimo de contêineres);

(ii.2) na relação vertical com os serviços de terminais portuários designados no item (iii.2):

(ii.3) na relação vertical com os serviços de manutenção e reparo de contêineres designados no item (v):

(iii) **Serviços portuários de movimentação de contêineres**, nas dimensões:

(iii.1) na relação horizontal:

- Portos do Cluster Leste (Multi-Rio, ICTSI Rio, Sepetiba Tecon e TVV);

(iii.2) na relação vertical com a cabotagem/*feeder*:

- SC Cenário-base: Portos de Itajaí, Navegantes e Itapoá;
- SC Cenário ampliado: Portos de Santa Catarina;
- Complexo portuário de Santos/SP;
- Portos do Rio de Janeiro.

(iv) **Armazenagem não alfandegada de cargas** nos Estados de:

- Santa Catarina;
- São Paulo.

(v) **Manutenção e reparo de contêineres**, nos seguintes portos:

- Complexo portuário de Santos/SP;
- Rio Grande/RS;
- Navegantes/SC;
- Rio de Janeiro/RJ;
- Vila Velha/ES.

(vi) **Transporte Rodoviário de Cargas (TRC)**, sem segmentação quanto ao tipo de carga, de âmbito nacional.

(vii) **Serviços de reboque portuário (apoio portuário)**, de dimensão nacional.

185. O quadro abaixo ilustra as relações horizontais e verticais que serão analisadas neste ato de concentração:

Quadro 4 – Mercados relevantes: sobreposições horizontais e integrações verticais

Sobreposições Horizontais	MSC	Log-In
Serviços de terminais portuários		
Intraporto		
Estadual		
Cluster Leste	x ← → x	
Armazenagem não alfandegada (estadual)		
São Paulo	x ← → x	
Rio Grande do Sul	x	
Santa Catarina	x ← → x	
Rio de Janeiro	x	
Espírito Santo	x	
Transporte rodoviário de cargas (nacional)	x ← → x	
Integrações verticais	MSC	Log-In
Transporte marítimo regular de contêineres	x	
Navegação de cabotagem		x
Serviços portuários		
Espírito Santo (TVV)		x
Portos do Rio de Janeiro	x	
Itajaí, Navegantes e Itapoá (SC)	x	
Porto de Santos	x	
Manutenção e reparo de contêineres		
Santos	x	
Rio Grande	x	
Navegantes	x	
Rio de Janeiro	x	
Vila Velha	x	

7. SOBREPOSIÇÕES HORIZONTAIS

7.1. Considerações iniciais

186. A Operação ensejará sobreposições horizontais nos mercados de serviços portuários (movimentação de contêineres), armazenagem não alfandegada de cargas e transporte rodoviário de cargas (TRC), conforme assinalado no quadro abaixo:

Quadro 5 - Sobreposições horizontais

Mercados relevantes	MSC	Log-In
Serviços de terminais portuários		
Intraporto		
Estadual		
Cluster Leste	x ← → x	
Armazenagem não alfandegada (estadual)		
São Paulo	x ← → x	
Rio Grande do Sul	x	
Santa Catarina	x ← → x	
Rio de Janeiro	x	
Espírito Santo	x	
Transporte rodoviário de cargas (nacional)	x ← → x	

Fonte: Elaborado pela SG, a partir das informações fornecidas pelas Requerentes.

187. A SG realizou amplo teste de mercado, ao longo do qual foram contatados armadores (concorrentes da MSC), empresas de navegação de cabotagem (concorrentes da Log-In), embarcadores (clientes de ambas), empresas do segmento de serviços portuários de movimentação de contêineres, armazenagem não alfandegada e manutenção e reparo de contêineres, além das próprias Requerentes e do Terceiro Interessado, em duas rodadas de ofícios. A tabela abaixo traz a indicação das respostas das empresas consultadas pela SG (contendo os números SEI dos ofícios expedidos e das respectivas respostas públicas e restritas) que são úteis à presente análise e que servem de fonte nas citações ao longo deste parecer:

Tabela 1 - Teste de mercado – Identificação das empresas oficiadas e respostas (números SEI) – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Teste de mercado no AC 08700.005700/2021-48 (MSC/Log-In) - respostas públicas e restritas (números SEI) [acesso restrito ao Cade]									
Mercado relevante/empresas oficiadas		1ª rodada de ofícios				2ª rodada de ofícios			
Transporte marítimo regular de contêineres		Ofício	Pública	Restrita	Ofício	Pública	Restrita		
	CMA CGM	9403/2021	0996162	1007043	[restrito]	1663/2022	1032386	1044009	[restrito]
	Hapag Lloyd	9464/2021	0996237	1008129	[restrito]	1667/2022	1032422	1039047	[restrito]
	Maersk Line e Hamburg Sud (Grupo Maersk)	9465/2021	0996241	1012209	[restrito]	1660/2022	1032363	1044127	[restrito]
	ZIM	9466/2021	0996246	1011882	[restrito]	1668/2022	1032424	1044134	[restrito]
	Hamburg Süd (Grupo Maersk)	9467/2021	0996249	1012209	[restrito]	-	-	-	-
	Grimaldi	9469/2021	0996251	1005269	-	1669/2022	1032430	1034356	-
	ONE	9470/2021	0996260	1011765	[restrito]	-	-	-	-
	YangMing (Unigroup)	9471/2021	0996261	1008331 1015433	-	-	-	-	-
	Cosco Shipping Lines (COSCO)	9472/2021	0996263	1006287	[restrito]	1665/2022	1032400	1038968	[restrito]
	Evergreen Marine Corporation (EMC)	9549/2021	0996813	1007410	[restrito]	1666/2022	1032412	1040826	[restrito]
	Pacific International Lines (PIL) (Unigroup)	9550/2021	0996820	1008335 1015433	-	-	-	-	-
	Nile Dutch	-	-	-	-	1557/2022	1030406	1034403	-
	MSC	-	-	-	-	1653/2022	1032300	1043987	[restrito]
	Navegação de cabotagem	Ofício	Pública	Restrita	Ofício	Pública	Restrita		
	Log-in (Empresa-Alvo)	9401/2021	0996132	1011513	[restrito]	1670/2022	1032436	1043837	[restrito]

COORDENAÇÃO-GERAL DE ANÁLISE ANTITRUSTE 3

Aliança Navegação e Logística	9474/2021	0996274	1012222	[restrito]	1671/2022	1032455	1044124	[restrito]
Mercosul Line Navegação e Logística Ltda.	9476/2021	0996277	1007282	[restrito]	1672/2022	1032457	1044020	[restrito]
Terminais Portuários	Ofício	Pública	Restrita	Ofício	Pública	Restrita		
ICTSI Rio	9514/2021	0996640	1011508	[restrito]	1685/2022	1032754	1039089	[restrito]
Sepeitaba Tecon S/A (Grupo CSN)	9515/2021	0996643	1011572	[restrito]	1681/2022	1032723	1044300	[restrito]
DP Word Santos	9516/2021	0996644	1007183	[restrito]	1684/2022	1032743	1043807	[restrito]
Tecon Santos (Santos Brasil)	9518/2021	0996651	1011849	[restrito]	1683/2022	1032736	1044298	[restrito]
APM Terminals Itajaí	9519/2021	0996652	1012204	[restrito]	1680/2022	1032714	1044135	[restrito]
TCP Paranaguá PR	9520/2021	0996653	1012185	[restrito]	1687/2022	1032865	1044285	[restrito]
Tecon Rio Grande RS (Grupo Wilson Sons)	9522/2021	0996656	1011530	[restrito]	1677/2022	1032659	1043650	[restrito]
Multi-Rio Operações Portuárias (Multi-Rio)	9523/2021	0996671	1006616	[restrito]	1686/2022	1032843	1038513	[restrito]
Terminais Portuários de Navegantes (Portonave)	9524/2021	0996675	1011696	[restrito]	1706/2022	1033116	1041902	[restrito]
Brasil Terminal Portuário (BTP Santos)	9525/2021	0996679	1016725	[restrito]	1705/2022	1033040	1043167	[restrito]
APM Pecém	9527/2021	0996695	1012207	[restrito]	1697/2022	1032901	1044133	[restrito]
Tecon Suape	9528/2021	0996698	1011782	[restrito]	1693/2022	1032888	1039062	[restrito]
Tecon Salvador (Grupo Wilson Sons)	9529/2021	0996700	1011530	[restrito]	1690/2022	1032881	1043650	[restrito]
Chibatão Navegação e Comércio Ltda. (Grupo Chibatão)	9530/2021	0996703	1009428	-	-	-	-	-
Armazenagem não alfandegada	Ofício	Pública	Restrita	Ofício	Pública	Restrita		
Forte Logística	9531/2021	0996704	1008280	-	-	-	-	-
Conexão Marítima - Serviços Logísticos S/A	9532/2021	0996706	1009704	[restrito]	-	-	-	-
Ctil Logística Ltda.	9533/2021	0996707	1007339	[restrito]	-	-	-	-
Intersul Reparos e Manutenção de Containeres Eireli	9534/2021	0996708	1007296	[restrito]	-	-	-	-
Dinamo Interagropecuária	9535/2021	0996712	1003228	-	-	-	-	-
S. Magalhães & Essemaga	9536/2021	0996718	1007116	-	-	-	-	-
Grupo Interport	9537/2021	0996723	1006258	-	-	-	-	-
Vila Velha Terminais de Carga e Logística Ltda.	9538/2021	0996726	1009348	[restrito]	-	-	-	-
Manutenção e reparo de contêineres	Ofício	Pública	Restrita					
Rogério Philippi Cia Ltda.	9539/2021	0996732	1000159	-	-	-	-	-
Conexão Marítima - Serviços Logísticos S/A	9540/2021	0996741	1009709	[restrito]	-	-	-	-
Mercotainer Terminal de Containers	9541/2021	0996743	1006482	[restrito]	-	-	-	-
Intersul Reparos e Manutenção de Containeres Eireli	9542/2021	0996752	1011379	[restrito]	-	-	-	-
Grupo Fassina	9543/2021	0996753	1007412	[restrito]	-	-	-	-
Transtec World	9544/2021	0996754	1008505	[restrito]	-	-	-	-
Terminal de Container Vila Velha	9545/2021	0996758	1006362	-	-	-	-	-
Vila Velha Terminais de Carga e Logística Ltda.	9546/2021	0996761	1007721	[restrito]	-	-	-	-
Tracker Logística	9547/2021	0996770	1011277	[restrito]	-	-	-	-
TTC Logística	9548/2021	0996774	1013558 1015054	-	-	-	-	-
Reboque portuário (terceiro interessado)	Ofício	Pública	Restrita	Ofício	Pública	Restrita		
Sind. N. E. Navegação de Apoio Portuário (Sindiporto)	-	-	-	-	1632/2022	1032072	1044303	-
Clientes	Ofício	Pública	Restrita	Ofício	Pública	Restrita		
JBS Group	9478/2021	0996434	1007465	[restrito]	-	-	-	-
BRF Group	9479/2021	0996441	1006920	[restrito]	-	-	-	-
Braskem Group	9480/2021	0996446	1007274	[restrito]	-	-	-	-
Eldorado Brasil Celulose	9481/2021	0996448	1006958	[restrito]	-	-	-	-
Cooperativa Central Aurora de Alimentos	9482/2021	0996449	1002994	-	-	-	-	-
Cotriguaçu Group	9483/2021	0996451	1005494	-	-	-	-	-
Suzano	9484/2021	0996455	1011645	[restrito]	-	-	-	-
Klabin	9485/2021	0996459	1011261	[restrito]	-	-	-	-
Kuehne & Nagel	9486/2021	0996464	1008957	[restrito]	-	-	-	-

Marfrig Group	9487/2021	0996467	1007718	-	-	-	-	-
Asia Shipping	9488/2021	0996471	1007525	-	-	-	-	-
Blu Logistics	9489/2021	0996473	1008285	-	-	-	-	-
DSV Air & Sea Brasil Ltda. (Agility Logistics)	9490/2021	0996475	1011586	[restrito]	-	-	-	-
Grupo Stellanti (Fiat Chrysler, Peugeot e Citroen)	9491/2021	0996476	1016108	[restrito]	-	-	-	-
Craft Multimodal	9492/2021	0996478	1000923	-	-	-	-	-
DB Schenker	9493/2021	0996480	1005300	-	-	-	-	-
DHL Global Forwarding	9494/2021	0996481	1003049	[restrito]	-	-	-	-
Allog Transportes Internacionais Ltda.	9495/2021	0996482	1005674	-	-	-	-	-
Comexport Trading Comércio Exterior Ltda.	9496/2021	0996486	1005781	[restrito]	-	-	-	-
Unilever Brasil Ltda.	9497/2021	0996487	1013448	[restrito]	-	-	-	-
Costa Brasil Multimodal (Winlogis Gestão Logística)	9498/2021	0996489	1009731	-	-	-	-	-
Electrolux do Brasil S/A	9499/2021	0996491	1006798	[restrito]	-	-	-	-
Whirlpool Eletrodomésticos no Brasil	9500/2021	0996493	1006850	[restrito]	-	-	-	-
Vallourec Soluções Tubulares do Brasil S.A.	9501/2021	0996498	1005003	-	-	-	-	-
Ferrovia Norte Sul S/A (FNS)	9502/2021	0996500	1011806	-	-	-	-	-
Elkem Participações, Indústria e Comércio Ltda.	9503/2021	0996504	1011627	-	-	-	-	-
Fertipar Sudeste Adubos e Corretivos Agrícolas Ltda.	9504/2021	0996505	1011574	-	-	-	-	-

Fonte: Elaboração SG.

188. Passa-se, então, à análise da possibilidade de exercício de poder de mercado nos mercados horizontalmente sobrepostos.

7.2. Possibilidade de exercício de poder de mercado

7.2.1. Mercado de serviços portuários

189. A MSC atua no mercado de serviços portuários de movimentação de carga containerizada no Rio de Janeiro/RJ no terminal Multi-Rio, especializado neste tipo de carga (de modo que todos os tipos de cargas que podem ser acondicionadas em um contêiner têm potencial para serem movimentadas ali). Já a Log-In é a operadora do Terminal Vila Velha – TVV, no Espírito Santo, o qual movimenta, principalmente, cargas containerizadas, que incluem rochas ornamentais, café, vinho e pimenta do reino.

190. O TVV é o único terminal de contêineres do estado do Espírito Santo. Além de contêineres, o TVV movimenta produtos siderúrgicos e projetos diversos, que incluem máquinas, equipamentos, escavadeira, maquinário para indústria de mineração, blocos em pedra, granito, graneis em geral, fertilizantes, veículos, iates, lanchas, dentre outros (carga geral, carga Ro-Ro¹¹⁶, granel, de projeto etc.). Ou seja,

¹¹⁶ Ro-Ro é a sigla utilizada para definir os navios cargueiros *Roll on-Roll off*, ou que carregam “carga rolante”, que é o tipo de carga que é embarcada e desembarcada dos navios por meio de rolamento, seja em cima de suas próprias rodas (ou lagartas), seja em cima de um equipamento específico para isso. Esses navios podem transportar diversos tipos de carga, como: veículos de passeio; caminhões; ônibus; tratores; vagões de trem ou metrô; maquinário para agricultura; maquinário para engenharia civil; aviões pequenos; helicópteros; e carga de projeto, tais como: pás eólicas, reatores, plataformas, guindastes, transformadores, turbinas, geradores e equipamentos de grande porte. “Diferentemente do navio transportador de contêiner, o navio Ro é todo fechado. É como se fosse um grande

apesar do TVV também fazer a movimentação de contêineres, ele se classifica como um terminal multipropósito.

191. Ressalta-se que a sobreposição horizontal das atividades das Requerentes só ocorre quando se considera como mercado relevante geográfico o chamado de Cluster Leste, que engloba terminais do Rio de Janeiro e Espírito Santo (ICTSI Rio (Rio de Janeiro/RJ), Sepetiba Tecon (Itaguaí/RJ), Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ) e TVV (Vila Velha/ES)).

192. As Requerentes apresentaram as estimativas da estrutura de oferta para o mercado de serviços portuários (movimentação de carga containerizada) do Cluster Leste (SEI [acesso restrito ao Cade e à MSC], e SEI [acesso restrito ao Cade e à Log-In]). SG optou por elaborar a sua própria estrutura de oferta, acreditando que esta representa de forma mais fidedigna a realidade, pois foi construída com os dados obtidos diretamente dos terminais portuários contatados no teste de mercado, tanto em termos de faturamento bruto (em R\$) quanto em termos de volume movimentado (em TEUs). Tais informações são apresentadas nas Tabelas a seguir:

Tabela 2 - Mercado de serviços portuários de movimentação de carga containerizada, faturamento bruto (em R\$), Cluster Leste (2020) – Elaboração SG, com os dados dos agentes econômicos [acesso restrito ao Cade]

Mercado de movimentação de carga containerizada no Cluster Leste (RJ/ES) - Faturamento bruto (R\$) dos terminais portuários (Anos 2016-2020) [restrito ao Cade]										
Ano	2016		2017		2018		2019		2020	
Terminal Portuário	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ)	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%
TVV (Vitória/ES)	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%
Requerentes	[restrito]	50-60%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	50-60%	[restrito]	50-60%
ICTSI Rio (Rio de Janeiro/RJ)	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%
Sepetiba Tecon (Itaguaí/RJ)	[restrito]	20-30%	[restrito]	30-40%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%
Total	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%
HHI → Requerentes										
HHI antes	[restrito]		[restrito]		[restrito]		[restrito]		[restrito]	
HHI após	[restrito]		[restrito]		[restrito]		[restrito]		[restrito]	
ΔHHI	[restrito]		[restrito]		[restrito]		[restrito]		[restrito]	

Fonte: Elaboração SG, com dados do teste de mercado do processo 08700.005700/2021-48.

193. Em termos de faturamento bruto (em R\$) com a atividade de movimentação de cargas containerizadas, o *market share* conjunto das Requerentes, em 2020, totalizou 50-60% [acesso restrito ao Cade] (sendo 30-40% [acesso restrito ao Cade] detido pelo Multi-Rio (MSC) e 10-20% [acesso restrito ao Cade] detido pelo TVV (Log-in)).

estacionamento vertical com várias rampas internas onde, na maioria das vezes, é possível ajustar a altura dos andares de acordo com o tipo de carga". Disponível em <https://www.fazcomex.com.br/blog/navios-ro-ro-o-que-e/>, acesso em 15/04/2022.

Tabela 3 - Mercado de serviços portuários de movimentação de carga containerizada, volume (em TEUs), Cluster Leste (2020) – Elaboração SG, com os dados dos agentes econômicos [acesso restrito ao Cade]

Mercado de movimentação de carga containerizada no Cluster Leste (RJ/ES) - Movimentação de contêineres (em TEUs) (Anos 2016-2020) [restrito ao Cade]										
Ano	2016		2017		2018		2019		2020	
Terminal Portuário	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ)	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%
TVV (Vitória/ES)	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%
Requerentes	[restrito]	50-60%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	50-60%
ICTSI Rio (Rio de Janeiro/RJ)	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%
Sepetiba Tecon (Itaguaí/RJ)	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	40-50%	[restrito]	30-40%	[restrito]	20-30%
Total	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%
HHI → Requerentes										
HHI antes	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
HHI após	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
ΔHHI	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]

Fonte: Elaboração SG, com dados do teste de mercado.

194. No que diz respeito ao volume (em TEUs) de contêineres movimentados, em 2020 foram movimentados na área geográfica Cluster Leste [acesso restrito ao Cade], e a participação de mercado das Requerentes no pós-Operação também foi de 50-60% [acesso restrito ao Cade] (sendo 20-30% [acesso restrito ao Cade] atribuíveis ao Multi-Rio (MSC) e 20-30% [acesso restrito ao Cade] atribuíveis ao TVV (Log-in)). No mesmo período, os terminais concorrentes ICTSI Rio e Sepetiba Tecon possuíam, respectivamente, 20-30% [acesso restrito ao Cade] e 20-30% [acesso restrito ao Cade] de participação de mercado no Cluster Leste, no ano de 2020.

195. O HHI¹¹⁷ antes da Operação apresentou o montante de [acesso restrito ao Cade]; depois, de [acesso restrito ao Cade]; e a variação HHI (Δ HHI)¹¹⁸ totalizou [acesso restrito ao Cade]. Nesses patamares, o Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade (“Guia de Análise Horizontal” ou “Guia H”) recomenda uma análise mais aprofundada do mercado. Deste modo, faz-se necessária a análise da probabilidade de exercício de poder de mercado no pós-Operação para os serviços portuários.

7.2.2. Armazenagem não alfandegada de cargas

196. Como visto, a Medlog/MSC opera 6 (seis) terminais logísticos localizados nas proximidades dos seguintes portos: Santos/SP (2 terminais: Santos Alemoa e Santos

¹¹⁷ “O Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) pode ser utilizado para o cálculo do grau de concentração dos mercados. O HHI é calculado com base no somatório do quadrado das participações de mercado de todas as empresas de um dado mercado. O HHI pode chegar até 10.000 pontos, valor no qual há um monopólio, ou seja, em que uma única empresa possui 100% do mercado.”. Disponível no Guia de Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade (“Guia de Análise Horizontal” ou “Guia H”), em <https://cdndelta.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-do-cade/guia-para-analise-de-atos-de-concentracao-horizontal.pdf>, acesso em 21/04/2022.

¹¹⁸ Δ HHI (delta HHI) é a diferença entre o HHI depois da Operação e antes dela; representa o incremento de concentração horizontal antes e depois da Operação.

BK), Rio Grande/RS, Navegantes/SC, Rio de Janeiro/RJ e Vila Velha/ES, sendo quatro deles do tipo Redex¹¹⁹. A Log-In, por sua vez, possui dois terminais intermodais, um localizado nas proximidades do Porto de Santos (Terminal de Guarujá) e outro nas imediações do Porto de Itajaí.

197. Considerando a definição de mercado relevante utilizada nos precedentes do Cade – armazenagem de carga não alfandegada, segmentada pelo tipo de carga, de dimensão geográfica estadual - a presente Operação enseja sobreposição horizontal no mercado de armazenagem de carga containerizada não-alfandegada nos estados de São Paulo e de Santa Catarina.

198. As Requerentes informam que não identificaram fontes públicas com a estrutura de oferta no mercado de armazenagem não-alfandegada, em termos de volume e faturamento bruto, no ano de 2020, nos estados de São Paulo e Santa Catarina.

199. Os armazéns da MSC possuem capacidade de armazenamento, em TEUs, de 7.963¹²⁰ e 13.400, respectivamente, em São Paulo (Santos) e Santa Catarina (Navegantes). Em 2020, o faturamento auferido com esses terminais foi [acesso restrito ao Cade e à MSC] nos dois terminais paulistas e [acesso restrito ao Cade e à MSC] no terminal catarinense; e a movimentação de contêineres foi de [acesso restrito ao Cade e à MSC] unidades de contêineres, respectivamente. A Medlog, entretanto, não oferece serviços avulsos de armazenagem de contêineres para terceiros; isto é, seus terminais são utilizados exclusivamente como parte operacional na prestação de serviços de transporte marítimo regular de contêineres (operação de estufagem das cargas nos contêineres).

200. Os armazéns da Log-In em São Paulo (Guarujá) e Santa Catarina (Itajaí) possuem área de 5.500 e 44.010 m², respectivamente. Em 2020, foram movimentados [acesso restrito ao Cade e à Log-In] toneladas de carga no primeiro e [acesso restrito ao Cade e à Log-In] unidades de contêineres no segundo¹²¹; e os respectivos faturamentos totalizaram [acesso restrito ao Cade e à Log-In].

201. A SG consultou concorrentes do mercado de armazenagem não alfandegada indicados pela MSC no Formulário de Notificação. Com base nos dados coletados, obteve-se a seguinte estrutura de oferta para a armazenagem não alfandegada nos estados de São Paulo e Santa Catarina, relativamente ao ano de 2020:

¹¹⁹ Santos Alemoa, Santos BK, Navegantes e Vila Velha. Redex (Recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação) são recintos não alfandegados para mercadorias destinadas à exportação e sob controle aduaneiro.

¹²⁰ Capacidade dos dois terminais em Santos: 1.788 e 6.175 TEUs.

¹²¹ A diferença das metodologias de medição se explica, como já visto, porque o armazém da Guarujá possui capacidade medida em posições paletes, e não em contêineres/TEUs.

Tabela 4 - Estrutura de oferta no mercado de armazenagem não alfandegada de contêineres, estado de São Paulo (2020) – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base no teste de mercado¹²².

Tabela 5 - Estrutura de oferta no mercado de armazenagem não alfandegada de contêineres, estado de Santa Catarina (2020) – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base no teste de mercado¹²³.

202. Com base nos dados fornecidos pela MSC, os concorrentes em São Paulo são as empresas Maersk, Dínamo e S. Magalhães & Essemaga; e os concorrentes em Santa Catarina são Maersk, Intersul, Ctil Logística, Forte Logística e Conexão Marítima. Além das empresas constantes nas tabelas acima, também foram consultadas as empresas Grupo Interport e Vila Velha Terminais de Carga e Logística Ltda., mas nenhuma delas possui terminais de armazenagem não alfandegada nos Estados de São Paulo e Santa Catarina.

203. Apesar de as estruturas de oferta apresentarem participação de mercado das Requerentes acima do patamar legal de presunção de posição dominante (20% de *market share*), tanto na perspectiva da metragem quadrada do armazém quanto da capacidade de armazenagem em TEUs, nos estados de São Paulo e em Santa Catarina, o teste de mercado indicou que esses números se encontram provavelmente superestimados. Conforme será visto em seguida, há muitas outras empresas do segmento que não foram indicadas no Formulário de Notificação como concorrentes das Partes, de modo que não foi possível elaborar uma estrutura de oferta completa que refletisse os reais níveis de participação de mercado dos *players*.

204. Nos ACs 08700.000742/2018-97 (São Leopoldo/Deicmar, SEI 0445541) e 08700.005229/2017-10 (Columbia/Pronto Express, SEI 0382898), foram utilizados como

¹²² Observações: A capacidade de armazenamento do terminal da Log-In em Guarujá é de 5.660 posições paletes (não se mede em TEUs); e o armazém se situa dentro das dependências da Dow Química. A empresa S. Magalhães não informou a capacidade de armazenamento em contêineres, em TEUs, para o terminal Redex III, e tampouco se seria aplicável outra modalidade de medição que não a em contêineres/TEUs.

¹²³ Observação: A empresa Forte Logística informou a capacidade de armazenamento em metragem quadrada e em toneladas. Para calcular em TEUs, utilizou-se, por aproximação, a métrica de 1 TEU = 21,6 toneladas, conforme disponível no site <http://www.ogmoitajai.com.br/portal/info/teu.asp>, acesso em 14/04/2022. Segundo esta página, o TEU é unidade inexata de capacidade de carga porque não pode ser facilmente convertida para outras unidades; não obstante, “calcula-se que a capacidade máxima de carga de 1 TEU, descontada sua própria massa, é em torno de 21,6 t”.

proxy da dimensão total para o mercado de armazenagem de carga geral¹²⁴ não alfandegada uma área total de armazenagem de 3,7 milhões de metros quadrados no estado de São Paulo¹²⁵. Considerada esta *proxy*, a participação de mercado conjunta das Requerentes, representada pela área de armazenagem de [acesso restrito ao Cade e à MSC] metros quadrados, é de 0-10% [acesso restrito ao Cade e à MSC] no estado de São Paulo.

205. Já no AC 08700.000851/2021-18 (JSL/TPC), que envolvia, dentre outros, o serviço de logística em geral, inclusive armazenagem não alfandegada¹²⁶, foram utilizadas como *proxies* do mercado total dois relatórios: (i) um elaborado pela Consultoria de Locação e Gestão de Imóveis (CBRE), que informou o estoque de áreas disponíveis para armazenagem no mercado de logística em parques/condomínios logísticos e propriedades *stand alone*¹²⁷ (SEI [acesso restrito ao Cade]); e (ii) outro elaborado pela empresa Cushman & Wakefield, abrangendo apenas parques/condomínios logísticos (SEI [acesso restrito ao Cade]).

206. Tais relatórios apresentaram o mercado total de armazenagem de cargas em São Paulo dimensionado em [acesso restrito ao Cade] e [acesso restrito ao Cade] metros quadrados, respectivamente, o que deixaria ainda mais diluída¹²⁸ a participação de mercado das Requerentes no Estado de São Paulo.

207. Trazendo estas mesmas *proxies* para Santa Catarina, a dimensão total do mercado de armazenagem no estado é de [acesso restrito ao Cade], segundo estimativas da CBRE, e de [acesso restrito ao Cade] segundo os dados da Cushman & Wakefield, obtendo-se uma estimativa de participação das Requerentes (área de armazém conjunta de [acesso restrito ao Cade e à MSC], de 0-10% [acesso restrito ao Cade] e 10-20% [acesso restrito ao Cade], respectivamente.

208. Apesar de a SG não ter obtido uma estrutura completa e atual de participação de mercado com base nas informações do teste de mercado, há fortes indícios de que a participação conjunta das Requerentes, tanto em São Paulo quanto em Santa Catarina, é inferior ao patamar de 20%. Não obstante, dado que as *proxies* citadas

¹²⁴ Esta *proxy* é mais ampla do que o mercado em análise neste AC, pois considera todos os tipos de carga geral, independentemente se se destinarem ou não à estufagem e pre-stacking de contêineres.

¹²⁵ Cálculo considera fontes públicas a respeito da área construída de armazéns de carga geral no estado de São Paulo, conforme metodologia empregada no AC 08700.010597/2014-29 (Mitsui/Penske Truck). Neste último AC, estimou-se, para o ano de 2015, uma área total de 2.165.521 metros quadrados de armazéns construídos, com base nos dados públicos de 30 *players* atuantes no mercado.

¹²⁶ Operações de armazéns alfandegados e não alfandegados, logística dedicada *in house*, *cross docking*, gestão integrada de distribuição (Formulário de Notificação do AC 08700.000851/2021-18 – SEI 0867486).

¹²⁷ Dados da CBRE relativos ao quarto trimestre de 2020, considerando espaços disponíveis tanto de parques/condomínios logísticos (como os CDs (centros logístico/distribuição) multiclientes) quanto de propriedades *stand alone* (*stand alone properties*) ou seja, espaços fora de condomínios logísticos utilizados por um único usuário, seja operado diretamente ou por um terceiro prestador de serviços (SEI 0867486).

¹²⁸ [acesso restrito ao Cade].

podem não refletir adequadamente os dados efetivos do setor, por conservadorismo, a SG analisará de maneira mais aprofundada o mercado em tela.

209. Deste modo, far-se-á a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado em tópico próprio.

7.2.3. Mercado de transporte rodoviário de cargas (TRC)

210. MSC e Log-In atuam nos mercados de Transporte Rodoviário de Cargas (TRC), seja no âmbito de um contrato multimodal associado ao transporte marítimo de contêineres (longo curso e cabotagem, respectivamente) ou de forma avulsa, prestando serviços a terceiros.

211. A MSC entende que a sobreposição é incapaz de gerar preocupações concorrenciais. O TRC é prestado pela MSC por meio de sua subsidiária Medlog, e é limitado ao transporte de contêineres decorrentes de importações e exportações. Apesar de a Medlog/MSC prestar o serviço de forma avulsa, o maior volume é prestado de forma complementar ao transporte marítimo regular de contêineres, como solução de transporte multimodal¹²⁹.

212. Assim, destaca que do total de [acesso restrito ao Cade e à MSC] viagens contratadas pela Medlog em 2020, [acesso restrito ao Cade e à MSC] foram prestadas à própria MSC, isto é, 80-90% [acesso restrito ao Cade e à MSC] do total das viagens foi contratado pelo próprio grupo econômico; e que do faturamento bruto total de [acesso restrito ao Cade e à MSC], obtido na prestação de serviços de TRC pela Medlog, apenas 10-20% [acesso restrito ao Cade e à MSC] foi obtido mediante a oferta de transporte para terceiros.

213. A MSC não possui frota própria de caminhões, e subcontrata as Empresas de Transporte Rodoviário de Cargas (ETCs) e os Transportadores Autônomos de Cargas (TACs) para a execução do transporte rodoviário.

214. A Log-In informa que aproximadamente 90-100% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] de suas operações rodoviárias são executadas para atendimento das operações de cabotagem, e as demais operações onde são prestados serviços avulsos de transporte rodoviário ocorrem [acesso restrito ao Cade e à Log-In].

215. Assim, a empresa presta o serviço de TRC sob dois escopos: (i) transporte de cabotagem, cuja demanda é entre o cliente e portos de rotação dos serviços de cabotagem da empresa, sendo que em 2020 foram realizadas [acesso restrito ao Cade e

¹²⁹ Nessa hipótese, complementa, “o serviço é realizado pela MSC, que subcontrata a Medlog. Trata-se de transporte multimodal, na qual a carga é transportada por mais de um modal para chegar ao seu destino, tendo como responsável uma pessoa jurídica ou um Operador de Transporte Multimodal (“OTM”), regido por um único contrato, desde a origem até o destino, por meios próprios ou por intermédio de terceiros.”.

à Log-In] operações, com frota estimada de [acesso restrito ao Cade e à Log-In] veículos; e (ii) transporte rodoviário de terminais, cuja demanda ¹³⁰ [acesso restrito ao Cade e à Log-In], sendo que em 2020 foram realizadas [acesso restrito ao Cade e à Log-In] operações, com frota estimada de [acesso restrito ao Cade e à Log-In] veículos, respectivamente¹³¹.

216. Em relação ao TRC complementar à cabotagem, no bojo da contratação “porta a porta” (coleta na origem + marítimo + entrega no destino), esclarece a Log-In que não existe um faturamento independente para os trechos realizados no modal rodoviário (emite-se um CTE¹³² multimodal que suporta toda a operação), mas que, não obstante, a empresa teve dispêndios com terceiros, para a prestação dos serviços de TRC, da ordem de [acesso restrito ao Cade e à Log-In]. Já no que diz respeito ao TRC no bojo de soluções logísticas complementares nos terminais ([acesso restrito ao Cade e à Log-In]), o faturamento bruto com essas operações, em 2020, foi de [acesso restrito ao Cade e à Log-In].

217. Como visto, o mercado relevante abrange o transporte rodoviário de cargas (TRC) em nível nacional, sem segmentação quanto ao tipo de carga. Em diversos precedentes do Cade, inclusive em ato de concentração recentemente analisado, consignou-se que o mercado é bastante pulverizado¹³³, e utilizou-se como *proxy* para este mercado o faturamento do setor de R\$ 328 bilhões¹³⁴ em 2020, segundo dados da publicação da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logísticas¹³⁵.

218. A tabela abaixo traz os dados de participação de mercado das Requerentes neste mercado:

¹³⁰ [acesso restrito ao Cade e à Log-In].

¹³¹ Ressalta-se, contudo, conforme informado pela Log-In, que a empresa não possui frota própria e que todas as operações são com veículos de terceiros, de modo de que a frota citada é estimada e pode variar conforme a demanda.

¹³² Conhecimento de Transporte Eletrônico (CTE).

¹³³ Em setembro de 2021, conforme dados coletados no site da ANTT, existiam 1.076.332 transportadores cadastrados no RNTRC, sendo aproximadamente 820 mil TACs, 255 mil ETCs e 504 CTCs. A frota total era de cerca de 2,4 milhões de veículos de transporte de carga (SEI 0996593).

¹³⁴ AC 08700.003130/2021-51 (LDC/Amaggi/Dalablog/Cargill/ADM/Carguero/Green Net). Este valor se refere ao faturamento do setor em 2019, e foi utilizado como *proxy* também em 2020 em razão da ausência de dados mais atuais.

¹³⁵ AC 08700.003526/2020-18 (BBM Logística e Translag), Parecer 227/2020/CGAA5/SGA1/SG (SEI 0794257). Fonte utilizada: Valor-SP, com base em notícia publicada em 08/05/2020: “*Informações compiladas pela Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística a partir de várias fontes indicam a existência de 527,2 mil caminhoneiros autônomos no Brasil e 153,3 mil empresas do ramo. O faturamento anual da atividade de transporte rodoviário de carga soma R\$ 328 bilhões em 2019*”; disponível em <http://www.guiadotrc.com.br/noticias/noticialD.asp?id=36526>, acesso em 15/04/2022.

Tabela 6 - Mercado de Transporte Rodoviário de Cargas (TRC), nacional – Elaboração SG, com dados das Requerentes [acesso restrito ao Cade]

Transporte Rodoviário de Cargas (TRC) - Ano 2020 - Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]			
	Nº operações	Faturamento (R\$)	% tipo TRC
MSC - multimodal	[restrito]	[restrito]	[restrito]
MSC - TRC avulso	[restrito]	[restrito]	[restrito]
MSC - subtotal (1)	[restrito]	[restrito]	[restrito]
MSC - <i>market share</i> (1/4)	-	0-10%	
Log-In - TRC complementar à cabotagem	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Log-In - 3PL e TVV	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Log-In - subtotal (2)	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Log-In - <i>market share</i> (2/4)	-	0-10%	
Total Requerentes (3=1+2)	[restrito]	[restrito]	-
Requerentes - <i>market share</i> (3/4)	-	0-10%	-
Mercado total (4)	-	328.000.000.000	-

Fonte: Elaboração SG, com os dados das Requerentes (SEI [acesso restrito ao Cade]).

219. Neste contexto, a participação conjunta das Requerentes no mercado de transporte rodoviário de cargas é bastante inferior a 1% (mais precisamente, [acesso restrito ao Cade]). E parte expressiva do TRC efetuado por ambas as Partes são destinados ao próprio grupo, no bojo de contratações multimodais ofertadas a seus clientes (80-90% [acesso restrito ao Cade e à MSC] para a MSC e 90-100% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] para a Log-In).

220. Há que se adicionar, contudo, que recentemente a Log-In adquiriu participação na empresa Tecmar Transportes Ltda. (“Tecmar”), que oferece a seus clientes transporte de cargas fracionadas por meio de frotas próprias ou terceirizadas de veículos específicos para tal finalidade (AC 08700.007259/2021-39). A participação da Tecmar não está compreendida na estrutura de oferta acima. Segundo a Log-In, a Tecmar não transporta cargas em contêineres e, no ano de 2020, obteve um faturamento com a atividade de TRC de [acesso restrito ao Cade e à Log-In]. Este valor, somado ao TRC atribuído às Requerentes, ainda assim representa menos de 1%¹³⁶ do mercado total de transporte rodoviário de cargas no país.

221. Além disso, a SG questionou os agentes de mercado (armadores e embarcadores) sobre a relevância do TRC em relação aos serviços de transporte marítimo de contêineres e de cabotagem, e sobre a possibilidade de os clientes contratarem os serviços de forma avulsa.

222. Dos armadores, Maersk, CMA, Cosco, Hapag Lloyd, ZIM (longo curso), Aliança e Mercosul (cabotagem) oferecem serviços de TRC integrados, seja por meio de empresa pertencente ao grupo (que gerencia a subcontratação e/ou presta parte do serviço por frota própria¹³⁷), ou seja mediante terceirização do serviço para outros

¹³⁶ *Market share* de 0-10% [acesso restrito ao Cade] considerando as atividades de Transporte Rodoviário de Cargas da MSC, da Log-In e da empresa Tecmar, recém adquirida pela Log-In.

¹³⁷ [acesso restrito ao Cade].

prestadores. Já Grimaldi, Evergreen, Yang Ming, PIL e ONE não ofertam serviços integrados de TRC.

223. Quanto aos clientes (importadores/exportadores, embarcadores de carga de cabotagem e agentes de carga), alguns contratam TRC dos armadores por conveniência (especialmente nos serviços de cabotagem, contratando-se a logística integrada “porta a porta”), enquanto outros gerenciam a contratação do modal rodoviário de forma avulsa ao transporte marítimo e de cabotagem¹³⁸.

224. Independentemente do tipo de contratação pelos clientes, contudo, praticamente todos informaram que é possível contratar TRC de forma avulsa¹³⁹, cabendo esta decisão unicamente ao embarcador. Entretanto, alguns clientes relatam que cada vez mais os armadores procuram vender soluções integradas, aumentando a pressão, de forma sutil ou impositiva, sobre os clientes, para que a contratação seja feita na modalidade multimodal, incluídos o transporte marítimo de longo curso e/ou cabotagem e TRC¹⁴⁰.

225. Pelo exposto, há sobreposição horizontal entre MSC e Log-In no mercado de Transporte Rodoviário de Cargas (TRC), mas a participação conjunta das Requerentes, inferior a 1%, fica abaixo do patamar legal de presunção de posição dominante (20% de *market share*).

226. Dispensa-se, portanto, a análise da variação no HHI e, por conseguinte, de probabilidade de exercício de poder de mercado pelas Requerentes no cenário pós-Operação no mercado relevante em questão.

¹³⁸ “Sim, a Braskem contrata serviço integrado de transporte rodoviário de carga (TRC) de armadores ou empresas de cabotagem. (...) No melhor entendimento da Braskem, a contratação avulsa destes serviços é possível. No entanto, esta modalidade torna-se menos atrativa quando comparada a modelos que aproveitam sinergias operacionais.” (Braskem). “[acesso restrito ao Cade], através de BID Global, contrata diretamente o armador (MSC e Login) para a realização de serviços. É sabido que existem vantagens caso o mesmo armador opere de ponta a ponta, porém, ainda é livre a escolha de contratar os serviços como um pacote ou separadamente com concorrentes.” ([acesso restrito ao Cade]). “Sim, é possível contratar serviços de transporte rodoviário de cargas com outros prestadores.” ([acesso restrito ao Cade]). “Não utilizamos o serviço integrado com os armadores. (...) Sim, é possível. Trabalhamos atualmente nesse formato. Contratos avulsos com empresas separadas para cada tipo de serviço.” (Vallourec). A Cotriguaçu não contrata TRC dos armadores, e sim de forma avulsa, quando necessário.

¹³⁹ Costa Brasil, Suzano, Klabin, Kuehne & Nagel e Marfrig, dentre outros, contratam o TRC integrado quando conveniente, mas afirmam ser possível contratar de forma avulsa.

¹⁴⁰ “Existe uma pressão dos armadores de longo curso sobre seus clientes para que seus serviços de navegação de cabotagem sejam contratados em adição ao serviço de transporte marítimo regular de contêineres oferecido.” ([acesso restrito ao Cade]). “Sim é possível, porém as empresas vêm a cada ano em novas negociações, de certa forma forçosa/impositiva, colocando estes serviços nos pacotes para os embarcadores.” ([acesso restrito ao Cade]). “A contratação avulsa é sempre uma opção, entretanto há implicações operacionais do lado do embarcador que dificultam o acionamento, controle e pagamento da contratação de forma separada. Sendo assim, não é usual.” ([acesso restrito ao Cade]). “Existe sim uma tendência de unificação e logística integral onde nós já oferecemos aos clientes finais e, os armadores como MSC, estão buscando aumentar sua participação nisso. Até então, de maneira amigável mas que fique sim o sinal para atentarmos sempre ao modus operandis dessa oferta para evitar “fechamentos forçados por ameaças de corte de capacidade no longo curso”. ([acesso restrito ao Cade]).

227. Quanto ao relato de alguns embarcadores quanto a uma crescente pressão de contratação de TRC no bojo de serviços integrados oferecidos pelos armadores, por ora não suscita preocupação concorrencial¹⁴¹. Entretanto, tratando-se de armadores com elevado *market share* nos mercados de longo curso e de cabotagem, eventual abuso de poder de mercado nesta seara poderá ser endereçado pela SG em sede de análise de infração à ordem econômica.

7.2.4. Conclusão sobre a possibilidade de exercício de poder de mercado

228. Pelo exposto, conclui-se que a presente Operação gera sobreposições horizontais que demandam aprofundamento da análise nos mercados de serviços portuários de movimentação de carga containerizada e de armazenagem não alfandegada de cargas (esta última de forma conservadora, já que a SG não logrou construir uma estrutura de oferta completa para este mercado).

229. Diante dessas conclusões, passa-se, então, à análise de probabilidade de exercício de poder de mercado das Requerentes no cenário pós-Operação nos mercados relevantes em questão.

230. Já para o mercado de Transporte Rodoviário de Cargas (TRC), consideradas as premissas de dimensões produto e geográfica consideradas na análise, a participação das Requerentes é inferior a 1%, muito inferior, portanto, aos 20% adotados como balizador de concentração de mercado pelo Cade, concluindo-se que para este mercado o cenário pós operação não gera preocupações concorrenciais.

7.3. Probabilidade de exercício de poder de mercado

7.3.1. Considerações iniciais

231. A sobreposição horizontal verificada no mercado de serviços portuários (movimentação de carga containerizada) no Cluster Leste justifica o aprofundamento da análise quanto à probabilidade de exercício de poder de mercado pelas Partes no cenário pós-Operação.

232. Quanto ao mercado de armazenagem não alfandegada de cargas, apesar de a SG não ter obtido uma estrutura completa de oferta que permitisse estimar a participação de mercado dos *players* de forma precisa, há fortes indícios de que a participação conjunta das Requerentes, tanto em São Paulo quanto em Santa Catarina, é inferior a 20%. Não obstante, por conservadorismo, proceder-se-á a melhor aprofundamento sobre a dinâmica deste mercado, rivalidade e capacidade ociosa, para afastar quaisquer preocupações concorrenciais decorrentes da Operação.

¹⁴¹ Foram relatos direcionados aos armadores de forma genérica, e não especificamente às Requerentes deste AC.

233. Entende-se por exercício de poder de mercado a prática de um ato unilateral tendente a aumentar preços, reduzir quantidades, diminuir a qualidade ou a variedade dos produtos ou serviços, ou, ainda, reduzir o ritmo das inovações em relação aos níveis que vigorariam sob condições de acirrada concorrência, por um período razoável, com a finalidade de aumentar os lucros. O exercício unilateral do poder de mercado também se configura provável quando parcela expressiva dos consumidores considera os produtos ofertados pelas empresas envolvidas em um ato de concentração como alternativas únicas, impossibilitando, assim, o desvio de demanda para fornecedores alternativos.

234. Como se depreende do Guia H, a avaliação da probabilidade de uso do poder de mercado deve examinar a presença de condições capazes de coibir eventuais práticas unilaterais anticoncorrenciais da empresa resultante da concentração, tais como (i) a possibilidade de entrada tempestiva de novos concorrentes nos mercados afetados, (ii) a existência de efetiva rivalidade entre as empresas instaladas; e (iii) a contestabilidade das importações em eventual poder de mercado das empresas instaladas.

235. A avaliação da possibilidade de entrada se baseia na premissa de que o ingresso de novos concorrentes pode acirrar a competição no mercado, reprimindo eventuais efeitos anticoncorrenciais de um ato de concentração. Dessa forma, busca-se avaliar se uma nova entrada seria tempestiva, provável e suficiente para fazer frente a um eventual abuso de poder de mercado pela empresa resultante da concentração. A análise de rivalidade, por seu turno, busca aferir se a competição existente entre as empresas envolvidas na operação e as demais empresas instaladas (suas rivais) poderia tornar improvável o exercício do poder de mercado adquirido. Em um contexto de rivalidade efetiva, as empresas estabelecidas tendem a adotar estratégias agressivas para aumentar sua participação de mercado como reação a um eventual exercício de poder de mercado. Já a importação ganha relevância se for suficiente para prover parte da demanda nacional de bens e serviços, e não houver óbices (como barreiras alfandegárias) que a impeçam de exercer contestabilidade sobre os preços e oferta dos agentes locais.

236. Em vista das características da Operação e dos mercados envolvidos, a análise realizada a seguir focará especialmente nas condições de rivalidade de cada segmento. Com efeito, o nível de competição observado no cenário pós-Operação parece suficiente para tornar improvável o exercício de poder de mercado pelas Requerentes, como se demonstrará adiante.

7.3.2. Mercado de serviços portuários

7.3.2.1. Análise de rivalidade

7.3.2.1.1. Análise da evolução das participações de mercado

237. MSC e Log-in são operadoras de terminais portuários na região geográfica denominada Cluster Leste, a qual inclui os terminais de contêineres do estado do Rio de Janeiro (ICTSI Rio e Multi-Rio, no município do Rio de Janeiro, e Sepetiba Tecon, no município de Itaguaí) e o único terminal de contêineres do Espírito Santo, o Terminal Vila Velha – TVV.

238. Como visto na estrutura de oferta elaborada pela SG na Tabela 3, acima, MSC e Log-In passariam a deter, no pós-Operação, ao menos¹⁴² 50-60% [acesso restrito ao Cade] de participação no mercado de serviços portuários (movimentação de carga containerizada) no Cluster Leste, no ano de 2020.

239. O gráfico apresentado a seguir, elaborado a partir da estrutura de oferta da SG (Tabela 3), ilustra a evolução das participações de mercado dos principais *players* atuantes com serviços portuários de movimentação de contêineres no Cluster Leste, em termos de volume (TEUs movimentados) entre 2016 e 2020:

Gráfico 1 - Evolução dos *market shares* no mercado de movimentação de carga containerizada (Anos 2016-2020), participações de mercado (%) em termos do volume (TEUs) – [acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base no teste de mercado.

240. A observação do Gráfico 1, acima, permite constatar que o terminal Sepetiba Tecon ocupou posição de liderança nesse mercado ao longo de todo o período analisado, mas observou um declínio de seu *market share* de 40-50% [acesso restrito ao Cade] em 2018 para 20-30% [acesso restrito ao Cade] em 2020. Desde 2016 até 2020, a perda de participação de mercado foi menor, de [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais.

241. A ICTSI, no período analisado, ganhou [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais, chegando a 2020 com 20-30% [acesso restrito ao Cade] de *share*. Já os terminais Multi-Rio e TVV perderam um pouco de *market share* no período – [acesso restrito ao Cade] e [acesso restrito ao Cade] -, terminando 2020 com 20-30% [acesso restrito ao Cade] e 20-30% [acesso restrito ao Cade], respectivamente.

242. Não há expressiva vantagem em termos de participação de mercado de um terminal sobre o outro. Mas o cenário pós-Operação poderá colocar o Grupo MSC (nele incluindo-se a Log-In) em posição de destacada liderança – com mais de 50% de

¹⁴² Na estrutura de oferta apresentada pela MSC, esta concentração, maior, é de 60-70% [acesso restrito ao Cade e à MSC].

participação de mercado - em relação aos demais *players*, passando o mercado de 4 competidores independentes (pertencentes a grupos econômicos distintos) para 3 competidores.

243. O teste de mercado indicou, contudo, que o TVV não exerce efetiva pressão competitiva sobre os demais terminais do estado do Rio de Janeiro no que diz respeito à competição para receber armadores estrangeiros. É o que se verá em seguida.

7.3.2.1.2. Considerações das Requerentes

244. Segundo a MSC, a concorrência entre o TVV e os terminais do estado do Rio de Janeiro é limitada, pois o TVV não atende os navios de grande porte dos principais armadores do mercado de transporte marítimo regular de contêineres, e que estes acessam o terminal por meio de serviços de *feeder*.

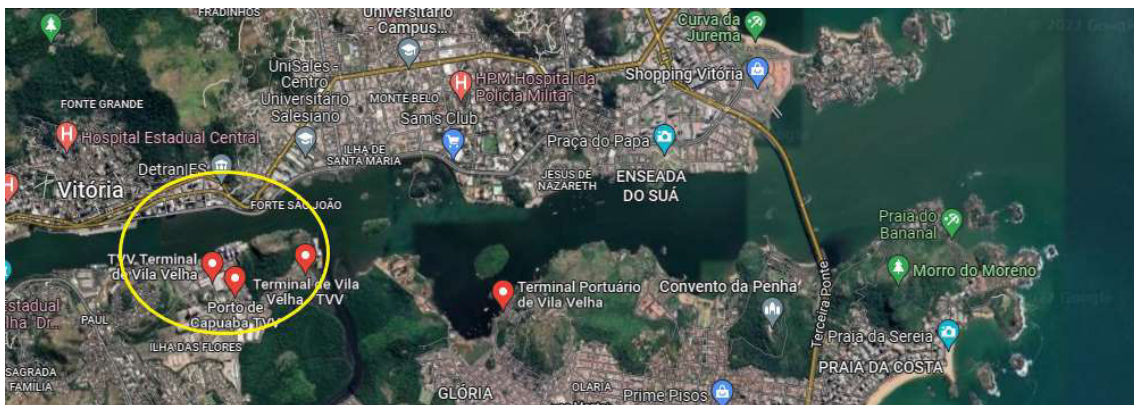
245. Neste sentido, destaca que [acesso restrito ao Cade e à MSC]. Continua:

[acesso restrito ao Cade e à MSC] (grifo nosso)

246. Aduz que a maior parte dos navios de grande porte dos armadores internacionais que atendem a costa brasileira têm comprimento e largura superiores às medidas do TVV, e que atualmente apenas dois armadores internacionais - CMA CGM e a Grimaldi - operam com navios menores de longo curso no terminal.

247. Além disso, entende que [acesso restrito ao Cade e à MSC]. A figura abaixo ilustra o canal que dá acesso ao TVV:

Figura 8 - Canal que dá acesso ao TVV



Fonte: elaboração SG, com base no google maps.

248. Sobre a dificuldade de acesso dos navios dos grandes armadores em acessar o TVV, a MSC argumenta que¹⁴³ [acesso restrito ao Cade e à MSC]. Destaca que há outros serviços de transbordo de contêineres para outros armadores, interligando o TVV e outros terminais do Rio de Janeiro e de Santos.

¹⁴³ Complementa: [acesso restrito ao Cade e à MSC].

249. Para a MSC, portanto, o TVV não concorre com os terminais portuários do Rio de Janeiro em relação à navegação de longo curso, [acesso restrito ao Cade e à MSC].

250. Nesta mesma linha, segundo a Log-In, o Porto de Vitória é o grande limitador para entrada de outros armadores, devido à restrição do seu canal de acesso. Neste contexto, [acesso restrito ao Cade e à Log-In].

251. Para a Log-In, os terminais do Rio de Janeiro são concorrentes indiretos do TVV. Aduz que a grande maioria das cargas em contêineres operadas no TVV - no fluxo de exportação - são originadas no Estado do Espírito Santo, o que faz com que os portos do RJ não sejam concorrentes diretos por questões logísticas. Porém, continua, *“existem cargas com origem do Estado de Minas Gerais que em sua maioria são embarcadas via portos do RJ, uma parcela menor deste Estado utiliza o TVV como Terminal”*. No fluxo importação o TVV também tem como característica mais forte o atendimento ao mercado local - indústria de mineração, siderurgia, varejo e consumo geral -, de modo que a Log-in não considera os terminais do Rio de Janeiro como concorrentes diretos do TVV neste segmento.

7.3.2.1.3. Considerações dos armadores, terminais portuários e embarcadores

252. A maioria dos armadores de transporte marítimo de contêineres (longo curso) entende que o TVV não concorre com os terminais portuários do estado do Rio de Janeiro no que concerne à navegação de longo curso.

253. Aduzem que: (i) há falta de capacidade operacional; (ii) há impossibilidade de o TVV receber todo tipo de navio, em especial os de grande porte; (iii) há restrições operacionais relacionadas à topografia do canal de acesso ao TVV para o recebimento de navios de dimensões maiores (existência de rochas no leito do canal, restrições de calado, da largura da boca do navio, dificuldade de manobra, restrições de giro de maré etc.); (iv) o TVV é um terminal que atende cargas específicas do Espírito Santo e de parte de Minas Gerais.

254. Segundo a Maersk, a concorrência entre os terminais no Rio de Janeiro e o TVV ocorre apenas em relação aos navios que são comportados pela estrutura portuária desses portos, e que a infraestrutura atual do TVV não comporta a atracação de navios maiores, como aqueles detidos pelo Grupo Maersk. Já para [acesso restrito ao Cade]:

[acesso restrito ao Cade]

255. A Grimaldi, contudo, entende que há concorrência do TVV com os terminais cariocas pelas cargas de importação, *“principalmente enquanto vigoraram planos de benefícios oferecidos aos importadores pelo Governo do Espírito Santo, através de Trading Companies que ali atuavam e/ou ainda atuam, como, por exemplo, o Fundap”*. Complementa que essa concorrência também existe para cargas que tenham como destino *“estados que não são servidos por portos, como Minas Gerais, Goiás, e*

outros do Centro-Oeste, mas também para cargas que podem ter como destino o interior do estado do Rio de Janeiro e até mesmo São Paulo”.

256. Outros agentes também citaram a existência de benefícios fiscais relacionados à operação portuária no Espírito Santo como hipótese de acesso a um mercado cativo que só pode ser acessado por meio do TVV (¹⁴⁴, ¹⁴⁵, ¹⁴⁶ [acesso restrito ao Cade]).

257. Da mesma forma, os armadores da navegação de cabotagem manifestam que as restrições operacionais acima mencionadas limitam o acesso de muitos navios ao TVV, atenuando a rivalidade deste com os terminais no Rio de Janeiro. Dentre os três armadores de cabotagem atualmente existentes, a única empresa que opera serviços de/para o TVV é a Log-In; as empresas Mercosul Line (Grupo CMA CGM) e Aliança (Grupo Maersk) não possuem serviços próprios operando no terminal (esta última enfatiza que o terminal não comporta a atracação de nenhum dos navios do Grupo Maersk).

258. Sobre eventual fechamento de mercado no pós-Operação, especialmente em relação ao TVV, as respostas dos armadores se dividem: (i) a maioria opina que não há qualquer outra opção ao TVV (Grimaldi, em relação aos seus navios multipropósitos¹⁴⁷, CMA, Yang Ming, PIL¹⁴⁸, ¹⁴⁹ [acesso restrito ao Cade]); (ii) outros aduzem que os terminais do Rio de Janeiro poderiam atender ao desvio de demanda (¹⁵⁰ [acesso restrito ao Cade], ZIM¹⁵¹).

¹⁴⁴ [acesso restrito ao Cade]

¹⁴⁵ [acesso restrito ao Cade].

¹⁴⁶ “Sim, operamos através do TVV para exportação e importação (não operamos para cabotagem) (...) Não há concorrência que visualizemos ao TVV para o tipo de operação efetuada por nossos clientes (por se tratar do único porto regular na rota de transporte de containers no estado do Espírito Santo (principalmente para clientes que tenham benefícios fiscais na IMP). Na Exportação, ainda que com custos elevados, poder-se-ia considerar os portos do Rio de Janeiro.” ([acesso restrito ao Cade]).

¹⁴⁷ Grimaldi: “Uma vez que a Grimaldi opera navios Multipropósito, carregando e desembarcando nos portos Brasileiros cargas rolantes (RORO), carga geral e de projetos, além de containers, e tem os portos de Vitória e do Rio de Janeiro como bases muito importantes para o seu negócio, em todos esses segmentos, um eventual e hipotético fechamento de mercado pelos terminais em que há possível sobreposição horizontal, nesta operação, teria um impacto difícil de ser mitigado para o serviço da Grimaldi, uma vez que tanto o TVV quanto a Mutlicar/Multi-Rio oferecem a oportunidade de atracação e operação de todos os tipos de cargas com os quais a Grimaldi opera em uma única atracação, de forma eficiente e coordenada, e se, por alguma razão, a Grimaldi não tivesse mais à sua disposição as atracações no TVV e/ou na Multicar/Multi-Rio, isso poderia significar a perda de competitividade, e, em última instância, o abandono desses portos como portos de escala regular.”.

¹⁴⁸ Yang Ming e PIL: “Até onde temos conhecimento, não há alternativas ao TVV, porém muitas cargas capixabas tiveram sua logística transferida para o Rio de Janeiro e/ou Santos, quando os serviços de longo curso cessaram escalas em Vitória. No caso do Rio de Janeiro, há opções ao Terminal Multi-Rio no Terminal vizinho ICTSI bem como através do Porto de Itaguaí.”.

¹⁴⁹ [acesso restrito ao Cade].

¹⁵⁰ [acesso restrito ao Cade].

¹⁵¹ ZIM: “Segundo o que é de conhecimento da ZIM, os únicos terminais que poderiam atender à demanda de mercado seriam o terminal ICTSCI, também localizado no Rio de Janeiro - RJ, e o terminal Sepetiba Tecon situado em Itaguaí - RJ”.

259. No que diz respeito a eventual fechamento do Multi-Rio, no Rio de Janeiro/RJ, os armadores, majoritariamente, indicam os outros dois terminais no estado – ICTSI Rio e Sepetiba Tecon – como opções viáveis para embarque e desembarque de cargas no estado.

260. No tocante aos terminais portuários, o ICTSI Rio entende que o TVV não concorre com os demais terminais situados no estado do Rio de Janeiro, pois se situa em outro porto e não dispõe da mesma infraestrutura portuária que os terminais no Rio de Janeiro. Já os terminais portuários DP World Santos, Portonave, BTP Santos, e APM Terminals Itajaí¹⁵² opinam que, em alguma medida – na navegação de cabotagem e nos serviços de *feder* que estabelecem a conexão de longo curso -, há concorrência com os terminais cariocas.

261. Entretanto, os terminais portuários reconhecem que: (i) há limitação física e operacional no TVV, cujas restrições de acesso ao canal (profundidade do canal e bacia de evolução), de manobra, de tamanho dos navios e de opções de atracação (apenas dois berços), dificultam a atuação dos navios comumente utilizados nos serviços transoceânicos nesse terminal; (ii) em relação ao TVV não há outros terminais substitutos no Espírito Santo¹⁵³; e (iii) em relação ao terminal Multi-Rio há outras opções no Rio de Janeiro (em caso de eventual fechamento do Multi-Rio). Mencionaram riscos de fechamento de mercado e/ou aumento de custos aos outros armadores em razão de a Operação consolidar a atuação de dois terminais no Cluster Leste com dois armadores verticalmente relacionados¹⁵⁴.

262. Foram também consultados alguns clientes de ambas as Requerentes nos serviços de longo curso e/ou cabotagem, e todos os clientes que citaram utilizar um ou ambos os serviços afirmam, majoritariamente, que não há opção, além do TVV, de carga e descarga de contêineres no Espírito Santo.

¹⁵² Para o DP World Santos, o TVV não concorre com terminais no Rio de Janeiro em se tratando exclusivamente de serviços de cabotagem; entretanto, quanto ao longo curso e/ou sua complementação, parte da carga exportada e importada do Espírito Santo e Minas Gerais trafega via TVV, concorrendo, neste quesito, com terminais no Rio de Janeiro e Santos. Para a Portonave, “qualquer terminal que possua instalações e equipamentos suficientes concorre com os demais, mesmo que em menor escala”. Para o BTP Santos, “o TVV poderá concorrer com demais terminais portuários, desde que respeitadas possíveis limitações operacionais do próprio TVV”. Já para APM Terminals, há concorrência apenas em relação aos navios que sejam comportados pela infraestrutura de ambos os portos.

¹⁵³ Segundo o Sepetiba Tecon, “não há concorrência em Vitória em relação ao Terminal de Vila Velha, pois ele é o único a operar naquele porto. Em termos de capacidade, os terminais do Rio de Janeiro poderiam atender à eventual desvio de demanda da região, mas certamente com aumento de custos para os importadores/exportadores do Espírito Santo, devido à grande distância terrestre para a chegada ou saída dos terminais do Rio de Janeiro.”. O APM Terminals Itajaí pondera que as cargas de transbordo podem ser descarregadas em quaisquer outros terminais do País (ou do exterior) e serem transportadas para seus destinos finais pelos modais ferroviários ou rodoviários.

¹⁵⁴ [acesso restrito ao Cade].

263. Dos 27 (vinte e sete) clientes consultados – dentre embarcadores (importadores e exportadores) e agentes de carga (intermediários logísticos¹⁵⁵) -, 13 (treze) clientes utilizam o TVV ou para cabotagem de cargas nacionais ou como última perna do trajeto de longo curso (a cargo do armador, via *feeder*): [acesso restrito ao Cade]¹⁵⁶.

264. Destes, apenas dois citam os portos do Rio de Janeiro como opção: Elkem, pela proximidade com sua planta produtiva; e Electrolux, mediante um possível incremento nos custos por conta de aumento de quase 600 km rodoviários¹⁵⁷. A Craft Multimodal cita o possível uso dos terminais do Rio de Janeiro, ainda que com custos elevados, para a modalidade exportação; para a modalidade importação, contudo, cita como única opção o TVV, em especial para clientes com benefícios fiscais da região¹⁵⁸. A respeito da importância estratégica do TVV para a região, cita-se o quanto afirmado

¹⁵⁵ Intermediários logísticos podem ser empresas de *Freight Forwarder* (conhecidos também como transitários), que provêm soluções logísticas para importadores e exportadores (coordenação de carga, embarques marítimos de *Full Container Load* – FCL – ou de *Less Container Load* – LCL, embarques aéreos, rodoviários, TRC, desembaraço aduaneiro, fechamento de câmbio, consolidação de cargas, dentre outros) e NVOCCs (*non-vessel operating common carrier*), também conhecidas como transportadores marítimos que não operam navios (agrupa pequenas cargas dentro dos contêineres e responsabiliza-se pela prestação do serviço de transporte perante o usuário, contrata frete marítimo com os armadores, faz consolidação de cargas, emite o Conhecimento de Carga – *Bill of Lading* (BL) - presta serviços intermediários de logística integrada, dentre outros). Disponível em

<https://www.wilsonsons.com.br/pt-br/blog/nvocc-e-freight-forwarder/> e

<https://www.fazcomex.com.br/blog/nvocc-o-que-e/>, acesso em 25/04/2022. Adicionalmente, a resposta da Craft Multimodal ao teste de mercado explica um dessas atividades: “Temos 02 modelos em nossa operação: *agenciamento de carga de terceiros (quando atuamos como agentes na intermediação de negociação de transporte e coordenação de embarques com as companhias marítimas, e clientes finais (que podem ser exportadores, importadores, e agentes de carga), assim como contratamos serviço de transporte marítimo regular de contêineres para carga própria, através de nosso serviço LCL (Less than Container Load), ou mais comumente chamado de fracionado. Nestas situações, a Craft Multimodal oferece o serviço de embarques regulares semanais para várias origens e destinos no globo, sendo os operadores da consolidação destes contêineres, que contém cargas de terceiros que subcontratam a Craft Multimodal para a execução do transporte (caracterizando assim a nossa atividade de "NVOCC - Non Vessel Operating Common Carrier) em situações onde o lote do cliente não é suficiente para ser embarcado com sua própria carga em um container FCL.*”

¹⁵⁶ Perguntados aos clientes se utilizam o terminal TVV para importação/exportação/cabotagem) e se há opção substituta, responderam, exemplificadamente: “Sim, somente para cabotagem. (...) Não conhecemos outro terminal que possa atender nossa demanda” (Costa Brasil); “Utilizamos no longo curso quando contratamos a MSC, Maersk para nossas cargas de importação do Far East x VIX. (...) Desconheço opções viáveis para atracação de liner vessels no Espírito Santo. (Blue Logistics); “Sim, o Grupo DSV utiliza o Terminal de Vila Velha para exportação e importação de cargas em transporte marítimo de longo curso. (...) No melhor entendimento do Grupo DSV, não há concorrentes no mercado atualmente que disponham dos mesmos recursos do TVV.” (DSV Air & Sea Brasil); “Sim (...) Para Vitória e carga containerizada, não existe outro terminal”. ([acesso restrito ao Cade]).

¹⁵⁷ Electrolux: “Sim, [acesso restrito ao Cade]. A opção mais próxima seria através do porto de Sepetiba/RJ, mas aumentaria 570km no trecho rodoviário com possível aumento de custo no transporte para o embarcador.”.

¹⁵⁸ Craft Multimodal: “Sim, operamos através do TVV para exportação e importação (não operamos para cabotagem) (...) Não há concorrência que visualizemos ao TVV para o tipo de operação efetuada por nossos clientes (por se tratar do único porto regular na rota de transporte de containers no estado do Espírito Santo (principalmente para clientes que tenham benefícios fiscais na IMP). Na Exportação, ainda que com custos elevados, poder-se-ia considerar os portos do Rio de Janeiro”.

[acesso restrito ao Cade], no sentido que a Operação poderá reduzir a pressão competitiva deste terminal em relação dos demais terminais controlados pela MSC¹⁵⁹.

265. Por fim, os clientes (embarcadores/intermediários) [acesso restrito ao Cade] não têm atuação neste terminal.

7.3.2.1.4. Análise da SG

266. De fato, dentre os armadores de longo curso, apenas a Grimaldi e a CMA CGM operam navios de longo curso no TVV. A Grimaldi o faz por meio de navios multipropósitos que têm a capacidade nominal de contêineres de aproximadamente 800 TEUs¹⁶⁰, e a CMA CGM por meio da operação da linha Brasex, cujos navios possuem a capacidade máxima de ¹⁶¹ [acesso restrito ao Cade].

267. Os demais armadores: (i) não prestam serviços no terminal e nem o acessam por meio de *feeder* ([acesso restrito ao Cade]); ou (ii) acessam o terminal apenas por meio do serviço de *feeder* (¹⁶² [acesso restrito ao Cade]), serviço de *feeder* este que é prestado exclusivamente pela Log-In.

268. Parte expressiva dos contêineres movimentados no TVV, contudo, alcança o terminal por meio dos serviços de *feeder* (da Log-In), e não por atracação do armador internacional (CMA e Grimaldi).

269. A tabela abaixo traz os dados de movimentação de contêineres no TVV, segmentada por tipo de serviço e armador (longo curso, *feeder*):

Tabela 7 - Movimentação de contêineres no TVV (em TEUs), por linha/serviço (longo curso/*feeder*) – Anos 2016-2020 – Fonte: Log-In [acesso restrito ao Cade e à Log-In]

[acesso restrito ao Cade e à Log-In]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados fornecidos pela Log-In (SEI [acesso restrito ao Cade e à Log-In])

* Segundo a Log-In: [acesso restrito ao Cade e à Log-In]

270. Na tabela acima, são serviços de longo curso os serviços “Brazex – CMA CGM” e “Grimaldi”, que representam, respectivamente, [acesso restrito ao Cade] e [acesso restrito ao Cade] do total movimentado no TVV em 2020 (juntos, 10-20% [acesso restrito ao Cade]).

¹⁵⁹ [acesso restrito ao Cade].

¹⁶⁰ Grimaldi: “Os navios da Grimaldi que operam regularmente no TVV, são multipropósito (Con-Ro) e tem, aproximadamente, 214m de comprimento, e capacidade nominal de containers em torno de 800 TEUS (Unidade equivalente a um container de 20V)”.

¹⁶¹ Segundo a CMA, o “porto de Vitória possui uma série de restrições, desde LOA (comprimento do navio), boca (largura do navio) até calado de entrada, giro e saída, o que restringe significativamente o porte de navios que podem operar no TVV, principalmente os de longo curso”. Especificamente em relação ao serviço da empresa que tem o TVV como porto de rotação, são [acesso restrito ao Cade].

¹⁶² [acesso restrito ao Cade].

271. Já os serviços de cabotagem/*feeder* prestados pela Log-In são dois: Serviço Shuttle Feeder (SSF, ou Feeder MSC, que é cativo à MSC e opera entre o Rio de Janeiro e Vitória) e Serviço Shuttle Rio (SSR, ou SSR Log-In, que é linha aberta a qualquer armador/embarcador e opera entre São Paulo, Rio de Janeiro e Vitória), os quais representam, respectivamente, 40-50% [acesso restrito ao Cade] e 40-50% [acesso restrito ao Cade] do total movimentado no TVV em 2020 (juntos, 80-90% [acesso restrito ao Cade]).

272. Ressalta-se que a Log-In é a única empresa de cabotagem/*feeder* que presta serviços no TVV, por meio desses dois serviços acima nominados (sendo apenas um deles aberto a outros armadores e/ou clientes de cabotagem).

273. Assim, em 2020, a movimentação de contêineres no TVV, em TEUs, foi de 10-20% [acesso restrito ao Cade] efetuada por armadores internacionais, operando eles próprios os navios, e de 80-90% [acesso restrito ao Cade] por meio do serviço de cabotagem/*feeder* da Log-In, a serviço dos armadores internacionais (*feeder*) e clientes nacionais (cabotagem).

274. O TVV, portanto, é majoritariamente dedicado a serviços de cabotagem/*feeder*. E esta preferência se explica pelo fato de o terminal não comportar a entrada de navios de maior porte, que são comumente utilizados por embarcadores internacionais para o transporte de carga transoceânica.

275. Deste modo, em relação às operações de longo curso, a Operação não tem o condão de alterar de forma significativa as opções de atracação para grandes armadores: o TVV não era, e continuará não sendo¹⁶³, uma opção viável de rotação para os serviços de longo curso que operam embarcações de maior dimensão.

276. Por outro lado, no pós-Operação, o TVV deixará de pertencer a um grupo independente (Log-In) para ingressar no grupo econômico de um armador (MSC), que pode ter interesses diversos do controlador anterior¹⁶⁴. É nesse contexto que reside a preocupação dos armadores ouvidos pela SG e que acessam o TVV exclusivamente por meio do *feeder* da Log-In: que a MSC, no pós-Operação, decida descontinuar o serviço de *feeder* da Log-In em direção ao TVV, ou não possibilitar a contratação do serviço portuário pelos armadores internacionais.

277. Esta preocupação será endereçada por ocasião da análise da integração vertical entre as atividades de transporte marítimo de longo curso da MSC e o Terminal de Vila Velha (TVV). Da mesma forma, é na análise vertical que a SG explorará eventual fechamento de mercado aos armadores que hoje já atuam no TVV (CMA e Grimaldi).

¹⁶³ Mantido o *status quo* atual da restrição operacional de acesso e manobra no canal que dá acesso ao TVV.

¹⁶⁴ Isto é, a Log-In, como agente independente e prestadora de serviços de *feeder* para outros armadores, tem todo o interesse em atrair mais serviços de longo curso e de cabotagem para o TVV, pois é a atividade portuária que remunera o terminal; já a MSC poderia, no pós-Operação, ter incentivos para não atender aos armadores no TVV, que são seus concorrentes no transporte marítimo de contêineres (fechamento de mercado).

278. Dito isto, é de se concluir que, na atual conjuntura (restrições operacionais de acesso/manobra), o TVV não se mostra um terminal portuário apto a concorrer pela preferência de atracação dos armadores internacionais (e nacionais) em igualdade de condições com os terminais localizados no estado do Rio de Janeiro. A contestabilidade que o TVV exerce sobre os terminais no Rio de Janeiro, em relação à navegação de longo curso, só existe para os serviços que utilizem embarcações que podem ser manobradas indistintamente no Porto de Vitória e nos Portos do Rio de Janeiro, o que não é o caso da grande maioria dos navios hoje operados pelos armadores nacionais e internacionais na costa brasileira.

7.3.2.1.5. Conclusão

279. Deste modo, apesar de haver sobreposição horizontal das Requerentes nas atividades de serviços portuários (movimentação de cargas containerizadas) em níveis acima dos patamares em que se presume possibilidade de exercício de poder de mercado (50-60% [acesso restrito ao Cade]) na região denominada Cluster Leste, esta não se mostra concorrencialmente preocupante, uma vez que o Terminal Vila Velha – TVV é majoritariamente dedicado (80-90% [acesso restrito ao Cade] do total de contêineres movimentados em 2020) a operações de cabotagem (com navios menores), e não se mostra uma alternativa viável de porto de rotação para armadores de longo curso que operam embarcações de dimensões maiores.

280. Pelo exposto, esta SG entende ser possível afastar a probabilidade de exercício de poder de mercado em decorrência desta sobreposição horizontal no pós-Operação.

7.3.3. Mercado de armazenagem não alfandegada

281. Ambas as Requerentes possuem armazéns não alfandegados nos estados de São Paulo e Santa Catarina. Como a SG não obteve uma estrutura de oferta completa e atual deste mercado, e ainda que haja fortes indicativos de que em ambas as dimensões geográficas a participação conjunta das Partes seja inferior a 20%, optou-se, por conservadorismo, pela análise da probabilidade do exercício de poder de mercado.

282. A armazenagem não alfandegada é contratada, em regra, pelo embarcador (cliente de exportação/importação ou de cabotagem nacional/Mercosul), ou por empresas intermediárias atuantes no segmento de logística, como despachantes, *tradings*, *freight forwarders* e agentes de carga. Mas a armazenagem não alfandegada pode, e é em menor medida, contratada pelos armadores de longo curso e de cabotagem no bojo de serviços integrados disponibilizados aos clientes (serviços “porta a porta”).

283. Dos armadores consultados pela SG, apenas CMA e Maersk, além da MSC, contratam e/ou oferecem aos clientes, por intermédio de empresa pertencente ao grupo econômico, serviços de armazenagem não alfandegada (sendo que [acesso

restrito ao Cade]). Os demais armadores - Grimaldi, Cosco, Evergreen, Hapag-Lloyd, Yang Ming, PIL, ONE¹⁶⁵ e ZIM – não contratam serviços de armazenagem não alfandegada e não os oferecerem a seus clientes. Além disso, todos os armadores mencionam que a escolha do armazém não alfandegado cabe aos embarcadores e/ou interessados na carga (intermediários).

284. Neste contexto, e especificamente em relação aos armazéns de São Paulo e Santa Catarina, a MSC informa que seus principais clientes são [acesso restrito ao Cade e à MSC].

285. Já as operações representadas por armador de/para esses armazéns correspondem a: (i) [acesso restrito ao Cade e à MSC] no terminal Santos Boris Kauffmann; (ii) [acesso restrito ao Cade e à MSC] no terminal Santos Alemoa; e (iii) [acesso restrito ao Cade e à MSC] no terminal de Navegantes. Verifica-se, portanto, que os clientes que utilizam os armazéns do Grupo MSC (embarcadores) não necessariamente são clientes da MSC no longo curso: parte expressiva deles contrata outros armadores para a navegação de longo curso.

286. Corroborando o alegado pelos armadores, a grande maioria dos clientes – embarcadores, despachantes, agentes de carga etc. -, informou que contratam, eles próprios, os seus terminais de armazenagem não alfandegada. Opinam que, em geral, os serviços de armazenagem não alfandegada podem ser adquiridos de forma avulsa; e que a contratação de serviços avulsos de armazenagem não alfandegada é mais comum no transporte marítimo de contêineres de longo curso:

No processo de exportação e importação, atualmente são contratados apenas os serviços de frete marítimo com os transportadores marítimos internacionais, não utilizando serviços adicionais dos mesmos como transporte rodoviário ou armazenagem. (Aurora)

A Klabin contrata serviços de armazenagem diretamente com armazéns, sem a necessidade de intermediação de armadores e/ou empresas de cabotagem. (Klabin)

(...) no caso [acesso restrito ao Cade], contratamos apenas o serviço de transporte de longo curso com os armadores, sendo os demais serviços contratados de forma avulsa com terceiros, ou seja, com *players* atuantes em cada um desses segmentos. ([acesso restrito ao Cade])

[acesso restrito ao Cade] contrata o transporte marítimo de container de longo curso com alguns armadores, e pode contratar serviços adicionais (cabotagem, transporte rodoviário, armazenagem) com o mesmo armador ou terceiros de acordo com critérios técnicos e comerciais definidos (...). ([acesso restrito ao Cade])

Com relação à prestação dos serviços adicionais, nos portos, a Eldorado Brasil contrata outras empresas, de forma avulsa. (Eldorado)

¹⁶⁵ [acesso restrito ao Cade].

287. Já na cabotagem, os serviços de armazenagem podem ser oferecidos como parte do serviço de logística integrada “porta a porta”, em que o armador se responsabiliza pela retirada da carga do cliente, transporte rodoviário, marítimo, ou de outro modal exigível, e entrega da carga no local assinalado pelo cliente. Neste caso, o serviço de armazenagem é contratado/ofertado pelo armador. Ainda assim, é uma opção do cliente contratar ou não o serviço integrado:

A armazenagem não alfandegada pode ser demandada tanto por importadores ou exportadores bem como empresas nacionais que operam no ramo da Cabotagem fazendo o envio de suas mercadorias para os armazéns para unitizações, pre-stacking ou apenas a guarda temporária no processo de recebimento de mercadorias tanto do exterior como de outros portos do mercado interno através da Cabotagem. Temos alguns casos em que o próprio armador faz a demanda da atividade de armazenagem não alfandegada como parte da logística intermodal na Cabotagem. (Conexão Marítima).

Normalmente os serviços de armazenagem não alfandegada são contratados pelos clientes (ou seja, embarcadores, sejam exportadores ou importadores), salvo em processos de cabotagem, onde o armador costuma atuar na modalidade porta-a-porta, e que, por isso, inclui em seu escopo de serviços as operações de armazenagem não alfandegada. ([acesso restrito ao Cade])

No processo de cabotagem, podem ser contratados junto a Log-In os serviços de transporte rodoviário, armazenagem, monitoramento e energia, como também pode ser escolhido contratar tais serviços adicionais de forma avulsa ou ainda com terceiros, direto com o porto, terminais e transportadores. (Aurora)

Os serviços de armazenagem não alfandegada de cargas são contratados pelos embarcadores. A maior parte do volume das cargas sai [acesso restrito ao Cade], de modo que a contratação de armazenagem por terceiros é esporádica. (...) Atualmente [acesso restrito ao Cade] contrata apenas o frete marítimo (incluindo cabotagem e longo curso) com armadores e pode contratar serviços adicionais, como transporte rodoviário, armazenagem e outros, de forma avulsa com terceiros. ([acesso restrito ao Cade])

Atualmente todo o serviço de armazenagem não alfandegado é contratado [acesso restrito ao Cade], na qualidade de embarcador. ([acesso restrito ao Cade])

288. Dos clientes consultados no teste de mercado: (i) contratam armazéns da MSC/Log-In: [acesso restrito ao Cade]; (ii) não contratam a MSC/Log-In: [acesso restrito ao Cade]¹⁶⁶. Observa-se que existe uma grande quantidade de clientes que utiliza o serviço de armazenagem não alfandegada, mas que não o contrata pela MSC/Log-In, indicando haver outros prestadores de serviços neste mercado relevante.

289. Tanto armadores quanto embarcadores relatam que há muitas empresas prestadoras de serviços de armazenagem não alfandegada nos Estados de São Paulo e

¹⁶⁶ Não costumam contratar armazenagem não alfandegada: [acesso restrito ao Cade].

Santa Catarina (além dos armazéns constantes nas estruturas de oferta das Tabelas 4 e 5, consultados pela SG), a saber:

- Em Santa Catarina: DHL Global Forwarding, OL Logística, Platinum, Multilog, Tecadi, AR Terminais, Brasfrigo, Martini Meat, Itazen, Superfrio, APM Terminals, Porto de Itapoa, Portonave, Frioszem, Arfrio, Rocha Terminais, AR Armazenagem, Forte Armazéns Gerais, Costa Brasil;
- Em São Paulo: DHL Global Forwarding, Multilog, Rai Armazens, Tegma, Alfalog, MK, Arfrio, Superfrio, Localfrio, Line Transportes, Alamo, Sigma, Gelog, EADI Aurora, Agesbec, Libra Campinas, Lachman, Ecoporto, Deicmar, Costa Brasil, AR Terminais, Elite Cargas, Ziranlog, Conlog, Tecadi, CEVA Logistics, Solistica, JSL, FEDEX, Penske, Kuehne and Nagel, Sese, DB Schenker, Geodis, Andreani, Bomi, FM Logistics, Yusen, Grupo TPC, Manserv, Wilson Sons, INHPUS, Une Transportes;
- Outras empresas citadas: Gelog, Coopercarga, Hipercon, Cesari, Susanlog, Triângulo, terminal portuário Peiu e área pública da Codesa (Espírito Santo).

290. No AC 08700.010597/2014-29 (Mitsui/Penske Truck), constavam como maiores *players* deste mercado, no estado de São Paulo em 2015, as empresas Global Logistics Properties, com 690,9 mil m² de área construída e 31,91% de participação de mercado; Log Commercial Properties, com 257,1 mil m² e 11,88% de participação de mercado; Elog, 181,7 mil m² e 8,39%; Thera Park, 124,3 mil m² e 5,74%. Outros *players* constantes na estrutura de oferta são Saint-Gobain Distribuição, CEVA, DHL, Wilson Sons, LogFrio, Libra Logística, Confiancelog etc. Na estrutura de oferta deste AC, a Dow Química/Log-In Logística Intermodal apresentou um *market share* de apenas 0,25%, equivalente aos 5.500 metros quadrados de área construída (SEI 0007308).

291. Vê-se, portanto, que os *market shares* estimados pela SG nas Tabelas 4 e 5 estão claramente sobrestimados, visto que a maioria das empresas acima citadas não foram consideradas nas respectivas estruturas de oferta.

292. Além de o mercado contar com muitos ofertantes, as empresas de armazenagem consultadas pela SG informaram, em sua maioria, que poderiam acolher de forma imediata, considerando a estrutura já instalada, eventual desvio de demanda proveniente dos armazéns das Requerentes em caso de eventual aumento do preço dos serviços prestados por elas.

293. Dentre os armazéns consultados, têm como clientes MSC ou Log-In¹⁶⁷: Dínamo¹⁶⁸, [acesso restrito ao Cade], e alguns relatam a possibilidade de perda de cliente relevante e a dificuldade de obter novas cargas para repor eventual perda¹⁶⁹. O Grupo Interport informa que é cliente desses armadores¹⁷⁰, mas que vê nocividade à concorrência nos terminais logísticos do Espírito Santo¹⁷¹.

294. Não parece haver possibilidade (*market share* reduzido e muitos concorrentes atuantes) e tampouco incentivos (armazenagem não alfandegada como uma escolha, na maioria das vezes, atribuível ao cliente embarcador) para que as Requerentes, no pós-Operação, tenham uma postura anticoncorrencial face aos concorrentes e clientes nos terminais de armazenagem não alfandegada em São Paulo e Santa Catarina.

295. Cabe mencionar, por fim, que os armazéns da Log-In em São Paulo e Santa Catarina, segundo as Requerentes, são dedicados a empresas específicas¹⁷², e não são atualmente ofertados ao mercado, em razão de contratos de longo prazo que garantem exclusividade à Dow Química (Parecer 87/2022/CGAA5/SGA1/SG, AC 08700.007259/2021-39 (Log-In e Tecmar) - SEI 1027908).

296. Deste modo, esta SG entende ser possível afastar as preocupações concorrenciais da sobreposição horizontal em tela.

¹⁶⁷ As empresas S. Magalhães & Essemaga e Intersul não tem as Requerentes como clientes. Já a Forte Logística aduz que esses armadores não são seus clientes diretos na armazenagem não alfandegada, mas sim os clientes destes (embarcadores).

¹⁶⁸ Segundo a Dínamo, a Medlog possui um volume expressivo de cargas em suas operações e opta, por vezes, por terceirizar parte das operações com outros armazéns.

¹⁶⁹ [acesso restrito ao Cade]

¹⁷⁰ Explica que a demanda é do Grupo Interport para com os armadores: (i) na retirada de contêineres vazios para estufagem de carga dos clientes do grupo Interport; (ii) na solicitação de programação de embarque de contêineres de seus clientes com destino a exportação; e (iii) na retirada de contêineres cujas cargas dos clientes importadores já foram nacionalizadas e serão armazenadas em seu terminal.

¹⁷¹ A empresa afirma que a Medlog (estabelecida em Vila Velha/ES), por fazer parte do grupo econômico da MSC, vem adotando práticas que “ferem a livre concorrência entre Terminais Logísticos de Carga, ou seja, de forma casada, gerando desequilíbrio econômico-financeiro, garantindo aos exportadores, por exemplo: 1. A disponibilidade de unidades de carga (containers vazios) de forma antecipada antes do fechamento do booking, forçando a contratação de serviço de estufagem com a MEDLOG impossibilitando aos exportadores buscarem outros terminais para operacionalizarem suas cargas; 2. Espaços em seus navios antes do fechamento do booking para unidades de carga (container) que ainda serão estufadas, já que são detentores de embarcações (navios contêineres) de sua própria Cia, o que torna mais evidente a concorrência desleal do ponto de vista de atuação de serviços ofertados por Terminais Logísticos de Cargas.”. Aduz que os serviços mencionados (disponibilidade de contêineres e de espaços nos navios) não podem ser ofertados pelos armazéns independentes, uma vez que estes não têm informação privilegiada junto aos armadores (o que não ocorre com a Medlog, que detém tais informações por fazer parte do Grupo MSC); e que a aquisição, pela MSC, da Log-In, empresa esta que administra o TVV, os terminais da Medlog serão fortemente beneficiados.

¹⁷² Dow Química e Petrocuvo do Sul.

7.4. Conclusão sobre as sobreposições horizontais

297. A Operação acarreta sobreposição horizontal em três mercados relevantes, mercado de serviços portuários, armazenagem não alfandegada de cargas e transporte rodoviário de cargas.

298. Em relação à sobreposição horizontal entre MSC e Log-In no mercado de Transporte Rodoviário de Cargas (TRC), a participação conjunta das Requerentes, foi inferior a 1% em 2020, situando-se abaixo do patamar legal de presunção de posição dominante (20% de *market share*), afastando-se riscos concorrenciais derivados da Operação durante a análise de possibilidade de exercício de poder de mercado.

299. Já para os mercados de armazenagem não alfandegada de cargas e serviços portuários, esta SG, por conservadorismo, aprofundou a análise em relação à probabilidade de exercício de poder de mercado, tendo em vista que em determinados cenários a participação conjunta superou 20% em 2020.

300. No tocante ao mercado de serviços portuários (movimentação de cargas containerizadas) em apenas um cenário - Cluster Leste -, é possível identificar sobreposição horizontal das Requerentes. Apesar de neste mercado a participação ser acima do patamar que se presume posição dominante (concentração conjunta de 50-60% [acesso restrito ao Cade], em 2020), a SG entende que esta não se mostra concorrencialmente preocupante, uma vez que o Terminal Vila Velha – TVV é majoritariamente dedicado (80-90% [acesso restrito ao Cade]) a operações de cabotagem (com navios menores), e não se mostra uma alternativa viável de porto de rotação para armadores de longo curso que operam embarcações de dimensões maiores.

301. Assim, é de se concluir que, na atual conjuntura (restrições operacionais de acesso/manobra), o TVV não se mostra um terminal portuário apto a concorrer pela preferência de atracação dos armadores internacionais (e nacionais) em igualdade de condições com os terminais localizados no estado do Rio de Janeiro. A contestabilidade que o TVV exerce sobre os terminais no Rio de Janeiro, em relação à navegação de longo curso, só existe para os serviços que utilizem embarcações que podem ser manobradas indistintamente no Porto de Vitória e nos Portos do Rio de Janeiro, o que não é o caso da grande maioria dos navios hoje operados pelos armadores nacionais e internacionais na costa brasileira.

302. Quanto ao mercado de armazenagem não alfandegada de cargas, há indicativos de que a participação de mercado conjunta das Requerentes seja inferior a 20% tanto no estado São Paulo quanto de Santa Catarina. Além disso, não parece haver possibilidade, tampouco incentivos, para que as Requerentes, no pós-Operação, exerçam poder de mercado sobre os concorrentes ou clientes. Sendo a armazenagem não alfandegada uma escolha, na maioria das vezes, atribuível ao cliente embarcador, e havendo muitas empresas prestadoras deste serviço logístico nas localidades

geográficas analisadas (São Paulo e Santa Catarina), não parece provável o exercício de poder de mercado. Além disso, os armazéns detidos pela Log-In em São Paulo e Santa Catarina são dedicados a empresas específicas e não são atualmente ofertados ao mercado.

303. Deste modo, esta SG entende ser possível afastar preocupações concorrenciais decorrentes da Operação nos três mercados com sobreposição horizontal das Requerentes.

8. INTEGRAÇÕES VERTICAIS

8.1. Considerações iniciais

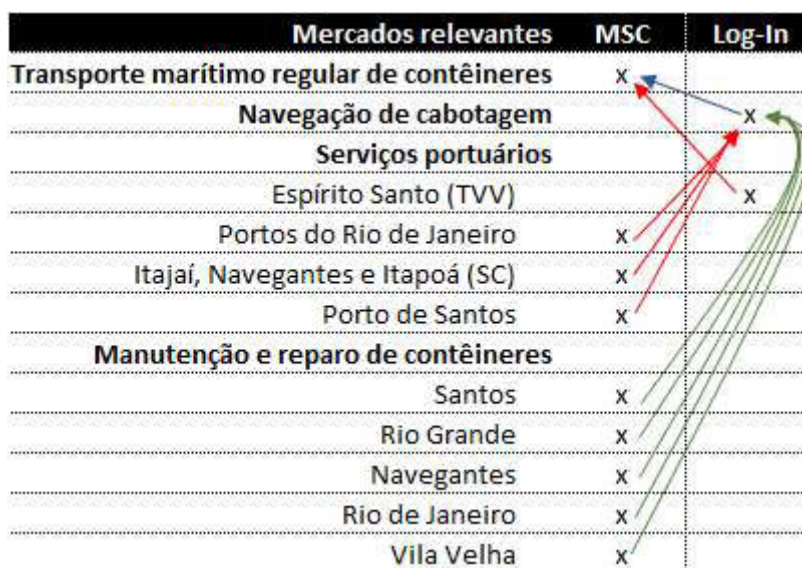
304. De uma forma geral, a Operação ensejará integrações verticais entre os seguintes mercados:

- i. Transporte marítimo regular de contêineres e navegação de cabotagem,
- ii. Transporte marítimo regular de contêineres e serviços portuários,
- iii. Navegação de cabotagem e serviços portuários,
- iv. Navegação de cabotagem e manutenção de reparo de contêineres.

305. O quadro abaixo apresenta as relações decorrentes da Operação conforme os mercados relevantes verticalmente relacionados:

Quadro 6 – Integrações verticais

Mercados relevantes	MSC	Log-In
Transporte marítimo regular de contêineres	x	
Navegação de cabotagem		x
Serviços portuários		
Espírito Santo (TVV)		x
Portos do Rio de Janeiro	x	
Itajaí, Navegantes e Itapoá (SC)	x	
Porto de Santos	x	
Manutenção e reparo de contêineres		
Santos	x	
Rio Grande	x	
Navegantes	x	
Rio de Janeiro	x	
Vila Velha	x	



Fonte: Elaborado pela SG, a partir das informações fornecidas pelas Requerentes.

306. Antes de adentrar especificamente em cada uma das relações verticais resultantes da Operação, convém apresentar um breve panorama do setor de

transporte marítimo de contêineres em termos de: (i) líderes mundiais do segmento e relevância dessas empresas no Brasil; (ii) forma de atuação e crescente formação de acordos cooperativos de navegação (VSAs e SCAs); (iii) aumento da verticalização dos armadores nos diversos elos integrados na cadeia logística marítima.

8.1.1. Principais armadores de transporte marítimo de contêineres no mundo e no Brasil

307. Com base nos dados públicos do site da consultoria marítima Alphaliner¹⁷³ (Alphaliner Top 100¹⁷⁴), a SG consolidou na tabela abaixo os dados de *market share* em maio de 2022 das 12 principais operadoras globais de navegação regular de contêineres (dentre as quais, 11¹⁷⁵ atuam no Brasil¹⁷⁶), bem como da Grimaldi e Marfret¹⁷⁷, empresas que podem ser afetadas pela presente Operação.

¹⁷³ Proprietária de uma base de dados que reúne dados de navegação dos principais armadores de Liner Shipping (linhas de navegação com programação e roteiro definidos) do mundo.

¹⁷⁴ O Alphaliner Top 100 fornece uma classificação constantemente atualizada dos 100 maiores operadores de contêineres/liner, bem como os números de capacidade global, levando em consideração as frotas de praticamente todos os operadores de contêineres em todo o mundo. A base de dados é atualizada diariamente, baseia-se na frota efetivamente implantada por cada operador (tanto navios próprios quanto fretados), e considera as capacidades dos grupos econômicos (as subsidiárias são consolidadas no armador principal: Maersk inclui Maersk, Hamburg Sud, Aliança, Sealand Asia, Sealand Americas, Sealand Europe & Med; MSC inclui WEC Lines e Log-In Logística; Hapag-Lloyd inclui NileDutch; e assim por diante). A porcentagem ao lado de cada armador representa a participação dos operadores na frota mundial de linhas regulares em termos de volume em TEUs. A base de dados inclui navios multipropósitos (como os da Grimaldi) quando estes incluem possibilidade de transporte de contêineres e os navios são empregados em serviços regulares: “*Multipurpose ships are included in the Alphaliner TOP 100 only when they are deployed on liner/container trades by liner/container operators*”. Disponível em <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>, acesso em 15/04/2022.

¹⁷⁵ A empresa Wah Hai Line está na 11ª posição do ranking global do Alphaliner Top 100. Segundo consulta da SG, a empresa Wan Hai Lines não atua no Brasil (ou deixou de atuar): em consulta ao site da empresa, consta que ela tem 4 serviços da Ásia para a América do Sul [Asia - South America Service (AS1), Asia - South America Service (ASA), WSA3 (WS3) e Asia - South America West Coast Service (WSA)], mas para os países da Costa Oeste (Chile, Colômbia, Equador e Peru). Disponível em https://www.wanhai.com/views/skd/ServiceRoute.xhtml?file_num=69536&parent_id=64834&top_file_num=64735 e https://www.wanhai.com/views/skd/SkdBySvc.xhtml?file_num=64836&parent_id=64834&top_file_num=64735, acesso em 15/04/2022.

¹⁷⁶ As outras 11 empresas dos top 12 do ranking global atuam no Brasil, mas não necessariamente operando navios próprios, como se verá adiante em tópico próprio deste parecer (algumas empresas atuam adquirindo *slots* das operadoras de navio por meio de acordos SCAs, mas não operam seus próprios navios de/para o Brasil).

¹⁷⁷ A Grimaldi foi ouvida no teste de mercado e possui serviços que podem, potencialmente, ser afetados pela Operação. Já a Marfret possui um serviço entre o Norte da Europa e o Mediterrâneo e os portos do norte da Costa Leste da América do Sul (no Brasil, com parada apenas em Natal, Fortaleza e Vila do Conde). Disponível em <https://www.marfret.fr/en/ligne/south-america-service/>, acesso em 15/04/2022.

Tabela 8 - Transporte marítimo regular de contêineres (em TEUs), dimensão global – Elaboração SG, com base nos dados da Alphaliner – abril de 2022

Rank	Vessel Operator (Armador)	Volume (TEUs)	Share (%)
1	MSC	4.339.852	17,0%
2	Maersk	4.247.163	16,6%
3	CMA CGM	3.256.634	12,7%
4	COSCO	2.927.413	11,5%
5	Hapag-Lloyd	1.742.598	6,8%
6	ONE (Ocean Network Express)	1.515.708	5,9%
7	Evergreen Line	1.504.564	5,9%
8	HMM Co Ltda	820.520	3,2%
9	Yang Ming	664.349	2,6%
10	Zim	463.277	1,8%
11	Wan Hai Lines	412.204	1,6%
12	PIL (Pacif Int. Line)	284.370	1,1%
34	Grimaldi (Napolii)	39.638	0,2%
83	Marfret	7.728	0,0%
100	Outras 86 companhias/grupos	3.322.768	13,0%
	Total	25.548.786	100,0%

Elaboração SG, com base nos dados do Ranking Alphaliner Top 100 / 15 abril 2022.

308. As empresas de navegação (armadores) atuam globalmente em alianças estratégicas. Segundo o Caderno do Cade de serviços portuários¹⁷⁸, para aproveitamento de ganhos de escala¹⁷⁹, ocorre a formação de alianças globais (e não restritas a determinadas rotas) “entre as grandes companhias de transporte marítimo, visando o compartilhamento de ativos e a cooperação operacional, porém mantendo cada membro individualmente suas estratégias de marketing e identidade comercial”. Neste sentido, observa-se como as principais alianças globais:

- **2M Alliance:** Maersk e MSC;
- **Ocean Alliance:** CMA CGM, COSCO, OOCL e Evergreen;
- **The Alliance:** Hapag Lloyd, NYK, MOL, K Line¹⁸⁰, Yang Ming e Hyundai Merchant Marine¹⁸¹.

¹⁷⁸ Caderno CADE: Mercado de serviços portuários, 2017, p. 17-18. Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-servicos-portuarios-2017.pdf>, acesso em 15/04/2022.

¹⁷⁹ Segundo a já citada Nota Técnica 9/2018/DEE/CADE: “Economias de escala ou retornos crescentes de escala ocorrem quando o custo médio de produção cai à medida que aumenta a quantidade produzida. Atividades econômicas que apresentam elevados custos fixos, como portos e transporte marítimo, apresentam economias de escala na medida em que com a elevação da quantidade produzida conseguem diluir seus custos fixos, reduzindo o custo médio de produção.”. Características como ganhos de escala, tendência de integração vertical e concentração na cadeia de transportes marítimos levam a algumas tendências identificadas, além da formação de alianças globais: (i) aumento paulatino da capacidade de carga dos navios; (ii) concentração do mercado através de fusões e aquisições; e (iii) as fusões e aquisições entre armadores e o aumento de capacidade dos navios porta-contêineres provocaram, no Brasil, nesta década, uma redução do número de escalas semanais de navios de longo curso (SEI 0437375).

¹⁸⁰ As transportadoras Nippon Yusen Kabushiki Kaisha (“NYK”), Mitsui O.S.K. Lines, Ltd. (“MOL”) e Kawasaki Kisen Kaisha, Ltc. (“K-Line”) formaram, em 2017, a *joint venture* Ocean Network Express Pte. Ltd. (ONE), e atuam sob esta marca.

¹⁸¹ Na época da publicação do Caderno do Cade, 2017, a Hyundai Merchant Marine não fazia parte da The Alliance.

309. É possível observar que as empresas envolvidas nessas três alianças globais representam cerca de 80% do mercado global de transporte de contêineres. Mais especificamente, com base nos dados de maio de 2022, as empresas envolvidas na Aliança 2M representam conjuntamente aproximadamente 34% do mercado global em 2020, as empresas que compõem a Ocean Alliance cerca de 30% e os armadores da The Alliance são responsáveis por outros 18,5%.

310. No Brasil, contudo, a relevância de algumas dessas empresas é muito maior do que a relevância delas globalmente. A tabela abaixo traz a estrutura de oferta em âmbito nacional, com base nos dados da Datamar trazidos pela MSC:

Tabela 9 - Transporte marítimo regular de contêineres (longo curso), mercado nacional - em volume (TEUs) e *share* (%), Anos 2016-2020 [acesso restrito ao Cade e à MSC]

Armador	2016		2017		2018		2019		2020		Taxa de crescimento (CAGR)
	TEUs	Share (%)	TEUs	Share (%)	TEUs	Share (%)	TEUs	Share (%)	TEUs	Share (%)	
Maersk Group	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]
MSC Group	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]
Hapag Group	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]
CMA CGM Group	[restrito]	0-10%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]
ONE	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Cosco	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Evergreen Group	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Zim	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
PIL	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Yang Ming	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Hyundai (HHM)	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Grimaldi	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Nile Dutch	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Marfret	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Hanjin Group	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Outros	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da Datamar¹⁸² fornecidos pela MSC (SEI [acesso restrito ao Cade e à MSC]).

311. Nota-se da estrutura de oferta acima que os 5 maiores armadores no Brasil estão entre os 6 maiores a nível global (apenas com pontual inversão de ordem no ranking). São eles, em ordem decrescente de *market share* nacional em 2020:

- 1º. Maersk (30-40% [acesso restrito ao Cade e à MSC]),
- 2º. MSC (20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC]),
- 3º. Hapag-Lloyd (10-20% [acesso restrito ao Cade e à MSC]),
- 4º. CMA CGM (10-20% [acesso restrito ao Cade e à MSC]) e
- 5º. ONE (0-10% [acesso restrito ao Cade e à MSC]).

¹⁸² Dados Datamar, Conceito *Real Port*, apenas navegação de longo curso e *full containers*, volume em TEUs movimentados em todos os portos brasileiros tanto no sentido exportação quanto importação.

312. Entretanto, com exceção da CMA CGM e da ONE, cujos *market shares* global e nacional mantiveram-se na mesma faixa aproximada, as três empresas na liderança no Brasil apresentam participação de mercado nacional muito superior às suas relevâncias globais. A tabela abaixo traz o comparativo de *share* global e nacional apresentados nas Tabelas 8 e 9:

Tabela 10 - Transporte marítimo regular de contêineres (longo curso), comparativo de *shares* global e nacional [acesso restrito ao Cade e à MSC]

Transporte marítimo de longo curso - <i>shares</i> global x Brasil [restrito ao Cade e à MSC]		
Armador	% global	% Brasil
Maersk Group	16,62%	30-40%
MSC Group	16,99%	20-30%
Hapag Group	6,82%	10-20%
CMA CGM Group	12,75%	10-20%
ONE	5,93%	0-10%
Cosco	11,46%	0-10%
Evergreen Group	5,89%	0-10%
Zim	1,81%	0-10%
PIL	1,11%	0-10%
Yang Ming	2,60%	0-10%
Hyundai (HHM)	3,21%	0-10%
Grimaldi	0,16%	0-10%
Nile Dutch	-	0-10%
Marfret	0,03%	0-10%
Hanjin Group	-	0-10%
Outros	14,62%	0-10%
Total	100,00%	100,00%

Fonte: Elaboração SG, com base no comparativo entre as Tabelas 8 e 9.

313. Ao se considerar o peso das empresas envolvidas nas três alianças globais já mencionadas, estas representam aproximadamente 90-100% [acesso restrito ao Cade e à MSC] do mercado total de transporte de contêineres no Brasil. Caso se agrupem os armadores com base na formação das alianças globais, teria-se que do *market share* no mercado nacional: 50-60% [acesso restrito ao Cade e à MSC] estaria relacionado a Aliança 2M; 10-20% [acesso restrito ao Cade e à MSC] a Ocean Alliance; e 20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC] a The Alliance.

314. Entendendo ser um ponto importante para a análise do presente Ato de Concentração, esta SG questionou Requerentes e concorrentes em relação ao possível efeito da aliança global 2M, formada por Maersk e MSC, no Brasil, tendo em vista que a participação conjunta dos armadores envolvidos nesta aliança seria muito superior à que detém a nível global.

315. Segundo a MSC (SEI 1043987), a Aliança 2M, formada em 2014, é um acordo de compartilhamento de navios firmado entre a MSC e a Maersk, abrangendo as seguintes rotas: Estados Unidos - Ásia; Ásia - Estados Unidos; e Europa - Ásia. De

natureza jurídica contratual, MSC e Maersk “*alinham entre si o número de navios que serão utilizados por cada um dos armadores e o espaço a ser alocado em cada um desses navios*”¹⁸³. Informa, contudo, que **o acordo não abrange o Brasil ou qualquer rota que transpasse a costa brasileira**, e que as partes podem operar e operam capacidade fora das rotas abrangidas ou não por esta aliança 2M.

316. De fato, especificamente nas rotas de e para o Brasil, Maersk e MSC operam, regra geral¹⁸⁴, separadamente. No teste de mercado, contudo, alguns agentes mencionaram que esta parceria (Aliança 2M) produz efeitos no Brasil em aspectos operacionais dos serviços marítimos e dos elos integrados¹⁸⁵.

317. Desta forma, não foram identificados indícios, por ora (e tampouco é objeto deste ato de concentração), de que as 2 líderes de mercado – Maersk e MSC – combinem os aspectos operacionais dos serviços no Brasil. Mas, como se verá adiante, os serviços de ambas se entrelaçam tanto horizontalmente quanto, e principalmente, nos mercados verticalmente relacionados, e esta parceria será levada em consideração, quando cabível. A SG retomará estas questões em tópico próprio deste parecer.

8.1.2. Atuação em VSAs e outras modalidades de parceria

318. A cadeia do mercado de transporte marítimo regular de contêineres compreende, essencialmente, as seguintes etapas: (i) o cliente (embarcador) contrata o transportador; (ii) o cliente efetua a entrega da carga diretamente no porto, ou o transportador efetua a coleta em local definido pelo cliente, sendo a carga acondicionada em contêiner; (iii) os contêineres são carregados ao navio no porto de origem pelo Terminal Portuário; (iv) após devidamente amarrados, os contêineres são transportados no navio para o porto de destino; (v) no porto de destino, os contêineres são descarregados por um Terminal Portuário; e (vi) a carga é deixada no porto de destino à disposição do cliente, ou entregue em local por ele determinado.

319. As empresas de navegação atuam, dentre outros mercados, na prestação de serviços de transporte marítimo internacional de contêineres (navegação de longo curso). Em regra, os *players* desse mercado operam em rotas pré-determinadas e com frequência regular. Essa operação pode ser feita pela empresa de transporte marítimo: de forma individual (utilizando navios próprios ou fretados), por meio de

¹⁸³ Complementa a MSC que a aliança foi notificada à Comissão Marítima Federal dos Estados Unidos (“FMC”) e demais autoridades competentes asiáticas, e que, no âmbito da aliança, as partes escolhem e firmam seus contratos separadamente com seus prestadores de serviço, pelo qual não existem decisões tomadas em conjunto pelos seus membros.

¹⁸⁴ Na maioria das rotas, operam separadamente, isoladamente ou com outros armadores parceiros. Mas há serviços que Maersk e MSC operam conjuntamente no Brasil, tanto no transporte de longo curso quanto em mercados verticalmente integrados (terminais portuários, a exemplo da BTP Santos).

¹⁸⁵ [acesso restrito ao Cade].

aluguel *spot* de *slots* (espaços) em navios de terceiros, ou por meio de contratos *Slot Charter Agreements* (“SCAs”) ou *Vessel Sharing Agreements* (“VSAs”).

320. A operação isolada de uma linha ou serviço, por um único armador, ocorre, mas não é tão usual. Especificamente em relação ao Brasil, pode-se citar operações individuais por armadores com alta participação de mercado no País e em rotas de grande demanda importação/exportação, a saber: (i) ¹⁸⁶ [acesso restrito ao Cade]; (ii) [acesso restrito ao Cade e à MSC]. Aparentemente, a Grimaldi também opera isoladamente com seus navios multipropósitos.

321. A indústria de transporte marítimo regular de contêineres é caracterizada por elevados custos fixos na operação dos navios. Os ganhos de escala são, portanto, de grande importância para os *players* desse mercado ofertarem seus serviços a preços competitivos. Essa característica da indústria gerou uma tendência a aumentar o tamanho das embarcações para a obtenção de economias de escala. Segundo documento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE¹⁸⁷, nos anos 1980 os maiores navios tinham capacidade de 4.000 TEUs; atualmente, chegam a 18.000 TEUs. Para buscar ganhos de escala e otimizar eficiências, existe uma tendência global das empresas de transporte marítimo regular de contêineres em firmar parcerias na operação de determinadas linhas de serviços.

322. O contrato do tipo *Vessel Sharing Agreement* (VSA), de forma geral, prevê que as empresas participantes contribuam com navios próprios para operar determinada rota e, em troca, recebam parte dos *slots* de cada navio que opera no VSA, na mesma proporção da capacidade contribuída em relação à capacidade total do VSA.

323. Exemplificadamente, se o tempo de rotação de um serviço completo (ida e volta de/para a costa brasileira) for de 75 dias, e o serviço for regular e de frequência semanal (semanalmente o serviço inicia em um porto brasileiro), as empresas do VSA precisarão disponibilizar no mínimo 11 (onze) embarcações¹⁸⁸ para que a prestação regular e semanal do serviço nesta rota seja possível. Por meio do contrato de VSA, os armadores ajustam entre si a contribuição, em números de embarcações e respectiva capacidade de transporte (em capacidade nominal e efetiva, em TEUs), que cada

¹⁸⁶ [acesso restrito ao Cade].

¹⁸⁷ Estudo OCDE: “*Summary Of Discussion Of The Roundtable On Competition Issues In Liner Shipping*”, de 19 de junho de 2015. Trecho do texto: “Liner-shipping services are provided by carriers to shippers, through the operation of container vessels on a regular schedule between ports. In the 1950s, containerisation changed the industry profoundly, so that nowadays the majority of global cargo is transported in container vessels. The industry is characterised by high fixed costs, as many costs are incurred irrespective of the volume of the cargo that is transported. This cost structure has been one of the key drivers of the trend towards the increasing vessel size. While in the 1980s the largest ships were over 4,000 TEU (twenty-foot equivalent unit), in the late 1990s they reached a nominal capacity of 8,000 TEU. Today, the largest ships deployed are around 18,000 TEU.”. Disponível em <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-issues-in-liner-shipping.htm> e [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/M\(2015\)1/ANN3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/M(2015)1/ANN3/en/pdf), acesso em 16/04/2022.

¹⁸⁸ 75 dias da rota completa dividido por 7 dias (frequência semanal), resultando em pelo menos 11 embarcações (ou mais, para atendimento de contingências).

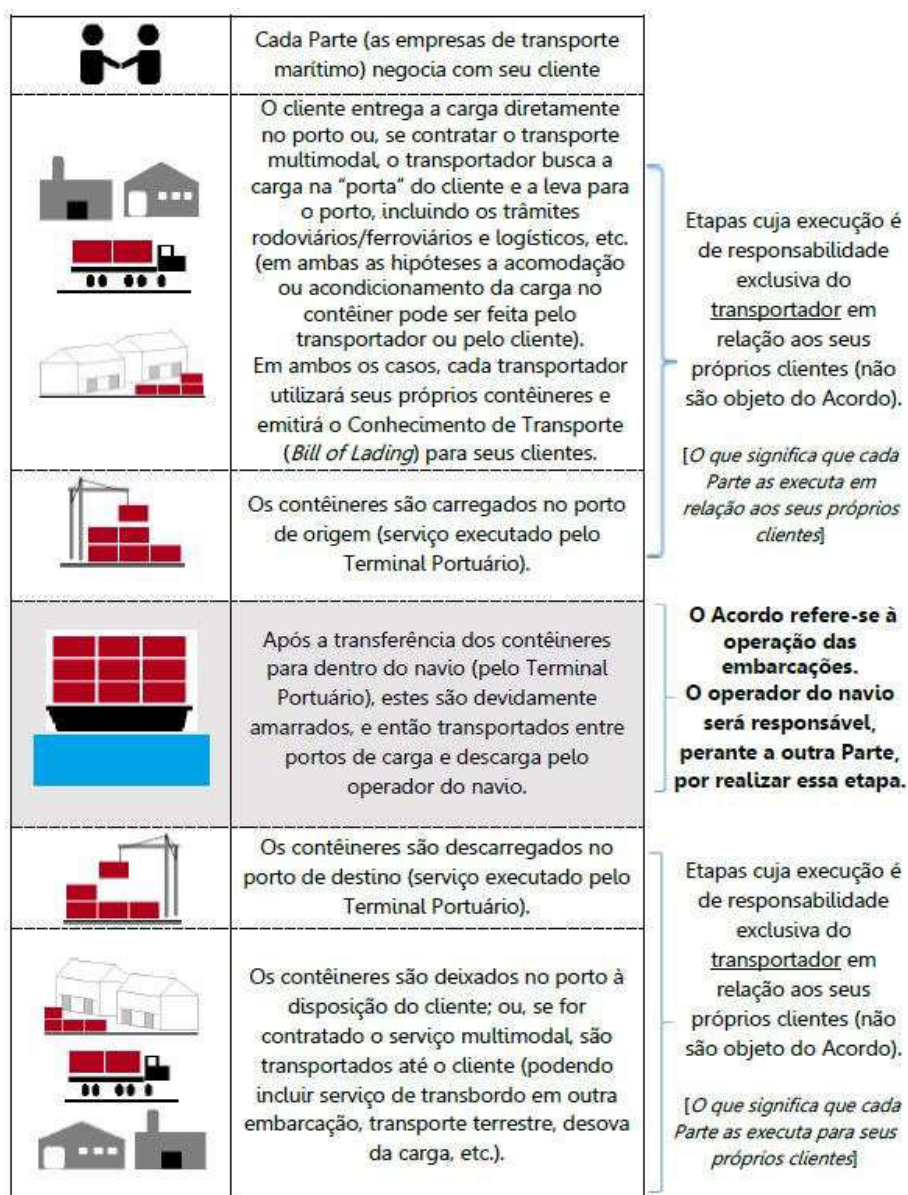
armador fará para viabilizar o serviço. A medida da contribuição de cada armador (em embarcações e capacidade) determinará qual a proporção de *slots* os armadores terão em cada um dos navios da linha. Assim, todos os armadores do VSA terão *slots* em cada uma das embarcações que realizam o serviço semanal, na proporção de suas respectivas contribuições.

324. Dessa forma, cada viagem é feita com um navio operado individualmente pelo detentor daquele navio, transportando os volumes de seus clientes e dos clientes da outra Parte (outros armadores do VSA), nas proporções de suas contribuições para o acordo. Nesse sentido, não há pagamento de uma parte à outra como consequência direta do serviço, uma vez que cada empresa recebe o equivalente àquela capacidade que disponibiliza ao funcionamento do VSA.

325. Regra geral, o VSA diz respeito apenas à operação dos navios, ou seja, as empresas participantes atuariam de forma conjunta exclusivamente nos procedimentos relacionados à etapa de transporte marítimo. Desse modo, o acordo não englobaria qualquer atividade de caráter comercial, *marketing* e venda aos clientes.

326. A figura abaixo ilustra as etapas principais do transporte marítimo, e a parte hachurada indica a parcela dos serviços que estaria abrangida nos acordos de VSAs:

Figura 9 - Etapas do serviço de transporte de cargas em contêineres



Fonte: Formulário de Notificação do AC 08700.002610/2021-03 (CMA/EMC/Cosco/PIL).

327. Apesar de contratos do tipo VSA levantarem preocupações das autoridades antitruste em relação a uma possível facilitação de ação coordenada entre as empresas participantes, as cláusulas dos contratos que regem os VSAs, em regra, limitam bastante o nível de informação a ser trocada entre os integrantes do acordo, de modo que, comercialmente, as empresas seguiriam operando de forma independente.

328. Por meio do acordo de VSA, as partes estabelecem aspectos importantes dos serviços, pelo lado da oferta: (i) frequência do serviço (normalmente semanal); (ii) rotação dos portos (quais localidades serão atendidas pelo serviço); (iii) número de

navios fornecidos por cada consorciada, requisitos mínimos de capacidade da embarcação, de conexões para contêineres *reefer* etc.; (iv) critérios para a distribuição/alocação de *slots* entre as consorciadas; (v) os terminais portuários a serem utilizados em cada porto e os critérios de seleção de terminais.

329. O Cade tem reconhecido que os VSAs consistem em acordos operacionais que geram importantes eficiências econômicas, sobretudo em razão da racionalização do espaço utilizado nas embarcações, com redução da capacidade ociosa existente, além de outras características estruturais do mercado que justificam a existência desses arranjos.

330. Das 15 (quinze) empresas constantes da estrutura de oferta nacional de transporte marítimo regular de contêineres (longo curso) (Tabela 9), 9 (nove) delas operam majoritariamente e/ou exclusivamente em VSAs: Maersk, MSC, Hapag Lloyd, CMA, ONE, Cosco, Evergreen, PIL, Yang Ming.

331. Já Grimaldi, em princípio, atua sozinha em duas rotas de/para ECSA: *North Europe – South America*¹⁸⁹ e *South America – West Africa*¹⁹⁰. Quanto à Marfret, não está claro se atualmente opera sozinha ou em parceria com outro armador na única rota que a SG conseguiu mapear sua atuação. De todo modo, seguindo informações da própria empresa (SEI 0692291), o volume desta rota é muito pequeno e não é o foco da empresa desenvolver serviços na América do Sul¹⁹¹.

332. Por sua vez, o *Slot Charter Agreement* (SCA) também é um tipo de contrato bastante comum no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, o qual prevê o aluguel de espaços que estão ociosos no navio de um concorrente em determinada rota. Dessa forma, um transportador pode operar naquela rota sem necessariamente operar um navio próprio, apenas alugando certa quantidade

¹⁸⁹ Disponível em https://www.grimaldi.napoli.it/en/ps_north_europe-south_america.html, acesso em 10/05/2022.

¹⁹⁰ Disponível em https://www.grimaldi.napoli.it/en/ps_south_america-west_africa.html, acesso em 10/05/2022.

¹⁹¹ Como visto, a Marfret possui um serviço entre o Norte da Europa e o Mediterrâneo e os portos do norte da Costa Leste da América do Sul (no Brasil, com parada apenas em Natal, Fortaleza e Vila do Conde). Segundo consta no AC 08700.005570/2019-29 (MSC/Hapag-Lloyd), a Marfret é uma empresa familiar de porte pequeno criada em 1987 com foco na indústria de navegação operando em serviços de linhas regulares: operava, à época, 6 serviços representando 100 portos de escala em 30 países diferentes, com 100.000 TEUs transportados anualmente e globalmente. No Brasil, oferta um serviço que abrange parcialmente a rota ECSA-MED, exclusivamente dos portos de Natal (RN), Fortaleza (CE) e Vila do Conde (PA): “O serviço da América do Sul iniciou suas operações no Brasil em 1999. Desde o início do serviço, a linha esteve focada no mercado de madeiras (carga seca) na região do Pará e no setor de frutas (cara refrigerada) das regiões de Mossoró e Petrolina, respectivamente embarcados dos portos de Vila do Conde & Fortaleza & Natal. Os principais destinos dessas cargas não mudaram. Os produtos ainda são entregues para os seguintes portos estrangeiros: Algeciras - Rotterdam - Tilbury/London Gateway e Le Havre/Rouen. Em relação aos volumes com destino aos portos da América do Sul, os volumes são bastante pequenos visto que não é parte da estratégia da Marfret desenvolver essa rota, sendo o foco principal do serviço no sentido Europa - América do Sul os portos da Guiana Francesa.”. Na ocasião, a Marfret informou que operava o serviço mediante um VSA firmado com a CMA CGM: “O serviço da América do Sul chamado NEFGUI-North Europe- French Guyana opera em termos de VSA-Vessel Share Agreement entre MARFRET & CMA CGM. Não temos nenhum outro tipo de acordo com nenhum outro armador nas rotas entre Costa Leste da América do Sul e Norte da Europa.”.

de *slots* (e ocupando uma capacidade ociosa) em navios de concorrentes para ofertar a seus clientes o serviço de transporte de forma individual, sem qualquer relação com o operador do navio nessa negociação. Nesse caso, o operador do navio é quem decide unilateralmente os portos que irá atender e a frequência das viagens. Todos os custos são de responsabilidade do operador do navio. Não há *marketing* ou oferta conjunta do serviço de transporte entre o operador do navio e o transportador que aluga os espaços.

333. Nesse sentido, o entendimento da Comissão Europeia é de que SCAs não são acordos de cooperação, mas simples acordos de compra, venda e troca de *slots*. O Tribunal do Cade também analisou um contrato de SCA na Consulta 08700.006858/2016-78 (Consultante: Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG¹⁹²), manifestando-se pela não obrigatoriedade de notificação para contratos dessa espécie.

334. Em linhas gerais, portanto, os armadores podem operar em determinados países e rotas sem empregar embarcações para o serviço, isto é, podem ofertar os serviços aos clientes alugando *slots* de outros armadores que efetivamente empregam navios, próprios ou fretados, na rota (este aluguel pode ser em bases regulares, mediante contratos do tipo SCA que regulam quantidade, preço do aluguel etc., ou podem ser em base *spot*, para atender a uma demanda pontual e específica do armador que aluga o *slot*).

335. Especificamente na costa brasileira, e considerando a estrutura de oferta de armadores (Tabela 9), das 15 (quinze) empresas que ofertam serviços no Brasil, há

¹⁹² Na Consulta nº 08700.006858/2016-78, referente a um contrato de cessão onerosa de espaço (*slots*) para transporte internacional de contêineres em navios que operam na rota entre a costa leste da América do Sul e o oeste e sul da África (cessão de *slots* pela Hamburg Süd à Hapag-Lloyd), o Cade entendeu que não se verificava no contrato o requisito do compartilhamento dos riscos e resultados (requisito formal do inciso I do artigo 2º da Resolução Cade 17/2016, que estabelece os requisitos para que um contrato associativo seja de notificação obrigatória, ou mesmo o requisito do empreendimento comum. Sobre a operação, dispõe o voto: “*Nesse mercado, é comum a utilização de infraestrutura de terceiros, em especial o aluguel de espaços (slots) em navios de outros players. Isso porque há situações em que, apesar de existir demanda para o transporte em determinada rota, a criação de uma linha própria seria inviável economicamente. Além disso, a operação de vários navios na mesma rota, todos com grande capacidade ociosa resultaria em ineficiências, tais como a redundância de custos e barreiras à entrada. A utilização, portanto, da capacidade ociosa de navios de terceiros se apresenta, muitas vezes, como medida que otimiza custos globais e permite redução dos preços cobrados. (...) De plano, verifica-se que o Contrato em análise não possui compartilhamento dos riscos e resultados, pelo que não preenche o requisito do inciso I do art. 2º supramencionado. Além disso, parece também inexistente o empreendimento comum, elemento central presente no caput do art. 2º e inerente ao próprio conceito de contrato associativo nos termos da nova Resolução. (...) as partes continuarão operando separadamente seus canais de venda, política de precificação, comercialização, contratação de modal rodoviário – quando necessário –, e utilizando seus próprios contêineres para o transporte das cargas de seus respectivos clientes – para os quais é indiferente o fato de a empresa transportar os contêineres em navios próprios ou de terceiros. Cada parte permanecerá responsável por carregar e descarregar seus próprios contêineres, assim como pela contratação e pagamento de taxas de manuseio dos terminais, serviços legais, armazenamento, serviços logísticos em terra, entre outros. Ademais, destaca-se que o Contrato não envolve troca de informações concorrencialmente sensíveis entre as partes e não confere ao operador do navio/armador qualquer direito, ou mesmo oportunidade, de obter informações sobre os clientes da outra parte (...)*” (Voto GAB5 – SEI 0270453, acolhido por unanimidade – SEI 0271725).

indicativos de que 2 (duas) atuam sem empregar navios, isto é, atuam exclusivamente por meio de contratos SCA, nas quais alugam espaço de outros armadores: a HMM (Hyundai Merchant Marine)¹⁹³ e a ZIM¹⁹⁴.

336. Por fim, outras 2 (duas) empresas dentre as 15 (quinze) constantes da estrutura de oferta da Tabela 9 não prestam mais serviços de transporte marítimo de contêineres no Brasil: a Hanjin Group e a Nile Dutch. A Hanjin Group deixou de operar no Brasil em 2016 (conforme se observa na própria estrutura de oferta); e a Nile Dutch passou a pertencer ao Grupo Hapag-Lloyd¹⁹⁵ em 2021, e deixou, desde então, de operar no Brasil, segundo informado pela empresa (SEI 1034403).

8.1.3. Panorama geral da verticalização do setor no Brasil

337. Primeiramente, como mencionado no Caderno do Cade¹⁹⁶, a verticalização entre elos subsequentes da cadeia produtiva é uma característica comum nos mercados de logística e especialmente presente no setor portuário brasileiro:

(...) a integração vertical se dá entre terminais portuários (sejam em portos organizados ou em terminais de uso privado) e mercados situados à montante (ferrovias, mineradoras, exportadores de commodities agrícolas, etc.) e/ou mercados situados a jusante (armadores, terminais localizados no exterior). (...) Terminais de contêineres – no segmento de terminais de cargas containerizadas, as integrações verticais mais frequentes se dão com as grandes empresas de transporte de marítimo de cargas nacionais e estrangeiras.

338. Especificamente em relação à presente operação, observam-se integrações verticais em diversos elos da cadeia integrada: transporte marítimo de contêineres (longo curso), cabotagem, serviços de terminais portuários, manutenção e reparo de contêineres. Em menor grau, e conforme alguns precedentes do Cade, poder-se-ia dizer ainda que os serviços de Transporte Rodoviário de Cargas (TRC) e de armazenagem não alfandegada estão integrados com um ou mais elos da cadeia logística.

¹⁹³ Hyundai: “A HMM opera hoje exclusivamente no tráfego entre costa leste da América do Sul e Ásia, sem navios, apenas comprando 430 slots (teus a 11 tons) da Maersk em seu serviço ASIA, sendo este espaço compartilhado entre Brasil, Argentina e Uruguai. Não operamos navios. Este serviço tem 13 navios”. (AC 08700.005648/2020-49, SEI 0841168).

¹⁹⁴ No site da ZIM (ZIM Shipping Line Network, disponível em <https://www.zim.com/>, acesso em 16/04/2022), tem duas linhas partindo/chegando ao Brasil: ECSA – ASIA e ECSA – MED. Segundo pesquisa da SG: [acesso restrito ao Cade].

¹⁹⁵ A operação foi aprovada pelo Cade no AC 08700.001515/2021-84 (Parecer 224/2021/CGAA5/SGA1/SG – SEI 0917039).

¹⁹⁶ Caderno CADE: Mercado de serviços portuários, 2017, p. 15. Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-servicos-portuarios-2017.pdf>, acesso em 16/04/2022.

339. O quadro abaixo traz uma fotografia atual¹⁹⁷, conforme dados colhidos no teste de mercado da presente Operação, de como os armadores que atuam no Brasil estão ou não verticalmente integrados com outros elos da cadeia logística:

Quadro 7 – Panorama das verticalizações no mercado de transporte marítimo de contêineres – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados colhidos no teste de mercado¹⁹⁸.

340. Feito este panorama geral sobre o setor de transporte marítimo de contêineres, a atuação das empresas e os elos verticais da cadeia logística, passa-se à análise das integrações verticais decorrentes da presente Operação.

8.2. Relação vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres e a navegação de cabotagem

8.2.1. Considerações iniciais

341. A Operação enseja integração vertical entre as atividades desenvolvidas pela MSC no mercado de transporte marítimo regular de contêineres (longo curso) e as atividades de cabotagem desenvolvidas pela Log-In.

342. A navegação de cabotagem ocorre entre portos nacionais e, devido a acordos internacionais firmados, entre aqueles e os portos da Argentina e Uruguai. Quando os serviços são prestados aos armadores, para conectar a carga que ainda não foi nacionalizada ao navio de longo curso que embarcou ou desembarcou em portos nacionais, chama-se *feeder*. Quando prestados a embarcadores nacionais (clientes), no trânsito da carga (nacionalizada) de um porto nacional a outro (ou a destinos do Mercosul), chama-se cabotagem.

343. Conforme Tabela 9, os serviços de longo curso da MSC têm representatividade de 20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC] sobre o total de serviços de transporte marítimo de contêineres em âmbito nacional (todos os portos, sentidos importação e exportação).

344. Segundo a MSC, a integração vertical se daria exclusivamente com o segmento do serviço de *feeder*, isto é, com as embarcações da Log-In que transportam cargas originárias de navios que realizam o transporte internacional, como um complemento ao transporte marítimo de longo curso.

¹⁹⁷ Integrações resultantes da atual Operação estão assinaladas no quadro com o sinal gráfico *.

¹⁹⁸ E no Anexo ao Parecer 26/2017/CGAA3/SGA1/SG, em suas versões pública (SEI 0389964) e de acesso restrito ao Cade (SEI [acesso restrito ao Cade]). Sobre a verticalização com terminais portuários, [acesso restrito ao Cade].

345. Entretanto, como visto na definição de mercado relevante, a relação vertical entre a demanda da MSC e a oferta de cabotagem pela Log-In poderá produzir efeitos não apenas no serviço de *feeder* aos armadores internacionais, como poderá afetar, a depender do grau de integração dos serviços no cenário pós-Operação, a oferta de cabotagem a clientes nacionais¹⁹⁹. Por isso, de forma conservadora, a SG analisará as relações verticais decorrentes da Operação, no que tange à oferta de cabotagem, sob essas duas óticas: (i) oferta de *feeder* aos armadores e (ii) oferta de navegação de cabotagem *lato sensu* (incluindo cabotagem, *feeder* e serviços ao Mercosul).

8.2.2. Oferta e demanda de serviços de cabotagem

8.2.2.1. Introdução

346. Existem, no Brasil, três empresas que prestam serviços de navegação de cabotagem de contêineres: Log-In Logística Intermodal S.A. (“Log-In”), Aliança Navegação e Logística (“Aliança”) e Mercosul Line Navegação e Logística Ltda. (“Mercosul”).

347. Aliança e Mercosul já são verticalizadas a armadores internacionais: a Aliança é empresa do Grupo Maersk e a Mercosul é empresa do grupo CMA CGM²⁰⁰. A Log-In, objeto deste ato de concentração, atualmente é empresa independente, isto é, não pertencente a nenhum armador.

348. A Aliança possui 4 (quatro) serviços regulares nacionais e para destinos do Mercosul²⁰¹, e os oferta isoladamente, isto é, sem firmar as parcerias de VSAs. Tem, entretanto, um SCA²⁰² [acesso restrito ao Cade].

349. Já a Log-In e a Mercosul atuam a maior parte de seus serviços em VSAs. As duas empresas ofertam, juntas, os serviços entre a costa leste brasileira e a Argentina e o Uruguai (SAS/Plata)²⁰³ e a costa leste brasileira e o norte do País (SAM/Braco)²⁰⁴, a saber:

¹⁹⁹ Conforme visto, não obstante esta diferenciação quanto ao contratante (armador contrata *feeder* e embarcador contrata cabotagem) pelo lado da demanda, as empresas atuantes na navegação de cabotagem brasileiras – Log-In, Aliança e Mercosul – atuam em ambos os serviços de *feeder* e de cabotagem, tanto para destinos nacionais quanto para destinos do Mercosul (grande cabotagem). As empresas utilizam-se dos mesmos equipamentos (embarcações) para a prestação desses serviços (mesmos atributos técnicos dos navios, mesma capacidade de carga) e tratam-se dos mesmos serviços regulares de transporte de carga na costa brasileira/Mercosul (mesmos itinerários e horários pré-definidos), de modo que a eventual ampliação da oferta de *slots* de *feeder* (serviço ao armador) implica a diminuição de oferta de *slots* de cabotagem (serviço ao embarcador), e vice-versa.

²⁰⁰ Operações que ocorreram concomitantemente no ano de 2017: A Maersk, que tinha em seu grupo a empresa de cabotagem Mercosul, ao adquirir a Hamburg Sud, a qual tinha em seu grupo econômico a Aliança, alienou a totalidade das ações da Mercosul à CMA CGM. Ambas as operações foram aprovadas pelo Cade nos ACs 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud) e 08700.004700/2017-44 (Maersk/CMA CGM).

²⁰¹ [acesso restrito ao Cade].

²⁰² [acesso restrito ao Cade].

²⁰³ Denominado Serviço Atlântico Sul (SAS) pela Log-In e Plata pela Mercosul.

²⁰⁴ Denominado Serviço Amazonas (SAM) pela Log-In e Braco pela Mercosul.

- **Serviço SAS (Log-In) / Plata (Mercosul):** rota regular e semanal entre Brasil, Argentina e Uruguai, operado em VSA²⁰⁵, passando pelos portos de Buenos Aires, Montevideo, Rio Grande, Itajaí, Santos, Suape, Pecém e Salvador: para este serviço, a Log-In disponibiliza [acesso restrito ao Cade] e a Mercosul disponibiliza [acesso restrito ao Cade];
- **Serviço SAM (Log-In) / Braco (Mercosul):** rota regular e semanal entre o Sul e Norte do País, operado em VSA²⁰⁶, passando pelos portos de Manaus, Suape, Santos, Itajaí, Itapoá²⁰⁷, Itaguaí e Pecém: para este serviço, a Log-In disponibiliza [acesso restrito ao Cade] e a Mercosul disponibiliza [acesso restrito ao Cade].

350. Além dos serviços acima mencionados, ofertados em VSA com a Mercosul, a Log-In oferta outros dois serviços de *shuttle*, isoladamente:

- **Serviço Shuttle Rio (SSR ou Shuttle Rio):** rota regular e semanal, operado individualmente pela Log-In, entre os portos do Rio de Janeiro, Vitória e Santos;
- **Serviço Shuttle Feeder (SSF ou Feeder MSC):** rota regular e semanal, operado individualmente pela Log-In, entre os portos do Rio de Janeiro e Vitória.

351. O serviço Shuttle Rio (SSR) é aberto quaisquer armadores (*feeder*) e embarcadores (cabotagem), ao passo que o serviço Feeder MSC (SSF) é, por força contratual, um serviço prestado pela Log-In ao Grupo MSC.

352. Além destes, a Log-In tem serviço denominado Serviço Manaus, no qual, por meio de um SCA²⁰⁸ [acesso restrito ao Cade].

353. Por fim, a Mercosul opera, individualmente, o Serviço New Nexco, de frequência quinzenal e com parada nos portos de Manaus, Suape, Santos e Salvador.

354. O quadro abaixo resume todos os serviços de cabotagem/*feeder* para destinos nacionais e no Mercosul, prestados pelas empresas Aliança, Log-In e Mercosul, a partir de/para a costa brasileira:

²⁰⁵ O VSA relativamente ao serviço SAS/Plata foi analisado pelo Cade no AC 08700.006750/2017-66 (Mercosul/Log-In) (Nota Técnica 7/2018/CGAA3/SGA1/SG/CADE, SEI 0439578).

²⁰⁶ O VSA relativamente ao serviço SAM/Braco foi analisado pelo Cade no AC 08012.012028/2010-42 (Log-In/Mercosul) (Parecer 06259/2011/RJ - COGCE/SEAE/MF, p. 68-76 do Volume de Processo 2, SEI 0046512).

²⁰⁷ [acesso restrito ao Cade]. Mas em consulta aos respectivos sites, consta que a escala é em Itapoá/SC. Disponível em <https://www.loginlogistica.com.br/cabotagem> e <https://www.mercosul-line.com.br/servicos/rotas/programacao>, acesso em 18/04/2022.

²⁰⁸ [acesso restrito ao Cade]. O Serviço Manaus da Log-In para nos portos de Manaus, Santos, Suape e Pecém; disponível em <https://www.loginlogistica.com.br/cabotagem>, acesso em 18/04/2022.

Quadro 8 – Serviços de cabotagem de contêineres prestados pelas empresas de navegação brasileiras – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Serviços de Cabotagem de contêineres (cabotagem, feeder e Mercosul) prestados pelas empresas de navegação brasileiras – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]						
Empresas	Nome do serviço	Rota	Natureza e frequência dos serviços	Prestação do serviço	Portos atendidos no Brasil	Nome(s) do(s) terminal(is) de atracação em cada porto
Log-In Mercosul	Serviço Atlântico Sul (SAS) Serviço Plata	Brasil - Argentina - Uruguai	Semanal: Cabotagem, Feeder e Mercosul	VSA entre Log In e Mercosul [acesso restrito ao Cade]	Rio Grande* Itajaí Santos Suape Pecém Salvador	[restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito]
Log-In Mercosul	Serviço Amazonas (SAM) Serviço Braco	Sul - Norte (Brasil)	Semanal: Cabotagem e Feeder	VSA entre Log In e Mercosul [acesso restrito ao Cade]	Manaus Suape Santos Itajaí Itapoá Itaguai Pecém	[restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito]
Log-In Aliança***	Serviço Shuttle Rio (SSR) ALCT Sling 4	Rio - Vitória - Santos	Semanal: Cabotagem e Feeder	Individualmente (Log-In) [acesso restrito ao Cade]	Rio de Janeiro Rio de Janeiro Vitória Santos Santos	[restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito]
Log-In	Serviço Shuttle Feeder (SSF)	Rio - Vitória	Semanal: Feeder	Individualmente (Log-In) Feeder exclusivo para o Grupo MSC	Rio de Janeiro Vitória	[restrito] [restrito]
Mercosul	New Nexco	Serviço regular entre portos brasileiros	Quinzenal: Cabotagem e Feeder	Individualmente (Mercosul)	Manaus Suape Santos (SB)** Santos (NB) Salvador	[restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito]
Aliança Log-In***	ALCT Sling 1 Serviço Manaus	Serviço regular entre portos brasileiros	Semanal: Cabotagem/Feeder	Individualmente (Aliança) [acesso restrito ao Cade]	Santos Santos Itapoá Itaguai Salvador Suape Pecém Manaus	[restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito]
Aliança	ALCT Sling 2	Serviço regular entre portos brasileiros	Semanal: Cabotagem/Feeder	Individualmente (Aliança)	Santos Imbituba Rio Grande Salvador Suape Pecém Itaguai	[restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito] [restrito]
Aliança	ALCT Sling 3	Brasil e Argentina (Zarate e Rosario)	Semanal: Mercosul/Feeder	Individualmente (Aliança)	Santos Itapoá	[restrito] [restrito]
Aliança	ALCT Sling 6	Pecém - Vila do Conde - São Luís - Pecém	Semanal: Cabotagem/Feeder	Individualmente (Aliança)	Pecém Vila do Conde São Luís	[restrito] [restrito] [restrito]
[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[acesso restrito ao Cade]	[restrito]	[restrito]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

* Além dos portos no Brasil, [acesso restrito ao Cade].

** SB é *South Bound* (direção ao Sul) e NB é *North Bound* (direção ao Norte).

*** Log-In: [restrito ao Cade e à Log-In].

**** [acesso restrito ao Cade].

355. Passa-se à análise da estrutura de oferta entre os 3 (três) *players* nacionais.

8.2.2.2. Estrutura de Oferta

356. Aliança, Log-In e Mercosul ofertam ao mercado serviços de transporte de contêineres entre portos nacionais e entre estes e países do Mercosul, tanto para embarcadores (cabotagem) quanto para armadores (*feeder*).

357. Como visto, são as mesmas embarcações (os mesmos itinerários, portos etc.) que fazem os serviços de cabotagem em geral (o qual inclui cabotagem, *feeder* e Mercosul).

358. Em 2020, os três *players* de mercado, juntos, transportaram [acesso restrito ao Cade] TEUs em contêineres. Deste total, 40-50% [acesso restrito ao Cade] foram de cabotagem a embarcadores, 40-50% [acesso restrito ao Cade] foram de serviços de *feeder* a armadores, e 0-10% [acesso restrito ao Cade] foram de serviços de cabotagem a países do Mercosul (Argentina e Uruguai)²⁰⁹.

359. Há diferenças de alocação de *slots* entre cada uma das empresas ofertantes, que podem ter mais foco na oferta de cabotagem a clientes nacionais ou de *feeder* a armadores. A tabela abaixo traz a estrutura geral de serviços de cabotagem, *feeder* e Mercosul com a distribuição desses *slots* dentre os respectivos serviços, em 2020, pelas três Empresas Brasileiras de Navegação ("EBN"):

Tabela 11 - Cabotagem *lato sensu* (EBNs) - Segmentação da oferta dos serviços (cabotagem, *feeder* e Mercosul) por empresa EBN, em 2020 – Elaboração SG [restrito ao Cade]

Cabotagem (EBNs) - Segmentação dos serviços por empresa EBN, em 2020 [restrito ao Cade]				
	Cabotagem	Feeder	Mercosul	Total
Mercosul	[restrito]	[restrito]	[restrito]	100,0%
Log-In	[restrito]	[restrito]	[restrito]	100,0%
Aliança	[restrito]	[restrito]	[restrito]	100,0%
Total	40-50%	40-50%	0-10%	100,0%

Fonte: Elaboração SG, com base no teste de mercado.

360. Em 2020, a [acesso restrito ao Cade] ofertou mais serviços de cabotagem do que de *feeder*, ao passo que [acesso restrito ao Cade] ofertaram mais serviços de *feeder* do que de cabotagem. A oferta a países do Mercosul (que pode incluir cabotagem e *feeder*) foi inferior a 10% entre todas as ofertantes.

²⁰⁹ Nos anos 2018 e 2019 esta proporção entre os diversos segmentos ficou muito parecida com a distribuição em 2020. Na média dos últimos 3 (três) anos (2018, 2019 e 2020), essas empresas segmentaram seus serviços em 40-50% [acesso restrito ao Cade] cabotagem nacional (contratantes são os embarcadores), 40-50% [acesso restrito ao Cade] serviços de *feeder* (contratantes são os armadores internacionais) e 0-10% [acesso restrito ao Cade] serviços a destinos do Mercosul.

361. A tabela abaixo traz as respectivas participações de mercado desses *players* nos últimos três anos (2018-2020), segmentado por serviço (cabotagem, *feeder*, Mercosul) e de forma global (todos os serviços somados):

Tabela 12 - Navegação de cabotagem (*lato sensu*) brasileira segmentada por tipo de serviço - em volume (TEUs) e participação de mercado (%), Anos 2018-2020 – Elaboração SG [restrito ao Cade]

Navegação de cabotagem brasileira segmentada por tipo de serviço - em volume (TEUs) e %, Anos 2018-2020 [restrito ao Cade]									
Ano	Empresas	Cabotagem		Feeder		Mercosul		Total (todos os serviços)	
		Volume (TEUs)	Share (%)	Volume (TEUs)	Share (%)	Volume (TEUs)	Share (%)	Volume (TEUs)	Share (%)
2018	Mercosul	[restrito]	20-30%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	10-15%
	Log-In	[restrito]	20-30%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	20-30%
	Aliança	[restrito]	50-60%	[restrito]	60-70%	[restrito]	60-70%	[restrito]	50-60%
	Total	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%
2019	Mercosul	[restrito]	20-30%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	10-20%
	Log-In	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	30-40%	[restrito]	20-30%
	Aliança	[restrito]	50-60%	[restrito]	60-70%	[restrito]	50-60%	[restrito]	50-60%
	Total	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%
2020	Mercosul	[restrito]	20-30%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	10-20%
	Log-In	[restrito]	20-30%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	20-30%
	Aliança	[restrito]	50-60%	[restrito]	50-60%	[restrito]	50-60%	[restrito]	50-60%
	Total	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%	[restrito]	100,0%

Fonte: Elaboração SG, com base no teste de mercado.

362. Considerando a oferta global de serviços de cabotagem (cabotagem, *feeder* e Mercosul), em 2020 foram transportados [acesso restrito ao Cade] TEUs em contêineres, sendo a Aliança a líder do setor, com 50-60% [acesso restrito ao Cade], seguida da Log-In e da Mercosul, respectivamente com 20-30% [acesso restrito ao Cade] e 10-20% [acesso restrito ao Cade] de *market share*.

363. Na oferta especificamente direcionada a armadores (*feeder*, em 2020), foram transportados [acesso restrito ao Cade] TEUs, equivalentes a 40-50%²¹⁰ [acesso restrito ao Cade] do total transportado no ano, e as empresas possuem a seguinte participação de mercado neste segmento: Aliança com [acesso restrito ao Cade], [acesso restrito ao Cade] e [acesso restrito ao Cade] para Log-In e Mercosul, respectivamente.

364. Na oferta de serviços a embarcadores para transporte entre portos nacionais (cabotagem *stricto sensu*), a Aliança continua a líder, mas a vice-liderança passa a ser assumida pela Mercosul. Foram transportados pelos embarcadores [acesso restrito ao Cade] TEUs em 2020 (equivalentes a 40-50%²¹¹ [acesso restrito ao Cade] do total transportado no ano), com as seguintes participações de mercado para Aliança, Mercosul e Log-in respectivamente: [acesso restrito ao Cade], [acesso restrito ao Cade] e [acesso restrito ao Cade].

365. Já na oferta de serviços a países do Mercosul (entre a costa brasileira e Argentina e Uruguai), que movimentou [acesso restrito ao Cade] TEUs em 2020 (0-

²¹⁰ [acesso restrito ao Cade].

²¹¹ [acesso restrito ao Cade].

10%²¹² [acesso restrito ao Cade] do total transportado no ano), as empresas possuem a seguinte participação de mercado: [acesso restrito ao Cade], [acesso restrito ao Cade] e [acesso restrito ao Cade] para Aliança, Log-in e Mercosul, respectivamente.

366. Nota-se que o serviço Mercosul (Argentina e Uruguai) representa apenas 0-10% [acesso restrito ao Cade] da oferta total das empresas (sendo que este serviço, para nenhuma delas individualmente, representa mais do que 10% da oferta total. Apesar de o serviço poder atender indistintamente a embarcadores e armadores, os 5 (cinco) maiores clientes desses serviços das empresas de cabotagem são empresas embarcadoras, e não armadores. Mais especificamente, os 5 (cinco) maiores clientes do serviço são embarcadores²¹³ que representam [acesso restrito ao Cade] do total deste serviço prestado pela Log-In; [acesso restrito ao Cade] da Aliança; e [acesso restrito ao Cade] do Mercosul. Assim, dada a alta representatividade de embarcadores como demandantes deste serviço, a SG considerará, quando cabível, o volume do serviço movimentado como prestado a embarcadores.

8.2.2.3. Estrutura de Demanda

367. A demanda por serviços de cabotagem parte: (i) dos armadores, que contratam serviços de *feeder* para completar o trajeto nacional (e/ou para Uruguai e Argentina) combinado com o transporte marítimo de contêineres; e (ii) dos embarcadores e intermediários, que são clientes que contratam a cabotagem como alternativa logística entre dois portos nacionais (ou entre estes e portos do Uruguai e da Argentina), tanto para entrega ao cliente final localizado em território nacional quanto para combinar com o serviço adquirido, de forma avulsa, de transporte de longo curso com o armador estrangeiro²¹⁴.

8.2.2.3.1. Demanda da MSC e dos demais armadores por serviços de *feeder*

368. A SG, com base nos dados colhidos do teste de mercado, elaborou a estrutura de demanda dos armadores quanto ao serviço de *feeder* para destinos nacionais e do Mercosul (Argentina e Uruguai), conforme abaixo:

Tabela 13 - Demanda dos armadores por serviços de *feeder* - em volume (TEUs), Anos 2018-2020 [restrito ao Cade] – Elaboração SG [restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: elaboração SG, com base no teste de mercado.

²¹² [acesso restrito ao Cade].

²¹³ [acesso restrito ao Cade]. Estima-se que as empresas de cabotagem tenham classificado eventual serviço ao Uruguai e Argentina prestados aos armadores como *feeder* (ou seja, na resposta à pergunta 8.4 da 1ª rodada de ofícios realizada pela SG – “principais clientes de *feeder*”), e, ao responderem à questão 8.5 da 1ª rodada de ofícios (“principais clientes do serviço Mercosul”), tenham considerado como clientes apenas embarcadores.

²¹⁴ Hipótese em que o armador estrangeiro oferta o serviço porto a porto e cabe ao embarcador/intermediário contratar o modal necessário para fazer a carga chegar ao porto (podendo este modal ser a navegação de cabotagem).

* [acesso restrito ao Cade e à MSC].

* [acesso restrito ao Cade].

* [acesso restrito ao Cade].

369. Com base nos dados acima, é possível verificar que todos os armadores (com exceção [acesso restrito ao Cade]) tiveram demanda crescente de 2018 a 2020, com as seguintes taxas de crescimento anual²¹⁵ da demanda: ²¹⁶ [acesso restrito ao Cade].

370. A demanda agregada por *feeder* cresceu [acesso restrito ao Cade] por ano, resultado maior que o aumento agregado dos serviços de longo curso no País (²¹⁷ [acesso restrito ao Cade] por ano, conforme Tabela 9).

371. Em 2020 foram contratados pelos armadores o volume total de [acesso restrito ao Cade] (dados da demanda contratada por armadores internacionais) - ou [acesso restrito ao Cade] (dados das empresas de cabotagem) - TEUs²¹⁸ em *feeders*. Este valor representa cerca de 40-50% [acesso restrito ao Cade] da oferta total de serviços (cabotagem, *feeder* e Mercosul) das empresas de cabotagem Log-In, Mercosul e Aliança.

8.2.2.3.2. Demanda dos embarcadores/intermediários

372. Serviços de cabotagem (*stricto sensu*) e ao Mercosul vendidos diretamente a embarcadores e/ou intermediários representaram, em 2020, no Brasil, ²¹⁹ [acesso restrito ao Cade] TEUs transportados, ou 50-60%²²⁰ [acesso restrito ao Cade] do total da oferta das três empresas de navegação (Tabela 12).

373. A SG compilou na tabela abaixo a demanda contratada em 2020 pelos clientes em relação a serviços de cabotagem *stricto sensu*:

Tabela 14 - Demanda dos embarcadores/intermediários por serviços de cabotagem *stricto sensu* - em volume (TEUs), Anos 2018-2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: elaboração SG, com base no teste de mercado.

²¹⁵ Taxa de crescimento anual composta (CAGR) do volume movimentado pelo armador de 2018 a 2020 (3 anos de observação, período de 2 anos: 2018 para 2019 e 2019 para 2020).

²¹⁶ [acesso restrito ao Cade].

²¹⁷ A base de dados da cabotagem abarca 3 anos, ao passo que a base de dados do serviço de longo curso abarca 5 anos.

²¹⁸ [acesso restrito ao Cade]. Na análise vertical que envolva cabotagem, a SG utilizará os dados de *feeder* reportados pelas empresas de cabotagem, ou seja, [acesso restrito ao Cade].

²¹⁹ [acesso restrito ao Cade] TEUs de cabotagem nacional (*stricto sensu*) e [acesso restrito ao Cade] TEUs na rota Mercosul (Argentina e Uruguai).

²²⁰ 40-50% [acesso restrito ao Cade] de cabotagem nacional e 0-10% [acesso restrito ao Cade] na rota Mercosul (Argentina e Uruguai).

8.2.2.4. Conclusão

374. A Operação ensejará a união das operações de transporte marítimo de contêineres (longo curso) da MSC, que detém 20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC] deste mercado, nacionalmente, com as operações de cabotagem da Log-In, a qual detém 20-30% [acesso restrito ao Cade] do mercado total dos serviços de cabotagem (*lato sensu*).

375. Para fins de *market share*, a SG considerará a capacidade total da Log-In no mercado, isto é, incluindo todos os serviços de navegação de cabotagem de forma ampla (cabotagem a embarcadores, *feeder* a armadores e serviços de transporte ao Mercosul), pois são as mesmas embarcações que atendem aos embarcadores e armadores, indistintamente. No entanto, como eventual aumento da demanda da MSC por serviços de *feeder* poderá implicar a diminuição de oferta a embarcadores nacionais pela Log-In²²¹ (inclusive com remanejamento de navios para atender cativamente a demanda da MSC), a SG considerará essas nuances na análise da possibilidade/probabilidade de fechamento de mercado.

8.2.3. **Fechamento de mercado aos demais concorrentes da MSC (outros armadores) e aos clientes (embarcadores/intermediários) no tocante ao acesso a serviços de cabotagem**

8.2.3.1. Considerações iniciais

376. Nem todas as cargas transportadas pelos armadores, em geral, e pela MSC, em particular, demandam continuação de navegação entre portos nacionais (*feeder*). Os serviços de longo curso têm alguns portos de paragem previstos na rotação de seus serviços, e os armadores normalmente contratam *feeder* quando o destino da carga (ou a origem) é um porto que não é atendido pela navegação de longo curso e/ou quando, por questões climáticas ou outro motivo, o armador não consiga parar, embarcar e desembarcar cargas no terminal de rotação (omissão de porto²²²).

²²¹ CMA: “O serviço denominado de cabotagem se comparado ao de *feeder* é o mesmo transporte entre dois portos brasileiros, sendo as linhas/itinerários, os mesmos horários. Não há, em geral, customização para o *feeder*”; Yang Ming e PIL: “Não operamos essa modalidade atualmente, entretanto parece-nos que os serviços de cabotagem e *feeder* utilizam as mesmas embarcações, podendo haver apenas eventual estratégia comercial de cada armador de maximizar ou restringir espaços destinados cabotagem e *feeder* à sua conveniência”.

²²² Por exemplo, o serviço tem paragem prevista no Porto de Pecém, mas, mas questões climáticas e/ou operacionais, o armador internacional não conseguiu atracar no porto. Como o conhecimento de embarque traz como destino final da carga o Porto de Pecém, caberá ao armador entregar a carga no Porto de Pecém, seja contratando *feeder* de qualquer outro porto até Pecém ou contratando outro modal de transporte. Segundo a Evergreen: “Para a Evergreen Line, onde há omissão no porto, os contêineres não podem ser descarregados no porto de descarga original (porto A) no Brasil e são descarregados em outro porto (porto B), nesse caso usamos o serviço de cabotagem para transportar esses contêineres do porto B para o porto A. A companhia de navegação de cabotagem às vezes oferece serviço de *feeder*, como o LOGIN, para transportar contêineres do porto brasileiro para o porto de outro país e vice-versa.”. Sobre omissão de porto e o uso de *feeder* contingencial, ainda esclarece a CMA:

377. Alguns armadores de longo curso ofertam apenas o serviço de transporte marítimo de contêineres partindo/chegando dos portos de rotação previstos na linha (serviço porto a porto), de modo que cabe ao embarcador fazer a carga chegar (ou retirá-la) no porto consignado no conhecimento de embarque (*Bill of Lading* - B/L)²²³, utilizando-se do modal logístico de sua preferência (aquaviário, ferroviário, rodoviário etc.). Para esses armadores, a contratação de *feeder* é uma exceção, e só ocorre em regime de contingência, quando, por exemplo, por questões de omissão de porto, o embarcador tem que contratar o trajeto nacional de *feeder* para entregar a carga no porto contratado pelo embarcador (constante no B/L). No Brasil, atuam majoritariamente no serviço Porto a Porto: Grimaldi, Evergreen²²⁴, Yang Ming, PIL²²⁵, ONE²²⁶.

378. Outros armadores, contudo, oferecem maior ou menor integração entre serviços não atendidos pelos portos de rotação da linha internacional (contratando o serviço de *feeder* para buscar/entregar a carga no porto designado pelo cliente) e entre os serviços marítimos e outros modais de transporte (atuando como operadores logísticos multimodal), cabendo ao cliente (embarcador/consignatário/intermediário) a escolha sobre a solução logística que melhor lhe atende²²⁷. Vide, a este respeito, a explicação da Maersk e da CMA:

“O armador de longo curso oferece ao seu cliente na importação o transporte de um ponto A fora do Brasil para o porto B no território brasileiro e pode uma questão operacional descarregar a carga em outro porto brasileiro devendo necessariamente para continuação da viagem marítima utilizar uma EBN.”

²²³ *Bill of Lading (BL)* é o instrumento do contrato de transporte firmado entre as partes contratantes (embarcador e transportador), orientando as relações decorrentes do respectivo contrato e servindo de comprovação documental do armador de recebimento da carga para transporte. Contém, dentre outros elementos, o lugar de partida e de destino da mercadoria. O *Bill of Lading* pode ser, dentre outros, do tipo: i) Porto a Porto (emitido para transporte em navios de linhas regulares, significa uma reserva de espaço no navio e resguarda o transporte da carga apenas no trajeto marítimo, desde o porto de embarque até o porto de destino); ii) Multimodal ou *Through Bill of Lading* (tipo de conhecimento que é multimodal, em que o transporte da mercadoria é contratado para cobrir o trajeto total ponto a ponto, incluindo a parte aquaviária e de eventuais outros modais de transporte). Disponível em <https://www.fazcomex.com.br/blog/bill-of-lading-o-que-e/>, acesso em 23/04/2022. Segundo a Cosco, são os termos do *bill of lading* que definirão a responsabilidade do armador/transportador: “Depende dos termos de B / L (bill of lading); se CY / CY (container yard) (pátio de contêiner / pátio de contêiner, porto a porto), o desígnio e a responsabilidade estão nas mãos [do dono] da carga. Se CY - DR (porta do pátio de contêiner) ou destino por transporte declarado, a decisão está nas mãos das transportadoras.”

²²⁴ Evergreen: “(...) a Evergreen Line só fornece serviço porto a porto, o que significa que os clientes são responsáveis pela organização do transporte, não importando se por estrada, ferrovia ou cabotagem após o descarregamento do contêiner no porto”.

²²⁵ Yang Ming e PIL: “Atualmente não há demanda ou operação de cabotagem ou longa cabotagem à Argentina/Uruguai em nosso escopo de serviços, porém contratamos eventualmente os serviços da Login em casos de omissão de algum porto por questões operacionais, demandando a transferência da carga descarregada em porto alternativo ao seu porto de destino original, porém tais operações não são usuais. (...) Oferecemos apenas a descarga em portos de escala de nossos navios, sem opções de serviços adicionais”.

²²⁶ [acesso restrito ao Cade].

²²⁷ ONE: “Os serviços de transporte marítimo regular de contêineres e serviços adicionais também fica a cargo do cliente. Existem, nesse sentido, duas possibilidades: (i) a contratação de todos os serviços de maneira independente e avulsa; ou (ii) a contratação de um armador que ofereça todos os serviços ao mesmo tempo.”

Sempre que o armador entrega a carga no porto de destino indicado pelo cliente, a escolha do modal de escoamento da carga para outros portos do litoral ou para o interior do país fica a critério do cliente (embarcador). A escolha do modal só é feita pelo armador quando o transporte multimodal é necessário para entregar ao cliente o serviço que foi contratado. Por exemplo: Se um cliente contrata o armador para levar sua carga do porto de Roterdã ao Porto de Santos, qualquer movimentação multimodal a ser realizada após a entrega da carga no Porto de Santos será escolhida pelo cliente. Apesar disso, é possível que o armador, avaliando a capacidade disponível nos seus navios, a programação de seus serviços e janelas de atracação decida que, por exemplo, o mais eficiente seria levar a carga de Roterdã a um outro porto, por exemplo o do Rio de Janeiro, e, de lá, contratar um serviço de *feeder* para entregar a carga em Santos, nos moldes contratados pelo cliente. Nessa hipótese, a escolha seria feita pelo armador. (...) Importante esclarecer, nesse ponto, que os serviços de *feeder* compreendem (i) na importação, cargas transportadas pela Maersk para o Brasil em navegação de longo curso que são transbordadas a outros portos da federação antes de seu desembarço aduaneiro; e (ii) na exportação, transbordo da carga - que já foi entregue ao Grupo Maersk pelo exportador - de um porto a outro do país para possibilitar que a carga seja embarcada no navio que a levará a outro país. (Maersk)

A CMA CGM oferece tanto o serviço de transporte marítimo Porto a Porto, Porta a Porto, Porto a Porta ou Porta a Porta. O cliente pode escolher, ou seja, o cliente pode escolher contratar com a CMA CGM uma solução logística integrada ou não. No entanto, vale esclarecer que se tratando de transporte marítimo de longo curso com *feeder*, estamos falando do mesmo modal marítimo cuja realização é feita por empresa brasileira de navegação devidamente autorizada considerando as restrições legais existentes. A escolha e/ou necessidade de utilização de *feeder* entre dois portos brasileiros será feita pelo Armador caso nas soluções de rota que oferta ou devido a alguma contingência operacional que gerou a necessidade de descarga de um contêiner em outro porto daquele inicialmente previsto. Em tese, o cliente pode contratar o transporte marítimo de longo curso até um determinado porto e escolher uma empresa de cabotagem para realização de um trecho marítimo adicional entre dois portos brasileiros, mas neste caso não será considerado como *feeder* mas como dois transportes marítimos distintos. Entendemos que esta solução é remota na prática. (CMA)

379. Além da Maersk, contratam serviços de *feeder* de forma não contingencial (ou seja, não apenas em caso de omissão de porto, mas também como parte de uma solução logística completa e integrada ao cliente): Cosco, CMA, Hapag-Lloyd, Zim²²⁸, além da própria MSC.

²²⁸ Zim: “Em relação à ZIM, especificamente, a grande maioria contrata apenas serviços de longo curso; no entanto, os clientes podem contratar o serviço de *feeder* da própria ZIM ou serviços de transporte terrestre de outras subsidiárias da ZIM. No caso da contratação de serviços de *feeder* ou transporte terrestre, ambos são prestados através de terceiros.”.

380. Esses armadores dependem da oferta de serviços de *feeder* pelas empresas de cabotagem Log-In, Mercosul e Aliança, que são as únicas que prestam este serviço no Brasil.

381. Além dos armadores, os embarcadores e intermediários também são clientes das empresas de cabotagem como alternativa logística entre dois portos nacionais (ou entre estes e portos do Uruguai e da Argentina), tanto para entrega ao cliente final localizado em território nacional quanto para combinar com outro modal logístico contratado pelo embarcador.

8.2.3.2. *Considerações das Requerentes*

382. A Operação representa a entrada do Grupo MSC no mercado de cabotagem brasileiro, e, segundo a MSC, é de natureza pró-competitiva.

383. Aduz que a MSC não é o principal armador no País, e que a sua participação de mercado, nacionalmente, foi muito próxima de 20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC] nos últimos 5 (cinco) anos.

384. Quanto à Log-In, argumenta que há outras duas empresas existentes no mercado – Aliança e Mercosul –, as quais efetivamente competem entre si. E que apesar de a Log-In ser um dos poucos *players* de cabotagem, com participação de mercado superior a 20%, o Brasil movimentou parte significativa de suas cargas em 2020 por outros modais (dentre os quais a cabotagem represente apenas 12% do total transportado²²⁹), de modo que a Operação seria incapaz de suscitar quaisquer preocupações quanto a limitações significativas da concorrência.

385. Por fim, aduz que as barreiras à entrada no mercado de cabotagem são baixas, exceto pelas regulações que requerem tripulação brasileira e embarcações brasileiras para a prestação dos serviços de cabotagem (regulação esta que estava em revisão, por ocasião da notificação da Operação, por meio do Projeto de Lei 4.199²³⁰, de 2020).

8.2.3.3. *Considerações dos clientes de feeder (armadores)*

386. Como visto, o serviço de *feeder* aos armadores corresponde a 40-50% [acesso restrito ao Cade] (Tabela 11) do total ofertado pelas três empresas de cabotagem em 2020. Em linhas gerais, portanto, pode-se dizer que os armadores representam quase metade da clientela das empresas de cabotagem, enquanto os embarcadores representam um pouco mais da outra metade (50-60% [acesso restrito

²²⁹ Outros modais utilizados (para todos os tipos de cargas), segundo a MSC: 61% rodovias, 21% ferrovias, 4% dutos e menos de 1% aéreo.

²³⁰ Que institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem – BR do Mar. Como se verá adiante, este PL foi convertido na Lei 14.301/2022.

ao Cade], sendo 40-50% [acesso restrito ao Cade] de cabotagem nacional e 0-10% [acesso restrito ao Cade] de cabotagem para países do Mercosul (mais precisamente Argentina e Uruguai).

387. Foram ouvidos 10 (dez) armadores de longo curso no teste de mercado. Na opinião de 70% deles, a aquisição da Log-In, pela MSC, poderá acarretar o fechamento de mercado no que diz respeito à oferta de *feeder* para outros armadores (concorrentes da MSC no mercado de transporte marítimo de contêineres - longo curso). As principais razões aventadas²³¹ foram:

- i) a aglutinação de 2 empresas em 1 unifica estratégias comerciais e tende a resultar em restrições comerciais aos usuários finais ([acesso restrito ao Cade]);
- ii) a MSC seria detentora de uma vantagem competitiva ante aos seus concorrentes que atuam no mercado de longo-curso, e que atuam para além do porto de descarga original ([acesso restrito ao Cade]);
- iii) a operação dos elos integrados longo curso, cabotagem e terminais portuários traz o risco de restrição à entrada e/ou utilização por terceiros dos serviços ([acesso restrito ao Cade]);
- iv) com as verticalizações longo curso e cabotagem aprovadas nos últimos anos e com a da presente Operação, o mercado de serviços de cabotagem será controlado por poucas empresas de transporte marítimo de contêineres, e, nestas circunstâncias, os clientes que necessitam de serviço de cabotagem terão que fazer contratos de longo curso e de cabotagem com a mesma companhia de transporte marítimo de contêineres, a fim de garantir a cabotagem (perdendo poder de barganha e com menos opções no transporte de longo curso ([acesso restrito ao Cade])).

388. Dois armadores não opinaram por falta de conhecimento aprofundado sobre o assunto ([acesso restrito ao Cade]), e um deles não vislumbra o fechamento de mercado ([acesso restrito ao Cade]). Este último, entretanto, aduz que haveria grande dificuldade em conseguir espaço a preços razoáveis com as outras empresas de cabotagem, uma vez que todas as empresas existentes seriam integradas a armadores.

389. Sobre alternativas à Log-In, os armadores mencionam que há outras empresas prestadoras de serviços de cabotagem/*feeder* – Aliança e Mercosul -, mas a maioria entende que estas podem não ser alternativas viáveis²³², e praticamente

²³¹ [acesso restrito ao Cade]

²³² Duas empresas – [acesso restrito ao Cade] – mencionam que há alternativas, sem mencionar eventual restrição; [acesso restrito ao Cade] não opinou, por não utilizar o serviço; [acesso restrito ao Cade].

todos²³³ argumentam que elas não atenderiam adequadamente às suas demandas²³⁴, pois: (i) são empresas integradas a armadores (Maersk e CMA), e atendem majoritariamente e/ou exclusivamente à demanda de seu grupo econômico, de modo que não ofertam serviços de *feeder* a outros armadores; (ii) apesar de haver outros prestadores de serviços, todos passarão a ser verticalizados, e não haverá mais nenhuma empresa independente no País (²³⁵ [acesso restrito ao Cade]); (iii) haverá grande dificuldade de conseguir espaços a preços razoáveis ([acesso restrito ao Cade]); e iv) não haveria outra opção de *feeder*, uma vez que a Mercosul atua em VSA com a Log-In, e isto poderia “causar um desequilíbrio de mercado importante como no porto de Santos, Rio de Janeiro, Santa Catarina com reflexos importantes no custo da cadeia logística” ([acesso restrito ao Cade]).

390. Por fim, [acesso restrito ao Cade] menciona que os serviços de *feeder* e cabotagem ao longo da costa brasileira são restritos a embarcações de bandeira brasileira, e que esses serviços, assim como outras atividades relacionadas, são solicitados pelos clientes “sob demanda”, e que observa um crescimento da demanda por serviços multimodais. Com isso, a empresa poderá enfrentar dificuldades “caso a lista de prestadores de serviço diminua cada vez mais, ficando nas mãos de nossos concorrentes diretos”.

8.2.3.4. Considerações dos clientes de cabotagem e serviços ao Mercosul (embarcadores)

391. Os serviços de cabotagem e grande cabotagem (Argentina e Uruguai) prestados pelas empresas de cabotagem diretamente aos clientes (embarcadores e intermediários) representam 50-60% [acesso restrito ao Cade] da oferta total dessas empresas, sendo 40-50% [acesso restrito ao Cade] de cabotagem nacional e 0-10% [acesso restrito ao Cade] de grande cabotagem (Mercosul) (Tabela 11).

392. Foram ouvidos 27 (vinte e sete) clientes (embarcadores e intermediários) tanto de serviços de longo curso quanto de cabotagem, ou ambos.

393. Para os clientes, em linhas gerais, os aspectos mais importantes na contratação de empresas de cabotagem são preço, disponibilidade, qualidade e nível do

²³³ Salvo [acesso restrito ao Cade], que, como utiliza o serviço de maneira esporádica, entende que a contratação dessas outras empresas poderia atender a demanda da empresa, devendo a análise ser feita a análise caso a caso.

²³⁴ “Provavelmente não. Cada transportadora controla um serviço alimentador. (ou seja: Aliança = Maersk = Hamburg Sued) e priorizaria as mesmas intercompanias.” ([acesso restrito ao Cade]); “No contexto atual, pré-aprovação da Br do Mar não” ([acesso restrito ao Cade]); “A maior parte do serviço de cabotagem/feeder prestado pela Aliança, Mercosul, é para seu próprio uso. Há menos possibilidades para que um terceiro obtenha a capacidade. Além disso, por não oferecerem feeder service ao terminal de Buenos Aires (La Plata), [acesso restrito ao Cade] não utiliza seu serviço, mas o confia à Login.” ([acesso restrito ao Cade]).

²³⁵ [acesso restrito ao Cade]

serviço prestado, rotas atendidas, tempo de entrega, confiabilidade, abrangência do serviço, suporte e atendimento.

394. Apesar de o preço ser um critério relevante, cita-se o quanto informado [acesso restrito ao Cade] a respeito da baixa capacidade do setor de cabotagem, o que coloca o critério “disponibilidade” em evidência:

[acesso restrito ao Cade]

395. Dentre os que contratam/intermediam serviços de cabotagem, a maioria dos clientes aponta que há, atualmente, carência de empresas e linhas no que tange à oferta, disponibilidade e capacidade do serviço.

396. Os clientes apontam as seguintes observações gerais sobre o mercado de cabotagem:

- i) nem todos os portos e localidades têm cobertura do serviço²³⁶;
- ii) os portos e escolhas dos terminais portuários não são escolha do cliente, mas do armador de cabotagem/longo curso;
- iii) em razão disso, o embarcador/intermediário fica restrito nas negociações de *free time demurrage*²³⁷, armazenagem, taxas portuárias e taxas adicionais²³⁸;
- iv) nem todas as empresas de cabotagem atendem a todos os tipos de clientes (agentes de carga relatam que metade da oferta existente, pertencente à Aliança, não é transacionada com eles)²³⁹;

²³⁶ “A título de exemplo, apenas a Aliança Navegação opera no porto de Vila do Conde/PA e apenas tal empresa está apta a atender a rota de Paranaguá/PR para Salvador/BA, sem a necessidade de transbordo no Porto de Pecém/CE” ([acesso restrito ao Cade]); “Nem todas as empresas fornecem serviços nas zonas portuárias de conveniência da empresa; aliás, são apenas 3 e raramente podem contar a com a Aliança, por exemplo.” ([acesso restrito ao Cade]); “As empresas não atuam em todos os portos do Brasil; nesse cenário, em alguns portos o serviço de cabotagem não é oferecido.” ([acesso restrito ao Cade]).

²³⁷ Demurrage ou sobre-estadia: indenização ao armador caso o proprietário da carga e/ou afretador atrase na devolução do contêiner.

²³⁸ “Apesar da contratação do armador na condição Porto/Porto ficamos reféns da cobrança de terminais portuários escolhidos pelos armadores para atracação. Não obstante todos os armadores praticarem o mesmo tipo de taxas, existe uma diferença entre valores e tempo de cobrança, ficando muito difícil a compreensão da composição e motivação de tais taxas: taxa de rio, Bunker e taxa de garantia de embarque.” ([acesso restrito ao Cade]).

²³⁹ “Quanto à disponibilidade temos somente 50% da capacidade instalada para contratação, o plaver detentor dos 50% de espaço restante veda a oferta a OTM - Operadores de Transporte Multimodal.” ([acesso restrito ao Cade]); “Login e Mercosul Line são as únicas que nós [acesso restrito ao Cade] trabalhamos na Cabotagem quando temos demanda. Temos conhecimento sobre a atuação da Aliança, mas não trabalhamos com eles, pois eles não aceitam trabalhar com agentes de carga. Temos escutado sobre a entrada da Norsul no segmento, mas não nos aprofundamos no escopo de serviço destes.” ([acesso restrito ao Cade]);

v) há carência²⁴⁰ de empresas que prestam o serviço no Brasil, podendo-se apontar, em linhas gerais, apenas dois serviços: os serviços prestados pela Log-In e Mercosul (em VSA)²⁴¹ e os serviços prestados pela Aliança, cada qual com metade da capacidade de oferta;

vi) os serviços de cabotagem normalmente são contratados na modalidade porta a porta, por razões de conveniência do embarcador/intermediário (incluem transporte de cabotagem, armazenagem não alfandegada, transporte rodoviário de cargas etc.), mas podem, regra geral, ser contratados de forma avulsa²⁴².

397. No tocante aos serviços de transporte de longo curso e serviços adicionais (cabotagem/*feeder*, transporte rodoviário, armazenagem etc.), grande parte das empresas expressaram que podem contratar apenas o transporte marítimo de contêineres e se responsabilizar pela contratação direta de outros serviços, ou podem, conforme sua conveniência, contratar todos os serviços integrados com armador²⁴³.

398. Dos 27 clientes consultados pela SG, 20 contratam serviços de cabotagem²⁴⁴ de um ou mais dos 3 *players* ofertantes. Dentre esses 20 atuais clientes do serviço, 65% (13 clientes²⁴⁵) deles entendem que não há concorrência efetiva entre as empresas de cabotagem. Citam as seguintes características do setor a respeito da baixa pressão competitiva entre elas:

²⁴⁰ “Atualmente nosso entendimento é que há uma carência de empresas que possam prestar serviço de cabotagem adequado e de qualidade.” ([acesso restrito ao Cade])

²⁴¹ “Nas rotas somente atendidas pelo operador que detêm 50% do mercado nossa participação é 0 (zero), pois conforme informado acima é vedada a oferta para OTM - Operadores de Transporte Multimodal. Existe um VSA de serviços entre Log-in e Mercosul, onde atendem as mesmas rotas, caso os armadores tivessem serviço próprio poderia ser explorada mais rotas, desta forma mesmo com 3 armadores somente 2 serviços estão disponíveis no mercado, sendo eles; serviço aliança e VSA Mercosul e Log-in.” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁴² “[acesso restrito ao Cade] tem a opção de contratar todos os serviços de forma avulsa ou terceirizado com o armador. As contratações destes serviços adicionais ao transporte marítimo rodoviário, armazenagem, entre outros) é feita por meio de contratos independentes.” ([acesso restrito ao Cade]). “Na qualidade de integrador logístico, é possível, fomentarmos mais de um serviço com um mesmo provedor, sem nenhum problema, ou ainda, optar por terceiros, sendo a questão de atendimento e custo, sempre decisivos para opção (...).” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁴³ Usualmente contratam apenas o frete marítimo com o armador: [acesso restrito ao Cade]. Contratam o frete com ou sem os serviços complementares: [acesso restrito ao Cade].

²⁴⁴ Não contratam cabotagem, ou contrataram, muito esporadicamente, no passado: [acesso restrito ao Cade].

²⁴⁵ Entendem que não há competição entre as empresas de cabotagem: [acesso restrito ao Cade]. [acesso restrito ao Cade], contudo, entendem que para o intermediador do serviço entre clientes e empresas de cabotagem (agentes de carga), os preços são bem nivelados, mas para os clientes finais (embarcadores), há mais competição entre as empresas.

- i) oferta concentrada em poucos *players*, com elevada concentração neste mercado e alta rigidez negocial²⁴⁶, sobretudo dos armadores verticalizados²⁴⁷;
- ii) pouca pressão competitiva (apenas 3 *players*, sendo que 2 deles atuam em VSA, de modo que na prática são apenas 2 *players*), e algumas empresas não participam de processos eletrônicos (*bids*) de contratação dos embarcadores²⁴⁸;
- iii) demanda maior que a oferta (muita demanda de transporte de cargas e poucos navios, contêineres e espaços), de modo que há pouca capacidade do setor e baixa capacidade de atender à demanda nacional²⁴⁹;
- iv) grande comprometimento de espaço pelos armadores internacionais, sobrando pouco espaço para clientes de cabotagem nacional²⁵⁰;
- v) aspectos econômicos e comerciais entre os *players* relativamente homogêneos, sem grandes diferenciações²⁵¹, inclusive nas políticas de reclamações, compensações ou gestão de risco²⁵²;

²⁴⁶ Mesmo empresas grandes e com alta demanda de carga reportam dificuldades negociais com as empresas de cabotagem: ([acesso restrito ao Cade]).

²⁴⁷ “Entendemos que há pouca pressão competitiva, uma vez que a demanda por cabotagem no país é maior que a oferta de capacidade e o mercado é concentrado em apenas três *players*, o que reduz o poder de negociação pelos clientes.” ([acesso restrito ao Cade]). “Assim, a fim de dar conta da volumetria semanal de movimentações de cargas, o quesito “disponibilidade” tem se tornado cada vez mais importante na seleção do armador de cabotagem. Há que se destacar que tal feito tem representado um verdadeiro desafio logístico, tendo em vista a elevada concentração observada neste mercado, e a rigidez negocial sobretudo de armadores verticalizados.” ([acesso restrito ao Cade]). “(...) o número limitado de empresas atuantes neste mercado reduz a pressão competitiva que exercem entre si.” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁴⁸ “(...) a pressão competitiva é parcial, posto que, além haver apenas 3 (três) *players*, a Log-In e a Mercosul operam em navios compartilhados. A partir disso, poder-se-ia cogitar potencial risco relacionado ao poder coordenado, já que o compartilhamento de navios pode facilitar ou possibilitar decisões comerciais e de rotas em conjunto.” ([acesso restrito ao Cade]). “(...) entendemos que a pressão competitiva é baixa dado ao pequeno número de *players* atuantes.” ([acesso restrito ao Cade]). “Com relação às práticas comerciais, observa-se que é frequente que alguns deles não participem de processos competitivos eletrônicos (*bids*) para contratação de serviços pelo cliente final. Ademais, há pouca diferenciação de condições de disponibilidade a depender do volume de contratações com determinado cliente.” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁴⁹ “Não exercem pressão competitiva no mercado de cabotagem. Na verdade, existe muita demanda de cargas e pouca oferta de navios, contêineres e espaços. É necessário ter maior concorrência neste segmento, dando aos embarcadores maior flexibilidade de escolha de seus provedores logísticos.” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁵⁰ “Como prestadores de serviço, somente os 3 armadores citados, entretanto em relação a carga feeder existe um grande comprometimento de espaço pelos armadores internacionais, disputando o espaço com a carga nacional de cabotagem.” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁵¹ “Devido a poucos *players* em operação no mercado, notamos que alguns movimentos comerciais e econômicos são seguidos pelos demais, regulando o mercado em patamares semelhantes.” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁵² [acesso restrito ao Cade].

vi) há portos não atendidos pelo serviço de cabotagem e portos em que apenas uma empresa atua, e a capacidade de carga e a limitação quanto aos portos de atuação restringem bastante a possibilidade de mudança entre empresas²⁵³; e

vii) diminuição da frequência dos serviços, rotas e pontos de parada²⁵⁴.

399. Importante ressaltar que dentre os clientes que reportam a concentração do setor e a não competitividade entre os agentes, estão ²⁵⁵ [acesso restrito ao Cade].

400. Os outros 35% contratantes de cabotagem (7 clientes²⁵⁶) entendem que há alguma concorrência, em maior ou menor medida, entre os 3 *players* atuantes. Um desses clientes, contudo, cita que a presente Operação diminuirá a competitividade do segmento, pois [acesso restrito ao Cade].

401. Os clientes, perguntados se a integração da empresa de cabotagem com o armador internacional trouxe mais competitividade e concorrência à navegação de cabotagem brasileira, mais de metade reportou que não²⁵⁷. Citam: (i) a “*concentração do mercado e o poder dos grandes grupos econômicos de armadores faz com que os preços subam e a qualidade do serviço caia*” ([acesso restrito ao Cade]); (ii) o desbalanceamento e direcionamento dos contêineres para uso nos serviços internacionais dos armadores (face a demanda por frete e o valor do dólar serem mais atraentes em relação ao serviço doméstico e ao real) ([acesso restrito ao Cade]); (iii) o risco de aumento do frete doméstico, tal como ocorrera com o frete internacional ([acesso restrito ao Cade]); (iv) um maior direcionamento para a demanda de *feeder* dos armadores internacionais ([acesso restrito ao Cade]); (v) uma piora na qualidade de atendimento ao cliente ([acesso restrito ao Cade]); (vi) o risco de os armadores internacionais deixarem “*o transporte de mercadoria na costa brasileira para consumo no Brasil à mercê de seus interesses e estratégias voltadas as operações de transporte internacional de longo curso*” ([acesso restrito ao Cade]); (vii) maior poder negocial dos

²⁵³ ([acesso restrito ao Cade]). “*Não, apesar de termos 3 empresas no mercado nacional, restrições de uma ou outra quanto a pontos contratuais, capacidade de carga ou portos de atuação restringem bastante a possibilidade de transferência do volume hoje praticado com uma, para uma segunda empresa, sem um estudo prévio de portos, capacidade, volumes, sazonalidade da rota. Trata-se de competitividade limitada pois pelo pequeno número de players, em determinados portos, apenas uma delas opera.*” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁵⁴ “*(...) nos últimos anos – e particularmente durante a pandemia da COVID-19 – o setor de cabotagem tem se mostrado menos flexível e capaz de atender integralmente à demanda das empresas, diminuindo frequência de navios, rotas e/ou pontos de parada.*” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁵⁵ [acesso restrito ao Cade].

²⁵⁶ Clientes que entendem que há competitividade no setor: [acesso restrito ao Cade]. Algumas opiniões de clientes: “*Positivo, pressão competitiva pois competem diretamente com o transporte terrestre, que é extremamente pulverizado e até certo ponto, informal. Isso é bom e mantém a pressão por bons serviços e preços justos.*” ([acesso restrito ao Cade]); “*Sim, exercem pressão competitiva de várias formas, como preço, nível de serviço e buscam oferecer diferenciais como serviços marítimos mais rápidos e ou maior capacidade de transporte.*” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁵⁷ Clientes que entendem que a integração da empresa de cabotagem com o armador internacional não trouxe e não trará maior competitividade ao setor: [acesso restrito ao Cade].

armadores internacionais, enrijecimento das condições de oferta de serviços de cabotagem e arrefecimento da competição entre os *players* ([acesso restrito ao Cade]). Outro ponto citado é o impacto que os contratos de compartilhamento de cargas (VSAs) trazem sobre a cabotagem doméstica:

[acesso restrito ao Cade]

402. Alguns clientes²⁵⁸, contudo, opinam que: (i) a integração com o armador internacional poderia trazer mais competitividade ao setor em razão da maior disponibilidade de contêineres no mercado ([acesso restrito ao Cade]); (ii) possibilidade de oferta de preços mais competitivos ([acesso restrito ao Cade]); (iii) melhor gerenciamento de rotas pelo armador ([acesso restrito ao Cade]); (iv) maior capacidade de investimento do armador ([acesso restrito ao Cade]); (v) capacidade de balancear custos dos navios operados na costa com as receitas dos serviços internacionais ([acesso restrito ao Cade]). Especificamente em relação às contratações dos agentes de carga, [acesso restrito ao Cade] acredita que a entrada da MSC no segmento trará mais pressão competitiva especialmente em relação ao fechamento dos serviços da Aliança com os intermediários²⁵⁹.

403. Apesar de não terem percebido maior concorrência em vista da manutenção do mesmo número de *players* (apenas 3 empresas atuantes)²⁶⁰, alguns clientes citam incrementos sobre outras perspectivas: melhoria do atendimento ([acesso restrito ao Cade]) e vantagens de integração e agilidade logística ([acesso restrito ao Cade]).

404. Em linhas gerais, os embarcadores veem mais pontos negativos do que positivos na presente Operação. Além dos pontos citados acima, novos argumentos contrários e favoráveis surgiram:

- Negativos: impacto alarmante no mercado global de transporte marítimo e baixa oferta de capacidade aos exportadores brasileiros em todas as rotas (²⁶¹ [acesso restrito ao Cade]); 100% dos armadores

²⁵⁸ Entendem que a verticalização da empresa de cabotagem com armador internacional pode trazer benefícios ao setor: [acesso restrito ao Cade].

²⁵⁹ "Agora com a MSC no mercado a situação deve melhorar muito, apenas com Aliança no grupo Maersk a situação não era nada boa. Eles são fechados e não costumam atender clientes intermediários além de não terem estrutura para atender todo o mercado, isso atrapalha bastante. Já a CMA CGM, MSC/Log In são mais abertos e coesos." ([acesso restrito ao Cade]).

²⁶⁰ "Conforme resposta anterior, entendemos que há competição no mercado. Porém, é importante salientar que, [acesso restrito ao Cade]. Outros clientes mencionam a neutralidade desta verticalização sobre a concorrência, pois continuarão a existir apenas 3 empresas ([acesso restrito ao Cade]) e, nas verticalizações passadas, uma acirrou a concorrência e a outra não: "No caso da Mercosul, sim trouxe; no caso da Aliança, do ponto de vista do freight forwarder, não, porque estão mais conectados ao cliente final diretamente." ([acesso restrito ao Cade]).

²⁶¹ "O Brasil vem sofrendo um impacto alarmante no mercado global de transporte marítimo. Os exportadores brasileiros encontram-se com baixa oferta de capacidade em todas as rotas. Há falta de equipamento em toda a costa brasileira; o barril do petróleo está sendo comercializado por preços significativamente altos; e há expectativa de novos navios por parte dos prestadores de serviço de transporte marítimo somente para 2023. Diante de tal

de cabotagem passem a pertencer a grandes armadores internacionais, os quais são justamente os que detêm maior nível de concentração de cargas ([acesso restrito ao Cade]); possibilidade de impactos negativos para os clientes finais dos serviços ([acesso restrito ao Cade]); privilegiar a carga do armador, com redução de espaços para consumo doméstico ([acesso restrito ao Cade]); Log-In deixar de ser independente e verticalização com o armador enfraquecer a posição dos clientes nas negociações ([acesso restrito ao Cade]); o mercado já é concentrado, os atuais *players* usam isto a seu favor e isso intensifica a barreira a novos entrantes (²⁶² [acesso restrito ao Cade]); criação de *hubs* portuários, implicando redução de escala direta em portos menores e redução de disponibilidade às cargas domésticas ([acesso restrito ao Cade]); concentração também do mercado de cabotagem na Aliança 2M (Maersk e MSC), que terá maior controle sobre o *market share* nacional ([acesso restrito ao Cade]); piora da qualidade dos serviços prestados pela Log-In ([acesso restrito ao Cade]); maior enrijecimento do armador internacional em operações logísticas porta a porta, com desestímulo pela opção no modal relacionado ao varejo ([acesso restrito ao Cade]).

- Positivos: maior poder de investimento do armador internacional ([acesso restrito ao Cade]); possibilidade de melhoras na competitividade, ganhos para o longo curso com a eliminação de gargalos logísticos que existem nos portos brasileiros. ([acesso restrito ao Cade]); maior sinergia operacional com serviços da MSC de longo curso, preços competitivos, oportunidade para alteração de rodoviário para marítimo e redução de custos ([acesso restrito ao Cade]); maior capacidade financeira para o crescimento e ampliação dos serviços prestados pela Log-In no país ([acesso restrito ao Cade]); possibilidade de ganhos operacionais e competitivos para embarques com conexão ([acesso restrito ao Cade]); nova oportunidade de fortalecimento da relação comercial ([acesso restrito ao Cade]); possibilidade de se abrir portas para os *freight*

discrepância entre a oferta e a demanda por espaço de transporte em embarcações, é necessário, mais do que nunca, assegurar e promover a competição nesse setor ora em análise pelo CADE, para que o país não perca vantagem competitiva no comércio internacional." ([acesso restrito ao Cade]).

²⁶² "Entendemos que o grupo MSC tem expandido sua atuação nos serviços de logística de forma agressiva nos últimos anos e, cada vez mais, temos enfrentado dificuldades na livre concorrência das empresas relativas a este segmento de mercado, pois as grandes empresas tem conseguido estabelecer os preços que melhor as convém justamente por falta de novos entrantes. Quanto menor as opções e leque de fornecedores, mais difícil é seguirmos com negociações saudáveis, com preços competitivos, assim como as operações de baixa qualidade, justamente por saberem sobre a falta de opções da atualidade." ([acesso restrito ao Cade]).

forwarders/NVOCCs, levando-se o mercado de cabotagem como solução logística também para as empresas médias e pequenas (²⁶³ [acesso restrito ao Cade]).

- As empresas [acesso restrito ao Cade], seja porque contratam tangencialmente os serviços envolvidos, não possuem informações suficientes, ou porque acreditam que o cenário concorrencial continuará o mesmo (poucos *players*), tem uma visão neutra dos aspectos positivos ou negativos da presente Operação.

405. Feitas as principais ponderações gerais dos agentes de mercado, passa-se à análise desta SG a respeito da integração vertical entre os serviços de transporte marítimo regular de contêineres (longo curso) e a navegação de cabotagem (cabotagem, *feeder* e Mercosul).

8.2.3.5. Análise da SG

8.2.3.5.1. Introdução

406. Como visto, a navegação de cabotagem é contratada por embarcadores/intermediários e por armadores da navegação de longo curso para movimentar a carga entre um porto nacional e outro porto nacional ou no Mercosul, e vice-versa. Quanto aos armadores, apenas parte dos contêineres movimentados nos portos de rotação do serviço internacional demandam contratação de *feeder*, seja no bojo de uma contratação logística integrada ou para atender a uma contingência pontual (omissão de porto).

407. Os armadores apresentaram uma estimativa do uso de *feeder* face ao total transportado na navegação de longo curso²⁶⁴. Para a Cosco, em 2020, aproximadamente ²⁶⁵ [acesso restrito ao Cade] de sua carga completou o trecho interno por meio de *feeder*. A taxa de *feeder*ing estimada da CMA é de em ²⁶⁶ [acesso restrito ao Cade]; da Hapag-Lloyd, [acesso restrito ao Cade]; da ZIM, [acesso restrito ao Cade]; da Maersk, [acesso restrito ao Cade].

²⁶³ "(...) Em se tratando de cabotagem, também vejo de maneira positiva pois abrirá portas para *freight forwarders/nvoccs* como nossa companhia de, através do relacionamento com a MSC, atender nossos clientes de todos os portos, incluso empresas médias e pequenas que hoje não tem acesso algum a cabotagem por falta de atendimento dos armadores. Este é um ponto que deve ser frisado e estendido, com a entrada de agentes de carga no segmento, a tendência é aumentar a aderência e pulverizar o market share entre os clientes, importante para competitividade na nossa visão. (...) Conforme exposto acima, somos otimistas e positivos com a entrada da MSC. Até para que haja uma competição interessante entre eles e Grupo Maersk e CMA CGM, grandes *players* globais." ([acesso restrito ao Cade]).

²⁶⁴ A Evergreen informa os dados em números de contêineres: "(...) em 2020 utilizamos o serviço *feeder* de Santos a Buenos Aires (LA PLATA) com uma porcentagem menor, [acesso restrito ao Cade] contêineres no total".

²⁶⁵ ([acesso restrito ao Cade]).

²⁶⁶ ([acesso restrito ao Cade]).

408. Em 2020 foram contratados pelos armadores o volume total de [acesso restrito ao Cade] TEUs²⁶⁷ em *feeders* (Tabela 12), que representa 40-50% [acesso restrito ao Cade] da oferta total de serviços (cabotagem, *feeder* e Mercosul) das empresas de cabotagem Log-In, Mercosul e Aliança. Este volume de *feeder*, face ao total transportado por todas as empresas de longo curso (Tabela 9), indica uma taxa de utilização geral de *feeding* de 10-20%²⁶⁸ [acesso restrito ao Cade].

8.2.3.5.2. Demanda total de *feeder* pela MSC

409. A SG solicitou dados da MSC em relação ao volume total (em TEUs) transportados via *feeder* em 2018-2020, tanto em serviços na costa brasileira quanto para países do Mercosul (Argentina e Uruguai, em virtude de acordos bilaterais). Para destinos na costa brasileira, a MSC contratou, em 2020, das ofertantes nacionais de cabotagem, o volume de [acesso restrito ao Cade e à MSC] TEUs em *feeders*. Em contrapartida, ao questionar as empresas de cabotagem brasileiras, Log-in e Aliança, o volume contratado com elas pela MSC foi de ²⁶⁹ [acesso restrito ao Cade] TEUS. Percebe-se, assim, uma pequena divergência nos dados; considerando uma visão conservadora, esta SG utilizará como balizador da análise o valor indicado pelas empresas de cabotagem.

410. Além disso, para destinos na Argentina e Uruguai, a MSC reportou a contratação de [acesso restrito ao Cade e à MSC] TEUs contratados [acesso restrito ao Cade e à MSC]. A demanda total por serviços de cabotagem (*feeder* nacional e Mercosul) da MSC, portanto, é de [acesso restrito ao Cade] TEUs (dados de 2020), conforme tabela abaixo:

Tabela 15 - Demanda de *feeder* contratada pela MSC, costa brasileira e destinos Mercosul - em volume (TEUs), Ano 2020 [restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: elaboração SG, com base nos dados da MSC (SEI [acesso restrito ao Cade e à MSC]) e no teste de mercado (Tabela 17).

411. A tabela abaixo traz os dados da demanda da MSC por *feeder* em face da oferta total exclusiva de serviços de *feeder* e de cabotagem *lato sensu* (cabotagem, *feeder* e Mercosul) das ofertantes nacionais:

²⁶⁷ [acesso restrito ao Cade]. Na análise vertical que envolva cabotagem, a SG utilizará os dados de *feeder* reportados pelas empresas de cabotagem, ou seja, [acesso restrito ao Cade].

²⁶⁸ [acesso restrito ao Cade]. Se considerarmos no denominador apenas as empresas que de fato utilizaram *feeder* em 2020, esta taxa de utilização é de 10-20% [acesso restrito ao Cade].

²⁶⁹ Em 2020, [acesso restrito ao Cade] em *feeders* para a MSC, conforme Tabela 17, a seguir apresentada. A diferença entre o valor reportado pela MSC e pelas empresas nacionais de cabotagem é de menos de 4%.

Tabela 16 - Integração vertical longo curso e cabotagem (Ano 2020), todas as ofertantes de cabotagem – Elaboração SG [restrito ao Cade]

Integração vertical longo curso e cabotagem (2020) - Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]	
Dados da demanda e oferta	Volume (TEUs)
Demanda total de <i>feeder</i> da MSC (1)	[restrito]
Oferta de <i>feeder</i> (todas as empresas) (2)	[restrito]
Oferta de cabotagem geral (todas as empresas) (3)	[restrito]
Integração vertical: demanda <i>feeder</i> MSC x cabotagem	
Demanda MSC x <i>feeder</i> (1/2)	20-30%
Demanda MSC x cabotagem geral (1/3)	10-20%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

412. A MSC possui participação de mercado de 20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC] (Tabela 9) no transporte marítimo regular de contêineres (longo curso), ao passo que a Log-In possui participação de mercado de 20-30% [acesso restrito ao Cade] (Tabela 12) no mercado de cabotagem. Ambas as participações de mercado estão abaixo de 30%, patamar a partir do qual, se observável nos elos à montante e/ou à jusante, é possível afastar preocupações concorrenciais de cunho vertical com base na Resolução Cade 33/2022. Contudo, de forma conservadora, aprofunda-se a análise, tendo em vista respostas obtidas no teste de mercado.

413. A demanda de *feeder* atual da MSC é inferior a 30% em ambos os cenários, tanto em relação à oferta exclusiva de *feeder* (representando de 20-30% [acesso restrito ao Cade]), quanto em relação à oferta global de serviços de cabotagem *lato sensu* (10-20% [acesso restrito ao Cade]).

414. Os números acima indicam que, à primeira vista, a necessidade de *feeder* da MSC face à oferta dos agentes econômicos não seria capaz de suscitar preocupação concorrencial. Nesses patamares, parte relevante dos serviços de cabotagem ainda estariam disponíveis aos demais agentes de mercado (armadores e embarcadores) no cenário pós-Operação, assim como as empresas de cabotagem ainda teriam clientes para seus serviços.

415. Entretanto, o teste de mercado indicou outras variáveis, inerentes à dinâmica deste mercado, que merecem ser consideradas na relação vertical: pouca oferta de *feeder* pelas demais empresas de cabotagem e provável aumento da demanda da MSC por *feeder* em decorrência da Operação. Passa-se, portanto, de forma conservadora, à análise qualitativa desta integração vertical.

8.2.3.5.3. Da baixa oferta de *feeder* pela Aliança e Mercosul a outros armadores

416. Dentre as três ofertantes de serviços de cabotagem em geral – Log-In, Mercosul e Aliança -, todas ofertam todos os serviços: cabotagem *stricto sensu*, *feeder* e Mercosul (destinos no Uruguai e na Argentina).

417. Entretanto, há indicativos de que nem todas elas ofertem serviços aos armadores (demandantes de serviços de *feeder*) que não façam parte de seu grupo econômico, ao menos não em uma base regular.

418. Neste sentido, os armadores mencionam que majoritariamente contratam serviços de *feeder* com a Log-In, pois a Mercosul apenas oferta este serviço para o seu armador verticalizado (CMA CGM), ao passo que a Aliança majoritariamente oferta o serviço ao seu armador verticalizado (Maersk, Hamburg Sud e Sealand).

419. Segundo reportam, eles não conseguem contratar a Mercosul e é muito difícil conseguir capacidade e disponibilidade de *feeder* com a Aliança²⁷⁰.

420. Aduzem que cada armador controla um serviço alimentador (Maersk controla a Aliança e CMA controla a Mercosul), e essas empresas de cabotagem privilegiam as cargas do próprio grupo econômico (conforme aventado por ²⁷¹ [acesso restrito ao Cade]), havendo menos possibilidades para que um terceiro obtenha capacidade (²⁷² [acesso restrito ao Cade]). Segundo [acesso restrito ao Cade], “somente 2 empresas oferecem o serviço de “feeder”: (i) Aliança – esporadicamente; (ii) Login – regularmente”; já segundo [acesso restrito ao Cade], no que tem conhecimento (não contratam feeder), “a prioridade de espaço é maior a cargas de cabotagem cujos fretes parecem ser mais atrativos do que os fretes feeder”.

421. De fato, como pode ser observado na Tabela 13, à exceção da CMA e da Maersk, que contratam majoritariamente as empresas de *feeder* do seu próprio grupo econômico (Mercosul e Aliança, respectivamente), os demais armadores de longo curso (não verticalizados com empresa de cabotagem) contrataram majoritariamente – ou exclusivamente – a Log-in ao longo dos últimos 3 (três anos (2018-2020).

422. Mais especificamente, em 2020:

- [acesso restrito ao Cade], contratou a Mercosul.
- [acesso restrito ao Cade] contrataram exclusivamente a Log-In.
- [acesso restrito ao Cade] contrataram majoritariamente a Log-in e, em menor quantidade, a Aliança:
 - ✓ em 2020, para [acesso restrito ao Cade e à MSC], Log-in representou [acesso restrito ao Cade e à MSC] e a Aliança

²⁷⁰ Perguntado aos armadores se todas as empresas de cabotagem ofertam serviços de *feeder*, responderam que sim, mas que a Mercosul e a Aliança atendem exclusivamente e/ou majoritariamente apenas a demanda de seus próprios grupos econômicos (Respostas à pergunta 7.4 da 1ª rodada de ofícios enviada aos armadores pela SG).

²⁷¹ “Sim, porém, priorizam as cargas movimentadas pela linha do mesmo grupo econômico” ([acesso restrito ao Cade]); “Sim, porém, a maioria deles utiliza o serviço de cabotagem em seu próprio benefício” ([acesso restrito ao Cade]).

²⁷² “A maior parte do serviço de cabotagem/feeder prestado pela Aliança, Mercosul é para seu próprio uso. Há menos possibilidades para que um terceiro obtenha a capacidade.” ([acesso restrito ao Cade]).

representou [acesso restrito ao Cade e à MSC] das suas contratações;

- ✓ para [acesso restrito ao Cade], [acesso restrito ao Cade] foi contratado junto a Log-In e [acesso restrito ao Cade] junto a Aliança;
- ✓ para [acesso restrito ao Cade], do total contratado, Log-In ficou responsável por [acesso restrito ao Cade] e [acesso restrito ao Cade] pela Aliança.
- Quanto aos armadores já verticalizados, cada qual contratou majoritariamente empresa de seu próprio grupo econômico:
 - ✓ para a Maersk, Aliança representou [acesso restrito ao Cade] das contratações;
 - ✓ para a CMA, a Mercosul ficou com [acesso restrito ao Cade] do total de contratações.

423. Esses dados são confirmados pelas estruturas de oferta das empresas de cabotagem:

Tabela 17 - Estrutura de oferta das empresas de cabotagem: 5 maiores clientes de feeder (2018-2020) – Elaboração SG [restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Fonte: Elaboração SG, com base no teste de mercado (SEI [acesso restrito ao Cade])

* [acesso restrito ao Cade]

** [acesso restrito ao Cade]

424. Conforme se observa na tabela acima, [acesso restrito ao Cade] do feeder da Mercosul foi prestado ao armador verticalizado do grupo, CMA; e [acesso restrito ao Cade] do feeder da Aliança foi prestado ao armador verticalizado do grupo, Maersk/Hamburg Sud ([acesso restrito ao Cade]).

425. Em relação à Aliança, ainda, cabe mencionar que do restante da oferta - [acesso restrito ao Cade] que não foram ofertados ao armador verticalizado em 2020 -, [acesso restrito ao Cade].

426. Apenas a Log-In, efetivamente, atendeu, em 2020 e nos anos anteriores, aos armadores não verticalizados: [acesso restrito ao Cade] MSC, [acesso restrito ao Cade] Hapag-Lloyd, e [acesso restrito ao Cade] outros armadores. A Log-In também prestou serviços de feeder aos armadores verticalizados: [acesso restrito ao Cade] Maersk e [acesso restrito ao Cade] CMA²⁷³.

²⁷³ Como se verá adiante, parte expressiva desses serviços às armadoras [acesso restrito ao Cade] dizem respeito ao feeder que dá acesso ao Terminal de Vila Velha – TVV, no Espírito Santo, uma vez que atualmente apenas este serviço atende aos armadores de longo curso naquele terminal.

427. Há indícios, portanto, corroborado pelos dados de oferta (Tabela 17) e de demanda (Tabela 13) dos agentes de mercado, que a principal (ou a única) ofertante efetiva de *feeder* aos armadores independentes é, atualmente, a Log-In, ao menos quando o critério é regularidade e consistência na oferta.

428. Dadas as informações dos armadores contratantes de que a Mercosul não oferta para outros armadores, além da CMA, e que a oferta pela Aliança seria restrita, esta SG entende que Aliança e Mercosul podem ser consideradas, com ressalvas, como ofertantes efetivas neste mercado (segmento de *feeder*).

429. Perguntados a respeito do assunto, Mercosul e Aliança aduzem que ofertam serviços de *feeder* a terceiros no limite de suas capacidades, conforme segue:

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

430. A Operação, portanto, traz o risco intrínseco que, ao ser verticalizada a grupo econômico do armador, Log-In passe a privilegiar as cargas da MSC e não oferte mais serviços, ou o faça em menor escala, aos armadores independentes.

431. Deste modo, há que se avaliar, de forma conservadora, o impacto da integração vertical nesses mercados considerando um cenário mais restrito em que a Log-In seja a única ofertante do serviço, representado na tabela abaixo:

Tabela 18 - Integração vertical longo curso e cabotagem (Ano 2020), tendo como ofertante de *feeder* a Log-In – Elaboração SG [restrito ao Cade]

Integração vertical longo curso e cabotagem da Log-In (2020) - Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]	
Dados da demanda e oferta	Volume (TEUs)
Demanda total de <i>feeder</i> da MSC (1)	[restrito]
Oferta de <i>feeder</i> (Log-in) (2)	[restrito]
Oferta de cabotagem geral (Log-In) (3)	[restrito]
Integração vertical: demanda <i>feeder</i> MSC x cabotagem	%
Demanda MSC x <i>feeder</i> Log-In (1/2)	80-90%
Demanda MSC x cabotagem geral Log-In (1/3)	40-50%

Fonte: Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da MSC e do teste de mercado.

432. Atualmente, entretanto, a MSC já é a maior cliente da Log-In, representando 40-50% [acesso restrito ao Cade] dos serviços de *feeder* ofertados pela Log-In ao mercado (Tabela 17), com a contratação de [acesso restrito ao Cade] TEUs de transbordo em 2020²⁷⁴.

²⁷⁴ O volume contratado pela MSC com a Log-In ([acesso restrito ao Cade]) já representa, atualmente (2020), mais do que o dobro do volume contratado pelos 5 maiores clientes de cabotagem nacional da Log-In ([acesso restrito ao Cade] – Tabela 17), e mais do que o triplo do total contratado pelos 5 maiores clientes de longa cabotagem ([acesso restrito ao Cade]). Deste modo, parte expressiva da demanda de *feeder* nacional da MSC já é atendida pela Log-In [acesso restrito ao Cade] e tal capacidade não está disponível ao mercado.

433. Com a operação, caso deixe de contratar outras empresas (Aliança, no *feeder* nacional, e [acesso restrito ao Cade e à MSC], no *feeder* Mercosul), passando a desviar toda a sua necessidade de *feeder* ([acesso restrito ao Cade] TEUs) integralmente para a Log-In, a sua demanda, neste cenário mais restrito em que a Log-In é considerada a única que efetivamente oferta *feeder* a terceiros (fora do grupo econômico e das alianças globais), representará 80-90% [acesso restrito ao Cade] da oferta total de *feeder* da Log-In e 40-50% [acesso restrito ao Cade] em relação a todos os serviços de cabotagem da Log-In.

434. Por outro lado, caso a integração vertical seja total, a MSC deixará de contratar [acesso restrito ao Cade] TEUs de transbordo com a Aliança e [acesso restrito ao Cade] TEUs (Tabelas 15 e 17) de transbordo com as empresas que a servem na rota Mercosul: [acesso restrito ao Cade e à MSC], devolvendo essas capacidades de transbordo de carga ao mercado.

435. Além disso, o fato de a MSC utilizar, para suas necessidades de *feeder* no Mercosul, outros provedores de serviços que não as empresas de cabotagem nacionais²⁷⁵, já são indicativos de que, ao menos nesta parcela de serviços (cabotagem para Argentina e Uruguai), a estrutura de oferta da SG está subestimada. Esta questão, juntamente com a possibilidade de o novo marco regulatório possibilitar novas entradas neste mercado (segmento “Mercosul”)²⁷⁶, inclusive com a atuação dos armadores internacionais (dentre eles a MSC), será analisada mais detalhadamente em item posterior deste parecer.

436. De todo modo, alguns armadores internacionais, dentre eles a própria MSC, já começaram a prestar serviços, para si (*feeder* próprio) e/ou para terceiros, nas rotas entre Brasil, Argentina e Uruguai. Neste sentido, a SG entende que a MSC e os armadores têm como alternativa a alocação de suas necessidades de *feeder* para esses países nos navios de longo curso que já têm como destino essas localidades, ou mesmo em navios de outros armadores que prestam tais serviços a terceiros, além de outros eventuais ofertantes, como as empresas atualmente contratadas pela MSC e/ou empresas de cabotagem da Argentina e Uruguai que eventualmente atuem no País²⁷⁷.

437. Assim, ao se considerar apenas a demanda de *feeder* nacional da MSC, de ²⁷⁸ [acesso restrito ao Cade] TEUs (expurgando-se, portanto, a demanda para Argentina

²⁷⁵ Aliado ao fato que os maiores clientes das empresas de cabotagem no segmento Mercosul (Argentina e Uruguai) são os embarcadores, e não os armadores.

²⁷⁶ Como informado pela MSC no Formulário de Notificação, com a possibilidade de os próprios armadores internacionais transitarem cargas entre Brasil e Argentina e Brasil e Uruguai, a própria MSC pretende entrar neste mercado e poderá, querendo, ela própria prover suas necessidades de *feeder* Mercosul entre os países: “A partir da referida data, a MSC pretende explorar o mercado de transporte marítimo regular de contêineres em rotas entre Brasil e Uruguai tendo em vista a não renovação do tratado” (Formulário de Notificação). Este assunto será melhor abordado em item posterior deste parecer.

²⁷⁷ Não constantes da estrutura de oferta da SG.

²⁷⁸ [acesso restrito ao Cade].

e Uruguai, que poderá, em tese, ser suprida por outras modalidades de oferta), a ocupação, em relação à capacidade da Log-In na hipótese de uma integração vertical total, será de 60-70%²⁷⁹ [acesso restrito ao Cade] em relação à oferta de *feeder* e 30-40%²⁸⁰ [acesso restrito ao Cade] em relação à oferta de todos os serviços da Log-In (Tabelas 15 e 18).

438. Apesar de esses números serem elevados, eles não são muito superiores ao que já ocorre no cenário pré-Operação: 40-50% [acesso restrito ao Cade] da oferta de *feeder* da Log-In já é destinada à MSC (Tabela 17), e a MSC já consome, atualmente, 20-30%²⁸¹ [acesso restrito ao Cade] dos serviços totais de cabotagem ofertados pela Log-In ao mercado. Além disso, haveria liberação da capacidade da Aliança hoje ocupada pela MSC ([acesso restrito ao Cade] TEUs, equivalentes a 0-10% [acesso restrito ao Cade] da oferta de *feeder* da Aliança).

439. Não obstante, face às características dos mercados envolvidos e do alto grau de integração observado nos mercados à montante e à jusante (demanda por *feeder* da MSC e oferta pela Log-In), pode-se aventar possibilidade de fechamento de mercado (*market shares* superiores a 30% em ao menos um dos elos integrados)²⁸². Quanto à probabilidade de exercício de poder de mercado, a análise, por ora, é inconclusiva, fazendo-se necessário o aprofundamento da análise.

8.2.3.5.4. Da possibilidade de aumento da demanda de *feeder* pela MSC no pós-Operação

440. O teste de mercado trouxe indícios de que a demanda do armador internacional por serviços de *feeder* pode aumentar em virtude da facilidade de ter no grupo econômico o braço de cabotagem.

441. Por meio do Parecer Econômico que apresenta as eficiências da Operação (SEI 1039430²⁸³), a MSC destaca que uma das eficiências decorrentes da Operação é a “otimização das rotas marítimas de longo curso e cabotagem”. Segundo o parecer econômico:

284

[acesso restrito ao Cade e à MSC]

²⁷⁹ [acesso restrito ao Cade].

²⁸⁰ [acesso restrito ao Cade].

²⁸¹ [acesso restrito ao Cade].

²⁸² Exclusivamente no cenário em que se considera a Log-In como única/principal ofertante (Tabela 18), o que se faz por conservadorismo e cautela na análise dos efeitos da Operação. No cenário de oferta geral (Tabela 16), esta relação vertical não ensejaria preocupações concorrenciais.

²⁸³ SEI [acesso restrito ao Cade e à MSC], nos autos restritos ao Cade e à MSC. O Parecer Econômico foi elaborado pela Tendências Consultoria Integrada, em março de 2022. A Análise das eficiências apresentadas serão realizadas em tópico próprio.

²⁸⁴ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

442. No item 4.3.1 do parecer econômico, a MSC [acesso restrito ao Cade e à MSC]:

[acesso restrito ao Cade e à MSC]

443. Tais eficiências apontadas no parecer econômico vêm acompanhadas da previsão de uso serviços de *feeder* pela MSC [acesso restrito ao Cade e à MSC]. Como pode ser visto na tabela abaixo, atualmente [acesso restrito ao Cade e à Log-In] dos serviços de *feeder* da MSC contratados com a Log-In são para o serviço [acesso restrito ao Cade e à MSC e à Log-In]:

Tabela 19 - Serviços de *feeder* contratados da Log-In pela MSC (anos 2018-2020)
[acesso restrito ao Cade e à Log-In]

[acesso restrito ao Cade e à Log-In]

Fonte: Log-In (SEI [acesso restrito ao Cade e à Log-In]).

Legenda: SAS: Serviço Atlântico Sul, que liga o Brasil (Nordeste, Sudeste e Sul) à Argentina; SAM: Serviço Amazonas, que percorre a rota regular entre as regiões Sul e Norte do Brasil; SSR: Serviço Shuttle Rio, que liga os portos de Santos, Rio de Janeiro e Vitória - Navio Log-In Pantanal; SSF: Shuttle Feeder Service, que liga os portos do Rio de Janeiro e Vitória.

444. A MSC não respondeu objetivamente sobre as estimativas de incremento do serviço de *feeder* no cenário pós-Operação²⁸⁵, limitando-se a fazer referência ao estudo de eficiências, acima mencionado. Assim, a SG lançará mão da melhor informação disponível para mensurar eventual incremento de *feeder* próprio da MSC pela Log-In, e utilizará essas bases comparativas para simulações da integração vertical no pós-Operação.

445. Perguntadas sobre a taxa de uso de *feeder* após a obtenção de empresa de cabotagem no grupo econômico, a CMA respondeu que [acesso restrito ao Cade]. Já a Maersk respondeu que o grupo possui cabotagem como parte das atividades de seu grupo econômico há muito tempo (antes da aquisição da Aliança tais serviços eram prestados pela marca Mercosul), de modo que “*não há que se falar em alteração da dinâmica de movimentação de contêineres, e não existe atualmente um único hub a partir do qual as cargas internacionais são movimentadas*”, e que o²⁸⁶ [acesso restrito ao Cade].

446. No Sumário Executivo ([acesso restrito ao Cade e à MSC]) apresentado à governança da MSC quanto às alternativas de operação de serviços de cabotagem pelo

²⁸⁵ [acesso restrito ao Cade].

²⁸⁶ Tais informações são corroboradas com os dados da Tabela 13. [acesso restrito ao Cade]

grupo no mercado brasileiro, foram consideradas duas alternativas: i) aquisição das ações da Log-In ou ii) iniciativa *greenfield*²⁸⁷. ²⁸⁸ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

447. ²⁸⁹ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

448. Tendo todos estes dados em vista, esta SG entendeu ser plausível simular um cenário que a demanda de *feeder* nacional²⁹⁰ da MSC venha a, no mínimo, dobrar em 1 ou 2 anos, com a consolidação das atividades da Log-In em linha com os serviços de longo curso da MSC, passando dos atuais [acesso restrito ao Cade] TEUs de transbordo/ano para uma estimativa de [acesso restrito ao Cade] TEUs de transbordo/ano. Neste cenário, e mantida constante a capacidade de oferta da Log-In, a integração vertical apresentaria as proporções contidas na tabela abaixo:

Tabela 20 - Integração vertical longo curso e cabotagem (Ano 2020), tendo como ofertante de *feeder* a Log-In e com estimativa de crescimento da demanda de *feeder* pela MSC – Elaboração SG [restrito ao Cade]

Integração vertical longo curso e cabotagem da Log-In (2020), estimando-se crescimento da demanda de <i>feeder</i> - Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]	
Dados da demanda e oferta	Volume (TEUs)
Estimativa da demanda total de <i>feeder</i> da MSC (1)	[restrito]
Oferta de <i>feeder</i> (Log-in) (2)	[restrito]
Oferta de cabotagem geral (Log-In) (3)	[restrito]
Integração vertical: demanda <i>feeder</i> MSC x cabotagem	%
Estimativa demanda MSC x <i>feeder</i> Log-In (1/2)	> 100%
Estimativa demanda MSC x cabotagem geral Log-In (1/3)	60-70%

Fonte: Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da MSC e do teste de mercado.

449. Neste cenário de provável aumento de demanda da MSC por *feeder*, a integração vertical ocorre em níveis mais elevados, afetando a oferta de *feeder* a terceiros (fechamento de mercado aos concorrentes) e/ou afetando a oferta de serviços de cabotagem a embarcadores brasileiros. Entretanto, ao se considerar a oferta total dos serviços (Log-In, Aliança e Mercosul), esta demanda estimada mais elevada da MSC

²⁸⁷ Um investimento/projeto *greenfield* é uma concepção de projeto novo, que será construído e executado construindo-se instalações, ativos ou operações, totalmente novas, partindo do zero. Contrapõe-se ao investimento/projeto *brownfield*, que ocorre quando uma empresa adquire ou aluga uma instalação existente.

²⁸⁸ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

²⁸⁹ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

²⁹⁰ Ressalta-se que os valores de [acesso restrito ao Cade] transbordados em 2020 e a estimativa mínima de [acesso restrito ao Cade] no pós-Operação não incluem os [acesso restrito ao Cade] contratados pela MSC em serviços de *feeder* para Argentina e Uruguai em 2020. Isso porque, como será visto em seguida, a MSC não utiliza as empresas de cabotagem nacional para esta demanda, e tais serviços poderão contar com maior leque de ofertantes a partir da recente alteração regulatória, de modo que os próprios armadores poderão entrar neste mercado (como de fato alguns aduzem já terem entrado) e prover suas próprias demandas de *feeder* e/ou ofertar serviços a terceiros na rota entre Brasil, Argentina e Uruguai. Caso se considere na demanda também os volumes movimentados de/para Argentina e Uruguai, e estimando-se o aumento da demanda de *feeder* em, no mínimo, o dobro da atual, a atual demanda de [acesso restrito ao Cade] (Tabela 16) passaria a ser de [acesso restrito ao Cade], os quais representariam >100% [acesso restrito ao Cade] face à oferta atual de *feeder* da Log-In e 80-90% [acesso restrito ao Cade] face à oferta total de serviços da Log-In.

([acesso restrito ao Cade] TEUs) representaria 30-40%²⁹¹ [acesso restrito ao Cade] dos serviços de *feeder* e 10-20%²⁹² [acesso restrito ao Cade] dos serviços de cabotagem *lato sensu*.

450. Este receio de uso cativo da Log-In pela MSC e direcionamento da demanda de *feeder* do grupo também foram indicados pelos embarcadores, conforme algumas manifestações citadas abaixo:

Atualmente a MSC é um dos maiores clientes da Log-In, pode ocorrer que dado a legislação brasileira vigente, o armador com sede na suíça foque a operação da Log-In para posicionamento e transferência de seus contêineres entre portos brasileiros, deixando de lado ou até mesmo reduzindo os espaços para o transporte de mercadorias na costa brasileira para consumo no Brasil. ([acesso restrito ao Cade])

(...) a concentração de mercado e a intensificação da verticalização resultante da Operação são fatores relevantes que tendem a enfraquecer as negociações por parte dos clientes, considerando, principalmente, que, em vez de um grupo econômico isento e independente de grupos de armadores que se observa no quadro atual sob a ótica da Log-In, ter-se-á, provavelmente, o resultado oposto. ([acesso restrito ao Cade])

451. As empresas [acesso restrito ao Cade] (5 empresas embarcadoras, dentre as 27 consultadas) informam que, em caso de eventual indisponibilidade dos serviços da Log-In em razão da presente Operação, teriam como contratar os volumes de cabotagem com outros operadores, mas algumas delas não afastam impactos nos serviços de cabotagem²⁹³.

452. Já as empresas ²⁹⁴ [acesso restrito ao Cade] (10 empresas) entendem que eventual indisponibilidade da Log-In não poderia ser suprida adequadamente pelo mercado, pois: (i) não atendimento a requisitos de portos de embarque e *lead time* por outros *players*, uma vez que apenas a Log-In opera em determinados portos e rotas²⁹⁵; (ii) dentre os outros ofertantes, um atua em VSA com a Log-In (Mercosul) e o outro (Aliança) não atende aos OTM - Operadores de Transporte Multimodal (agentes de carga)²⁹⁶; (iii) haveria uma queda no nível de serviço por falta de capacidade de mercado, e a demanda dificilmente conseguiria ser alocada com os outros *players*²⁹⁷. Outras empresas permaneceram neutras²⁹⁸.

²⁹¹ [acesso restrito ao Cade].

²⁹² [acesso restrito ao Cade].

²⁹³ A empresa [acesso restrito ao Cade] entende que seria possível suprir a demanda com outro *player*, mas que eventual indisponibilidade da Log-In restringiria as opções disponíveis no mercado; e a empresa [acesso restrito ao Cade] aduz que a indisponibilidade do serviço da Log-In traria impacto relevante em sua operação, mas que poderia continuar operando.

²⁹⁴ [acesso restrito ao Cade].

²⁹⁵ [acesso restrito ao Cade].

²⁹⁶ [acesso restrito ao Cade].

²⁹⁷ [acesso restrito ao Cade].

²⁹⁸ Há empresas que não contratam a Log-In e/ou não utilizam cabotagem, ou não responderam ao questionamento da SG: [acesso restrito ao Cade].

453. Entretanto, como se verá em seguida, há outros elementos que mitigam esta possibilidade, seja em decorrência da ampliação da oferta da Log-In e dos demais *players*, como em razão da expansão da oferta geral em vista das recentes alterações regulatórias ocorridas no setor. É o que se passa a ver.

8.2.3.5.5. Capacidade ociosa

454. A tabela abaixo traz os dados consolidados, por armador de cabotagem, por serviço e por sentido (SB/NB)²⁹⁹, da capacidade total e da capacidade ociosa em 2020:

Tabela 21 - Mercado de cabotagem – capacidade total e capacidade ociosa (2020) – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base no teste de mercado (SEI ³⁰⁰ [acesso restrito ao Cade])

455. Cabe mencionar, inicialmente, que a capacidade ociosa, *per se*, não é um critério isolado a respeito da capacidade dos agentes de absorver eventual desvio de demanda.

456. Primeiramente porque, a depender do serviço e do sentido da operação, há bastante divergência entre as capacidades ociosas: um serviço pode estar praticamente sem ociosidade em um sentido e retornar ao porto de origem com ociosidade, e vice-versa, justamente pelas características de demanda dos contratantes³⁰¹.

457. Outro ponto é que a capacidade ociosa informada pelos agentes de mercado leva em consideração um ponto de partida dos serviços (um porto no qual o serviço é iniciado), mas, ao longo do percurso, as embarcações param em no mínimo 4 (quatro) portos³⁰², de modo que um mesmo *slot* pode ser usado mais de uma vez ao longo do percurso, e as capacidades ociosas podem ser diferentes conforme o porto de embarque e desembarque (portos do Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, concentram maior demanda de embarque e desembarque dos embarcadores que fazem transbordo)³⁰³.

²⁹⁹ SB é *South Bound* (direção ao Sul) e NB é *North Bound* (direção ao Norte).

³⁰⁰ Resposta das empresas de cabotagem à questão 9.3 do 1º ofício do teste de mercado (Mercosul e Aliança) e à questão 3.4 da 2ª rodada (Log-In).

³⁰¹ Alguns destinos mais demandados viajam com alta taxa de ocupação, e o retorno do navio ao porto de origem pode vir com alta ociosidade por eventual ausência de demanda naquele sentido. Vide, neste sentido, os serviços [acesso restrito ao Cade].

³⁰² À exceção do serviço de *feeder* SSF, que atende às demandas da MSC entre dois portos.

³⁰³ Por exemplo, um serviço iniciado em Salvador pode iniciar a navegação com alguma capacidade ociosa, mas, ao longo do percurso e parada nos portos de rotação, ir preenchendo a capacidade ociosa até chegar ao destino final. Ou este mesmo serviço pode desembarcar contêineres em portos intermediários na rotação do serviço, e nestes

458. Tendo em vista essas particularidades citadas, em 2020 havia uma capacidade ociosa total no mercado de cabotagem de [acesso restrito ao Cade] TEUs, equivalente a 20-30% [acesso restrito ao Cade] da capacidade total, a qual se apresenta relativamente elevada ao se considerar os relatos dos armadores e embarcadores de que há pouca capacidade de mercado.

459. Ao se considerar apenas a capacidade ociosa da Mercosul e da Aliança, há ociosidade de [acesso restrito ao Cade], equivalente a ³⁰⁴ [acesso restrito ao Cade] TEUs. Parte desta capacidade ociosa do mercado poderia ser absorvida por eventual desvio de demanda dos armadores/embarcadores.

460. Especificamente em relação à demanda dos armadores não verticalizados (excluindo-se, portanto, a MSC – objeto desta operação -, a Maersk e a CMA), a demanda total contratada de *feeder* em 2020 foi de ³⁰⁵ [acesso restrito ao Cade] TEUs, a qual poderia, em tese, ser suficientemente atendida pela capacidade ociosa dos demais agentes do mercado de cabotagem.

461. De toda forma, dada que a capacidade ociosa de mercado é uma *proxy* geral, e não leva em consideração a demanda dos embarcadores/armadores por rota/destino do serviço vis-à-vis os serviços que apresentam ociosidade, este critério não pode ser considerado, de forma isolada, como suficiente para contestar eventual poder de mercado das Requerentes no pós-Operação.

8.2.3.5.6. Da alteração regulatória e possíveis novas entradas no mercado de cabotagem

Entrada na grande cabotagem (serviços ao Mercosul)

462. A MSC destaca que as rotas operadas entre os portos do Brasil, da Argentina e do Uruguai são consideradas como serviço de grande cabotagem, uma vez que existem acordos bilaterais entre Brasil e Argentina e entre Brasil e Uruguai, por meio dos quais se restringiu o transporte marítimo de cargas entre os dois países para navios de bandeira brasileira e argentina; e brasileira e uruguaia, respectivamente, permitindo que os navios que ofertam o serviço de cabotagem no Brasil possam também transportar cargas para Argentina e Uruguai.

463. Grande cabotagem foi definido em precedentes do Cade como a navegação feita entre *“portos de um mesmo país que, devido à distância entre esses portos, requeiram que os navios se afastem da costa, tendo muitas vezes que navegar*

mesmos portos embarcar novos contêineres, de modo que um mesmo espaço (*slot*) é utilizado mais de uma vez ao longo do trajeto.

³⁰⁴ Equivalente à soma de volume ocioso: [acesso restrito ao Cade]. Este montante equivale a [acesso restrito ao Cade] da capacidade total da Log-In, e à [acesso restrito ao Cade] do volume efetivamente transportado pela Log-In em 2020.

³⁰⁵ Soma das demandas das empresas [acesso restrito ao Cade].

em alto-mar (além das 12 milhas marítimas da costa), podendo incluir portos de países próximos". Para fins deste AC, tendo em vista a oferta das empresas de cabotagem de serviços à Argentina e ao Uruguai, considera-se grande cabotagem como os serviços de cabotagem com destinos a países próximos de livre comércio e de união aduaneira, serviços estes que são prestados, atualmente, por três *players* na cabotagem nacional.

464. A MSC informa que os acordos sobre transporte marítimo entre o Brasil e o Uruguai (convênio de 1975 promulgado pelo Decreto 78.621/1976³⁰⁶) e o Brasil e a Argentina (acordo de 1985 promulgado pelo decreto 99.040/1990³⁰⁷) não foram renovados pelo 10.786³⁰⁸, de 6 de setembro de 2021, e que esses acordos exigiam navios com bandeiras desses países para o respectivo transporte de cargas embarcadas e desembarcadas entre eles.

465. Com o fim da reserva de bandeira (a partir de 07/10/2021 para o Uruguai e de 06/03/2022 para a Argentina), esclarece a MSC que *"há uma facilitação na entrada e/ou aumento de tonelagem nas rotas, permitindo o aumento da oferta e o estímulo de tais serviços pelas demais empresas"*, e que ela própria já começou a ofertar serviços na rota Brasil-Uruguai-Argentina (SEI 1043987). Complementa:

Com o incremento desta oferta, em teoria, a capacidade ociosa originada com o fim das restrições pode migrar para a cabotagem no Brasil. Contudo, a SAS não possui informações específicas sobre a capacidade e rotas das Empresa Brasileira de Navegação ("EBNs") que performavam nesse segmento.

De acordo com publicação do Governo Federal, os acordos foram avaliados pela Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), por meio da Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade (Seae), e pela Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint), as quais identificaram que os efeitos esperados da não renovação são os de redução no valor dos fretes, incentivo para o crescimento da corrente de comércio e aumento da competitividade das empresas brasileiras. (MSC, SEI 1043987)

466. No entendimento da MSC, não há barreiras para o início da oferta pelos armadores internacionais, uma vez que o grupo iniciou o serviço instantaneamente por meio da utilização de serviços regulares já existentes (SEI 1043987).

467. Segundo a Log-In, *"a não-renovação do acordo permite que qualquer empresa de navegação, independentemente da bandeira dos navios que façam o transporte, realize embarques de cargas entre os países mencionados"*, e a *"entrada de armadores internacionais em tais rotas tende a aumentar a concorrência na oferta do serviço no curto prazo"*.

³⁰⁶ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D78621.htm, acesso em 29/04/2022.

³⁰⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99040.htm, acesso em 29/04/2022.

³⁰⁸ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/decreto/D10786.htm, acesso em 29/04/2022.

468. A SG consultou os armadores de longo curso e de cabotagem sobre suas compreensões sobre o tema e possíveis entradas. Todos os armadores argumentam que, com o fim das restrições de bandeira, abre-se a possibilidade de carga e descarga entre o Brasil, Argentina e Uruguai, independentemente sob qual bandeira o navio estiver (Cosco), de modo que *“os players que não possuem navios de bandeira Uruguiaia, Argentina ou Brasileira poderão atuar nessa rota, aumentando dessa forma a oferta”* (Hapag-Lloyd).

469. Sem as restrições de bandeira, portanto, parece haver possibilidades de que o próprio armador internacional ofereça o serviço, seja para suprir as suas próprias necessidades de *feeder* para a Argentina e o Uruguai, ou mesmo para atender a terceiros (outros armadores e/ou embarcadores). A CMA/Mercosul, contudo, menciona restrições de calado no porto de Buenos Aires que poderiam limitar a atracação de alguns navios comumente utilizados nos serviços de longo curso.

470. Consultados sobre a possível entrada na grande cabotagem, alguns armadores³⁰⁹ já iniciaram a prestação desse serviço (tal como a MSC, Grimaldi³¹⁰ [acesso restrito ao Cade]), enquanto outros não descartam a hipótese de entrada neste mercado, ainda que de forma contingencial para o atendimento de suas próprias demandas de *feeder*, e o tempo de entrada no mercado é, em geral, estimado como de curto prazo:

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

471. Além disso, mesmo quando havia restrição de bandeira, parecia haver outras ofertantes atuais em serviços de/para o Mercosul que não constam na estrutura de oferta montada pela SG com base no teste de mercado. A própria MSC utiliza outras ofertantes - [acesso restrito ao Cade e à MSC] – para a sua demanda de *feeder* na região. A empresa [acesso restrito ao Cade], embarcadora, também menciona que *“especificamente com relação à navegação de longo curso e frete rodoviário para países do Mercosul, existem diversas outras empresas que prestam os serviços”*.

472. Os serviços de/para Argentina e Uruguai representaram aproximadamente 0-10% [acesso restrito ao Cade] dos serviços totais de cabotagem

³⁰⁹ Maersk e CMA já atuavam nesses mercados anteriormente por meio de suas subsidiárias.

³¹⁰ *“Além do Longo-curso, e ainda no que se refere ao transporte de containers, a Grimaldi também transporta containers entre os portos do Brasil, Argentina e Uruguai, tanto na importação quanto na exportação, mas o volume transportado entre esses portos dentro do Mercosul é muito pequeno, se comparado ao transporte de longo-curso.”* (Grimaldi).

ofertados pelas empresas nacionais (EBNs) (dados segmentados por empresa na Tabela 11).

473. Esta representação não é tão expressiva, mas a possibilidade de novos entrantes neste mercado (armadores com navios de outras bandeiras suprindo suas próprias necessidades de *feeder* e/ou prestando serviços a outros armadores e embarcadores) poderá trazer mais concorrência ao setor e, em última análise, permitir uma otimização e/ou remanejamento da frota de cabotagem³¹¹, ampliando-se a oferta de serviços na cabotagem nacional (atividade que ainda segue com restrições, como se verá em seguida). Segundo a Log-In:

(...) se a ociosidade nos navios da grande cabotagem, que operam na Argentina, se tornar uma realidade, poderá haver um esvaziamento desse serviço, em face dos altos custos exigidos para operar na Argentina, ocasionando a migração dos investimentos em serviços que atendam o Mercosul para atender exclusivamente a cabotagem no Brasil.

474. Portanto, pode-se concluir que é provável, e de curto prazo de implementação, a ocorrência de novas entradas em serviços Mercosul (de/para Argentina e Uruguai), pois armadores podem utilizar as mesmas embarcações dos serviços de longo curso. Apesar da menor representatividade do serviço de/para Argentina e Uruguai no escopo de serviços prestados pelas empresas de cabotagem nacional, é esperado que, com novos ofertantes, haja um acirramento na concorrência entre os agentes e poderão ser observados reflexos (ainda que de difícil mensuração) na otimização da oferta nos serviços de cabotagem nacional.

Entrada na cabotagem (BR do Mar)

475. A Nota Técnica 9/2018/DEE/CADE (“NT/DEE” - SEI 0437375), já citada anteriormente neste parecer, analisou os possíveis efeitos concorrenciais decorrentes das mudanças na regulação do processo de afretamento de embarcações sobre o transporte de cabotagem promovida pela Resolução 01/2015-Antaq (de 13 de fevereiro de 2015)³¹², concluindo que a então nova regulação poderia, sob o ponto de vista concorrencial, constituir efeitos negativos para o mercado, *verbis*:

³¹¹ Para a Mercosul, teoricamente a entrada dos armadores internacionais em rotas de/para o Mercosul poderia permitir a incremento na oferta nacional de cabotagem, entretanto, “os dois serviços se complementam historicamente, pois o slot é utilizado mais de uma única vez, otimizando a capacidade. Além disso, os navios do longo curso são cada vez maiores e têm uma limitação operacional (calado) na região do Plata, que exige a utilização da frota regional (EBNs)”. Para a empresa [acesso restrito ao Cade].

³¹² Por ocasião da elaboração da nota, o DEE citou que, em 2017, a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae/MF), instada pelo Ministério Público Federal, manifestou-se, com base em critérios adotados pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), no sentido de que as exigências estabelecidas na RN 01/2015, da ANTAQ, têm o “potencial de limitar a concorrência entre os incumbentes nesse setor econômico ao impor restrições, com base em sua tonelagem, à utilização de embarcações estrangeiras nos serviços de navegação de apoio marítimo e de cabotagem”.

A Resolução Normativa nº 01/2015, da ANTAQ, alterou alguns critérios e procedimentos para o afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras de navegação até então vigentes. Para a navegação de cabotagem foi introduzido o critério que limita a possibilidade de afretamento ao quádruplo da tonelagem de porte bruto das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora, a qual também deverá ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida.

O setor é composto por um numeroso grupo de pequenas empresas³¹³ que dispõem de pequena capacidade de carga e por poucas grandes empresas, que dispõem de embarcações de grande porte, pertencem a grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros, têm capacidade de investimento, já contam com frota de embarcações mais diversificada e com maior porte e operam de forma integrada, cominando a navegação de cabotagem com outros elos da cadeia logística, como navegação de longo curso, terminais portuários e transporte ferroviário.

Nesse contexto, espera-se que as pequenas empresas do mercado tenham maiores dificuldades para afretar embarcações estrangeiras, o que limitaria sua capacidade de crescimento e a possibilidade de se tornarem concorrentes efetivas das líderes do mercado. Além disso, aumenta o volume de investimento necessário para que uma empresa entrante consiga se estabelecer em condições de rivalizar com as empresas incumbentes.

Também é possível que haja uma redução da oferta de embarcações de grande porte no país, pois as restrições de afretamento concentram a demanda por navios de grande porte nas maiores empresas de cabotagem (sendo que algumas destas já pertencem a grupos internacionais). Assim, o mercado nacional ficaria menos atrativo para outras empresas de navegação que poderiam disponibilizar embarcações de grande porte para o transporte de cabotagem no Brasil.

Portanto, pode-se apontar como possíveis efeitos da RN nº 01/2015 uma limitação à expansão das pequenas empresas de transporte de cabotagem, elevação de barreiras à entrada, aumento da concentração do mercado e uma redução da oferta de embarcações de grande porte por empresas não atuantes no país que, sob o ponto de vista concorrencial, constituem efeitos negativos para o mercado.

476. Segundo a NT/DEE, a regulação impunha, no que diz respeito à navegação de cabotagem, restrições para a autorização de afretamento de embarcações, estrangeiras, exigindo que: (i) a afretadora fosse uma empresa brasileira de navegação; (ii) a obrigatoriedade de circularização³¹⁴; (iii) a inexistência ou indisponibilidade de

³¹³ Ressalta-se que, tal como visto na definição de mercado relevante, há outras empresas que prestam serviços de cabotagem para outros tipos de cargas (graneis sólidos, graneis líquidos, produtos químicos etc.), mas que, no que tange ao transporte de carga geral containerizada, os *players* de mercado são Log-In, Mercosul e Aliança (tal como mencionado no §19 da NT/DEE).

³¹⁴ Circularização é um “procedimento de consulta formulada por empresa brasileira de navegação a outras empresas brasileiras de navegação sobre a disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira para obtenção de

embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados³¹⁵; (iv) a limitação de capacidade autorizada de afretamento *“limitada ao quádruplo da tonelage m de porte bruto das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora, a qual também deverá ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida”*. Na ocasião, sobre as novas diretrizes de afretamento, o DEE concluiu que:

(...) é possível que os critérios de afretamento de embarcações estrangeiras estabelecidos pela Resolução Normativa nº 01/2015, da ANTAQ, tenha como efeito concorrencial um reforço da concentração e do poder de mercado das empresas que atualmente já dominam a navegação de cabotagem no país.

477. Assim, na vigência deste marco regulatório, um armador, para carregar cargas no Porto A e descarregar no Porto B, ambos nacionais, deve necessariamente contratar uma Empresa Brasileira de Navegação (EBN) que irá realizar o transporte ou em seus próprios navios ou afretando espaço em navio de bandeira estrangeira após

autorização da ANTAQ para afretar embarcação estrangeira”. (Resolução Antaq 01/2015, art. 2º, XVII). Na prática, a resolução exige que o afretamento de embarcação estrangeira para a cabotagem só ocorra se forem verificados critérios cumulativos de inexistência de embarcação brasileira apta a prestar o serviço/linha e com limitação de tonelage m em relação à capacidade própria: *“Art. 5º Nos afretamentos de embarcação estrangeira que dependem de autorização da ANTAQ, a empresa brasileira de navegação só poderá obtê-la nos seguintes casos: (...) III - na navegação de cabotagem, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por espaço, por tempo ou por viagem, quando: a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial, nas modalidades por espaço, por tempo em uma única viagem ou por viagem, cuja autorização será limitada ao quádruplo da tonelage m de porte bruto das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora, a qual também deverá ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida”*. Disponível em <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/acervo/detalhe/15199?guid=1620849211742&returnUrl=%2fterminal%2fresultado%2flistarlegislacao%3fguid%3d1620849211742%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d15199%2315199&i=18>, acesso em 30/04/2022.

³¹⁵ Procedimento de circularização: *“Na circularização, a empresa brasileira de navegação (“EBN”) interessada em afretar uma embarcação estrangeira realiza uma consulta ao mercado de embarcações nacionais sobre a disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira que atenda aos requisitos exigidos para o afretamento. Esse processo é realizado eletronicamente por meio de um sistema disponibilizado e operado pela própria ANTAQ chamado SAMA (“Sistema SAMA”). A EBN interessada em afretar uma embarcação estrangeira utiliza esse sistema para informar ao mercado nacional as características da embarcação de que necessita, bem como os serviços e a operação que a mesma deverá realizar. Caso não haja embarcação brasileira que atenda a esses requisitos e se encontre disponível, a ANTAQ procederá à emissão de um documento denominado “Certificado de Autorização de Afretamento”, o CAA, que formaliza a autorização de afretamento de embarcação estrangeira no Brasil. O CAA tem prazo de validade de 12 meses, podendo ser renovado por igual período ao final desse termo por meio de nova circularização. Caso haja embarcação brasileira que atenda aos requisitos informados na circularização, o proprietário dessa embarcação poderá efetuar o chamado “bloqueio da circularização”, que é o procedimento pelo qual a empresa bloqueante oferece a sua embarcação de bandeira brasileira em substituição à embarcação estrangeira que se pretendia afretar. Ainda de acordo com a resolução ANTAQ nº 1/2015, caberá à ANTAQ decidir se o bloqueio é firme, isto é, se a embarcação bloqueante realmente possui as características e requisitos necessários para o atendimento da circularização.”* Disponível em <https://www.pinheironeto.com.br/publicacoes/o-afretamento-de-embarcacoes-estrangeiras-no-brasil-comentarios-sobre-a-resolucao-normativa-1-2015-da-antaq>, acesso em 30/04/2022.

cumprimento junto à Antaq do processo de circularização (verificação de disponibilidade de espaço nas datas, portos e horários solicitados em outras EBN com navios de portes semelhantes), ainda que os portos estejam na rotação de seu serviço³¹⁶.

478. Recentemente foi aprovada pelo Congresso Nacional a Lei 14.301³¹⁷, de 7 de janeiro de 2022, de iniciativa do Poder Executivo Federal, que instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem (BR do Mar) e promoveu outras alterações legislativas. O BR do Mar visa, dentre outros objetivos: (i) ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem; (ii) incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem; e (iii) ampliar a disponibilidade de frota para a navegação de cabotagem (art. 1º).

479. A lei trouxe novas regras autorizadas do afretamento de embarcações (arts. 5º a 8º) para as empresas habilitadas no BR do Mar³¹⁸, bem como direitos e obrigações aplicáveis às embarcações afretadas (arts. 9º a 13).

480. Na Exposição de Motivos Interministerial (“EMI”) encaminhada ao Presidente da República³¹⁹, consignou-se que a política pública era necessária para *“incrementar a participação da cabotagem na matriz logística do Brasil e, conseqüentemente, para otimização do escoamento das cargas que abastecem o mercado interno brasileiro, de forma equilibrada e eficiente”* (§11) e que:

13. (...) foram delineadas as diretrizes e o presente Projeto de Lei, que propõe ajustes na legislação atual para aprimorar a ordenação do transporte aquaviário e para conferir eficácia à instrumentos normativos já disponibilizados pelo legislador ordinário no que se refere à participação de embarcações estrangeiras no transporte de cargas pela cabotagem brasileira.

14. A utilização dessas embarcações por empresas brasileiras de navegação - EBNs de maneira mais perene e com segurança jurídica, permitirá que essas empresas possam valer-se de uma estrutura de custos mais adequada e viável para atender aos anseios do mercado, ao mesmo tempo que

³¹⁶ Conforme explicado pela CMA CGM: *“Para realização da atividade da Companhia, há necessidade de disponibilização de containers para acomodação da carga, navios disponíveis (tanto da Mercosul Line, quanto dos parceiros locais (Aliança e Log-In) assim como operações especiais utilizando navios de longo curso através de circularização e autorização da Antaq”*.

³¹⁷ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14301.htm, acesso em 02/05/2022.

³¹⁸ A habilitação ao BR do Mar dar-se-á por ato do Ministro de Estado da Infraestrutura (art. 4º), e os requisitos de habilitação previstos são (art. 3º): (i) estar autorizada a operar como empresa brasileira de navegação no transporte de cargas por cabotagem; (ii) comprovar situação regular em relação aos tributos federais; e (iii) apresentar, periodicamente, informações relativas à sua operação no Brasil com relação a alguns parâmetros de monitoramento da política pública, dentre eles: expansão, modernização e otimização das atividades e frotas no País; melhoria da qualidade e eficiência do transporte de cabotagem; aumento da oferta de transporte de cabotagem ao usuário; práticas concorrenciais saudáveis.

³¹⁹ EMI 00016/2020 MINFRA ME SG-PR, de 10/08/2020. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1922656, acesso em 03/05/2022.

contribuirá para a manutenção do compromisso da existência de um serviço de transporte sempre disponível e atrelado às demandas logísticas locais.

15. Ressalta-se que o incremento de embarcações estrangeiras operadas por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil, para o transporte de cabotagem, é imprescindível para afastar do mercado interno a volatilidade do mercado internacional, proporcionando um serviço de transporte interno com regularidade, estabilidade e previsibilidade de preços. (...)

17. Dentre as vastas inovações que o Programa BR do MAR traz para o setor, destaca-se, a permissão para que empresas brasileiras de navegação possam utilizar a frota das suas subsidiárias integrais no exterior para garantir a disponibilidade de frota no Brasil a custos adequados e mais próximos à realidade internacional.

481. Na EMI, cita-se que paralelamente à possibilidade de afretamento de embarcações estrangeiras foram adotadas outras medidas de incentivo e fomento ao transporte de cabotagem nacional, tal como redução da alíquota do imposto de importação incidentes sobre embarcações destinadas ao transporte de mercadorias³²⁰, medidas estas que se “*consubstanciam em estímulo para que novos entrantes venham para o Brasil e já comecem atuar no mercado em condições competitivas razoáveis*” (§24); além de medidas compensatórias à indústria naval brasileira (§§ 25-27).

482. Em vista da alteração regulatória recente, a SG consultou os agentes de mercado sobre os possíveis impactos da nova legislação no mercado de cabotagem brasileiro, inclusive sobre a possibilidade de esses agentes entrarem no mercado de cabotagem (para prover *feeder* próprio e/ou prestar serviços a terceiros) e/ou expandiram suas atividades neste mercado.

483. Segundo a MSC (SEI 1043987), o BR do Mar alterou o conceito de EBN, que deixa de ser necessariamente uma empresa com embarcação própria nacional e abre a possibilidade de ser constituída por uma empresa com embarcação estrangeira afretada (sem lastro), permitindo a entrada de novos *players* sem navios brasileiros próprios.

484. Aduz que as EBNs habilitadas no programa BR do Mar poderão afretar por tempo embarcações de sua subsidiária integral estrangeira ou de subsidiária integral estrangeira de outra EBN, desde que atendidas as condições específicas do Programa (parte delas ainda pendente de regulamentação). Continua:

Nesse sentido, o novo marco regulatório facilita a entrada de novos *players* no mercado de cabotagem mediante a flexibilização de exigências para obtenção de frota de navios, tais como a autorização para afretamento de

³²⁰ EMI: “23. Paralelamente, por ato infralegal, o Ministério da Infraestrutura encaminhou proposta para a Câmara de Comércio Exterior (Camex) para a redução de alíquota de importação incidente sobre embarcações destinadas ao transporte de mercadorias (NCM - 8901.90.00) dos atuais 14% para 0%, tendo sido aprovada na 164ª Reunião do Comitê-Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior - Camex, na data de 5 de novembro de 2019. Ressalta-se que a redução de alíquota foi feita pela Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (Letec) do Mercosul.”.

uma embarcação estrangeira a casco nu (relação jurídica na qual o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação) com suspensão de bandeira, não vinculada à necessidade de possuírem embarcação própria brasileira.

Espera-se que a legislação atraia novas firmas – em particular as de médio porte –, que passarão a ter acesso a embarcações com preços mais atraentes com a utilização de navios estrangeiros afretados para operações entre portos brasileiros. Dependentes de ganhos de escala para se tornarem rentáveis, elas serão capazes de se desenvolver mais rapidamente para fazer frente à concorrência do sistema rodoviário para viagens de longas distâncias.

Além de contribuir para um maior equilíbrio da matriz logística do País, o desenvolvimento da cabotagem também cria novas oportunidades para outros modais, derivado da complementariedade entre estes serviços. Neste contexto, os serviços rodoviários em pequenas distâncias, nos quais ele se mostra mais competitivo e eficiente, se destacam.

Com efeito, o Brasil tem muitos portos subutilizados e com grande potencial de desenvolvimento. A cabotagem – por usar geralmente embarcações de menor calado em relação às de longo curso – poderá melhor explorar estes portos, criando pontos de oferta e demanda adicionais pelos demais modais, especialmente o rodoviário, caracterizado pela maior flexibilidade para acesso retro portuário.

Vale destacar que, conforme publicado pelo próprio Governo Federal, a estimativa é que a Lei aumente de 11% para 30% a participação da cabotagem na matriz logística nacional, “ampliando o volume de contêineres transportados para 2 milhões de TEUs – unidade equivalente a 20 pés – já em 2022, além de alavancar em 40% a capacidade da frota marítima dedicada à cabotagem para os próximos três anos”. (SEI 1043987)

485. A MSC entende que o novo marco regulatório, junto com o fim das reservas de bandeira no Mercosul³²¹, facilita a criação e o aumento de frota, sem obrigatoriedade de tonelagem brasileira para o atendimento de serviços de cabotagem/*feeder* ao longo da costa brasileira. Aduz, contudo, que o BR de Mar demanda regulamentação infralegal, a cargo da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, quanto ao enquadramento de embarcações operantes e pertencentes ao mesmo grupo econômico (art. 14 da lei), matéria então sob consulta pública na agência.

486. A Log-In complementa (SEI 1043837) que a lei do BR do Mar tem por objetivo ampliar a oferta de serviços e navios na Cabotagem e atrair novos players e, para tanto:

(...) a nova Lei trouxe também a possibilidade de criação da inédita EBN-i (Empresa Brasileira de Investimento na Navegação), - cuja inovação reside

³²¹ MSC: “Para o Mercosul, entende-se que o fim das reservas de bandeira foi o fator determinante para a oferta de novos serviços e não a edição da BR do Mar.” (SEI 1043987).

na possibilidade de uma empresa possuir e fretar seus navios sem operá-los, de forma que o investimento será concentrado no próprio ativo (e portanto sem necessidade de gerir a operação). Tal medida aumenta as possibilidades de investimentos de capital na indústria naval (a exemplo de, mas não limitado aos direitos de participação no afretamento e demais garantias que normalmente não seriam concedidas em financiamentos). (SEI 1043837)

487. Além da necessidade de regulamentação infralegal de alguns dispositivos da lei, a Log-In cita alguns pontos que poderiam dificultar novas entradas e/ou expansão da oferta no mercado de cabotagem/*feeder*:

Além da regulamentação, a obrigatoriedade da contratação de tripulação brasileira para operação dos navios estrangeiros afretados leva a maior complexidade e aumento de custos na administração de pessoal³²².

Outros importantes pontos de análise são o valor do bunker internacional (combustível dos navios), que se encontra em níveis elevadíssimos, alcançando recordes históricos, os valores atuais de afretamento de embarcações no mercado internacional, também muito elevados, assim como o dólar. Esses três pontos elevam sensivelmente o custo do Sistema de Cabotagem, que não é acompanhado pelo seu frete médio em razão das pressões competitivas do modal rodoviário, que não é impactado por esses fatores.

(...) é possível adquirir/afretar embarcações para expansão do mercado de cabotagem, porém com o recente aquecimento do mercado de *shipping*, existe uma dificuldade maior enfrentada por todos os armadores (tanto de cabotagem como armadores estrangeiros) na aquisição de navios a preços competitivos e de forma imediata.

[acesso restrito ao Cade e à Log-In]

488. Os demais armadores, em geral, concordam que o BR do Mar é uma inovação em relação ao marco regulatório atual, e que o programa poderá, em princípio, facilitar a entrada de novos agentes no mercado de cabotagem ao trazer facilidades no afretamento de embarcação estrangeira³²³ para a prestação de serviços na costa

³²² A Log-In menciona que a lei exigiu que “as embarcações afretadas no âmbito do programa BR do Mar são obrigadas a ‘ter, obrigatoriamente, comandante, mestre de cabotagem, chefe de máquinas e condutor de máquinas brasileiro” (Lei 14.301/2022, art. 9º, III). Além disso, informa que a exigência de 2/3 da tripulação brasileira em cada nível de oficialato nas embarcações (art. 9º, II: “ter tripulação composta de, no mínimo, 2/3 (dois terços) de brasileiros em cada nível técnico do oficialato, incluídos os graduados ou subalternos, e em cada ramo de atividade, incluídos o convés e as máquinas, de caráter contínuo”), que tinha sido vetada pelo Presidente da república, estava na pauta do Congresso Nacional para derrubada do veto. Em 17/03/2022, o veto ao inciso II do art. 9º, entretanto, foi mantido pelos congressistas, conforme Análise de Veto nº 10/2022, disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14994>, acesso em 03/05/2022.

³²³ “Com a flexibilização para construção de embarcação em estaleiro estrangeiro e o afretamento a casco nu, podemos imaginar que eventualmente haverá a entrada de embarcações no Brasil, para a prestação do serviço de cabotagem.” ([acesso restrito ao Cade]). “(...) do quanto veiculado na mídia, as alterações legislativas mencionadas poderão incrementar a oferta de serviços de cabotagem/*feeder* pelas empresas existentes, principalmente em razão da diminuição dos custos de obtenção dos navios para operação” ([acesso restrito ao Cade]).

brasileira por empresa habilitada no programa. Aduzem, contudo: (i) que ainda pende normatização infralegal e que não é possível, por ora, afirmar que a entrada nesse mercado será uma realidade³²⁴; (ii) que ainda assim não será possível ao armador estrangeiro prestar serviços de cabotagem, porque a atividade permanece restrita a uma Empresa Brasileira de navegação (EBN)³²⁵; (iii) que ainda há entraves e restrições que podem dificultar a entrada ou a expansão da oferta³²⁶; e (iv) que na atual conjuntura econômica, é muito difícil, e não é economicamente viável, se obter navios para afretamento e utilização na costa brasileira³²⁷. Não descartam eventual entrada no mercado de cabotagem/*feeder*, após regulamentação infralegal e análise detalhada dos critérios e requisitos do programa, as empresas ³²⁸ [acesso restrito ao Cade].

489. Quanto à perspectiva dos terminais portuários, alguns acreditam que a nova lei trará mais desenvolvimento e competitividade ao setor³²⁹ enquanto outros, por razões da atual concentração do mercado de cabotagem e da conjuntura econômica e legal (dificuldades de expansão da frota, restrições de operação no mercado atuais não revistas na legislação etc.), que ela não terá efeitos no curto a médio prazo³³⁰.

³²⁴ “Apesar de não termos feito um estudo profundo da legislação, que demandaria intervenção de um buffet de advogados, entendemos que a nova legislação trará algumas facilidades para empresas que desejem participar deste mercado de *feeder* nacional.” ([acesso restrito ao Cade]). “(...) além das regras previamente em vigor, a empresa de cabotagem já existente, caso se habilite na BR do Mar ficará autorizada a afretar embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira. (...) independentemente de contrato de construção ou de propriedade de embarcação brasileira.” ([acesso restrito ao Cade]). “Possibilidade de trazer novos navios sem lastro à tonelagem e possibilidade de afretamento por tempo em condições ainda não definidas por decreto regulamentador. (...) Outras alterações trazidas pela lei já poderiam estar sendo aplicáveis (como certificado de livre prática e utilização do AFRMM, afretamento de navio sem lastro) e não estão sendo” ([acesso restrito ao Cade]). “(...) tendo em vista que a BR do Mar ainda precisa ser regulamentada, ainda não está claro para nós os efeitos concretos que ela terá em eventuais novas entradas e aumento de oferta pelos players já existentes. A principal regra alterada pela BR do Mar visando permitir eventuais novas entradas ou aumento de oferta é a retirada da necessidade de se ter um navio próprio para ser uma EBN (empresa brasileira de navegação).” ([acesso restrito ao Cade]).

³²⁵ “Entendemos pela impossibilidade do armador estrangeiro prover serviços cabotagem/*feeder*, uma vez que a prestação deste serviço permanece restrita a uma Empresa Brasileira de Navegação” ([acesso restrito ao Cade]).

³²⁶ “Restrições a frota preexistente e limitações de grupo econômico, podem ser pontos que dificultaria a expansão da oferta, bem como o fato de não ter sido flexibilizado os requisitos primários, para a outorga da Empresa Brasileira de Navegação.” ([acesso restrito ao Cade]). “De qualquer maneira, para prestar serviços de cabotagem e *feeder* na costa brasileira, os armadores internacionais ainda precisariam afretar navios em casco nu com suspensão de bandeira (bandeira brasileira) e tripulação brasileira ou, alternativamente, importar navios a serem colocados sob bandeira brasileira. (...) Aspectos burocráticos, o tratamento fiscal e excesso de regulação do setor no Brasil podem eventualmente ser empecilhos para novos entrantes.” ([acesso restrito ao Cade]).

³²⁷ ([acesso restrito ao Cade]). “Atualmente há uma escassez de embarcações no mercado internacional. Com isso, o custo de afretamento de embarcações está muito alto, não havendo um incentivo financeiro para o afretamento de navios a serem utilizados para a prestação de serviços de cabotagem no Brasil” ([acesso restrito ao Cade]).

³²⁸ [acesso restrito ao Cade]. As empresas Maersk e CMA já atuam no mercado por meio de suas subsidiárias Aliança e Mercosul; a empresa [acesso restrito ao Cade] não tem a intenção de entrar no mercado neste momento, e a empresa [acesso restrito ao Cade].

³²⁹ [acesso restrito ao Cade]. Neste sentido, segundo a empresa [acesso restrito ao Cade].

³³⁰ [acesso restrito ao Cade]. Neste sentido, opinam que “(...) foram mantidas algumas disposições tendentes a proteger frotas e armadores de bandeira nacional, e que privilegiam empresas já estabelecidas nacionalmente com

490. Em linhas gerais, portanto, apesar das inovações legislativas recentes, novas entradas na cabotagem e/ou expansão da oferta ainda são vistas com algum ceticismo pelos agentes de mercado, em razão, especialmente, da regulamentação infralegal ainda pendente e das incertezas no tocante às exigências previstas na lei (formação de EBN, requisitos de tripulação brasileira etc.) e na possibilidade de afretamento de embarcações a preços³³¹ e condições que justifiquem a atuação no mercado brasileiro.

491. De todo modo, há armadores que esperam a diminuição dessas incertezas legais e que estariam dispostos a entrar no mercado se as condições os permitirem. Acredita-se, portanto, apesar de ser de difícil mensuração neste momento, que o efeito líquido do novo marco legal será permitir e incentivar tanto as novas entradas no setor quanto a expansão da oferta pelos atuais *players*, à medida que a lei flexibiliza o afretamento de embarcação estrangeira sem a necessidade de comprovar tonelage nacional.

492. Não obstante, de forma isolada, é inconclusivo o argumento de que eventuais novas entradas e expansão da oferta em virtude do BR do Mar seriam suficientes para contestar eventual fechamento de mercado das Requerentes e afastar preocupações concorrenciais, ao menos no curto e médio prazo.

8.2.3.5.7. Outros fatores que podem mitigar eventual exercício de poder de mercado pelas Requerentes

493. Para a MSC, tendo em vista que a integração vertical, segundo entende, ocorre em relação ao *feeder*, e não à cabotagem (uma vez que a origem e o destino da cabotagem é 100% nacional), “*não haveria racionalidade econômica no fechamento do mercado para concorrentes em função de ganhos em uma parcela restrita do mercado*”. Cita que em 2020 a maior parte dos serviços foram de cabotagem doméstica – “*transportou-se 659,6 mil TEUS na modalidade doméstica e 413,3 mil TEUS na modalidade feeder*” – e que há capacidade ociosa no mercado.

494. Como visto, nos níveis de oferta pela Log-In e demanda de *feeder* pela MSC (Tabela 16) em 2020, a Operação não teria o condão de despertar preocupações

maiores frotas (i.e. Aliança, Log-In e Mercosul Line), o que certamente acarretará em estímulo à concentração de mercado e inexistência de rivalidade. (...) deve-se salientar que todo o racional para a edição da BR do Mar e do Decreto nº 10.786/2021 deriva da expectativa de expansão da oferta de serviços de navegação de cabotagem nacionalmente. Contudo, ([acesso restrito ao Cade]). “Na atual conjuntura ainda é difícil afirmar acerca da ampliação da competitividade nos serviços de cabotagem, posto que tal efeito ainda dependerá da estratégia a ser adotada pelos armadores, em especial quanto ao tamanho dos navios a serem afretados em razão de restrições de calado nos portos de Argentina e Uruguai. ([acesso restrito ao Cade])

³³¹ Ressalta-se que a própria MSC reconhece que os preços de aquisição de embarcações estão historicamente mais altos para alguns tipos de navios [acesso restrito ao Cade e à MSC].

concorrenciais³³². Entretanto, conservadoramente, em vista das características de oferta pelos outros *players* de cabotagem, que transacionam *feeder* majoritariamente ao seu próprio grupo econômico, e supondo-se o aumento da demanda da MSC por *feeder* no pós-Operação, considera-se que a Operação poderá proporcionar uma integração vertical em níveis superiores a 30% (Tabelas 18 e 20).

495. Fatores como existência de capacidade ociosa na cabotagem, programa BR do Mar, fim da reserva de bandeira na navegação do Brasil para Argentina e Uruguai, ao menos nos curto e médio prazos e se considerados individualmente podem não ser suficientes para afastar e/ou mitigar preocupações concorrenciais desta integração vertical. Entretanto, existem outros fatores que devem ser trazidos à consideração.

496. Conforme já mencionado, o Sumário Executivo ([acesso restrito ao Cade e à MSC]) apresentado à governança da MSC quanto às alternativas de operação de serviços de cabotagem pelo grupo no mercado brasileiro, traz à consideração dos gestores do grupo econômico duas alternativas: i) aquisição das ações da Log-In ou ii) iniciativa *greenfield*.

497. Em ambas as alternativas a premissa era prover *feeder* próprio e prestar serviços a terceiros, ainda que em momentos distintos. Neste sentido, a alternativa de aquisição da Log-In trazia em consideração³³³ [acesso restrito ao Cade e à MSC]. O tempo de entrada no mercado foi estimado em [acesso restrito ao Cade e à MSC].

498. A segunda estratégia – projeto *greenfield* –^{334 335} [acesso restrito ao Cade e à MSC]. O tempo de entrada no mercado foi estimado em [acesso restrito ao Cade e à MSC].

499. Ambas as estratégias, portanto, consideravam não apenas suprir demanda cativa do grupo, mas também prestar serviços a terceiros, uma considerando o portfólio de clientes já existente e outra a possibilidade de crescimento orgânico. Isto, adicionado ao fato que há capacidade ociosa no mercado de cabotagem e que a própria demanda de *feeder* da MSC, ainda que elevada, não ocupa toda a oferta da Log-In, fazem com que não haja racionalidade econômica em fechamento de mercado, em especial tendo em vista possíveis entradas de outros *players* no setor (tanto na cabotagem/*feeder* a países vizinhos quanto na cabotagem no Brasil).

³³² Demanda da MSC representa 20-30% [acesso restrito ao Cade] do total de *feeder* ofertado no mercado, e 10-20% [acesso restrito ao Cade] do total de serviços (cabotagem nacional, *feeder* e Mercosul) ofertados no mercado por todas as empresas de cabotagem.

³³³ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

³³⁴ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

³³⁵ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

500. Alia-se a isso o fato que a Log-In recentemente realizou a aquisição de outros dois navios porta-contêineres, cada qual com capacidade de 3.158 TEUs e com previsão de entrega em dezembro de 2023 e maio de 2024³³⁶.

501. A Log-In possui, atualmente, 7 (sete) navios em sua frota, totalizando a capacidade de carga nominal de 18.050 TEUs³³⁷. Com a entrada em operação dos outros dois navios (3.158 TEUs cada), a Log-In adicionará à sua capacidade de transporte mais 6.316 TEUs, aumentando a sua capacidade nominal atual em 34,9%.

502. A SG não ignora o fato de que, no pós-Operação, a MSC possa dar outro destino a esses navios que não necessariamente a operação de atividade de cabotagem no Brasil (como utilização nos serviços de longo curso, por exemplo). Entretanto, a própria MSC também tem projetos agressivos de expansão de sua frota: segundo a consultoria marítima Alphaliner, já mencionada anteriormente neste parecer, a MSC tem pedidos pendentes (“orderbook”) da ordem de 102 navios, os quais teriam capacidade de 1.338.486 TEUs, adicionando 30,8% a mais sobre a sua frota existente³³⁸. E o aumento de frota combinado com a modernização dos navios de longo curso costuma direcionar os navios menores para serviços regionais desses grupos ao longo do globo, dentre eles o Brasil.

503. O transporte de contêineres é apenas um dos subtipos de transporte de cabotagem realizado pelas empresas de cabotagem brasileiras, e ainda de menor representatividade na matriz nacional deste tipo de serviço: a cabotagem de contêineres representava 16,71% da cabotagem nacional total (em 2017), segundo a NT/DEE³³⁹; e a cabotagem nacional apenas representa 11% da matriz de transporte nacional, muito atrás de modais como o rodoviário, ferroviário etc.³⁴⁰. Conforme

³³⁶ Conforme Fato Relevante divulgado pela empresa em 13/10/2021, disponível em <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/6521fb69-8bf4-414a-843d-a0f181c58cfe/547740ce-c86c-673d-dd57-e1b9106cb1fa?origin=1>, acesso em 28/04/2022.

³³⁷ Navios Jacarandá, Jabotá e Endurance com capacidade de 2.800 TEUs cada. Navios Polaris e Resiliente com capacidade de 2.700 TEUs cada (este último é o utilizado para o Serviço Shuttle Feeder – SSF, da MSC). Navios Pantanal, com 1.700 TEUs de capacidade (navio utilizado para o Serviço Shuttle Rio – SSR, que conecta os portos de Santos, Rio de Janeiro e Vitória) e Discovery, com 2.550 TEUs de capacidade (SEI 1011513).

³³⁸ Alphaliner TOP 100 / 28 Apr 2022, disponível em <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>, acesso em 28/04/2022. Uma grande ordem de compra recente também está sendo reputada à MSC: “*Containership Orders at Record Levels with New Order Linked to MSC (...)* DSIC reported that it has entered into a construction contract for six dual-fuel containerships with “a well-known European shipowner.” The order is being linked to Mediterranean Shipping Company, which was moving aggressively to grow its operations in 2021, resulting in MSC gaining the title of the world’s largest containership carrier based on capacity at the end of 2021. Alphaliner is reported MSC’s orderbook at 72 vessels with a total capacity of 1.1 million TEU. (...)”; notícia de 24/01/2022, disponível em <https://www.maritime-executive.com/article/containership-orders-at-record-levels-with-new-order-linked-to-msc>, acesso em 28/04/2022.

³³⁹ Soma das participações de mercado da Aliança (10,67%), Mercosul Line (3,49%) e Log-In (2,55%) frente à oferta total de cabotagem (todas os tipos de cargas, com base nos dados de empresas de cabotagem cadastradas na Antaq) contidas na Tabela 01 da NT/DEE (SEI 0437375).

³⁴⁰ Segundo a MSC, os modais de transporte (para todos os tipos de cargas) tem a seguinte relevância no Brasil: 61% rodovias, 21% ferrovias, 12% cabotagem, 4% dutos e menos de 1% aéreo. Já segundo a EMI 00016/2020 MINFRA

consignado na EMI que antecedeu o BR do Mar, o setor vem se desenvolvendo nos últimos anos, mas ainda há muito espaço para crescimento:

6. Destaca-se que o modo de transporte aquaviário, em especial o transporte realizado por cabotagem, já vem crescendo nos últimos anos e atendendo à parcela das necessidades logísticas do país. Entre os anos de 2010 e 2018 foi registrado crescimento de 39,5% em toneladas, com destaque para o seguimento de carga containerizada, que apresentou expansão de 146% em número de unidades transportadas nesse mesmo período, segundo os dados estatísticos publicados pela Antaq.

7. Não obstante ao crescimento já registrado, vale observar que ainda há grande potencial de expansão para o transporte de cargas por cabotagem no Brasil.

504. Como o teste de mercado desta operação focou em empresas que prestam serviço de cabotagem de contêineres, é importante ressaltar que há muitas outras empresas de cabotagem atuando com transporte de outros tipos de mercadorias³⁴¹, as quais, dado já serem uma EBN constituída e terem o *know-how* operacional, poderiam se tornar possíveis entrantes no mercado de cabotagem de contêineres³⁴².

505. Retirando as empresas de cabotagem do grupo Petrobrás (em razão da alta especificidade de suas atuações e do produto que transportam), empresas como Elcano, Hidrovias do Brasil, Norsul/Norsulmax, Chibatão, dentre outras nominadas na NT/DEE, poderiam, com os incentivos corretos (atividade econômica rentável, demanda reprimida na cabotagem de contêineres, oportunidade de abraçar uma parcela de clientes no mercado, ganhos de eficiência com outras atividades verticalizadas³⁴³ etc.),

ME SG-PR, elaborada com o projeto do BR do Mar, a cabotagem representa 11% da matriz logística nacional: “A cabotagem é a navegação marítima realizada entre portos ou pontos localizados no território nacional território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores para o transporte de cargas. Embora o Brasil seja um país continental com quase 8 mil km de costa, a movimentação de carga nacional por este modo de transporte aquaviário representa apenas 11% de participação da matriz logística do país.”. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1922656, acesso em 07/05/2022.

³⁴¹ As quais representavam mais de 80% da matriz de cabotagem nacional (dados de 2017 – NT/DEE).

³⁴² Neste sentido, veja-se a resposta da [acesso restrito ao Cade] no teste de mercado: “*Login e Mercosul Line são as únicas que nós [acesso restrito ao Cade] trabalhamos na Cabotagem quando temos demanda. Temos conhecimento sobre a atuação da Aliança, mas não trabalhamos com eles, pois eles não aceitam trabalhar com agentes de carga. Temos escutado sobre a entrada da Norsul no segmento, mas não nos aprofundamos no escopo de serviço destes.*”.

³⁴³ NT/DEE: “*Chibatão - Navegação e Comércio Ltda. - dentre as maiores empresas do mercado, a única que não apresenta registro de embarcações com capacidade acima de 35 mil TPB. O grupo Chibatão concentra suas atividades na região de Manaus/AM, contando com terminal portuário próprio, terminal retroportuário e outras soluções de logística integrada; Cia. de Navegação Norsul/Norsulmax - empresas de grupo brasileiro que opera desde 1963. Segundo informações da própria empresa, em janeiro de 2017, a companhia controlava 29 embarcações, num total de aproximadamente 523 mil TPB (toneladas de porte bruto), sendo 23 embarcações de bandeira brasileira num total de aproximadamente 290 mil TPB; Empresa de Navegação Elcano S.A. - empresa pertencente ao grupo espanhol Elcano, com filiais em diversos países como Brasil, Argentina e Portugal. A empresa anunciou que estão em construção mais dois navios graneleiros de grande porte com previsão de entrega para 2018; (...) Hidrovias do Brasil - Cabotagem Ltda. - A Hidrovias do Brasil foi constituída inicialmente pelo fundo de infraestrutura do Pátria Investimentos, que investe nos setores de logística e transporte, óleo e gás, infraestrutura*”

serem possíveis entrantes no mercado de cabotagem de contêineres nacional. Quanto ao tempo de entrada, estima-se que não seja mais do que 2 anos (prazo conservador)³⁴⁴, pois são empresas já consolidadas como EBNs.

506. É possível estimar que se há possibilidade/viabilidade de armadores internacionais entrarem no mercado de cabotagem (ainda que para prover *feeder* do próprio grupo) em vista das inovações trazidas pelo BR do Mar, é ainda mais plausível que *players* já atuantes no mercado de cabotagem, com EBNs constituídas e autorizadas pela Antaq, utilizando-se das facilidades legais (afretamento de embarcação sem comprovação de tonelagem nacional, por exemplo) possam expandir o seu escopo de atuação se houver um incentivo econômico na atividade (demanda reprimida de clientes com contêineres).

507. Deste modo, a SG entende que, mesmo nesta análise conservadora, todos esses fatores, conjuntamente com outros previamente analisados – excesso de capacidade da Log-In em relação às necessidades de *feeder* da MSC, existência de outros *players* atuantes, capacidade ociosa no mercado, programa de incentivo à cabotagem BR do Mar, fim da reserva de bandeira na navegação do Brasil para Argentina e Uruguai - podem, em tese, mitigar preocupações concorrenciais desta integração vertical, em vista da falta de racionalidade econômica de fechamento de mercado, pela MSC, em função de ganhos de uma parcela restrita de mercado.

8.2.4. Fechamento de mercado aos demais concorrentes da Log-In (empresas de cabotagem) no tocante ao acesso clientes (armadores e embarcadores)

508. Log-In, Aliança e Mercosul são empresas de cabotagem que vendem seus serviços para armadores (*feeder*) ou para clientes finais (embarcadores e intermediários).

509. A Operação não apresenta riscos de fechamento de mercado à jusante, ou seja, de privação de clientes – armadores e embarcadores/intermediários – às empresas de cabotagem.

510. Primeiramente, como pode ser observado na Tabela 13, há alguns armadores que poderiam adquirir serviços de quaisquer das 3 empresas de cabotagem, indistintamente. A MSC adquire serviços da Aliança e não os adquire da Mercosul, mas a maioria dos serviços de *feeder* contratados pela MSC em 2020 foram feitos

para telefonia, água e saneamento. Em 2012, passaram a integrar a sociedade a AIMCO (Alberta Investment Management Corporation) e o Temasek (Fundo Soberano de Cingapura). Em 2015, incorporaram-se à empresa os seguintes investidores: BTO Mezanino FIP (Blackstone), BNDESPAR e Internacional Finance Corporation (IFC). A Hidrovias do Brasil possui um terminal de uso privado no Pará (Vila do Conde) e tem projeto de construção de um terminal no Porto de Montevideú (Uruguai) (...).”

³⁴⁴ A própria MSC, ao estimar o seu prazo de entrada no projeto *greenfield* aos dirigentes do grupo, apontava o prazo de entrada de [acesso restrito ao Cade e à MSC].

diretamente com a Log-In, de modo que a representatividade da MSC face ao *feeder* ofertado pela Aliança é pequena (0-10% [acesso restrito ao Cade]), não havendo que se falar em restrição de acesso a cliente.

511. Quanto aos clientes (Tabela 14), os embarcadores/intermediários formam uma base bastante dispersa, de modo que cada um deles tem baixa representatividade face à oferta total das empresas de cabotagem. O maior cliente da Log In em cabotagem ([acesso restrito ao Cade e à Log-In]) representa [acesso restrito ao Cade e à Log-In] da oferta de cabotagem nacional da Log-In em 2020; o da Aliança, [acesso restrito ao Cade]; e o da Mercosul, [acesso restrito ao Cade].

512. Os clientes embarcadores/intermediários³⁴⁵ contratam, e poderão continuar contratando, serviços de cabotagem de qualquer dos *players* atuantes no mercado. Os embarcadores formam a maior base de clientes das empresas de cabotagem (40-50% [acesso restrito ao Cade] na cabotagem nacional e 0-10% [acesso restrito ao Cade] da grande cabotagem – Tabela 11), e a Operação não acarretará quaisquer implicações verticais em relação a estes e as empresas de cabotagem ou de longo curso (como visto, os clientes contratam os serviços de cabotagem de forma independente dos serviços de longo curso).

513. A Operação, portanto, não tem o condão de privar as demais empresas de cabotagem – Mercosul e Aliança – no acesso a clientes.

8.2.5. Conclusão sobre a integração vertical (longo curso e cabotagem)

514. A Operação enseja integração vertical entre as atividades desenvolvidas pela MSC no mercado de transporte marítimo regular de contêineres (longo curso) e as atividades de cabotagem desenvolvidas pela Log-In.

515. A MSC tem representatividade de 20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC] sobre o total de serviços de transporte marítimo de contêineres em âmbito nacional (todos os portos, sentidos importação e exportação). No País, a empresa é a segunda maior armadora, atrás apenas da Maersk.

516. Existem 3 (três) empresas de cabotagem no Brasil – Log-In, Mercosul e a Aliança -, e a Log-In, objeto da operação, possui participação de mercado de 20-30% [acesso restrito ao Cade], sendo os seus serviços de cabotagem ofertados na seguinte proporção aproximada: [acesso restrito ao Cade] cabotagem nacional (para

³⁴⁵ Sobre eventual aumento da concorrência na cabotagem no que diz respeito aos intermediários, anote-se o quanto dito pela empresa Blu Logistics, no sentido de que a entrada da MSC no mercado poderia trazer mais competitividade ao setor: “(...) não atuamos ainda na cabotagem. Esperamos começar a atuar assim que a MSC assumir, é perfil da MSC apoiar os intermediários e agentes de carga sem restrição. (...) Hoje não atuamos na cabotagem justamente por ser um mercado extremamente fechado, na mão da Aliança (não abre para terceiros, infelizmente), Mercosul Lines e Log - In, as duas últimas sim abrem para cotações de outras partes porém de maneira restrita. Acreditamos que, com a entrada da MSC no mercado, isso venha a melhorar bastante.”.

embarcadores), [acesso restrito ao Cade] *feeder* (para armadores) e [acesso restrito ao Cade] Mercosul (de/para Argentina e Uruguai) em 2020 (Tabela 11). Os serviços de *feeder* da Log-In já eram, antes da Operação, majoritariamente prestados à MSC (40-50% [acesso restrito ao Cade] da oferta de *feeder* da Log-In em 2020 foi contratada pela MSC) (Tabela 17).

517. Quanto ao fechamento de mercado aos concorrentes da MSC (armadores) e clientes (embarcadores) a serviços de cabotagem, ao se considerar os atuais patamares de demanda de *feeder* pela Log-In, a integração entre esta demanda face à oferta nacional de *feeder* e à oferta de serviços de cabotagem *lato sensu*³⁴⁶, é, respectivamente, 20-30% [acesso restrito ao Cade] e 10-20% [acesso restrito ao Cade], inferiores, portanto, a 30%, patamar a partir do qual, se observável nos elos à montante e/ou à jusante, se presume possível afastar preocupações concorrenciais de natureza vertical (Tabela 16).

518. Entretanto, de forma conservadora, esta SG procedeu à análise de probabilidade de fechamento de mercado tendo em vista um cenário conservador, no qual se considerou as características de oferta pelos outros *players* de cabotagem, que transacionam *feeder* majoritariamente ao seu próprio grupo econômico, e um possível aumento da demanda da MSC por *feeder* no pós-Operação, cenário no qual a Operação poderá proporcionar uma integração vertical em níveis bastante superiores a 30% (Tabelas 18 e 20).

519. Assim, foram identificados pontos que, de uma forma conjunta, mitigam riscos de fechamento de mercado pela MSC, conforme elencado:

- i) A demanda da MSC por *feeder*, apesar de elevada quando se considera as particularidades do mercado e o possível incremento de transbordo pela MSC, não ocupa a totalidade de capacidade de transporte da Log-In, de modo que não parece haver racionalidade econômica de fechamento de mercado em função de ganhos de uma parcela restrita de mercado (Tabelas 18 e 20);
- ii) A MSC demanda serviços de *feeder* da Aliança, e caso esta parcela da demanda passe a ser atendida pela Log-In, esta capacidade da Aliança poderá ser distribuída ao mercado (armadores e embarcadores);
- iii) Aliança e Mercosul tem oferta restrita no que tange ao atendimento de outros armadores (especialmente a segunda), entretanto, ambas

³⁴⁶ Inclui cabotagem nacional, serviços de *feeder* e serviços ao Mercosul.

consubstanciam-se nas maiores provedoras de serviços aos embarcadores³⁴⁷, conforme pode ser observado nas Tabelas 11 e 12;

iv) Existe capacidade ociosa no mercado de cabotagem³⁴⁸ ([acesso restrito ao Cade] TEUs em 2020, ou 20-30% [acesso restrito ao Cade]), que poderia, em tese, ser absorvida por eventual desvio de demanda dos armadores/embarcadores. Especificamente em relação à demanda dos armadores não verticalizados (excluindo-se, portanto, a MSC – objeto desta operação, e a Maersk e a CMA), a demanda total contratada de *feeder* em 2020 foi de ³⁴⁹ [acesso restrito ao Cade] TEUs, a qual poderia, em tese, ser suficientemente atendida pela capacidade ociosa dos demais agentes do mercado de cabotagem;

v) A estrutura de oferta quanto aos serviços ao Mercosul (Argentina e Uruguai) está sobrestimada, pois não conta com outros *players* atuantes no segmento (i.e., as empresas de grande cabotagem do Uruguai e da Argentina), visto que a própria MSC atende a sua demanda de *feeder* a esses países por meio de empresas não listadas pela SG;

vi) Apesar de o serviço de/para Argentina e Uruguai ser de menor representatividade na estrutura de oferta da cabotagem (menos de 10%), estima-se que o fim da reserva de bandeira na navegação do Brasil para Argentina e Uruguai facilitará a entrada de outros *players* no mercado, dentre eles os próprios armadores internacionais, sendo que alguns destes, inclusive, já começaram a prestar serviços de/para esses destinos;

vii) O BR do Mar é um programa que visa a incentivar a entrada e a expansão do transporte marítimo de cabotagem nacional, mas em que pese as inovações legislativas recentes, há incertezas dos agentes econômicos no tocante às exigências previstas na lei e/ou pendência de regulamentação infralegal (formação de EBNs, requisitos de tripulação brasileira, requisitos de afretamento de embarcações a casco nu etc.) e na possibilidade de afretamento de embarcações a preços e condições que justifiquem a atuação no mercado brasileiro (preços mais altos atualmente em razão da conjuntura econômica). Entretanto, há armadores que esperam a diminuição dessas incertezas legais e que estariam dispostos a entrar no mercado se as condições os permitirem;

³⁴⁷ [acesso restrito ao Cade] TEUs a Aliança (40-50% [acesso restrito ao Cade] da oferta total da Aliança é para cabotagem nacional) e [acesso restrito ao Cade] TEUs a Mercosul (70-80% [acesso restrito ao Cade] da oferta total da Mercosul é para cabotagem nacional).

³⁴⁸ Apesar das particularidades de medição que consideram a ociosidade a partir de um porto específico de início do serviço, mas que pode não representar adequadamente a ociosidade em relação aos portos intermediários do serviço; além de que a capacidade ociosa de mercado é uma *proxy* geral, e não leva em consideração a demanda dos embarcadores/armadores por rota/destino do serviço vis-à-vis os serviços que apresentam ociosidade.

³⁴⁹ Soma das demandas das empresas Cosco, Evergreen, Hapag-Lloyd e Zim, em 2020 (Tabela 13).

viii) Embora não testado no teste de mercado, deve-se considerar que há muitas outras empresas de cabotagem atuando com transporte de outros tipos de mercadorias, com estrutura legal, operacional e *know-how* já consolidados no mercado brasileiro, que poderiam se tornar possíveis entrantes no mercado de cabotagem de contêineres, seja em razão das facilitações/incentivos trazidos pelo BR do Mar para expansão da frota, seja em razão de aproveitar uma oportunidade de mercado caso haja incentivos econômicos (atividade econômica rentável, demanda reprimida na cabotagem de contêineres, oportunidade de abraçar uma parcela de clientes no mercado, ganhos de eficiência com outras atividades verticalizadas etc.);

ix) Não parece haver incentivo e/ou racionalidade econômica de fechamento de mercado, pela MSC, no pós-Operação, tendo em vista que ambas as estratégias consideradas pelo grupo suíço previamente à entrada da empresa no mercado de cabotagem - aquisição da Log-In ou projeto *greenfield* - consideravam não apenas suprir demanda cativa do grupo, mas também prestar serviços a terceiros: a primeira considerando o portfólio de clientes já existente e, a segunda, a possibilidade de crescimento orgânico;

x) A Log-In recentemente realizou a aquisição de outros dois navios porta-contêineres, cada qual com capacidade de 3.158 TEUs e com previsão de entrega em dezembro de 2023 e maio de 2024, e esta aquisição adicionará ao atual portfólio da empresa (7 navios na frota, com capacidade atual de carga nominal de 18.050 TEUs) mais 6.316 TEUs, aumentando a sua capacidade nominal atual em 34,9%. Além disso, a própria MSC vem expandindo sua frota para atuação global.

520. Tendo todo o disposto, entende-se haver elementos capazes de mitigar riscos de fechamento de mercado, pela MSC, em relação ao provimento de serviços de cabotagem a outros agentes econômicos (armadores e embarcadores).

521. Da mesma forma, a Operação não tem o condão de privar as demais empresas de cabotagem – Mercosul e Aliança – de acesso a clientes (fechamento de acesso a clientes), pois essas empresas de cabotagem terão diversos armadores e embarcadores para prestar seus serviços, na hipótese a MSC desviar sua demanda integralmente para a Log-In.

522. A presente integração vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres (longo curso) e a navegação de cabotagem, portanto, não suscita preocupações concorrenciais.

8.3. Relação vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres e a navegação de cabotagem/*feeder* e os serviços portuários

8.3.1. Considerações iniciais

523. Os serviços de terminais de contêineres consistem em serviços prestados por operadores portuários, incluindo movimentação de cargas e armazenamento de cargas aguardando desembaraço aduaneiro.

524. Conforme visto na definição de mercado relevante, o serviço verticalmente relacionado com a navegação de longo curso (transporte marítimo regular de contêineres) e com a navegação de cabotagem é o serviço portuário de movimentação de cargas containerizadas, consubstanciado: i) na movimentação vertical do convés ou porão do navio ao seu costado, e vice-versa (operação de carga e descarga dos navios), e ii) na movimentação horizontal ao local de armazenagem (movimentação em terra do costado do navio ao local de armazenagem, e vice-versa)³⁵⁰.

525. Assim, a Operação resulta em integrações verticais entre:

- i) Os serviços de transporte marítimo regular de contêineres (MSC) e os serviços portuários (movimentação de carga containerizada) do Terminal de Vila Velha – TVV (Log-In);
- ii) Os serviços de navegação de cabotagem (Log-In) e os serviços portuários (movimentação de carga containerizada) nos terminais Portonave (SC), Multi-Rio (RJ) e BTP Santos (SP), todos com participação do Grupo MSC.

526. Antes de se adentrar especificamente nas integrações verticais que envolvem os terminais portuários, cabe fazer um panorama geral do setor que abrange esses serviços a nível nacional.

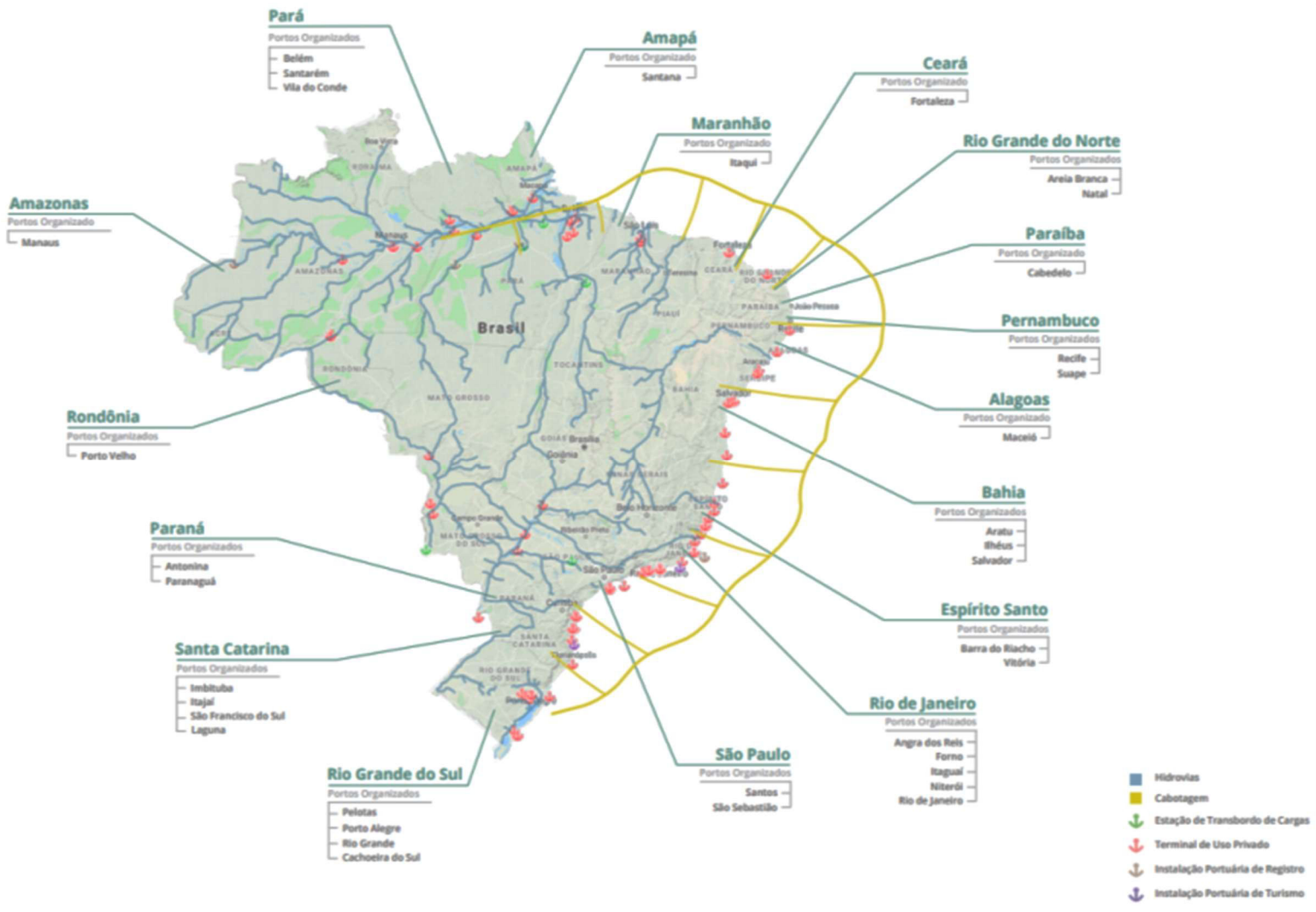
8.3.2. Panorama geral do setor de serviços portuários em terminais de contêineres

527. Como visto na definição de mercado relevante, o Cade considera a abrangência geográfica do mercado de movimentação de cargas, normalmente, como restrita ao porto sob análise (concorrência intraporto), ou, em alguns casos, a depender das distâncias entre os portos e das estruturas logísticas de acesso, uma área um pouco mais abrangente (parte do território estadual ou todo o estado – concorrência interporto).

³⁵⁰ As atividades de serviços portuários de movimentação de cargas containerizadas são privativas do operador portuário. Já as atividades de serviços portuários de armazenagem alfandegada de cargas podem ser prestadas tanto pelo operador portuário quanto por terceiros, na área do porto ou retroporto, e, conforme visto na definição de mercado relevante, a SG entende que não há relação vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres e serviços portuários de armazenagem alfandegada de cargas.

528. A figura abaixo apresenta um mapa que ilustra os principais portos organizados que contêm terminais de contêineres no Brasil:

Figura 10 - Portos organizados e terminais de contêineres no Brasil



Fonte: Antaq.

529. Não se cogita um mercado geográfico nacional, mas a tabela abaixo traz os terminais de contêineres existentes em todo o território nacional vis-à-vis os operadores portuários que os administram, para que se tenha um olhar ampliado (nacional e regional) sob quais portos, e em quais regiões de influência, estão sob controle de um mesmo grupo econômico (em cinza claro estão demarcados os terminais portuários do Grupo MSC no cenário pós-Operação):

Tabela 22 - Serviços de terminais portuários de contêineres: operadores, grupos econômicos, capacidades (em TEUs) e participações de mercado, âmbito nacional (Ano 2020) – Elaboração SG, com dados da Antaq

Terminal de contêineres do Brasil: operadores, grupos econômicos, TEUs e unidades de contêineres movimentados, ano 2020 - Elaboração SG, com dados da Antaq								
Porto	Terminal	UF	Município	Grupo Econômico	TEUs movimentados	Market share nacional (TEUs)	Unidades de contêineres movimentadas	Market share nacional (unidade de contêiner)
Porto de Santos (Complexo)	BTP	SP	Santos	TIL (MSC) e APM Terminals (Maersk)	1.062.060	10,00%	1.068.419	16,56%
Porto de Santos (Complexo)	Tecon Santos	SP	Guarujá	Santos Brasil	1.467.778	13,82%	908.359	14,08%
Porto de Paranaguá	TCP	PR	Paranaguá	CM Port (china)	925.157	8,71%	517.611	8,02%
Porto de Santos (Complexo)	DP World	SP	Guarujá	DP World (Dubai)	811.563	7,64%	488.778	7,57%
Complexo de Itajaí	Portonave	SC	Navegantes	TIL (MSC)	846.951	7,97%	473.304	7,33%
Complexo de São Francisco do Sul	Itapoá	SC	Itapoá	APM Terminals (Maersk) e Porto Invest	712.646	6,71%	410.973	6,37%
Porto de Rio Grande	Tecon Rio Grande	RS	Rio Grande	Wilson Sons	656.633	6,18%	393.296	6,09%
Complexo de Manaus	Porto Chibatão	AM	Manaus	Chibatão Navegação e Comércio Ltda.	582.489	5,48%	318.120	4,93%
Complexo de Itajaí	APM Terminals Itajaí	SC	Itajaí	APM Terminals (Maersk)	537.244	5,06%	294.746	4,57%
Porto de Suape	Tecon Suape	PE	Suape	ICTSI	484.171	4,56%	286.615	4,44%
Porto do Rio de Janeiro	Multi-Rio	RJ	Rio de Janeiro	TIL (MSC) e Multiterminais	199.383	1,88%	141.644	2,19%
Porto do Rio de Janeiro	ICTSI Rio	RJ	Rio de Janeiro	ICTSI	177.666	1,67%	117.055	1,81%
Complexo Portuário de Pecém	Terminal Portuário de Pecém	CE	Pecém	APM Terminals (Maersk)	375.139	3,53%	226.900	3,52%
Porto de Salvador	Tecon Salvador	BA	Salvador	Wilson Sons	327.529	3,08%	203.268	3,15%
Porto de Vitória	TVV	ES	Vila velha	Log-In	222.198	2,09%	175.003	2,71%
Porto de Itaguaí	Sapetiba Tecon	RJ	Itaguaí	CSN	224.837	2,12%	129.939	2,01%
Porto de Vila do Conde	Tecon Vila do Conde	PA	Vila do Conde	Santos Brasil	111.489	1,05%	72.408	1,12%
Complexo de Manaus	Super Terminais Com. e Ind.	AM	Manaus	Super Terminais Comércio e Indústria	113.149	1,07%	64.530	1,00%
Porto de Imbituba	Tecon Imbituba	SC	Imbituba	Santos Brasil	51.814	0,49%	41.265	0,64%
Porto de Fortaleza	Cais Público	CE	Fortaleza	Operadores Independentes	47.873	0,45%	30.158	0,47%
Porto de Natal	Cais Público	RN	Natal	Operadores Independentes	47.218	0,44%	24.171	0,37%
Porto de Itaqui	Cais Público	MA	Itaqui	Operadores Independentes	10.954	0,10%	7.328	0,11%
Outros*					625.028	5,88%	59.373	0,92%
Total					10.620.979	100,00%	6.453.263	100,00%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do Painel Interativo da Antaq³⁵¹.

* Outros: outros Portos/Terminais de contêineres em Porto Velho, Manaus, Porto Alegre etc.

530. Dentre os armadores internacionais, apenas Maersk e MSC estão verticalizadas com terminais portuários de contêineres.

531. Em nível nacional, no cenário pós-operação, o Grupo MSC terá participação acionária/controladora em terminais de contêineres que movimentaram o equivalente a 21,94% de TEUs e 28,80% de unidades de contêineres nos portos brasileiros (dados de 2020).

532. Já a Maersk tem participação acionária/controladora em terminais de contêineres que movimentaram o equivalente a 25,30% de TEUs e 31,01% de unidades de contêineres nos portos brasileiros (dados de 2020)³⁵².

533. Em um cenário em que se considera de forma conjunta as empresas que fazem parte da Aliança Global 2M (MSC e Maersk), em termos de participação acionária

³⁵¹ Dados de movimentação de contêineres (cheios e vazios) em 2020, Painel Interativo da Antaq disponível em <http://ea.antag.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=painel%5Cantag%20-%20anu%C3%A1rio%202014%20-%20v0.9.3.gvw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymous=true>, acesso em 30/04/2022.

³⁵² Anota-se que o BTP Santos entrou na contagem individual tanto da MSC quanto da Maersk, pois ambas são acionistas do terminal.

em terminais portuários brasileiros, MSC e Maersk respondem, juntas, por 37,24% de TEUs e 43,25% de unidades de contêineres movimentados nos portos brasileiros (dados de 2020)³⁵³.

534. Por fim, outros grupos econômicos que detêm mais de um terminal de contêineres no Brasil são ICTSI, Santos Brasil e Wilson Sons, denominados terminais independentes, ou terminais “bandeira branca”, por não fazerem parte de grupo econômico do armador. Tais empresas/operadores portuários representam terminais que movimentaram nos portos brasileiros (ano 2020), em TEUs e unidades de contêineres, o equivalente a, respectivamente: 6,23% e 6,26% (ICTSI); 15,36% e 15,84% (Santos Brasil); e 9,27% e 9,24% (Wilson Sons).

535. Em nível regional, na região Sudeste, os terminais portuários do Grupo MSC (considerado o cenário pós-Operação) representaram 35,62% dos TEUs e 45,72% das unidades de contêineres movimentados na região; e os terminais portuários do Grupo Maersk representaram 25,50% dos TEUs e 35,27% das unidades de contêineres movimentados na região.

536. Já na região Sul, o terminal portuário do Grupo MSC (Portonave, em Navegantes/SC) representou 22,70% dos TEUs e 22,21% das unidades de contêineres movimentadas na região; e os terminais do Grupo Maersk (APMT Itajaí e Itapoá, ambos em Santa Catarina) representaram 33,51% em TEUs e 33,11% em unidades de contêineres movimentados na região.

537. Entretanto, em um cenário em que se consideram os terminais da MSC e da Maersk de forma conjunta em Santa Catarina, por conta de possíveis efeitos da Aliança 2M, estas controlam os terminais responsáveis por 97,59% dos TEUs e 96,62% das unidades de contêineres movimentadas no estado, uma vez que apenas o terminal de contêineres do Porto de Imbituba não faz parte do grupo econômico dessas armadoras (bem como o terminal de contêineres de São Francisco do Sul, o qual não recebe linhas de navegação desde 2016³⁵⁴).

538. A tabela abaixo resume as relevâncias nacionais e regionais dos terminais portuários tanto do Grupo MSC (considerado o cenário pós-Operação) quanto do Grupo Maersk³⁵⁵ (armadores verticalizados a terminais de contêineres):

³⁵³ Soma de todas as participações de terminais em que ambas tenham participação acionária (não é a soma direta das relevâncias, em nível nacional, dos terminais da MSC e da Maersk para evitar a dupla contagem do Terminal BTP Santos).

³⁵⁴ No AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), a SG mencionou que “em resposta a ofício, a concorrente TESC [Terminal Santa Catarina S.A.] (operadora de terminal do porto de São Francisco do Sul), informou que a última linha de navegação de contêineres operadas neste porto foi em março de 2016. No entanto, a empresa continua ofertando comercialmente a operação portuária de contêineres com expectativas de retomada das atividades nos próximos anos.” (SEI 0390021).

³⁵⁵ A Maersk também detém participação acionária no APMT Pecém (além dos terminais no sul e sudeste).

Tabela 23 - Serviços de terminais portuários de contêineres: relevância dos terminais portuários dos grupos MSC e Maersk – dimensões nacional e regional (2020) – Elaboração SG, com dados da Antaq

Relevância nacional e regional dos terminais portuários dos grupos MSC e Maersk - Elaboração SG		
Terminais do Grupo MSC	Market share (TEUs)	Market share (unidade de contêiner)
Nacional	21,94%	28,80%
Sudeste	35,62%	45,72%
Sul	22,70%	22,21%
Terminais do Grupo Maersk	Market share (TEUs)	Market share (unidade de contêiner)
Nacional	25,30%	31,01%
Sudeste	25,50%	35,27%
Sul	33,51%	33,11%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da Antaq.

539. Feita esta breve fotografia sobre os terminais portuários e suas vinculações a armadores, passa-se à análise das integrações verticais entre as atividades de transporte de longo curso e cabotagem (clientes na movimentação portuária de contêineres) e os terminais portuários da MSC e da Log-In.

8.3.3. Relação vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres e os serviços portuários no TVV

8.3.3.1. Considerações iniciais

540. Como visto por ocasião da análise da sobreposição horizontal, o TVV é o único terminal de contêineres do estado do Espírito Santo. Além de contêineres, o TVV movimenta produtos siderúrgicos e projetos diversos, que incluem máquinas, equipamentos, escavadeira, maquinário para indústria de mineração, blocos em pedra, granito, graneis em geral, fertilizantes, veículos, iates, lanchas, dentre outros (carga geral, carga Ro-Ro, granel, de projeto etc.).

541. Há dois armadores de longo curso (CMA e Grimaldi) que possuem serviços diretos no TVV, mas parte expressiva dos armadores internacionais, tendo em vista as restrições operacionais de acesso ao terminal, só acessa o TVV indiretamente, por meio dos únicos dois serviços de cabotagem/*feeder* de/para o TVV existentes – SSF (Feeder MSC) e SSR (Feeder Log-In)³⁵⁶ -, ambos prestados pela Log-In (única empresa de cabotagem que presta serviços no TVV).

542. Com a Operação, o TVV e os serviços de cabotagem da Log-In passarão a fazer parte do Grupo econômico da MSC, a qual poderia, em tese, ter incentivos de

³⁵⁶ Serviço Shuttle Feeder (SSF, ou Feeder MSC, que é cativo à MSC e opera entre o Rio de Janeiro e Vitória) e Serviço Shuttle Rio (SSR, ou SSR Log-In, que é linha aberta a qualquer armador/embarcador e opera entre São Paulo, Rio de Janeiro e Vitória

fechamento de mercado: i) tanto do terminal TVV, diretamente, privando outros armadores de serviços portuários no terminal (“fechamento direto”); ii) quanto indiretamente, por meio da cessação dos únicos serviços de *feeder* da Log-In que acessam o terminal, privando, assim, os seus concorrentes (outros armadores), de acessarem o terminal e os clientes cativos da região por meio dos serviços da Log-In (“fechamento indireto”).

543. Por outro lado, a integração vertical entre as atividades do armador MSC e os serviços portuários do TVV poderia privar os terminais portuários concorrentes de acesso a clientes (armadores de longo curso e de cabotagem).

8.3.3.2. *Fechamento de mercado para as demais concorrentes da MSC (longo curso), no tocante ao acesso a serviços portuários do TVV (diretamente e por meio de feeder)*

8.3.3.2.1. Introdução

544. A MSC aponta que o CADE já afastou, recentemente, preocupações concorrenciais relacionadas à possibilidade de fechamento, pela MSC, dos mercados verticalmente relacionados e, também, à capacidade de induzir aumento de custos dos rivais. Segundo informa:

No Voto do Conselheiro Sérgio Costa Ravagnani e em parecer emitido pela SG, a possibilidade de implementar tais condutas foi afastada diante das seguintes razões:

“i. Existência de terminais de contêineres em portos próximos, especialmente nos estados de Santa Catarina e Rio de Janeiro;

ii. Existência de capacidade ociosa nos terminais de contêineres permitiria absorção de desvios de demanda em caso de fechamento de um terminal para companhias rivais;

iii. Não seria economicamente viável para os terminais portuários operar unicamente com cargas da companhia do seu grupo econômico, pois estas não teriam volume suficiente;

iv. Em portos onde o controle societário é compartilhado, o fechamento de mercado para alguns armadores não seria de interesse dos demais sócios, que não operam com transporte marítimo;

Além disso, em outra análise recente, a SG apontou que, durante a instrução, “praticamente todos os clientes consultados pela SG apontaram os fatores preço e tempo de entrega (ou transit time) como os mais relevantes na escolha de fornecedores do serviço de transporte marítimo de cargas. Nesse sentido, é possível inferir que a escolha de terminais portuários menos competitivos em termos de preço, produtividade e infraestrutura pelos armadores poderia reduzir a atratividade de seus serviços para os potenciais clientes.”

545. Dessa forma, ressalta a MSC que não há quaisquer preocupações de fechamento de mercado em relação ao transporte marítimo de contêineres e os serviços de cabotagem, e de terminais portuários oferecido pela Log-In e pela TIL.

546. Entretanto, três das quatro razões apontadas acima não estão aptas a afastar eventual exercício de poder de mercado pela MSC no TVV no pós-Operação, pois: a) não há terminais concorrentes próximos, tendo em vista que o TVV é o único terminal de contêineres do Espírito Santo, e tanto armadores (inclusive a MSC)³⁵⁷ quanto clientes apontaram, majoritariamente, que não há substitutos; b) a existência de capacidade ociosa não se aplica, pois não há terminais que sejam considerados concorrentes efetivos do TVV; c) não há que se falar em controle societário compartilhado do TVV, pois trata-se de subsidiária integral da Log-In, a qual passará, na mesma condição, para o Grupo MSC.

547. O único item que, em tese, poderia afastar eventual preocupação concorrencial da relação vertical longo curso (MSC) e serviços portuários (TVV) é o item “iii”, no sentido de que não seria economicamente viável para o terminal portuário operar unicamente com cargas da companhia do seu grupo econômico, pois estas não teriam volume suficiente.

548. A análise levará em conta, portanto, a existência ou não de incentivos, pelo Grupo MSC, de fechamento de mercado no TVV.

8.3.3.2.2. Análise da SG

549. Conforme informado pelas Requerentes e confirmado no teste de mercado, o Terminal Vila Velha –TVV possui restrições operacionais de acesso ao canal e de manobra (existência de rochas no leito do canal, restrições de calado, da largura da boca do navio, dificuldade de manobra, restrições de giro de maré etc.) que não o permite receber navios de dimensões maiores.

550. Neste sentido, a MSC aduz que a maior parte dos navios de grande porte dos armadores internacionais que atendem a costa brasileira têm comprimento e largura superiores às medidas do TVV, e que, em razão destas restrições, ela própria ³⁵⁸ [acesso restrito ao Cade e à MSC]. Armadores de longo curso que acessam diretamente o TVV – CMA e Grimaldi - o fazem com navios menores.

551. Outros armadores, os quais não operam no TVV por conta de restrições operacionais do canal, acessam o terminal exclusivamente por meio do *feeder* disponibilizado pela Log-In: i) Serviço Shuttle Rio (SSR), serviço regular e semanal entre os portos de Vitória (TVV), Santos (DP World Santos e Tecon Santos) e Rio de Janeiro

³⁵⁷ MSC: “(...) considerando que o TVV não atende os navios de grande porte dos principais armadores do mercado de transporte marítimo regular de contêineres, e que estes acessam o terminal por meio de serviços de feeder, a MSC e a Log-In entendem que a concorrência entre o TVV e os terminais do Estado do Rio de Janeiro é limitada, entre os quais os armadores têm a capacidade de escolha para atracar seus navios.”.

³⁵⁸ Complementa: [acesso restrito ao Cade e à MSC].

(ICTSI Rio e Multi-Rio), aberto a armadores e embarcadores; ii) Serviço Shuttle Feeder (SSF), serviço regular e semanal entre os portos de Vitória (TVV) e Rio de Janeiro (ICTSI Rio e Multi-Rio), prestados pela Log-In ao Grupo MSC.

552. A Log-In é a única empresa de cabotagem/*feeder* que presta serviços no TVV por meio desses dois serviços acima nominados. Segundo a empresa [acesso restrito ao Cade]:

[acesso restrito ao Cade]

553. Armadores (longo curso e cabotagem) e clientes (embarcadores/intermediários) indicam, majoritariamente, que não há terminais substitutos ao TVV, e que a Operação, caso a MSC restrinja o acesso ao TVV, “*poderá restringir, sobremaneira o acesso e livre concorrência ao mercado internacional, não apenas do Espírito Santo, mas a portos que devido à restrições de localização, acesso e calado, são atendidos por Serviço ‘Feeder’*” ([acesso restrito ao Cade]).

554. Aduzem que o TVV atende a clientes especialmente do Espírito Santo e de Minas Gerais, que há incentivos fiscais (especialmente a importadores) aplicáveis apenas quando a carga chega ao Espírito Santo pela via marítima³⁵⁹, e que há riscos de fechamento de mercado e/ou aumento de custos aos outros armadores em razão de a Operação consolidar a atuação de dois terminais com dois armadores verticalmente relacionados³⁶⁰.

555. Segundo esclarece a MSC (SEI 1043987), não há incentivo tributário/fiscal ou de investimento para armadores operando no Estado do Espírito Santo. Já importadores e exportadores têm a possibilidade de acesso a fundos e programas de incentivos, tais como: Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (“FUNDAP”)³⁶¹, INVEST/ES³⁶² e COMPETE/ES³⁶³ (programas de incentivo a produtores e

³⁵⁹ [acesso restrito ao Cade].

³⁶⁰ [acesso restrito ao Cade].

³⁶¹ MSC: “O FUNDAP é um financiamento para apoio a empresas com sede no Espírito Santo e que realizam operações de comércio exterior tributadas com ICMS no Estado do Espírito Santo. Assim, empresas industriais com sede no Espírito Santo que fazem uso de insumo importado também podem se habilitar aos financiamentos FUNDAP, desde que atendidas certas condições básicas”.

³⁶² MSC: “O Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo (Invest-ES), regulado atualmente pela Lei Nº 10.550/2016, e posteriores alterações, é um instrumento de política pública que tem por objetivo contribuir para a expansão, modernização e diversificação dos setores produtivos do Espírito Santo, estimulando a realização de investimentos, a implantação e a utilização de armazéns e infraestruturas logísticas existentes. Também tem como finalidade a renovação tecnológica das estruturas produtivas, a otimização da atividade de importação de mercadorias e bens, e o aumento da competitividade estadual, com ênfase na geração de emprego e renda, e na redução das desigualdades sociais e regionais.”.

³⁶³ MSC: “O Programa de Desenvolvimento e Proteção à Economia do Estado do Espírito Santo (CompeteES), regulado atualmente pelas leis Nº 10.568 e 10.574/2016, e posteriores alterações, é instrumento de política pública eficaz, eficiente e efetivo, que tem por objetivo potencializar a competitividade das sociedades empresárias instaladas no Estado, em relação às similares de outras regiões do País. Assim, a SAS esclarece que o benefício se aplica a qualquer empresa com sede no Espírito Santo que utilize quaisquer terminais portuários do Estado para

indústrias que realizam importação e exportação de produtos). O TVV é o único terminal de contêineres do estado do Espírito Santo, mas, no que concerne ao uso dos benefícios fiscais, argumenta a MSC que o TVV não é o único terminal portuário que opera no Porto de Vitória, havendo inúmeras opções para importadores e exportadores.

556. A CMA informa que os incentivos se consubstanciam em vantagens na alíquota de ICMS de importação no estado, o que pode gerar redução de carga tributária geral, já que outros tributos incluem o ICMS na base de cálculo³⁶⁴.

557. Os principais clientes dos armadores que operam no TVV são, majoritariamente, do Espírito Santo e de Minas Gerais, mas há também clientes do Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Bahia, dentre outros estados³⁶⁵.

558. Os armadores entendem que, se fizer parte da estratégia do Grupo MSC, há possibilidades de que ela opere o terminal de forma monopolística, controlando o mercado da região ([acesso restrito ao Cade]), pois o TVV é a única opção no estado³⁶⁶ e o uso de terminais em outros estados como alternativa ao TVV, além de implicar menor eficiência e custos mais elevados (precariedade do modal rodoviário, despesas extras de deslocamento, seguros, e custos inerentes ao maior tempo de trânsito), imporá aos embarcadores a perda dos benefícios fiscais estaduais (³⁶⁷ [acesso restrito ao Cade]).

559. Segundo [acesso restrito ao Cade]:

[acesso restrito ao Cade]

560. No pós-Operação, o TVV deixará de pertencer a um grupo independente (Log-In) para ingressar no grupo econômico de um armador (MSC), que pode ter interesses diversos do controlador anterior³⁶⁸. É nesse contexto que reside a preocupação dos armadores ouvidos pela SG e que acessam o TVV exclusivamente por meio do *feeder* da Log-In: que a MSC, no pós-Operação, decida descontinuar o serviço de *feeder* da Log-In em direção ao TVV, ou não possibilitar a contratação do serviço portuário pelos armadores internacionais.

561. O fato de o único terminal de contêineres do estado pertencer a um armador de longo curso não parece ser elemento suficiente para ensejar o fechamento

realizar operações de importação e exportação de quaisquer tipos de mercadorias, sejam elas cargas gerais ou transportadas em contêineres."

³⁶⁴ Segundo a empresa, a alíquota interestadual é de 4% ao invés de 17%. "Isso pode gerar redução de carga tributária geral, já que PIS/COFINS e IPI usam o ICMS como base de cálculo. O ICMS sendo reduzido, esses impostos também usufruem de redução. (...)".

³⁶⁵ [acesso restrito ao Cade].

³⁶⁶ [acesso restrito ao Cade].

³⁶⁷ [acesso restrito ao Cade].

³⁶⁸ Isto é, a Log-In, como agente independente e prestadora de serviços de *feeder* para outros armadores, tem todo o interesse em atrair mais serviços de longo curso e de cabotagem para o TVV, pois é a atividade portuária que remunera o terminal; já a MSC poderia, no pós-Operação, ter incentivos para não atender aos armadores no TVV, que são seus concorrentes no transporte marítimo de contêineres (fechamento de mercado), de modo a tornar-se a única provedora de serviços diretos a clientes da região.

de mercado por este armador. Entretanto, havendo também a possibilidade de controle sobre o único modal que atualmente conecta os armadores que não operam no TVV (serviços de cabotagem/*feeder* da Log-In), bem como o acesso a uma clientela cativa do terminal por conta dos incentivos fiscais existentes, poderia haver incentivos para que a MSC, no pós-Operação, criasse dificuldades a seus concorrentes no terminal.

562. Sobre o fechamento de mercado no TVV (fechamento direto, privando armadores de atracação no terminal), a MSC esclarece que, além de não ter a intenção e nem incentivo para o fechamento, questões regulatórias a impediriam de fazê-lo:

(...) A SAS informa que não tem intenção ou incentivo de realizar o fechamento de mercado do TVV e que tal fato não é possível uma vez que os atos de outorga de concessão de áreas nos portos organizados devem observar a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, bem como às regras aplicáveis contidas tanto na Lei 10.233/01 como nas regulamentações que sejam publicadas pela ANTAQ, agência reguladora que fiscalizará se a oferta de serviços contidas nos atos em tela estão sendo atendidos em sua totalidade. São diretrizes do gerenciado da infraestrutura aquaviária a proteção aos interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta dos serviços, bem como assegurar a liberdade de escolha, ambas definidas no art. 11 da Lei nº 10.233/2001. Por sua vez, o art. 3º da Lei n. 12.815/2013 prevê que a exploração dos portos organizados e instalações portuárias devem atender o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do país. Além disso, a Lei nº 14.047/2020 incluiu o inciso V ao art. 3º da Lei n. 12.815/2013, prevendo a garantia de amplo acesso aos portos organizados e instalações portuárias como estímulo à concorrência, além de reprimir quaisquer práticas prejudiciais à competição. Dessa forma, nota-se que a própria legislação portuária fomenta a competitividade, bem como restringe eventuais práticas anticompetitivas. Vale destacar que a operação portuária realizada com infringência das normas legais e regulamentares aplicáveis é hipótese de rescisão do Contrato de Arrendamento nos termos da sua Cláusula Trigésima Segunda, item VII.

(...) Como já informado, a SAS não tem intenção de realizar o fechamento de mercado do TVV e que tal fato não é possível. De qualquer forma, *ad argumentandum tantum*, os clientes do TVV desde já têm a opção de buscar terminais próximos, não de forma alternativa, mas sim paralelamente, como já o fazem mediante uma constante análise de custos, prazo de entrega e outros fatores. A escolha de contratar armadores em outros terminais, e não apenas no Rio de Janeiro, depende de diversas demandas logísticas, das rotas, datas, entre outros. (SEI 1043987)

563. Já em relação ao fechamento indireto (descontinuidade dos serviços de *feeder* da Log-In que atendem a armadores no TVV), a MSC argumenta que: i) eventual descontinuidade do serviço da Log-In abriria mercado para outra empresa prover serviço de *feeder* de/para o TVV; (ii) uma nova concessão para exploração de área portuária poderá movimentar todos os tipos de cargas, inclusive contêineres:

Em relação ao serviço de feeder da Log-in a terceiros, no caso da descontinuidade de/para o TVV, abriria a possibilidade de empresas de

cabotagem, já existentes ou não, passarem a explorar esse serviço/rota. Portanto, conclui-se que demais armadores internacionais continuariam a ter acesso aos clientes da região, através de escalas diretas ou por exploração da cabotagem, apesar não haver qualquer intenção ou incentivo ao fechamento.

(...) Por fim, a SAS informa que em 30 de março de 2022, a Quadra Capital arrematou o leilão de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (“Codesa”). O contrato da Codesa é de 35 (trinta e cinco) anos. O edital do leilão previu a alienação da totalidade das ações detidas pela União no capital social da Codesa e, ato contínuo, a celebração de Contrato de Concessão entre a União e a Codesa para a exploração dos Portos Organizados de Vitória e Barra do Riacho. A Quadra Capital terá o compromisso de investir R\$855 (oitocentos e cinquenta e cinco) milhões durante o prazo do contrato. Nesse sentido, o concessionário terá acesso a aproximadamente 562 mil metros quadrados de área portuária disponível que poderão ser negociadas, imediatamente, junto a exploradores de áreas operacionais, à discricionariedade do Concessionário, para movimentação de todos os tipos de carga, incluindo contêineres.

564. Para se verificar se há possibilidade e probabilidade de fechamento de mercado no TVV – tanto o fechamento direto (de acesso aos serviços portuários para os armadores internacionais que operam no terminal) quanto o indireto (descontinuação dos serviços de *feeder* da Log-In de/para o TVV) – há que se averiguar a demanda da MSC no terminal vis-à-vis a capacidade operativa do TVV.

565. Como visto na análise de sobreposições horizontais, em 2020, a movimentação de contêineres no TVV, em TEUs³⁶⁹, foi de 10-20% [acesso restrito ao Cade] por armadores internacionais (CMA e Grimaldi)³⁷⁰, operando eles próprios os navios, e de 80-90% [acesso restrito ao Cade] por meio do serviço de cabotagem/*feeder* da Log-In, a serviço dos armadores internacionais (*feeder*) e clientes nacionais (cabotagem).

566. A Log-In, única empresa de cabotagem a atuar no TVV, possui dois serviços alimentadores que atendem aos armadores em suas demandas de/para o TVV: Feeder MSC (ou SSF, serviço cativo à MSC, operando entre o Rio de Janeiro e Vitória) e SSR Log-In (ou SSR, linha aberta a qualquer armador/embarcador, operando entre São Paulo, Rio de Janeiro e Vitória).

567. O Feeder MSC³⁷¹ movimentou [acesso restrito ao Cade e à Log-In] TEUs, equivalentes a 40-50% [acesso restrito ao Cade] do total movimentado no TVV em 2020 (volume total de [acesso restrito ao Cade e à Log-In] TEUs).

³⁶⁹ Total de [acesso restrito ao Cade e à Log-In] TEUs movimentados no TVV em 2020.

³⁷⁰ Conforme Tabela 7, o TVV recebe dois serviços de longo curso – da CMA CGM (serviço Brazex) e da Grimaldi -, os quais representaram, em 2020, respectivamente, [acesso restrito ao Cade] e [acesso restrito ao Cade] do total movimentado no TVV em 2020 (juntos, 10-20% [acesso restrito ao Cade]).

³⁷¹ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

568. Já o serviço SSR Log-In, que atende a outros armadores e embarcadores, movimentou, no mesmo ano, [acesso restrito ao Cade e à Log-In] TEUs, equivalentes a 40-50% [acesso restrito ao Cade e à Log-In].

569. A SG reproduz abaixo o conteúdo da Tabela 9, que contém dados de movimentação no TVV fornecidos pela Log-In, para facilitar a visualização dos dados:

Tabela 7 (cópia) - Movimentação de contêineres no TVV (em TEUs), por linha/serviço (longo curso/feeder) – Anos 2016-2020 – Fonte: Log-In [acesso restrito ao Cade e à Log-In]

[acesso restrito ao Cade e à Log-In]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados fornecidos pela Log-In (SEI [acesso restrito ao Cade e à Log-In])

* Segundo a Log-In: [acesso restrito ao Cade e à Log-In]

570. A MSC tem a maior movimentação individual, por armador de longo curso³⁷², no TVV. Depois dela, os seguintes armadores³⁷³ movimentaram cargas no TVV por meio dos serviços de *feeder* da Log-In: ^{374 375} [acesso restrito ao Cade].

571. A tabela abaixo traz os dados de movimentação de contêineres no TVV, segmentada por armador, nos serviços de importação e exportação [acesso restrito ao Cade e à MSC]:

Tabela 24 - Movimentação de contêineres no TVV, por armador (serviços de feeder) – Anos 2016-2020 – Fonte: MSC/Datamar [acesso restrito ao Cade e à MSC]

[acesso restrito ao Cade e à MSC]

Export + Import (carriers by accumulated TEUs Volume) – Port/Terminal: Vitória/TVV (2016-2020)

Fonte: MSC (SEI [acesso restrito ao Cade e à MSC]), com base nos dados da Datamar³⁷⁶.

572. Utilizando-se os dados fornecidos pela Log-In como referência (Tabela 7), note-se que a demanda da MSC para serviços de/para o TVV ([acesso restrito ao Cade e à Log-In] TEUs) é de 40-50% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] do total movimentado pelo TVV no ano 2020 (volume total de [acesso restrito ao Cade e à Log-In] TEUs).

³⁷² A maior participação individual na movimentação do terminal é a Log-In, que opera os dois serviços de *feeder* SSR e SSF, totalizando 80-90% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] do total movimentado no TVV.

³⁷³ Os armadores [acesso restrito ao Cade] não prestam serviços no TVV e nem o acessam por meio de *feeder*.

³⁷⁴ [acesso restrito ao Cade].

³⁷⁵ [acesso restrito ao Cade].

³⁷⁶ Apesar de os dados de movimentação (em TEUs) apresentados pela MSC/Datamar serem divergentes dos dados apresentados pela Log-In (Tabela 7) (como, por exemplo, o total de [acesso restrito ao Cade e à Log-In] TEUs na Tabela 7 e [acesso restrito ao Cade e à MSC] na Tabela 24), as percentagens atribuídas a cada armador são similares, com ligeira diferença nos décimos.

573. Entretanto, a capacidade de movimentação de contêineres no TVV é de 286.000 TEUs/ano, de modo que a demanda da MSC por serviços no terminal representa 30-40% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] da capacidade total do TVV.

574. Além disso, a MSC informa que o TVV possui atualmente um projeto de expansão devido à renovação da concessão da área portuária, e que, em vista dos investimentos a serem realizados, até setembro de 2022 a capacidade de movimentação de contêineres no terminal será ampliada para 350.000 TEUs.

575. Sobre esta expansão, a MSC esclarece que possui apenas as informações públicas a respeito do projeto de expansão, o qual está disponível em fato relevante divulgado pela Log-In³⁷⁷, que informa a renovação da concessão da área portuária até setembro de 2048, por meio do Aditivo ao Contrato de Arrendamento nº 016/98 com a União Federal (Ministério de Infraestrutura – MINFRA). A contrapartida é o compromisso de investimento inicial de R\$ 82,9 milhões (data-base dezembro/2017), para aquisição de novos equipamentos e sistemas para a melhoria da produtividade da operação do sistema de berços, do pátio, aquisição de novos guindastes e empilhadeiras, além de outros R\$ 434 milhões ao longo do prazo da concessão, para assegurar a manutenção, atualização e/ou substituição dos ativos necessários para a realização das atividades portuárias (SEI 1043987).

576. A Log-In complementa que o compromisso prevê investimentos em novos equipamentos (MHC e Reach Stackers) e um retrofit geral dos antigos equipamentos (CATE e Portaineres) a serem realizados até 2023, que a “Fase 1 dos investimentos se encontra concluída (compra dos novos equipamentos) e a Fase 2 em andamento dentro do cronograma”, e que estes “investimentos irão aumentar a produtividade do terminal e consequente aumento de capacidade para 350 mil TEUS quando forem concluídos” (SEI 1043837).

577. A demanda da MSC, face a esta nova capacidade total de movimentação de contêineres, representa 20-30% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] da capacidade do terminal.

578. A tabela abaixo resume os dados da integração vertical entre a demanda atual da MSC em relação a serviços portuários (movimentação de carga containerizada) no TVV [acesso restrito ao Cade e à Log-In]:

³⁷⁷ Fato relevante de 23/09/2020, disponível em https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/6521fb69-8bf4-414a-843d-a0f181c58cfe/8a5b614b-19ef-4024-a96f-f73ce78e33a0_2020.07.22%20-%20fr%20-%20renovacao%20arrendamento%20tvv_pt%20%282%29.pdf, acesso em 02/05/2022.

Tabela 25 - Movimentação de contêineres no TVV versus demanda da MSC, Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Log-In]

Demanda MSC de/para o TVV (Ano 2020) [acesso restrito ao Cade e à Log-In]		
Volume movimentado pela MSC no TVV (TEUs)	[restrito]	% MSC
Volume total movimentado no TVV (TEUs)	[restrito]	40-50%
Capacidade total TVV (TEUs)	[restrito]	30-40%
Capacidade TVV após investimentos (TEUs)	[restrito]	20-30%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da Log-In.

579. Considerando-se a demanda da MSC no TVV, portanto, e a alta capacidade que restaria inocupada caso, por hipótese, a MSC, no pós-Operação, deixasse de atender aos demais armadores e clientes, não parece haver racionalidade econômica em eventual fechamento de mercado no TVV.

580. Além disso, não há que se falar que a MSC não detém maior representatividade no TVV por conta da limitação operacional de acesso ao terminal. Apesar de a armadora contar com um serviço de *feeder* exclusivo ao grupo, prestado pela Log-In de/para o TVV (Feeder MSC), este serviço opera com relevante capacidade ociosa ([acesso restrito ao Cade e à Log-In] no sentido *north bound* e [acesso restrito ao Cade e à Log-In] no sentido *south bound*, conforme pode ser observado na Tabela 21). Deste modo, não seria razoável supor que a demanda da MSC por serviços no TVV aumentaria pelo fato de o terminal vir a fazer parte do grupo.

581. Sob este aspecto, a Operação pode trazer mais eficiência aos serviços de *feeder* de/para o TVV, uma vez que, estando os serviços sob controle da MSC, o espaço ocioso na embarcação que opera o serviço, antes exclusivo, também poderá ser ofertado aos demais *players*, otimizando-se o uso dos *slots* em uma mesma viagem.

582. Assim, conforme informado pela MSC, [acesso restrito ao Cade e à MSC], sendo que [acesso restrito ao Cade e à Log-In]. Esta dependência do TVV em receber contêineres dos clientes e armadores trazidos pela Log-In (ou por outra empresa) não se alterará no pós-Operação.

583. A Grimaldi cita, ainda, que o TVV é um terminal multipropósito (movimenta outros tipos de cargas, além de contêineres), e o fato de a MSC ser um armador especializado em transporte de contêineres poderia servir de incentivos para que a MSC alterasse as funções atuais do TVV, especializando-o exclusivamente na movimentação de contêineres.

584. Sobre o tema, a MSC esclarece que não tem a intenção de alterar as operações de armazenagem e movimentação de cargas do TVV, que, em sua visão, não deteria o poder societário de realizar alteração desta natureza, e que, apesar de contêineres serem as principais cargas movimentadas pelo TVV atualmente, o terminal também opera com diversos outros tipos de cargas (carga geral, siderúrgicos, veículos,

granito em bloco, entre outros) de diversos exportadores e importadores que movimentam o mercado local e para com quem a Log-In possui relações comerciais.

585. Além disso, menciona que o contrato de concessão exige que a característica multipropósito do terminal seja mantida, e que, por ocasião da renovação da concessão, a Log-In se vinculou a fazer, como de fato vem fazendo, investimentos (como a aquisição de equipamentos) que vão melhorar a produtividade da movimentação de outros tipos de cargas, além de contêineres (SEI 1043987).

586. A Log-In confirmou as informações acima mencionadas, e complementou:

Hoje o TVV atende diversos armadores que escalam o porto de Vitória, tais como MAERSK, HAPAG, MSC, CMA, GRIMALDI, EUKOR, COSCO, BBC, SAGA, SAL, etc., caracterizando-se como terminal de bandeira branca. A despeito da aquisição do controle da Log-In pela MSC, não há incentivos para que o TVV deixe de atender a todos os clientes armadores no futuro, e de operar todo o tipo de carga. Importante destacar, por fim, que, na hipótese, aventada apenas por amor ao debate, de que o TVV deixe de atuar com cargas ou geral, existem no Porto de Vitória diversos players que atuam no escoamento de cargas em geral (não-contêinerizadas), atuantes tanto como terminais portuários (com berços próprios) ou como operadores portuários que se utilizam do berço público do porto (administrado pela CODESA), tais como Peiú Sociedade de Propósito Específico SPE S.A. (atuante no ramo de carga geral e granel), Start Navegação Ltda. (Granel) e Liquiport Vila Velha S.A. (Líquidos)⁴, apenas para citar alguns. (SEI 1043837)

587. Em vista das informações prestadas pelas Requerentes e pela ociosidade que remanesceria no terminal se apenas cargas contêinerizadas fossem movimentadas (20-30% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] na capacidade atual e 30-40% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] após expansão da capacidade³⁷⁸), não se vislumbram incentivos de fechamento de mercado no pós-Operação, nem para armadores de contêineres (como a CMA e a Grimaldi) e nem para armadores de outros tipos de cargas.

588. Quanto ao fechamento do TVV por vias indiretas – i.e., a MSC, no pós-Operação, descontinuar para terceiros o serviço de *feeder* da Log-In de/para o TVV, de modo que seus concorrentes (armadores) não encontrem opções de *feeder* que acessem o terminal -, tampouco parece haver racionalidade econômica.

589. Como visto, o TVV está realizando investimentos para expansão da capacidade e modernização dos equipamentos, e a demanda da MSC é baixa face à capacidade total do terminal. E, na hipótese remota de descontinuidade dos únicos serviços de *feeder* existentes, o TVV deixaria de receber a carga dos outros armadores e ficaria com alta capacidade ociosa no terminal, o que poderia, inclusive, impactar as metas de movimentação e desempenho pactuadas com o Poder Concedente (além de

³⁷⁸ Atualmente a demanda de contêineres representa [acesso restrito ao Cade e à Log-In], e a capacidade do TVV, hoje de 286 mil TEUs, em breve será ampliada para 350 mil TEUs, com índices de ocupação de 70-80% e 60-70% [acesso restrito ao Cade e à Log-In], respectivamente.

o terminal deixar de rentabilizar a atividade de operação portuária advinda da Log-In a serviço dos armadores e clientes de cabotagem).

590. Ainda que se cogitasse, por hipótese, no fechamento indireto de acesso ao terminal (suspensão dos serviços da Log-In), outros agentes poderiam ocupar a demanda de mercado que ficaria desassistida: apesar das limitações de acesso ao canal, sabe-se que ao menos CMA e Grimaldi possuem embarcações que trafegam na região sem limitações, além da possibilidade de afretamento de embarcações pelas empresas de cabotagem facilitadas pelo BR do Mar e entrada de armadores de cabotagem de outros segmentos (conforme mencionado na integração vertical entre o longo curso e a cabotagem³⁷⁹).

8.3.3.2.3. Conclusão

591. Assim, apesar de possível, não parece provável o exercício de poder de mercado, pela MSC, no tocante ao fechamento do TVV, direta (fechamento a armadores) ou indiretamente (cessação de serviços da Log-In). Em todo caso, eventual abuso de poder de mercado relativamente ao TVV poderá ser investigado e punido pelo Cade em sede repressão a infração à ordem econômica.

8.3.3.3. *Fechamento de mercado aos demais concorrentes do TVV (terminais portuários) no tocante ao acesso clientes (armadores de longo curso e de cabotagem)*

592. O TVV é o único terminal de contêineres no Espírito Santo. Considerando um cenário mais abrangente já analisado pelo Cade, contudo, poder-se-ia cogitar de eventual fechamento de mercado para os terminais concorrentes da Log-In no mercado geográfico Cluster Leste (que inclui o TVV e os terminais portuários do estado do Rio de Janeiro³⁸⁰) no tocante a acesso a clientes.

593. Como visto por ocasião da análise de sobreposição horizontal, entretanto, na atual conjuntura (restrições operacionais de acesso/manobra) o TVV não se mostra um terminal portuário apto a concorrer pela preferência de atracação dos armadores internacionais (e nacionais) em igualdade de condições com os terminais no Rio de Janeiro. A contestabilidade que o TVV exerce sobre os terminais no Rio de Janeiro, em relação à navegação de longo curso, só existe para os serviços que utilizem embarcações que podem ser manobradas indistintamente no Porto de Vitória e nos Portos do Rio de Janeiro, o que não é o caso da grande maioria dos navios hoje operados pelos armadores nacionais e internacionais na costa brasileira.

³⁷⁹ Empresas que já são EBNs e que, com os incentivos corretos (atividade econômica rentável, demanda reprimida na cabotagem de contêineres, oportunidade de abraçar uma parcela de clientes no mercado, ganhos de eficiência com outras atividades verticalizadas etc.), poderiam ser possíveis entrantes no mercado de cabotagem de contêineres nacional (hipótese não testada no teste de mercado).

³⁸⁰ Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ), ICTSI Rio (Rio de Janeiro/RJ) e Sepetiba Tecon (Itaguaí/RJ).

594. Em razão dessas restrições operacionais no TVV, poucos navios de longo curso têm paradas programadas no terminal. Por outro lado, serviços de cabotagem/*feeder* representaram 80-90% [acesso restrito ao Cade] do total movimentado no TVV (em 2020). Neste volume estão incluídas as cargas tanto da MSC, que não tem serviço próprio ao TVV, quanto de outros armadores que também contratam a Log-In para acessar o terminal.

595. O TVV, portanto, é majoritariamente dedicado a serviços de cabotagem/*feeder*. E esta preferência se explica pelo fato de o terminal não comportar a entrada de navios de maior porte, que são comumente utilizados por embarcadores internacionais para o transporte de carga transoceânica.

596. Deste modo, em relação às operações de longo curso, a Operação não tem o condão de alterar de forma significativa as opções de atracação para grandes armadores: o TVV não era, e continuará não sendo³⁸¹, uma opção viável de rotação para os serviços de longo curso que operam embarcações de maior dimensão.

597. Assim, não há que se falar em eventual operação própria, pela MSC, de seus navios de longo curso no TVV, de modo a privar os demais terminais portuários na região do Cluster Leste no acesso a clientes. A MSC atualmente não faz rotação de seus serviços no TVV por conta das restrições operacionais de acesso ao terminal e, no pós-Operação, continuará acessando o terminal por outros meios (*feeder*) que não o serviço próprio.

598. Quanto à eventual alteração dos serviços da Log-In para o terminal próprio da MSC no Rio de Janeiro (Multi-Rio), esta relação vertical será analisada em tópico próprio.

599. Não há, portanto, preocupações concorrenciais relativas ao fechamento de mercado a montante (privação de acesso a clientes) decorrentes desta integração vertical.

8.3.3.4. Conclusão sobre a integração vertical (longo curso e TVV)

600. Com a Operação, o TVV e os serviços de cabotagem da Log-In passarão a fazer parte do Grupo econômico da MSC, a qual poderia, em tese, ter incentivos de fechamento de mercado: i) tanto do terminal TVV, diretamente, privando outros armadores de serviços portuários no terminal; ii) quanto indiretamente, por meio da cessação dos únicos serviços de *feeder* da Log-In que acessam o terminal, privando, assim, os seus concorrentes (outros armadores), de acessarem o terminal e os clientes cativos da região por meio dos serviços da Log-In.

601. Parte expressiva (80-90% [acesso restrito ao Cade e à Log-In]) dos contêineres movimentados no TVV chegam ao terminal por meio dos serviços de *feeder*

³⁸¹ Mantido o *status quo* atual da restrição operacional de acesso e manobra no canal que dá acesso ao TVV.

da Log-In. Assim, há uma dependência recíproca: armadores dependem da Log-in para acessar o TVV, e o TVV depende dessas cargas para rentabilizar a sua operação portuária.

602. Em vista disso, a SG entende que, face à atual demanda da MSC por serviços do TVV (40-50% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] sobre o total movimentado em 2020, 30-40% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] sobre a capacidade total do terminal, e 20-30% [acesso restrito ao Cade e à Log-In] sobre a capacidade do TVV após investimentos de expansão), não há racionalidade econômica no fechamento de mercado nem pela via direta (fechamento de mercado para outros armadores de contêineres ou de outros tipos de cargas) e nem pela via indireta (cessação dos serviços de *feeder* da Log-In de/para o TVV).

603. Por outro lado, a integração vertical entre as atividades do armador MSC e os serviços portuários do TVV poderia privar os terminais portuários concorrentes da região denominada Cluster Leste de acesso a clientes (armadores de longo curso e de cabotagem).

604. Em razão das restrições operacionais no TVV, poucos navios de longo curso têm paradas programadas no terminal. Por outro lado, serviços de cabotagem/*feeder* representaram 80-90% [acesso restrito ao Cade] do total movimentado no TVV (em 2020). Em relação às operações de longo curso, portanto, a Operação não tem o condão de alterar de forma significativa as opções de atracação para grandes armadores: o TVV não era, e continuará não sendo, uma opção viável de rotação para os serviços de longo curso que operam embarcações de maior dimensão, dentre eles a MSC.

605. Assim, não há que se falar em privação dos demais terminais portuários na região do Cluster Leste no acesso a clientes: a MSC atualmente não faz rotação de seus serviços no TVV por conta das restrições operacionais de acesso ao terminal e, no pós-Operação, continuará acessando o terminal por outros meios (*feeder*) que não o serviço próprio³⁸².

8.3.4. Relação vertical entre a navegação de cabotagem e os terminais portuários integrados do Grupo MSC (Multi-Rio, Portonave e BTP Santos)

8.3.4.1. Considerações iniciais

606. A Operação resulta em potencial integração vertical entre os serviços de cabotagem da Log-In com os terminais portuários operados pela TIL/MSC, a saber: Multi-Rio (RJ), Portonave (SC) e BTP-Santos (SP).

³⁸² Mantidas as condições atuais de restrições operacionais que inviabilizam a atracação de embarcações maiores de longo curso no TVV.

607. Segundo a MSC, essa potencial integração vertical não suscita preocupações concorrenciais, considerando que (i) terminais portuários possuem influência bastante limitada ou nenhuma na decisão dos consumidores finais, que contratam os serviços de cabotagem com base nos serviços prestados pelas companhias marítimas e suas respectivas agendas e rotas; (ii) os clientes de ambos os mercados são usualmente empresas de grande porte e bem estabelecidas, que possuem elevado poder de barganha; e (iii) os terminais portuários detidos pela TIL são operados em conjunto com outras empresas, por meio de *joint ventures*, ou seja, o Grupo MSC não seria capaz de exercer quaisquer condutas de mercado excludentes a concorrentes da Log-In.

608. A MSC aponta que o Cade já afastou, recentemente, preocupações concorrenciais relacionadas à possibilidade de fechamento, pela MSC, dos mercados verticalmente relacionados e, também, à capacidade de induzir aumento de custos dos rivais³⁸³, e que não há quaisquer preocupações de fechamento de mercado em relação ao transporte marítimo de contêineres e os serviços de cabotagem e terminais portuários do grupo.

609. Atualmente, como se verá em seguida, com exceção dos serviços de *feeder* de/para Vitória, todos os serviços da Log-In atuam nos terminais concorrentes aos operados pela MSC nas áreas geográficas de Santos/SP, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

610. Existe uma grande probabilidade de que os serviços da Log-In passarão a ter como terminais de atracação os terminais próprios da MSC, tendo em vista que conforme informado no teste de mercado, é o armador de longo curso quem escolhe os terminais de rotação do serviço de cabotagem da empresa do grupo econômico, fazendo-os coincidir com os terminais de rotação do serviço de longo curso.

611. Assim, em concordância com as definições de mercado relevante, esta SG optou por analisar a concorrência no mercado de movimentação de carga containerizada a partir de três cenários geográficos independentes: (i) entre os portos do estado do Rio de Janeiro (terminais no município do Rio de Janeiro e em Itaguaí); (ii)

³⁸³ MSC: “No Voto do Conselheiro Sérgio Costa Ravagnani e em parecer emitido pela SG, a possibilidade de implementar tais condutas foi afastada diante das seguintes razões: ‘i. Existência de terminais de contêineres em portos próximos, especialmente nos estados de Santa Catarina e Rio de Janeiro; ii. Existência de capacidade ociosa nos terminais de contêineres permitiria absorção de desvios de demanda em caso de fechamento de um terminal para companhias rivais; iii. Não seria economicamente viável para os terminais portuários operar unicamente com cargas da companhia do seu grupo econômico, pois estas não teriam volume suficiente; iv. Em portos onde o controle societário é compartilhado, o fechamento de mercado para alguns armadores não seria de interesse dos demais sócios, que não operam com transporte marítimo’. Além disso, em outra análise recente, a SG apontou que, durante a instrução, ‘praticamente todos os clientes consultados pela SG apontaram os fatores preço e tempo de entrega (ou transit time) como os mais relevantes na escolha de fornecedores do serviço de transporte marítimo de cargas. Nesse sentido, é possível inferir que a escolha de terminais portuários menos competitivos em termos de preço, produtividade e infraestrutura pelos armadores poderia reduzir a atratividade de seus serviços para os potenciais clientes.’”.

entre os operadores no Complexo Portuário de Santos, situado em São Paulo; (iii) entre os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, situados no estado de Santa Catarina (cenário-base), tecendo considerações sobre outros terminais próximos, quando pertinentes.

612. Antes de se adentrar especificamente em cada um dos mercados geográficos relevantes, convém tecer algumas considerações colhidas no teste de mercado sobre as características do serviço de transbordo nos terminais portuários, escolhas dos portos de rotação, concentração da demanda de transbordo por questões logísticas, de custos e de *transit time*, e desenho de possíveis cenários no pós-Operação.

8.3.4.2. *Serviços de cabotagem/feeder versus terminais portuários de transbordo*

8.3.4.2.1. Escolha dos portos de rotação dos serviços de cabotagem

613. Como visto, os serviços de cabotagem podem ser contratados pelos clientes (embarcadores/intermediários) ou pelos armadores internacionais (serviço de *feeder*).

614. Do ponto de vista do embarcador (cliente), não há escolha entre o porto e/ou terminais de paragem. É a empresa de cabotagem quem escolhe os terminais portuários que estarão na rotação dos serviços ofertados, e cabe aos clientes escolher, dentre um ou mais portos próximos em que os serviços são prestados, aquele que melhor se adequa às suas necessidades logísticas.

615. Segundo os agentes ouvidos no teste de mercado, é o armador de longo curso quem define os portos e terminais de serviço da empresa de cabotagem verticalizada:

Antes de mais nada, é importante esclarecer que, em princípio, a contratação de serviços de cabotagem é realizada pelo dono da carga, ao passo que o serviço de feeder é contratado diretamente pelo armador. Por mais que isso pudesse levar a crer que o armador tem menor influência sobre a seleção da empresa de cabotagem, fato é que a escolha do terminal para desembarque/embarque dos contêineres em serviços de longo curso (a qual recai sobre o armador) é determinante para a escolha da empresa de cabotagem atuante em tal terminal. Por conseguinte, armadores que estejam verticalmente integrados com terminais influenciam significativamente na escolha da empresa de cabotagem. ([acesso restrito ao Cade])

Usualmente, a escolha dos terminais para a realização dos serviços de cabotagem/feeder ocorre de acordo com as conexões nos navios de longo curso e conforme acordos existentes entre os armadores para estes serviços. As empresas de cabotagem Aliança Navegação e Mercosul Lines, por exemplo, pertencem a armadores de longo curso. Desta forma, nos portos onde há mais de um terminal, os navios de cabotagem destes armadores, em geral, são planejados para operar nos mesmos terminais onde operam os navios de rotas internacionais, para que possam ser utilizados nos transbordos de carga de longo curso. É provável que os navios

da Log-In seguirão a mesma premissa a partir da "Operação", conectando preferencialmente com os navios de longo curso da MSC. ([acesso restrito ao Cade])

616. No caso do mercado brasileiro, são três empresas de cabotagem de contêineres atuantes, sendo que duas delas – Aliança e Mercosul – já fazem parte do grupo econômico de um armador internacional (Maersk e CMA, respectivamente).

617. O armador de longo curso, portanto, escolhe os terminais portuários da empresa de cabotagem de modo a “casar” com suas necessidades de *feeder* nos serviços de longo curso³⁸⁴. Nos mesmos termos, explica [acesso restrito ao Cade] que a escolha da empresa de cabotagem é fortemente determinada por onde o armador de longo curso realiza a sua carga e descarga, especialmente aqueles que são verticalmente integrados com terminais portuários que farão a operação de longo curso:

[acesso restrito ao Cade]

618. Assim, Maersk e CMA possuem suas empresas de cabotagem/*feeder* atuando nos mesmos portos em que seus serviços de longo curso (ao menos em alguns desses portos), e alguns desses terminais concentram a maior parte da movimentação de transbordo do armador verticalizado (podendo atuar como *hub ports*, em especial se o terminal também fizer parte do grupo econômico)³⁸⁵. Conforme informado pela CMA, [acesso restrito ao Cade]. Os principais portos de transbordo da CMA³⁸⁶ são: ³⁸⁷ ³⁸⁸ [acesso restrito ao Cade]. Tais terminais são os mesmos em que as principais linhas de longo curso da empresa fazem paradas.

619. No caso da Maersk, a empresa informou que possui cabotagem como parte das atividades de seu grupo econômico há muito tempo, já que, antes da aquisição da Aliança tais serviços eram prestados pela marca Mercosul, e que não existe atualmente um único *hub* a partir do qual as cargas internacionais são movimentadas. Entretanto, pode-se observar nos dados fornecidos pela empresa quanto aos principais portos de transbordo³⁸⁹, que ³⁹⁰ [acesso restrito ao Cade].

620. Como é possível notar, salvo ³⁹¹ ³⁹² [acesso restrito ao Cade].

³⁸⁴ “(...) várias opções são oferecidas no mercado. Cada linha de navegação que controla uma cabotagem ou empresa alimentadora escolhe seu terminal mais conveniente para operar” (Cosco).

³⁸⁵ [acesso restrito ao Cade].

³⁸⁶ [acesso restrito ao Cade].

³⁸⁷ [acesso restrito ao Cade].

³⁸⁸ [acesso restrito ao Cade].

³⁸⁹ [acesso restrito ao Cade].

³⁹⁰ [acesso restrito ao Cade].

³⁹¹ [acesso restrito ao Cade].

³⁹² [acesso restrito ao Cade].

621. Assim, se o armador de longo curso e de cabotagem também for verticalizado com serviços portuários, o terminal de transbordo provavelmente será o terminal próprio, [acesso restrito ao Cade].

622. A possibilidade de concentração das linhas de navegação com os serviços de *feeder* em terminais próprios – *hubs ports* - foi citado por alguns agentes de mercado (concorrentes nos diversos mercados e clientes). Esses agentes indicam que, se tal estratégia for adotada, os terminais de outras hinterlândias portuárias³⁹³ também poderão sofrer impactos, prejudicando-se esses terminais em relação à perda de receita relevante (advindas das linhas de longo curso e de *feeder*), bem como os armadores/clientes em relação à diminuição de opções de transbordo/cabotagem:

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

623. Portanto, além do provável aumento da demanda por *feeder* pela MSC (relação vertical longo curso e *feeder* já analisada), é provável a alteração dos terminais de rotação dos serviços da Log-In para os terminais próprios da MSC (com o consequente remanejamento das cargas e descargas da Log-In), de modo a atender às necessidades de *feeder* do armador de longo curso. Este desvio pode ou não formar os *hub ports*, em que as cargas de transbordo ficam concentradas. Em todo o caso, haverá um aumento na demanda por serviços portuários nos terminais verticalizados da MSC, com a consequente perda de volume pelos terminais que hoje recebem os serviços de cabotagem da Log-In.

8.3.4.2.2. Opções de portos de transbordo e uso de rotas/terminais alternativos

624. Segundo os armadores e clientes consultados pela SG, como visto na integração vertical longo curso e cabotagem, há pouca concorrência entre os três *players* atuantes na navegação de cabotagem (sendo que dois – Log-In e Mercosul - atuam em VSA e ofertam os mesmos serviços). A depender dos portos de atuação, contudo, esta concorrência pode ser ainda menor ou inexistente.

625. Em portos em que há apenas um terminal de contêineres, é comum que mais de uma empresa preste serviços neste mesmo terminal. Segundo [acesso restrito ao Cade]:

Em portos, onde existe somente um terminal de contêiner tal como Itapoá, Rio Grande, Paranaguá³⁹⁴, Vitória, Salvador, Suape, Vila do Conde, todos os

³⁹³ Segundo a Antaq, Hinterlândia (Área de Influência do Porto Organizado) é a região servida por meios ou vias de transporte terrestres, fluviais ou lacustres para onde se destinam os fluxos de cargas decorrentes das operações de descarga de navios e embarcações, no sentido da importação, ou de onde se originam os fluxos de carga para o carregamento de navios e embarcações, destinados ao comércio exterior, exportações, ou a portos nacionais, quando se utiliza da navegação de cabotagem. Disponível em https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/glossario_antaq_marco_2011.pdf, acesso em 21/05/2022.

³⁹⁴ [acesso restrito ao Cade].

armadores de cabotagem mas também de longo curso operam necessariamente no mesmo terminal. Em portos com mais de uma opção a Log-in e a Mercosul operam nos mesmos terminais enquanto Aliança pode operar em outros terminais, como nos casos de Santos ou do Rio de Janeiro. ([acesso restrito ao Cade])

Em tese a atuação de mais de uma empresa de cabotagem amplia a opção de escolha dos armadores para o serviço de feeder. Apesar disso, há uma série de outros fatores que influenciam a concorrência entre as empresas de cabotagem/feeder para além do fato de atuarem no mesmo terminal (ou em terminais que concorram diretamente entre si), tais como o atendimento prestado, soluções logísticas apresentadas e custos envolvidos, regularidade, disponibilidade de equipamento, assiduidade, etc. ([acesso restrito ao Cade])

626. Assim, nos portos de Suape (PE), Salvador (BA), Pecém (CE), Rio Grande (RS), Itapoá (SC) e Manaus (AM)³⁹⁵, as três empresas de cabotagem prestam serviços.

627. Mas não necessariamente isso implica concorrência efetiva entre os *players*. Alguns armadores argumentam que quanto mais empresas no mesmo terminal, maior a oferta de serviços (CMA) e menores os fretes (Evergreen); enquanto outros não vislumbram maior concorrência, em especial porque o espaço ofertado pelas empresas de cabotagem está normalmente aquém da demanda solicitada (Cosco, Hapag-Lloyd), ou devido a outros fatores (como rotas e volume demandado – [acesso restrito ao Cade]).

628. Segundo [acesso restrito ao Cade], não há uma relação causal simples, e necessariamente direta, entre a existência de mais empresas de cabotagem atuando em um mesmo terminal e a maior concorrência entre elas, pois ³⁹⁶ [acesso restrito ao Cade].

629. Já nos portos em que há mais de um terminal portuário, geralmente as empresas de cabotagem atuam em terminais distintos (salvo Log-In e Mercosul, que atuam em VSA e, portanto, no mesmo terminal portuário).

630. Segundo a Aliança/Maersk:

(...) como a navegação de cabotagem exige um certo espaço para armazenagem das cargas, disponibilidade de berços de atracação para os diversos serviços que normalmente têm uma frequência maior que os serviços de navegação de longo curso, e etc., em portos com uma variedade de terminais é usual que empresas de cabotagem acabem por operar em terminais distintos. Exemplo disso é o que atualmente ocorre em Santos, onde a Aliança opera majoritariamente no terminal da Santos Brasil, a Mercosul Line opera no terminal na DPW e a Log-In opera tanto no terminal da Santos Brasil (para feeder) e quanto no DPW (para cargas domésticas).

³⁹⁵ Manaus tem mais de um terminal portuário de contêineres (Manaus Chibatão e Porto Super Terminais), mas as três empresas de cabotagem utilizam os serviços no terminal Manaus Chibatão. A MSC utiliza o Super Terminais, segundo o Grupo Chibatão (SEI 1009428).

³⁹⁶ [acesso restrito ao Cade].

631. Assim, além dos diferentes terminais de serviços no Porto de Santos, conforme esclarecido pela Maersk, no Rio de Janeiro a Log-In/Mercosul (VSA) e a Aliança atuam no Sepetiba Tecon (Itaguaí), e a Log-In (shuttles) atua no Multi-Rio e no ICTSI Rio; no Complexo Portuário de Itajaí/SC, só a Log-In/Mercosul (VSA) atuam no APMT Itajaí.

632. Como regra, se apenas uma empresa de cabotagem atua em determinado terminal portuário, todos os armadores que tenham serviços neste terminal e que por ventura venham a precisar de *feeder*, terão como opção apenas esta única empresa de cabotagem³⁹⁷. Assim, não há concorrência entre diferentes empresas de cabotagem que, em um mesmo porto (como Santos), atuem em diferentes terminais portuários.

633. Tampouco se cogita a hipótese de o armador de longo curso parar em um determinado terminal e deslocar a sua carga para outro terminal a fim operacionalizar o braço de *feeder* da navegação (como alternativa ao *feeder* disponível no terminal de paragem do seu serviço internacional), ainda que tais terminais estejam em área contígua do mesmo berço de porto.

634. Conforme assentado no teste de mercado tanto por armadores quanto por embarcadores, eventual mudança de terminal dentro do mesmo porto, ainda que possível em alguns casos, é inviável e custoso como política permanente de transbordo, pois o armador incorrerá em diversos custos extras – tal como as taxas e custos de manuseio (THC2, *handling*, adicionais etc.)³⁹⁸, custos com descarga de contêineres em caminhões e frete rodoviário entre terminais, *transit time* prolongado³⁹⁹, burocracia e custos extras com processo aduaneiro etc. Assim, a mudança de terminal no mesmo porto, quando possível⁴⁰⁰, só é utilizada de forma esporádica e contingencial (não é viável a longo prazo, em bases regulares)⁴⁰¹.

³⁹⁷ Conforme respondido pelos armadores em resposta à questão 10.2 da 1ª rodada de ofícios. Adiciona [acesso restrito ao Cade].

³⁹⁸ Grimaldi: "(...) entendemos ser possível contratar os serviços de uma empresa de cabotagem que opere em um terminal diferente daquele utilizado pelo armador de longo curso, contudo não sem que haja um impacto nos custos, uma vez que os containers a serem transferidos para outro terminal poderá estar sujeitos ao THC2, custos de manuseio (*handling*, adicionais, transporte rodoviário alfandegado, esse último podendo ainda ter uma importância maior em portos que contam com terminais em mais de uma margem, como o porto de Santos e de Vitória, por exemplo."

³⁹⁹ CMA: "Teoricamente é possível, porém esta opção retiraria qualquer competitividade em função dos custos atrelados a transferência da carga para outro terminal e de um *transit time* prolongado considerando que o processo de DTA (despacho de trânsito aduaneiro por levar em média 15 dias), o que geraria uma preferência para a empresas de longo curso e cabotagem atuando no mesmo terminal. (...) Será necessário solicitar autorização à receita Federal para transferência da carga; contratar o transporte rodoviário da carga, pagar serviços de movimentação e armazenagem em dois terminais distintos, custos de despachante aduaneiros. Quanto à viabilidade econômica desta operação, informamos que não é economicamente viável como também não é eficiente."

⁴⁰⁰ ([acesso restrito ao Cade]).

⁴⁰¹ "Se o descarregamento das cargas em transporte por cabotagem se destina a um determinado terminal, ou se contrata o armador que opera naquele terminal, ou seria necessário fazer remoções dos contêineres para outros terminais via transporte rodoviário, o que aumentaria em excesso o custo ou o tempo, além do risco". ([acesso

635. O Porto mais utilizado por todos os armadores para transbordo é o Porto de Santos, seguido do Rio de Janeiro. Outros portos/hinterlândias comumente utilizadas para transbordo são os portos de Santa Catarina, e, em menor escala, Rio Grande, TCP Paranaguá, Suape, Salvador, Pecém, Manaus, Vitória. Abaixo estão os principais portos e terminais portuários utilizados por cada armador (dados de 2020):

- Transbordos da CMA: [acesso restrito ao Cade], conforme Tabela 26 (adiante neste parecer);
- Transbordos da Maersk: [acesso restrito ao Cade];
- Transbordos da MSC: ⁴⁰² [acesso restrito ao Cade e à MSC];
- Transbordos da Hapag-Lloyd: [acesso restrito ao Cade];
- Transbordos da Zim: ⁴⁰³ [acesso restrito ao Cade];
- Transbordos da Cosco: [acesso restrito ao Cade];
- Transbordos da Evergreen: [acesso restrito ao Cade].

636. À exceção da Maersk e da CMA, que contratam seus transbordos majoritariamente com empresa de cabotagem de seu grupo econômico, os demais armadores contratam exclusivamente/principalmente a Log-In (Tabela 13), majoritariamente a partir dos terminais DP World Santos e Tecon Santos Brasil no Porto de Santos, e ICTSI Rio e Sepetiba Tecon, ambos no Rio de Janeiro. Esses terminais são conhecidos como “bandeira branca”, ou “terminais independentes”, por não fazerem parte do grupo econômico de nenhum armador de longo curso.

637. A SG perguntou aos armadores sobre eventuais ofertantes substitutos, bem como eventual utilização de outros portos para transbordo, caso a Log-In, no pós-Operação, passasse a operar nos terminais verticalizados da MSC. À exceção da Maersk (que poderia prover seu *feeder* – salvo ao porto de Vitória – por meio da Aliança), os demais armadores argumentam que poderão enfrentar problemas na contratação de *feeder* se os atuais terminais portuários em São Paulo e Rio de Janeiro forem descontinuados pela Log-In:

[acesso restrito ao Cade]. “Os armadores atuam em terminais distintos, conforme os seus negócios ou interesses nos serviços de cabotagem. (...) Atualmente essa limitação [sobre a ([acesso restrito ao Cade]). “Se o serviço de cabotagem atracar no mesmo terminal que o serviço de longo curso facilita mas não limita a operação” ([acesso restrito ao Cade]). Sobre a mudança ser possível em terminais contíguos: “Sim, ficam restritas à única empresa que atende a um determinado porto (aqui falamos especificamente de feeder, onde somos usuários). No caso específico do Rio de Janeiro, como existem dois terminais portuários (além da Multi-Rio, o da ICTSI em cais contíguo), e caso haja armadores operando seus serviços internacionais por um dos terminais, e tendo de conectar através de outro (ainda que a única companhia de navegação de cabotagem atue neste outro terminal), seria possível a operação. Quando falamos de portos distintos (com distâncias geográficas distintas), a operação de traslado (que deve ser feito em transporte aduaneiro) se torna mais demorada e mais custosa.” ([acesso restrito ao Cade]).

⁴⁰² [acesso restrito ao Cade e à MSC].

⁴⁰³ [acesso restrito ao Cade].

Teríamos impactos na utilização dos terminais no Rio de Janeiro (Multi Rio e Santos (BTP), ([acesso restrito ao Cade])).

Especificamente, hoje a Login já opera nesses terminais e em alguns outros terminais em Santos também. Quanto à opção de feeder em outras Companhias (Aliança e Mercosul) ambas operam em compartilhamento de espaço com a Login em alguns Serviços, [acesso restrito ao Cade] a Login é a Empresa com custos mais competitivos, mas a oferta de espaço está aquém da demanda, encarecendo o serviço de feeder para portos não diretos, ([acesso restrito ao Cade])).

Note que como nossas cargas de transbordo em via de regra são descarregadas/embarcadas na Dpworld e Santos Brasil S.A., caso haja essa mudança por parte do Grupo MSC, ficaremos sem opções para contratação de feeder, uma vez que a Mercosul e Aliança não dispõe de espaço para nos ofertar. Existe o risco da MSC diminuir (ou zerar) a oferta de espaço para terceiros e utilizar a maioria do espaço para benefício próprio, assim como a Mercosul e a Aliança, encarecendo ou inviabilizando essa modalidade. ([acesso restrito ao Cade]))

Não, pois não seria possível transferir as cargas de um terminal para outro. ([acesso restrito ao Cade])).

638. Sobre o uso de outros terminais portuários (em outras hinterlândias) como elegíveis ao transbordo, opina a Maersk:

(...) Portanto, não importa realmente onde tal carga será descarregada, desde que ela possa, igualmente, chegar ao seu destino final utilizando-se de transporte rodoviário ou ferroviário que seja capaz de atender às necessidades dos clientes. Para cargas de transbordo, a concorrência seria ainda mais ampla, incluindo diversos outros portos localizados no Brasil (a exemplo de Salvador, Suape, Pecém, etc.) e até mesmo fora do Brasil. O porto de Montevideu, por exemplo, é utilizado para o transbordo de cargas que vão para a Patagônia e Paraguai, mas muitos outros portos mais distantes também são substitutos viáveis. Isto porque, em suma, para cargas de transbordo, tudo o que é necessário é que haja dois navios com capacidade disponível e um porto onde eles possam se encontrar. Dependendo da origem e do destino da carga, tal encontro poderia ocorrer, igualmente, em muitas partes do mundo. Portanto, a carga que está sendo transbordada atualmente nos portos localizados no estado do Rio de Janeiro poderia, em tese, ser transbordada em qualquer outro porto no Brasil ou em qualquer outro lugar do mundo.

[acesso restrito ao Cade]

639. Entretanto, a respeito de o armador utilizar outros terminais para transbordo⁴⁰⁴ – de outras hinterlândias (que não São Paulo e Rio de Janeiro) nas quais o

⁴⁰⁴ Como, por exemplo, utilizar outros terminais comumente constantes na rotação dos serviços internacionais, isto é, terminais que já tenham paradas programadas – Rio Grande, Pecém, Suape etc. – para realizar o transbordo de cargas (em vez de Santos e Rio de Janeiro).

serviço de longo curso já tenha parada programada -, a possibilidade e viabilidade econômico-financeira desta opção foi inconclusiva no teste de mercado.

640. Isso porque a escolha do terminal de transbordo, para além de ser viável no quesito preço, depende de alguns aspectos operacionais⁴⁰⁵: janelas de atracação, portos de origem e destino, distância ao porto destino das cargas se há ou não escalas, custos e *lead time*, regularidade de serviços de cabotagem/*feeder* no terminal e *transit time* total, oferta de *slots* disponível a partir daquele porto, *handling* e custos de movimentação e armazenagem, produtividade, *draft* do navio (calado) etc. Segundo os armadores:

A decisão de realizar a escala em terminais específicos depende da configuração de janelas de atracação do serviço de longo curso. Os armadores em parceria (joint) decidem as datas em que os navios escalarão nos portos brasileiros, e essas datas devem ser as janelas (período que o navio tem para atracar no terminal portuário) que há disponibilidade para cada Armador/Serviço. A regularidade e a demanda desse serviço irão determinar os custos operacionais ofertados pelos terminais e esses pela configuração do serviço disponível. Se não temos como descarregar os containers de longo curso, nos terminais onde temos contratos, isso irá aumentar substancialmente os valores de serviços. ([acesso restrito ao Cade])

Com certeza existem diferenças de custos, e isso pode impactar negócios cujo destino final sejam portos que fogem da rotação original do serviço de longo curso, podendo chegar a inviabilizar fretes para certos destinos. Tudo vai depender da oferta de espaço e de local de transbordo disponibilizado pela Login. ([acesso restrito ao Cade])

(...) há diferenças significativas operacionais e financeiras dependendo do porto de transbordo, usualmente sendo Santos o porto onde são transbordadas as cargas para portos regulares eventualmente cancelados. ([acesso restrito ao Cade])

Sim, desde que o referido terminal atenda aos requisitos de janela operacional, produtividade, *draft* do navio (calado) e não afete o *transit time* do serviço. (...) dependendo do porto, a oferta de cabotagem pode ser reduzida. ([acesso restrito ao Cade])

Sim, existem diferenças entre Portos e também entre terminais dentro de um mesmo Porto. Há diferenças operacionais / financeiras entre o transbordo entre terminais do mesmo porto, de um lado, e terminais de portos diferentes, de outro, [acesso restrito ao Cade].

641. A própria Maersk reconhece que, em tese, apesar de ser possível fazer o transbordo em qualquer porto (bastando haver dois navios com capacidade de carga e

⁴⁰⁵ Segundo a DP World Santos: "As cargas transportadas pelo armador podem ser objeto de transbordo em diversos portos, porém não em todos, tendo em vista que existem diferenças operacionais e econômico-financeiras quanto à escolha do terminal. Diferentes portos ou terminais terão custos portuários diferentes, bem como no que diz respeito ao manuseio de carga. Além de tais diferenças, podem ser somadas características físicas, tais como, mas não se limitando a calado permissível, área de armazenagem, localização na costa em relação ao destino final, dentre outros. Tais características influenciarão na determinação da escolha a ser envidada pelo armador."

um terminal em que eles possam se encontrar), há relevantes diferenças operacionais e financeiras quanto à escolha do porto de transbordo que podem afetar a competitividade do armador de longo curso:

[acesso restrito ao Cade]

642. Assim, dadas as características principais desta triangulação entre armador internacional *versus* terminal portuário *versus* empresa de cabotagem, passa-se a olhar mais detidamente alguns possíveis cenários que podem advir da presente Operação.

8.3.4.2.3. Desvio das cargas da Log-In (verticalização com *feeder* do armador) – Cenário 1

643. Como visto, normalmente é o armador de longo curso verticalizado com a empresa de cabotagem quem define onde esta fará a rotação de seus serviços, de modo a “casar” com as necessidades de *feeder* do armador internacional.

644. Atualmente (conforme Quadro 8), apenas 2 serviços de shuttle da Log-In fazem escala no Multi-Rio: o Feeder MSC – SSF (que atende apenas esta empresa) e o Shuttle Rio – SSR (que atende a demanda dos outros armadores). Os serviços SAM e SAS, que atendem, respectivamente, a demanda dos armadores e embarcadores até a Manaus e para portos da Argentina e Uruguai, além dos portos intermediários de rotação, não fazem quaisquer paradas nos terminais pertencentes ao Grupo MSC, conforme pode ser observado no quadro abaixo:

Quadro 9 – Terminais de rotação dos serviços de cabotagem/*feeder* da Log-In em SC, SP e RJ – Elaboração SG

		Terminais portuários na rotação dos serviços da Log-In			
Terminais portuários		Serviço Atlântico Sul (SAS)	Serviço Amazonas (SAM)	Serviço Shuttle Rio (SSR)	Serviço Shuttle Feeder (SSF)
Terminais no RJ	Multi-Rio				
	ICTSI Rio				
	Sepetiba Tecon				
Terminais em SP	BTP Santos				
	Tecon Santos				
	DP World Santos				
Terminais em SC	Portonave				
	APMT Itajaí				
	Itapoá				

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados colhidos no teste de mercado.

Em laranja as paradas dos serviços efetuadas em terminais da MSC, e em azul as paradas em terminais concorrentes da MSC.

645. A integração entre armador de longo curso e empresa de cabotagem, portanto, poderá ter como efeito a transferência e movimentação das cargas da Log-In

para os terminais verticalizados da MSC, o que pode afetar a dinâmica concorrencial nessas regiões.

646. Para fins da análise do impacto da integração vertical no mercado de serviços portuários, a SG analisará, portanto, o volume de serviço de movimentação de contêineres que é praticado atualmente pela Log-In nos terminais concorrentes da MSC e os efeitos de um possível direcionamento deste volume para os terminais verticalizados do grupo. Esta análise será denominada de **Cenário 1 – Cargas da Log-In**.

8.3.4.2.4. Desvio das cargas da Mercosul (VSA) – Cenário 2

647. A Mercosul possui três serviços, sendo que dois deles são regulares e semanais, prestados em VSA com a Log-In, e um deles é regular e quinzenal, prestado isoladamente pela Mercosul:

- **Serviço Plata (Mercosul) / SAS (Log-In):** rota regular e semanal entre Brasil, Argentina e Uruguai, operado em VSA⁴⁰⁶, passando pelos portos de Buenos Aires, Montevideo, Rio Grande, Itajaí, Santos, Suape, Pecém e Salvador: para este serviço, a Log-In disponibiliza [acesso restrito ao Cade] e a Mercosul disponibiliza [acesso restrito ao Cade];
- **Serviço Braco (Mercosul) / SAM (Log-In):** rota regular e semanal entre o Sul e Norte do País, operado em VSA⁴⁰⁷, passando pelos portos de Manaus, Suape, Santos, Itajaí, Itapoá⁴⁰⁸, Itaguaí e Pecém: para este serviço, a Log-In disponibiliza [acesso restrito ao Cade] e a Mercosul disponibiliza [acesso restrito ao Cade];
- **Serviço Nexco (Mercosul):** rota regular e quinzenal entre o Norte e Sudeste do País, operado isoladamente pela Mercosul, passando pelos portos de Manaus, Suape, Salvador e Santos.

648. Tal como nos serviços SAS e SAM da Log-In, os serviços Plata e Braco da Mercosul fazem escala em terminais que não pertencem ao grupo MSC (Sepetiba Tecon no Rio de Janeiro, DP World Santos e Tecon Santos Brasil em São Paulo, e APMT Itajaí

⁴⁰⁶ Denominado Serviço Atlântico Sul (SAS) pela Log-In e Plata pela Mercosul. O VSA relativamente ao serviço SAS/Plata foi analisado pelo Cade no AC 08700.006750/2017-66 (Mercosul/Log-In) (Nota Técnica 7/2018/CGAA3/SGA1/SG/CADE, SEI 0439578).

⁴⁰⁷ Denominado Serviço Amazonas (SAM) pela Log-In e Braco pela Mercosul. O VSA relativamente ao serviço SAM/Braco foi analisado pelo Cade no AC 08012.012028/2010-42 (Log-In/Mercosul) (Parecer 06259/2011/RJ - COGCE/SEAE/MF, p. 68-76 do Volume de Processo 2, SEI 0046512).

⁴⁰⁸ [acesso restrito ao Cade]. Mas em consulta aos respectivos sites, consta que a escala é em Itapoá/SC. Disponível em <https://www.loginlogistica.com.br/cabotagem> e <https://www.mercosul-line.com.br/servicos/rotas/programacao>, acesso em 18/04/2022.

em Santa Catarina), pois tratam-se dos mesmos navios e serviços prestados por ambas em VSA.

649. Já o serviço Nexco para, em São Paulo, [acesso restrito ao Cade]. Contudo, conforme pode ser observado na Tabela 21, o serviço Nexco da Mercosul é um serviço menor comparativamente aos demais, e possui capacidade total de [acesso restrito ao Cade], os quais representam apenas ⁴⁰⁹ [acesso restrito ao Cade] da capacidade total instalada da Mercosul⁴¹⁰. Assim, pode-se inferir que parte considerável dos TEUs movimentados no Porto de Santos são referentes aos serviços Braco e Plata, e não do Nexco.

650. Esta possibilidade de impactos nos serviços portuários tanto da demanda da Log-In quanto da Mercosul foi indicada por alguns agentes de mercado, a exemplo:

[acesso restrito ao Cade]

651. Deste modo, tendo em vista que Log-In e Mercosul atuam em VSA em dois relevantes serviços (os quais, para a Mercosul, representam [acesso restrito ao Cade] da sua capacidade), e que tais serviços têm como terminais de rotação em São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro, terminais que não fazem parte do Grupo MSC, há que se levar em consideração também o potencial desvio de cargas da Mercosul para os terminais verticalizados da MSC. Este cenário será denominado de **Cenário 2 – Cargas da Mercosul**.

8.3.4.2.5. Desvio das cargas da CMA – Cenário 3

652. Log-In e Mercosul atuam em VSA nos seus principais serviços de cabotagem. Log-In, no pós-Operação, será verticalizada à MSC, e como tal é provável que proverá o seu serviço de *feeder* ao armador nos mesmos terminais em que a MSC atue nos serviços de longo curso (que, nos estados de SC, SP e RJ são, respectivamente, os seus terminais verticalizados Portonave, BTP Santos e Multi-Rio)⁴¹¹.

653. Já a Mercosul é verticalizada à CMA, e esta atualmente provê as suas necessidades de *feeder* em alguns terminais, sendo que os que se localizam nos estados de SC, SP e RJ, não fazem parte do grupo MSC (respectivamente, APMT Itajaí, DP World Santos e Sepetiba Tecon) (Quadro 9).

654. Os transbordos da CMA são principalmente realizados nos seguintes portos e terminais portuários: ⁴¹² [acesso restrito ao Cade], conforme tabela abaixo:

⁴⁰⁹ [acesso restrito ao Cade].

⁴¹⁰ [acesso restrito ao Cade]. Ao se considerar a capacidade ociosa do serviço [acesso restrito ao Cade], o serviço representa apenas [acesso restrito ao Cade] da capacidade total da Mercosul.

⁴¹¹ Como se verá adiante, a MSC, nas regiões de São Paulo, Santa Catarina e Rio de Janeiro, atua majoritariamente nos seus terminais verticalizados, independentemente de o serviço ser operado individualmente ou em VSA com outros armadores.

⁴¹² [acesso restrito ao Cade].

Tabela 26 - Principais terminais de transbordo (*feeder*) utilizados pela CMA CGM, Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base no teste de mercado (SEI [acesso restrito ao Cade])

655. Assim, parte expressiva das necessidades de transbordo da CMA, mais especificamente, [acesso restrito ao Cade], hoje são efetuadas em terminais portuários que estão na mesma hinterlândia que os terminais portuários integrados ao Grupo MSC: SC, SP e RJ. Nestas localidades, [acesso restrito ao Cade] dos transbordos da CMA são, atualmente, efetuados em terminais portuários que não pertencem ao Grupo MSC.

656. Dado que os dois armadores internacionais – MSC e CMA - têm necessidade de prover seus serviços de *feeder* pela Log-In e pela Mercosul (as quais atuam em VSA), e que esses armadores internacionais atuam em terminais portuários distintos em Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro, algumas acomodações podem ser feitas pelos respectivos grupos econômicos, a exemplo:

- i) Os serviços da Log-In/Mercosul passarem a fazer rotação em dois terminais dentro do mesmo porto, de modo a atender aos dois armadores verticalizados: Portonave e APMT Itajaí, em Santa Catarina; BTP Santos e DP World Santos, em São Paulo; e Multi-Rio e Sepetiba Tecon, no Rio de Janeiro;
- ii) Alguns serviços de Log-In Mercosul fazerem rotação em terminais que atenderiam à demanda da MSC, e outros serviços fazerem a rotação em terminais que atenderiam à demanda da CMA;
- iii) O VSA entre as empresas de cabotagem não se tornar mais viável, de modo que elas decidam por descontinuar os serviços conjuntos, de modo que cada empresa de cabotagem proverá os serviços de *feeder* do respectivo armador verticalizado em seus terminais de atuação;
- iv) Log-In e Mercosul continuarem atuando em VSA e definirem apenas um terminal de paragem em cada porto/região, e, em decorrência, uma das armadoras internacionais alterar seus terminais de rotação do serviço internacional para que possa continuar contratando o serviço de *feeder* provido por empresa do seu grupo econômico.

657. No primeiro caso (item “i”), o teste de mercado indicou que não é comum que uma empresa de cabotagem atenda a dois terminais portuários dentro do mesmo porto/hinterlândia. Assim, por exemplo, no Porto de Santos, a Log-In e a Mercosul tem seus serviços no DP World Santos e no Tecon Santos Brasil (a depender do serviço), e a Aliança majoritariamente no ⁴¹³ [acesso restrito ao Cade]. Além disso, segundo os

⁴¹³ [acesso restrito ao Cade].

armadores, dentro da mesma região portuária as empresas de cabotagem usualmente utilizam terminais distintos⁴¹⁴. Explica a Aliança/Maersk:

(...) como a navegação de cabotagem exige um certo espaço para armazenagem das cargas, disponibilidade de berços de atracação para os diversos serviços que normalmente têm uma frequência maior que os serviços de navegação de longo curso, e etc., em portos com uma variedade de terminais é usual que empresas de cabotagem acabem por operar em terminais distintos. Exemplo disso é o que atualmente ocorre em Santos, onde a Aliança opera majoritariamente no terminal da Santos Brasil, a Mercosul Line opera no terminal na DPW e a Log-In opera tanto no terminal da Santos Brasil (para feeder) e quanto no DPW (para cargas domésticas).

658. Segundo a CMA, a atracação em dois terminais é possível, mas o custo envolvido inviabilizaria esta opção.

659. Perguntada sobre a possibilidade de atuar em terminais diversos caso os serviços da Log-In fossem direcionados para os terminais verticalizados do Grupo MSC, a Mercosul respondeu que, uma vez que atua em VSA, os custos de atuação em outros terminais ficariam inviáveis:

Considerando o VSA celebrado entre Mercosul e Log-In, não seria possível utilizarmos outros terminais (*double call*), pois os custos ficariam inviáveis, especialmente nos portos de Santos e Navegantes, uma vez que a Log-In (sic)⁴¹⁵ possui participação societária no terminal de Navegantes, e a MSC no terminal de Santos (BTP - Brasil Terminal Portuário). Em uma operação regular sem considerarmos o VSA existente, se houver no mesmo porto outro terminal a operação seria viável, com exceção do porto de Vila Velha, que possui um único terminal pertencente e operado pela Log-In.

660. Quanto ao segundo e terceiro caso (“itens ii e iii”), trata-se de decisão negocial/empresarial entre as empresas envolvidas, e não é possível saber de antemão se são alternativas viáveis.

661. Especialmente sobre o “item iii”, convém ponderar o manifestado [acesso restrito ao Cade].

662. Sobre o tema, a SG [acesso restrito ao Cade].

663. Por fim, o “item iv” trata do cenário em que as empresas Log-In e Mercosul continuariam atuando conjuntamente e, considerando a dificuldade/inviabilidade de os serviços pararem em mais de um terminal no mesmo porto para atender a ambas as armadoras internacionais (que atuam em terminais

⁴¹⁴ “Estas empresas geralmente operam com terminais diferentes” (Evergreen); “As empresas de cabotagem não necessariamente prestam serviços no mesmo porto e/ou terminal” (Hapag-Lloyd); “Há portos em que há concorrência entre e dentro dos terminais e outros em que os serviços são oferecidos apenas por uma empresa” (Zim).

⁴¹⁵ É a MSC quem possui participação societária na Portonave, em Navegantes, não a Log-In.

diferentes), uma ou ambas as armadoras fariam alterações em seus respectivos terminais de rotação dos serviços de longo curso.

664. Nesta hipótese, tendo em vista que a CMA não é verticalizada com terminais portuários, tal como a MSC, é mais provável que a CMA altere os terminais de rotação do seu serviço de longo curso de modo a “casar” com a oferta de *feeder* de sua subsidiária Mercosul do que o contrário, desde que atendidos os requisitos gerais de contratação do armador (janela de atracação, eficiência portuária, custos viáveis etc.).

665. Assim, não há como deixar de considerar um possível outro efeito da verticalização decorrente da presente Operação, ainda que por mera hipótese: a transferência dos serviços de longo curso da CMA para os terminais verticalizados da MSC. Os efeitos desse cenário serão analisados como **Cenário 3 – Cargas da CMA CGM**.

8.3.4.2.6. Análise de cenários

666. Não é possível saber, de antemão, o que pode ocorrer com as necessidades de *feeder* tanto da MSC quanto da CMA no cenário pós-Operação. Esta SG simulou possíveis cenários que estão resumidos no Quadro 10 de acomodação no pós-Operação:

Quadro 10 – Possíveis cenários de acomodação da MSC e da CMA CGM no pós-Operação – Elaboração SG

Cenários	Hipótese	Descrição
Pré-operação	Dados de 2020, o share do terminal é a relação entre o valor das cargas daquele terminal e a soma das cargas de todos os terminais.	$share_i = \frac{Carga_{2020,i}}{\sum_1^I Cargas_{2020,i}} * 100$ <p>Onde i é o terminal e $Carga_{2020,i}$ é o valor da carga total do terminal i no ano 2020.</p>
Cenário 1 – Cargas da Log-In	Se a Log-In alterar os terminais portuários de seus serviços em SP, SC e RJ, onde a MSC é verticalizada e efetivamente atua com serviços de longo curso, para atender às demandas de <i>feeder</i> do armador internacional, o valor total de cargas do terminal verticalizado subirá, na mesma proporção que diminuirá para os outros.	$share_i = \frac{Carga_{cenário1,i}}{\sum_1^I Cargas_{2020,i}} * 100$ <p>Onde i é o terminal e $Carga_{cenário1,i}$ $= \sum Carga da LogIn_{2020,inãovertical}$ $+ Carga_{2020,i}$ Sendo $\sum Carga da LogIn_{2020,inãovertical}$ é a soma das Cargas da LogIn que em 2020 foram para terminais não verticalizados.</p>

<p>Cenário 2 – Cargas da Mercosul</p>	<p>Cargas da Mercosul, em virtude da operação conjunta com Log-In (VSA), passa a atuar nos terminais da MSC em SP, SC e RJ.</p>	$share_i = \frac{Carga_{cenário2,i}}{\sum_1^I Cargas_{2020,i}} * 100$ <p>Onde i é o terminal e</p> $Carga_{cenário2,i} = Carga_{cenário1,i} + \sum Carga da Mercosul_{2020,inãovertical}$ <p>Sendo $\sum Carga da Mercosul_{2020,inãovertical}$ é a soma das Cargas da Mercosul que em 2020 foram para terminais não verticalizados.</p>
<p>Cenário 3 – Cargas da CMA CGM</p>	<p>CMA, para suprir suas necessidades de <i>feeder</i>, altera os terminais de rotação nesses estados de modo a “casar” com a oferta da Mercosul a qual ela é integrada.</p>	$share_i = \frac{Carga_{cenário3,i}}{\sum_1^I Cargas_{2020,i}} * 100$ <p>Onde i é o terminal e</p> $Carga_{cenário3,i} = Carga_{cenário2,i} + \sum Carga da CMA_{2020,inãovertical}$ <p>Sendo $\sum Carga da CMA_{2020,inãovertical}$ é a soma das Cargas da CMA que em 2020 foram para terminais não verticalizados.</p>

Elaboração: SG

667. Ainda seria possível aventar que a alteração dos terminais de rotação da CMA em Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro implicaria, também, que suas parceiras consorciadas em VSA tivessem suas cargas desviadas para esses mesmos terminais verticalizados ao Grupo MSC.

668. A SG vê os Cenários 1, 2 e 3 como possíveis, mas não necessariamente prováveis (com maior ou menor probabilidade a depender da hinterlândia), especialmente porque sabe-se que as escolhas e/ou alterações de terminais levam em conta outros fatores, como janelas de atracação, produtividade do terminal, custos e *lead time*, *handling* e custos de movimentação e armazenagem etc., os quais impactam diretamente na competitividade do armador.

669. Por exemplo, mantido o *status quo* atual de ausência de capacidade ociosa no BTP Santos⁴¹⁶, não parece provável que armadores como CMA, Cosco, Evergreen, PIL e Yang Ming decidam por atracar seus navios no BTP Santos, em que janelas de atracação devem ser mais restritas que as ofertadas pelos terminais concorrentes, e a produtividade e *lead time* devem aumentar os custos do armador

⁴¹⁶ Cenário pré-leilão ST010 – Área de Sabóo, da Antaq, o qual será abordado adiante neste parecer.

(tempo de espera no cais para atracação, por exemplo, ante a alta taxa de utilização do terminal) etc.⁴¹⁷.

670. Assim, a SG entende que, em termos de probabilidade, o Cenário 1 seria o mais provável, pois, sem a triangulação armador internacional *versus* terminal portuário *versus* cabotagem as eficiências apresentadas pela MSC como decorrentes da Operação sequer ocorreriam. Os Cenários 2 e 3 são possíveis, com maior ou menor probabilidade conforme a dimensão geográfica do mercado relevante.

671. De todo modo, todos esses cenários poderão produzir efeitos concorrenciais no mercado de serviços portuários de movimentação de contêineres, de modo que todos eles passam a ter seus efeitos analisados nas seções seguintes.

8.3.4.3. Área de influência na região portuária do terminal Multi-Rio/RJ

8.3.4.3.1. Introdução

672. O mercado de serviços portuários (movimentação de carga containerizada) do Rio de Janeiro abrange os terminais portuários ICTSI Rio e Multi-Rio, ambos no Porto da cidade do Rio de Janeiro, e o terminal Sepetiba Tecon, localizado em Itaguaí/RJ.

673. O terminal Multi-Rio pertence ao Grupo MSC, terminal em que o armador movimenta suas cargas nos serviços de longo curso, e a Log-In possui serviços de cabotagem nos dois terminais concorrentes: ICTSI Rio e Sepetiba Tecon (Quadro 9). A Log-In possui também serviços de shuttle *feeder* (de/para Vitória) nos terminais Multi-Rio e ICTSI Rio.

674. A SG solicitou dados de movimentação de contêineres aos agentes de mercado nos últimos 5 (cinco) anos, tanto em termos de faturamento bruto (R\$) quanto em volume (TEUs movimentados), tendo obtido as seguintes estruturas de oferta no estado do Rio de Janeiro:

Tabela 27 - Estrutura de oferta de movimentação de contêineres nos terminais portuários do Rio de Janeiro, em faturamento (R\$), Anos 2016-2020 – Elaboração SG
[acesso restrito ao Cade]

Estrutura de oferta nos terminais portuários do Rio de Janeiro, Faturamento bruto (R\$), Anos 2016-2020 [acesso restrito ao Cade]										
Terminal Portuário	2016		2017		2018		2019		2020	
Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ)	[restrito]	40-50%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	40-50%	[restrito]	30-40%
ICTSI Rio (Rio de Janeiro/RJ)	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%
Sepetiba Tecon (Itaguaí/RJ)	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

⁴¹⁷ [acesso restrito ao Cade].

Tabela 28 - Estrutura de oferta de movimentação de contêineres nos terminais portuários do Rio de Janeiro, em volume (TEUs), Anos 2016-2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Movimentações de contêineres nos terminais portuários do Rio de Janeiro (em TEUs) e capacidade máxima [acesso restrito ao Cade]													
Terminal Portuário	Contêineres movimentados, em Volume (TEUs)								Capacidade máxima (TEUs)				
	2016		2017		2018		2019		2020		Total	Ocupada	Ociosa
Multi-Rio	[restrito]	30-40%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
ICTSI Rio	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	10-20%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Sepetiba Tecon	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	50-60%	[restrito]	40-50%	[restrito]	30-40%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	[restrito]	[restrito]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

675. Apreende-se das estruturas de oferta apresentadas que o *market share* (2020) da MSC no estado do Rio de Janeiro (em torno de 30-40% em faturamento e em volume) indicam a possibilidade de exercício de poder de mercado, o que demandaria uma análise das condições e incentivos ao fechamento de mercado *upstream* (indisponibilidade de serviços-insumos aos demais armadores).

676. A tabela abaixo traz a relevância da MSC e da Log-In como clientes de serviços de movimentação portuária nos Portos do Rio de Janeiro:

Tabela 29 - *Market share* das Requerentes como clientes de serviços de movimentação portuária, em volume (TEUs) – mercado geográfico do estado do Rio de Janeiro, Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Market share das Requerentes como clientes de movimentação portuária no Rio de Janeiro, em 2020 [acesso restrito ao Cade]					
Volume (TEUs)	Multi-Rio	ICTSI Rio	Sepetiba	Total	
MSC	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Log-In	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Requerentes (1)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Total Terminal (2)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Share Requerentes (1/2)	50-60%	10-20%	0-10%	20-30%	

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

Share Requerentes é a relevância das cargas da MSC e da Log-In no respectivo terminal portuário. Os dados de movimentação de cargas da Log-In são o volume total movimentado pela Log-In em cada terminal, representado pela soma do “Volume movimentado pela Log-In para clientes próprios (cabotagem)” com o “Volume movimentado pela Log-In para outros armadores (*feder*)”.

677. Em 2020, parte expressiva da movimentação da MSC nos portos do Rio de Janeiro ocorre no Multi-Rio (⁴¹⁸ [acesso restrito ao Cade]), enquanto uma movimentação menor ocorre no ICTSI Rio ([acesso restrito ao Cade]) e no Sepetiba Tecon ([acesso restrito ao Cade]).

678. Já em relação à Log-In, até 2020 o Multi-Rio era o terminal que tinha menor participação na movimentação de cargas da empresa (0-10%⁴¹⁹ [acesso restrito ao Cade]). Os terminais ICTSI Rio (70-80% [acesso restrito ao Cade]), principalmente, e

⁴¹⁸ [acesso restrito ao Cade].

⁴¹⁹ [acesso restrito ao Cade].

o Sepetiba Tecon (10-20% [acesso restrito ao Cade]) concentravam a maior parte da movimentação da empresa na região.

679. A demanda total da MSC e da Log-In por serviços portuários de movimentação de carga containerizada no Rio de Janeiro (todos os terminais) representa 20-30% [acesso restrito ao Cade] do total movimentado no estado, isto é, menos de 30% do total do mercado (2020).

680. Entretanto, conforme informado pela MSC, houve mudança no serviço Feeder MSC (SSF) prestado pela Log-In,⁴²⁰ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

681. Segundo a Multi-Rio, ainda,⁴²¹ [acesso restrito ao Cade]. Em 2021, foram movimentados com estes serviços o total de [acesso restrito ao Cade]. Tais volumes, sobre o volume total da Multi-Rio em 2020, trazem um acréscimo de movimentação de 30-40%⁴²² [acesso restrito ao Cade] ao terminal Multi-Rio.

682. Muito embora a participação de mercado da MSC/Log-In como cliente no mercado de movimentação de contêineres no mercado geográfico relativamente a 2020 não gere, em tese, preocupações concorrenciais no tocante ao fechamento de mercado no acesso a clientes pelos terminais portuários, a SG, tendo em vista grande transferência de volume ocorrida em 2021 e prezando pelo estudo minucioso e conservador da Operação, optou por prosseguir à análise da matéria quanto ao aprofundamento da análise de fechamento do mercado *downstream* (indisponibilidade de clientes aos terminais portuários concorrentes), em especial em decorrência dos efeitos em cadeia que a Operação pode acarretar (ocorrência dos cenários 1 a 3, já mencionados).

8.3.4.3.2. Fechamento de mercado aos demais concorrentes da MSC e da Log-In (outros armadores) no tocante ao acesso a serviços portuários no Rio de Janeiro

683. A verticalização do serviço de transporte marítimo regular de contêineres com o serviço de movimentação em terminais de contêineres foi objeto de preocupação na manifestação de muitos dos *players* oficiados dos dois mercados.

684. Os armadores apontam o risco de os serviços da Log-In não estarem mais disponíveis para contratação nos terminais usualmente utilizados por eles: como se verá adiante, 90-100% [acesso restrito ao Cade] dos serviços de cabotagem/*feeder* da Log-In nos terminais do Rio de Janeiro são contratados no ICTSI Rio e no Sepetiba Tecon (terminais bandeira branca), e apenas 0-10% [acesso restrito ao Cade], majoritariamente cativo à MSC, é contratado na Multi-Rio (dados de 2020).

⁴²⁰ [acesso restrito ao Cade e à MSC].

⁴²¹ [acesso restrito ao Cade].

⁴²² [acesso restrito ao Cade].

685. Contudo, não foram apontadas preocupações de fechamento de mercado no que diz respeito à contratação de serviços portuários, pelos armadores, no Rio de Janeiro.

686. De fato, ao se analisar a Tabela 28, é possível verificar que os três terminais portuários têm relevantes capacidades ociosas, mais precisamente: [acesso restrito ao Cade] o Multi-Rio, [acesso restrito ao Cade] o ICTSI Rio e [acesso restrito ao Cade] o Sepetiba Tecon, totalizando uma taxa de ociosidade geral de 60-70%⁴²³ [acesso restrito ao Cade]. Assim, este mercado portuário ainda tem capacidade de absorver [acesso restrito ao Cade] TEUs em movimentação de contêineres, e qualquer dos três terminais tem capacidade de absorver relevantes demandas de movimentação de cargas.

687. Os terminais concorrentes da Multi-Rio confirmam que têm capacidade de absorver qualquer desvio de demanda de forma imediata e sem custos adicionais, mas apontam que não há muita demanda a ser absorvida, pois a Aliança é verticalizada à Maersk e atua nos terminais verticalizados do grupo, e a Mercosul, atuando em VSA com a Log-In, atuará nos terminais verticalizados da MSC⁴²⁴. Essas ponderações serão objeto na análise no próximo item (fechamento de mercado a montante).

688. Assim, a SG não vislumbra possibilidade de fechamento de mercado a jusante (*downstream*), de modo que a Operação não tem a capacidade de deixar os demais armadores sem opções de contratação de serviços portuários no mercado relevante geográfico analisado.

⁴²³ Média ponderada das capacidades ociosas dos terminais com as respectivas capacidades máximas.

⁴²⁴ ICTSI Rio: "ICTSI Rio: Nesta hipótese, a ICTSI RIO teria capacidade no seu terminal para absorver eventual desvio de demanda. Contudo, trata-se de hipótese bastante remota e pouco crível de se concretizar no cenário em que a presente Operação se apresenta, uma vez que as demais empresas de cabotagem/feeder também são controladas por armadores globais organizados em VSAs e que, nessas condições, possuem mais capacidade de absorver essa demanda para outros terminais da região. Assim, ao passo que a Maersk, controladora da Aliança, possui VSAs com a MSC, com claros incentivos para privilegiar a utilização do seu terminal TECON 2/Multi-Rio, a Mercosul-Line possui VSAs com a Log-In que, se controlada pela MSC, também deverá desviar a carga daquele player para o terminal controlado pela MSC." "O terminal de contêineres da STSA possui, atualmente, capacidade ociosa de 61%, considerando o encerramento do período de 2021. Dessa forma, o referido terminal teria plenas condições de absorver a eventual demanda adicional. Entretanto, devido à forte integração vertical dos armadores, dificilmente os clientes terão opções logísticas por outros terminais, uma vez que essa decisão dependerá das conexões com linhas de longo curso e não simplesmente da existência ou não de capacidade ociosa em outros terminais portuários." (Sepetiba Tecon).

8.3.4.3.3. Fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes da Multi-Rio/MSC (Rio de Janeiro) no tocante ao acesso clientes (armadores de longo curso e de cabotagem)

689. Como visto, a principal preocupação concorrencial diz respeito à transferência dos serviços da Log-In, e, a reboque, da Mercosul/CMA, para o terminal Multi-Rio, do Grupo MSC.

690. Os terminais portuários independentes (não apenas no Rio de Janeiro) temem, ainda, que ao ficar sem serviços de cabotagem/*feeder* nos seus respectivos terminais, os demais armadores (não verticalizados com cabotagem) também migrem seus serviços para poder atender às suas necessidades de *feeder*, acarretando fechamento de mercado aos terminais independentes no que concerne ao acesso a clientes⁴²⁵.

691. Com efeito, um terminal portuário em região de grande demanda por embarcadores internacionais (regiões Sudeste e Sul, que juntas representam 72,25% do total de contêineres movimentados no Brasil⁴²⁶ – Tabela 22) pode ficar menos atrativo aos armadores internacionais se não houver oferta de opções logísticas viáveis para a continuidade da prestação de serviço, dentre elas a cabotagem/*feeder*:

[acesso restrito ao Cade]

692. É de se esperar que as negociações entre armadores (longo curso e cabotagem) e terminais portuários busquem eficiência alocativa e maximização de suas atividades econômicas, de modo a atender a padrões de excelência, competitividade e custos adequados a ambas as partes. Entretanto, com a empresa de cabotagem verticalizada a armador que também atua com terminais portuários, é possível que a escolha do terminal portuário pela empresa de cabotagem não siga os padrões comerciais e negociais de eficiência portuária, mas sim opte por atuar no terminal portuário do armador verticalizado, “casando” a demanda de *feeder* deste com a oferta empresa de cabotagem do grupo econômico, de forma discriminatória. Com isso, pode ser que os terminais concorrentes deixem de receber serviços de cabotagem não porque não sejam eficientes ou com custos adequados, mas porque não são, naquela hinterlândia portuária, verticalizados a armadores⁴²⁷.

693. Além disso, tal como visto em tópico precedente (8.3.4.2. Serviços de cabotagem *versus* terminais portuários de transbordo), a alteração de um serviço pode causar um efeito em cascata na alteração de estruturas de serviços nem sempre

⁴²⁵ [acesso restrito ao Cade].

⁴²⁶ São Paulo: 31,46%, Rio de Janeiro: 5,67%, Vitória: 2,09%, Santa Catarina: 20,23%, Paraná: 8,71%, Rio Grande do Sul: 6,18%, totalizando 72,25%. Nas outras regiões: Manaus: 6,55%, Suape: 4,56%, Pecém: 3,53%, Salvador: 7,93%, Outros: 7,93%.

⁴²⁷ “(...) há que se observar que, em se tratando de uma Operação referente ao setor logístico brasileiro e determinante à competitividade de diversas indústrias de bens de consumo e de capital do País, vislumbra-se um elevado potencial de dano em incontáveis mercados dependentes desses serviços”. ([acesso restrito ao Cade]).

previsíveis, haja vista que tanto os armadores de longo curso quanto os de cabotagem estão associados em inúmeros VSAs, além da verticalização entre si e com os terminais portuários.

694. Maersk, MSC, Hapag-Lloyd, CMA e ONE são as cinco maiores armadoras no Brasil (respondendo, juntas, por 80-90% [acesso restrito ao Cade] do *market share* – Tabela 9), e essas armadoras operam, entre si, em diferentes composições, praticamente todas as rotas em VSAs. MSC e Maersk são fortemente verticalizadas com terminais portuários (conforme Tabelas 22 e 23), e a operação conjunta de um serviço (VSA) com outras parceiras leva não apenas a carga própria para o terminal verticalizado, como também a carga de outras parceiras.

695. Neste sentido, e atrelado às diversas estruturas de VSAs existentes, os terminais aduzem que a Operação poderá afetar não apenas a movimentação das cargas da Log-In, como também da Mercosul e das armadoras que contratam o *feeder* da Log-In nestes terminais:

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

696. A tabela abaixo traz os dados de cabotagem (carga própria da Log-In, mediante serviços prestados aos embarcadores) e *feeder* (carga do armador) transportados pela Log-In em 2020, conforme o terminal portuário de origem/destino em que o transbordo foi realizado:

Tabela 30 - Cargas de cabotagem/*feeder* da Log-In movimentadas nos terminais portuários do Rio de Janeiro, em volume (TEUs) – Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

697. Os armadores apontam o risco de os serviços da Log-In não estarem mais disponíveis para contratação nos terminais usualmente utilizados por eles⁴²⁸: conforme pode ser observado na Tabela 30, 90-100% [acesso restrito ao Cade] dos serviços de cabotagem/*feeder* da Log-In nos terminais do Rio de Janeiro são contratados no ICTSI Rio e no Sepetiba Tecon (terminais bandeira branca), e apenas 0-10% [acesso restrito ao Cade], majoritariamente cativo à MSC, é contratado na Multi-Rio (dados de 2020)⁴²⁹.

698. Salvo o transbordo da MSC e [acesso restrito ao Cade] - os quais foram feitos [acesso restrito ao Cade] no Multi-Rio, para a primeira, e [acesso restrito ao Cade] no Multi-Rio e [acesso restrito ao Cade] nos terminais independentes, para a segunda –

⁴²⁸ Quanto às demais prestadoras de serviços de cabotagem – Aliança e Mercosul -, os armadores, como visto, aduzem que a primeira raramente oferta disponibilidade a terceiros e a segunda apenas provê *feeder* para a armadora verticalizada.

⁴²⁹ Não foi possível incluir nesta estimativa os dados mais recentes, de 2021, após a adesão dos serviços *shuttle feeder* SSF e SSR no Multi-Rio.

todos os demais armadores de longo curso fizeram 100% de seus transbordos contratados com a Log-In nos terminais independentes do Rio de Janeiro.

699. Sobre a representatividade dos serviços da Log-In e da Mercosul nos seus terminais, aduzem o ICTSI Rio e o Sepetiba Tecon:

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

700. Passa-se para a análise concreta de possíveis cenários no pós-Operação confrontando-se dados reais da movimentação portuária no Rio de Janeiro, conforme racional exposto nos itens 8.3.4.2.3 a 8.3.4.2.5 e consubstanciado nos cenários definidos por esta SG.

701. A tabela abaixo traz os dados de movimentação portuária da Log-In, da Mercosul, e da CMA nos portos do Rio de Janeiro:

Tabela 31 - Volume (TEUs) de movimentação portuária por armadores (longo curso e cabotagem) nos terminais portuários do Rio de Janeiro, Ano 2020 – Elaboração SG

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

702. Com base nesses dados, a SG simulou os respectivos *market shares* portuários pós-Operação a partir da movimentação de contêineres dos armadores para o Multi-Rio em decorrência de cada um dos cenários mapeados⁴³⁰:

Tabela 32 - Análise de cenários resultantes da Integração vertical MSC/Log-In nos serviços portuários do Rio de Janeiro (Volume em TEUs e %), Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Terminais portuários do Rio de Janeiro		Multi-Rio	ICTSI Rio	Sepetiba Tecon	Total
Pré-Operação	Movimentação em TEUs (2020)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pré-Operação)	30-40%	20-30%	30-40%	100,00%
Cenário 1	Movimentação da Log-In (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-Cenário 1 - cargas Log-In)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-Cenário 1 - cargas Log-In)	30-40%	20-30%	30-40%	100,00%
Cenário 2	Movimentação da Mercosul (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-Cenário 2 - cargas Mercosul)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-Cenário 2 - cargas Mercosul)	40-50%	20-30%	30-40%	100,00%
Cenário 3 ⁽¹⁾	Movimentação da CMA CGM (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-Cenário 3 - cargas CMA)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-Cenário 3 - cargas CMA)	40-50%	20-30%	20-30%	100,00%

⁴³⁰ Os impactos dos desvios de carga para os terminais verticalizados da MSC em cada um dos cenários são cumulativos: se o 1 ocorrer (extremamente provável, em vista do que ocorreria com as integrações Maersk/Aliança e CMA/Mercosul e das eficiências da operação trazidas pela MSC) o 2 pode ou não ocorrer (a depender da decisão dos armadores CMA/Mercosul), e, em decorrência, o 3.

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado e prospecção de cenários⁴³¹.

(1) A CMA teve movimentação de [acesso restrito ao Cade] TEUs no ICTSI Rio, sendo [acesso restrito ao Cade]. Quanto ao volume próprio da CMA no ICTSI Rio, como a Mercosul não tem atividades neste terminal junto com a Log-In⁴³², não hánexo causal entre os cenários 2 e 3 no que tange ao ICTSI: se a Mercosul não tem cargas no terminal operadas em VSA, as cargas próprias da CMA no ICTSI não são dependentes da Mercosul. Tais cargas, portanto, não foram consideradas como desviadas para a Multi-Rio no pós-operação (permaneceram como *share* do ICTSI Rio).

703. Assim, no pós-Operação, de forma conservadora conforme os possíveis cenários de movimentação de carga nos terminais do Rio de Janeiro, a Multi-Rio poderia obter um incremento de participação de mercado de 10-20 [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais, passando dos atuais 30-40% [acesso restrito ao Cade] para 40-50% [acesso restrito ao Cade], em detrimento da perda de volume pelos seus concorrentes.

704. Apesar de a SG ter feito o teste de cenários com as melhores informações disponíveis (dados de 2020), convém lembrar que em 2021 houve importante ganho de movimentação portuária à Multi-Rio com a transferência das cargas inerentes ao serviço Feeder MSC (SSF) do BTP Santos para o Multi-Rio. A Tabela 33, mostra a mudança ocorrida na estrutura de mercado com base em pesquisa da SG nos dados públicos da Antaq:

Tabela 33 - Movimentação portuária no Rio de Janeiro: comparativo de volumes movimentados (em TEUs e %) nos anos 2020 e 2021 – Elaboração SG

Movimentação portuária (RJ): comparativo dados de 2020 e 2021 - Elaboração SG					
Terminais portuários	2020		2021		Perda/ganho de volume (TEUs)
	TEUs	%	TEUs	%	
Multi-Rio	199.383	33,13%	358.245	50,53%	79,68%
ICTSI Rio	177.666	29,52%	166.919	23,54%	-6,05%
Sepetiba T.	224.837	37,36%	183.867	25,93%	-18,22%
Total	601.886	100,00%	709.031	100,00%	

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados públicos da Antaq⁴³³.

⁴³¹ Metodologia de cálculo: No Cenário 1, as cargas movimentadas pela Multi-Rio no pré-Operação ([acesso restrito ao Cade]) foram somadas às cargas movimentadas pela log-In nos terminais concorrentes ([acesso restrito ao Cade] no ICTSI Rio e [acesso restrito ao Cade] no Sepetiba Tecon, totalizando [acesso restrito ao Cade]; esta movimentação, dividida pelas cargas totais do mercado geográfico ([acesso restrito ao Cade]), resulta na participação de mercado atribuível à Multi-Rio de 30-40% [acesso restrito ao Cade] pós-Cenário 1. Em decorrência, as cargas da Log-In foram retiradas dos terminais ICTSI Rio ([acesso restrito ao Cade]) e Sepetiba Tecon ([acesso restrito ao Cade]), e seus *market shares* recalculados. Para o cenário 2 foram realizadas as mesmas operações: para a Multi-Rio tomou-se a carga de [acesso restrito ao Cade] (que já inclui a carga da Log-In desviada no cenário 1) e somou-se as cargas da Mercosul dos terminais ICTSI e Sepetiba Tecon, se existentes ([acesso restrito ao Cade]); a carga final dos terminais independentes é a carga final do Cenário 1 menos a carga da Mercosul desviada para a Multi-Rio. No cenário 3 o procedimento foi o mesmo, salvo quanto às observações feitas nos itens (1) e (2) da nota da tabela.

⁴³² [acesso restrito ao Cade].

⁴³³ Disponível em <http://ea.antaq.gov.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=painel%5Cantag%20-%20anu%C3%A1rio%202014%20-%20v0.9.3.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymoustrue>, acesso em 17/05/2022.

705. Vê-se que, com os dados de fechamento de 2021 relativamente ao mercado portuário do Rio de Janeiro, foram movimentados, em TEUs: 358.245 no Multi-Rio (ante 199.383 em 2020, aumento⁴³⁴ de 79,68%), 166.919 no ICTSI Rio (ante 177.666 em 2020, uma perda de 6,05%), e 183.867 no Sepetiba Tecon (ante 224.837 em 2020, uma perda de 18,22%).

706. Boa parte deste aumento líquido de 158.862 TEUs na Multi-Rio de 2020 para 2021 (dados Antaq), contudo, é originário da transferência de carga dos serviços Feeder MSC ([acesso restrito ao Cade] TEUs), prestados até 2020 no BTP Santos e, em meados de 2021, transferidos para a Multi-Rio. Esta movimentação referente ao SSF, contudo, não implicou perda de cargas aos terminais ICTSI Rio e Sepetiba Tecon, porque tais cargas eram originárias do Porto de Santos. Destaca-se que a alteração do terminal ou o direcionamento para um terminal do próprio grupo econômico, conduta de *self-preferencing*, se exercida por agente com poder de mercado, pode ser lesiva à concorrência, entretanto demandaria análise em âmbito de repressão à infração à ordem econômica pelo Cade, caso sejam identificados indícios de lesão à concorrência.

707. Assim, a perda líquida de cargas em 2021, em TEUs, pelo ICTSI Rio (10.747 TEUs) e pelo Sepetiba Tecon (40.970 TEUs) é imputada a outros fatores, da mesma forma que o ganho de cargas pelo Multi-Rio de ⁴³⁵ [acesso restrito ao Cade] TEUs (descontado o volume proveniente do BTP Santos), é imputado a outros fatores e/ou remanejamento de outros serviços⁴³⁶.

708. É possível supor que qualquer efeito pós-Operação, portanto, partirá de um *market share* da Multi-Rio de 50,53% (2021). Se apenas as cargas da Log-In passassem a ser movimentadas na Multi-Rio (isto é, assumindo-se que a Mercosul deixaria de operar conjuntamente com a Log-In⁴³⁷), o incremento de *share* a partir dos dados de 2021 seria de aproximadamente 0-10 [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais, elevando-se a participação de mercado da Multi-Rio para 50-60% [acesso restrito ao Cade].

709. A preocupação externada pelos terminais portuários em geral de que a MSC e Maersk, as líderes da navegação marítima no Brasil (representando, juntas, quase 50-60% [acesso restrito ao Cade] da participação de mercado nacional – Tabela 9), por já serem fortemente verticalizadas com terminais portuários e/ou empresas de

⁴³⁴ Boa parte deste aumento, contudo ([acesso restrito ao Cade] TEUs do total de 158,862 TEUs), é originário da transferência de carga dos serviços Feeder MSC, prestados até 2020 no BTP Santos e, em meados de 2021, transferidos para a Multi-Rio. Esta movimentação, contudo, não implicou perda de cargas aos terminais ICTSI Rio e Sepetiba Tecon, porque tais cargas eram originárias do Porto de Santos. Assim, a perda líquida de cargas, em TEUs, pelo ICTSI Rio (10.747 TEUs) e pelo Sepetiba Tecon (40.970 TEUs) é imputada a outros fatores, da mesma forma que o ganho de cargas pelo Multi-Rio de [acesso restrito ao Cade] TEUs, é imputado a outros fatores, isto é, não são originários da transferência dos serviços SSF do BTP Santos para o terminal.

⁴³⁵ 158.862 TEUs menos [acesso restrito ao Cade] TEUs.

⁴³⁶ [acesso restrito ao Cade].

⁴³⁷ Situação em que os cenários 2 e 3 perdem nexo de causalidade com os efeitos da Operação.

cabotagem, e considerando que essas líderes formam VSAs entre si e com os demais *players*, levando a movimentação portuária destes para seus terminais verticalizados (por conta dos VSAs) resulta em um contexto, porém, já existente, de poucos clientes para serem absorvidos pelos terminais independentes nas regiões portuárias em que o armador é verticalizado⁴³⁸.

710. Especificamente no mercado do Rio de Janeiro, a Maersk não é verticalizada, então a empresa é cliente dos três terminais atuantes no estado (⁴³⁹ [acesso restrito ao Cade]). Além dela, são clientes desses terminais, atualmente, os armadores que poderão ter reflexos, em maior ou menor grau, da presente Operação (Log-In, Mercosul e CMA), os quais representam [acesso restrito ao Cade] dos clientes do ICTSI Rio e [acesso restrito ao Cade] dos clientes do Sepetiba Tecon.

8.3.4.3.4. Conclusão

711. Havendo capacidade ociosa no Multi-Rio (que em 2021 era de 60-70%⁴⁴⁰ [acesso restrito ao Cade]), e tendo em vista a participação de mercado do terminal em 2021 ter sido na ordem de 50,53% (Tabela 33), a Operação poderá ensejar ganho de *market share* em termos de volume do Multi-Rio em detrimento dos terminais independentes). Em um cenário em que as cargas da Log-In passam a ser movimentadas na Multi-Rio, o incremento de *share* a partir dos dados de 2021 seria de aproximadamente 0-10 [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais, elevando-se a participação de mercado da Multi-Rio para 50-60% [acesso restrito ao Cade].

712. Observa-se que a parcela do faturamento dos terminais não verticalizados que estão diretamente relacionados aos serviços da Log-In e MSC é menor do que 10%, entretanto não é possível afirmar se junto com os serviços da Log-In e MSC haverá um movimento em cadeia de outros serviços do Mercosul e CMA, o que poderia elevar essa representatividade em relação ao faturamento desses concorrentes.

713. Destaca-se que movimentos de redirecionamento de linhas de navegação podem trazer impactos significativos, ainda mais no contexto de vários acordos de VSAs existentes neste mercado. Contudo, não é possível antever tais impactos com confiança, nem tampouco se eles gerariam preocupações de cunho concorrencial, de modo a justificar restrições à Operação. Entretanto, quaisquer indícios de eventual abuso de poder de mercado na definição de terminais poderão ser endereçados por esta SG em sede de análise de infração à ordem econômica.

⁴³⁸ [acesso restrito ao Cade].

⁴³⁹ Isso antes da transferência dos volumes do serviço UCLA, operados em VSA por MSC e Maersk, para o terminal Multi-Rio, da MSC.

⁴⁴⁰ Capacidade ocupada: [acesso restrito ao Cade] de capacidade total menos 358.245 TEUs movimentados em 2021 (Tabela 37), resultando em uma taxa de ocupação de 30-40% [acesso restrito ao Cade], e uma taxa de ociosidade de 60-70% [acesso restrito ao Cade].

8.3.4.4. Área de influência na região portuária do terminal Portonave/SC

8.3.4.4.1. Introdução

714. Referente ao cenário geográfico em Santa Catarina (cenário-base: terminais portuários em Itajaí, Navegantes e Itapoá), a SG solicitou dados de movimentação de contêineres aos agentes de mercado nos últimos 5 (cinco) anos, tendo obtido a seguinte estrutura de oferta em termos de volume⁴⁴¹ (TEUs movimentados):

Tabela 34 - Estrutura de oferta de movimentação de contêineres nos terminais portuários de Navegantes, Itajaí e Itapoá, em volume (TEUs), Anos 2016-2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Movimentações de contêineres nos terminais portuários de Santa Catarina (em TEUs) e capacidade máxima [acesso restrito ao Cade]												
Terminal Portuário	(1) Contêineres movimentados, em Volume (TEUs)										Capacidade máxima (TEUs)	
	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Ocupada	Ociosa				
Portonave	[restrito] 50-60%	[restrito] 50-60%	[restrito] 40-50%	[restrito] 30-40%	[restrito] 40-50%	[restrito]	[restrito]	[restrito]				
APMT Itajaí	[restrito] 10-20%	[restrito] 10-20%	[restrito] 20-30%	[restrito] 20-30%	[restrito] 20-30%	[restrito]	[restrito]	[restrito]				
Porto Itapoá	[restrito] 30-40%	[restrito] 30-40%	[restrito] 30-40%	[restrito] 30-40%	[restrito] 30-40%	[restrito]	[restrito]	[restrito]				
Total	[restrito] 100,00%	[restrito] 100,00%	[restrito] 100,00%	[restrito] 100,00%	[restrito] 100,00%	[restrito]	[restrito]	[restrito]				

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

715. No cenário-base (portos de Itajaí, Navegantes e Itapoá) a participação de mercado do terminal do grupo MSC é de 40-50% [acesso restrito ao Cade], ultrapassando, portanto, os 30% que indicam a possibilidade de exercício de poder de mercado, o que demandaria uma análise das condições e incentivos ao fechamento de mercado *downstream* (indisponibilidade de serviços-insumos aos demais armadores).

716. Importante mencionar, contudo, que apesar da alta participação de mercado do Grupo MSC, os terminais de Itajaí e de Itapoá pertencem ao Grupo Maersk, e estes, juntos, possuem 50-60% [acesso restrito ao Cade] do *market share* do mercado geográfico.

717. Considerando o cenário alternativo com a inclusão do terminal de Imbituba (Tecon Imbituba), há pouca alteração no *market share* da MSC (30-40%):

⁴⁴¹ Não foi possível construir a estrutura de oferta em termos de faturamento para Santa Catarina porque o terminal de Itapoá não foi consultado especificamente nestes autos. Entretanto, a SG obteve os dados recentes de movimentação de contêineres deste terminal com base na resposta da empresa no âmbito do AC 08700.002610/2021-03 (VSA CMA/COSCO/EMC/PIL, SEI [acesso restrito ao Cade]). A informação de capacidade total do terminal Portonave foi obtida no mesmo AC (SEI [acesso restrito ao Cade]).

Tabela 35 - Estrutura de oferta de movimentação de contêineres nos terminais portuários de Santa Catarina, em volume (TEUs), Anos 2016- 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Movimentações de contêineres nos terminais portuários de Santa Catarina (em TEUs) e capacidade máxima [acesso restrito ao Cade]													
Terminal Portuário	(1) Contêineres movimentados, em Volume (TEUs)										Capacidade máxima (TEUs)		
	2016		2017		2018		2019		2020		Total	Ocupada	Ociosa
Portonave	[restrito]	50-60%	[restrito]	50-60%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
APMT Itajaí	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Porto Itapoá	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Tecon Imbituba	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	[restrito]	[restrito]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

718. Entretanto, o Tecon Imbituba não recebe serviços regulares nem da MSC e nem da Log-In⁴⁴², de modo que a Operação não tem o intuito de alterar a dinâmica concorrencial neste terminal. As conclusões referentes ao cenário-base serão aplicáveis ao cenário alternativo, e eventuais ponderações específicas a respeito do Tecon Imbituba serão feitas pela SG quando necessário. Assim, seguir-se-á apenas com a análise do cenário-base.

719. A tabela abaixo traz a relevância da MSC e da Log-In como clientes de serviços de movimentação portuária nos terminais portuários de Itapoá, Navegantes e Itajaí:

Tabela 36 - Market share das Requerentes como clientes de serviços de movimentação portuária, em volume (TEUs) – mercado geográfico dos portos catarinenses de Navegantes, Itajaí e Itapoá, Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Share das Requerentes como clientes de movimentação portuária em Navegantes, Itajaí e Itapoá, em 2020 [acesso restrito ao Cade]					
	Volume (TEUs)	Portonave	Itajaí	Itapoá	Total
MSC	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Log-In	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Requerentes (1)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Total Terminal (2)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Share Requerentes (1/2)		40-50%	10-20%	0-10%	20-30%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado⁴⁴³.

Share Requerentes é a relevância das cargas da MSC e da Log-In no respectivo terminal portuário. Os dados de movimentação de cargas da Log-In são o volume total movimentado pela Log-In em cada terminal, representado pela soma do “Volume movimentado pela Log-In para clientes próprios (cabotagem)” com o “Volume movimentado pela Log-In para outros armadores (feder)”.

⁴⁴² [acesso restrito ao Cade].

⁴⁴³ [acesso restrito ao Cade]. A SG não consultou o terminal de Itapoá nestes autos. Entretanto, dados recentes do Terminal de Itapoá prestados em relação ao AC 08700.007341/2021-63 (Maersk/CMA) contêm dados de movimentação detalhados da MSC, Log-In, Mercosul, e CMA, documento este que foi usado como referência neste parecer (SEI [acesso restrito ao Cade]). Log-In e Mercosul não tinham movimentação em Itapoá em 2020. [acesso restrito ao Cade]. Conforme quadro 8, o serviço SAM/Braco passou a ter parada no Porto de Itapoá.

720. Parte expressiva da movimentação da MSC nos portos de Santa Catarina ocorre na Portonave ([acesso restrito ao Cade]), enquanto uma movimentação menor ocorre em Itapoá ([acesso restrito ao Cade]).

721. Já em relação à Log-In, em 2020, 90-100% [acesso restrito ao Cade] das atividades da empresa estão concentradas no APMT Itajaí, e apenas 0-10% [acesso restrito ao Cade] na Portonave ([acesso restrito ao Cade]).

722. A demanda total da MSC e da Log-In por serviços portuários de movimentação de carga containerizada nos portos de Navegantes, Itajaí e Itapoá é de 20-30% [acesso restrito ao Cade] do total movimentado na região, isto é, menos de 30% do total do mercado (2020).

723. Muito embora a participação de mercado da MSC/Log-In como cliente no mercado de movimentação de contêineres no mercado geográfico não gere, em tese, preocupações concorrenciais no tocante ao fechamento de mercado no acesso a clientes pelos terminais portuários, esta SG, prezando pelo estudo minucioso e conservador da Operação, optou por prosseguir à análise da matéria quanto ao aprofundamento da análise de fechamento do mercado *upstream* (indisponibilidade de clientes aos terminais portuários), em especial em decorrência dos efeitos em cadeia que a Operação pode acarretar.

8.3.4.4.2. Fechamento de mercado aos demais concorrentes da MSC e da Log-In (outros armadores) no tocante ao acesso a serviços portuários em Santa Catarina

724. Conforme explica a APMT Itajaí (Grupo Maersk), no complexo portuário de Itajaí, os armadores de cabotagem seguem rotas pré-determinadas com escalas programadas nos terminais da rotação de cada serviço, de modo que os contratantes ficam sujeitos às escalas nos terminais escolhidos pelos prestadores de serviço (armadores). Entretanto, *“em casos de volumes relevantes, armadores de cabotagem podem abrir escalas "ad-hoc" para atender embarques esporádicos para outros terminais dentro de um mesmo porto”*. Esse atendimento *spot* nos terminais de fato ocorre, conforme verificado pela SG em relação ao terminal [acesso restrito ao Cade].

725. Não foram apontadas preocupações de fechamento de mercado no que diz respeito à contratação de serviços portuários, pelos armadores, na região portuária do Complexo de Itajaí. A preocupação de alguns armadores é com a oferta de serviços de *feeder* nos terminais usualmente utilizados por eles nos serviços de longo curso.

726. De fato, ao se analisar a Tabela 34, é possível verificar que os três terminais portuários têm capacidades ociosas em níveis que os tornam aptos a receber eventual desvio de demanda dos armadores caso a MSC concentre todos os serviços MSC/Log-In no terminal próprio, mais precisamente: [acesso restrito ao Cade] a Portonave, [acesso restrito ao Cade] a APMT Itajaí e [acesso restrito ao Cade] o Terminal

de Itapoá, totalizando uma taxa de ociosidade geral de 30-40%⁴⁴⁴ [acesso restrito ao Cade].

727. Assim, este mercado portuário ainda tem capacidade de absorver [acesso restrito ao Cade] TEUs em movimentação de contêineres, sendo [acesso restrito ao Cade] TEUs de capacidade ociosa atribuíveis aos concorrentes da Portonave. Esta capacidade é suficiente para absorver o total operado por armadores terceiros ([acesso restrito ao Cade] TEUs) no terminal Portonave⁴⁴⁵.

728. A APMT Itajaí, entretanto, cita que 100% dos serviços de cabotagem ofertados no seu terminal são operacionalizados pela Log-In em conjunto com a Mercosul, e que, em caso de eventual direcionamento de ambos os serviços para os terminais verticalizados com a MSC/Log-In, não haveria “capacidade de absorver o desvio da demanda pela falta de outro operador de serviços de cabotagem”, situação que só se alteraria “se a Mercosul passasse a operar de forma independente no nosso terminal - o que atualmente não ocorre -, ou se a Aliança passasse a operar no nosso terminal, o que atualmente também não ocorre”. Tais argumentos de indisponibilidade de prestador de serviços de cabotagem serão analisados no fechamento de mercado *upstream*.

729. Conclui-se que os clientes da MSC na Portonave possuem outras opções de serviços de terminais de contêineres, vez que a maioria dos operadores geograficamente próximos têm possibilidade de absorver eventuais desvios de demanda. Observa-se, ainda, não ser provável que as Requerentes injustificadamente aumentem o preço dos seus serviços, pois os terminais de Itajaí e de Itapoá (concorrentes diretos das Requerentes), assim como outros operadores em Santa Catarina, têm forte incentivo para ofertar preços baixos visando a preencher suas capacidades ociosas.

730. Assim, a SG não vislumbra possibilidade de fechamento de mercado a jusante (*downstream*), de modo que a Operação não tem a capacidade de deixar os demais armadores sem opções de contratação de insumos (serviços portuários) no mercado relevante geográfico analisado.

8.3.4.4.3. Fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes da Portonave (Santa Catarina) no tocante ao acesso clientes (armadores de longo curso e de cabotagem)

731. Como mencionado, a APM Terminals Itajaí concentra 90-100% [acesso restrito ao Cade] das cargas movimentadas pela Log-In na região. Ao se considerar apenas as cargas dos serviços regulares ([acesso restrito ao Cade]), a APMT Itajaí intermedia 90-100% [acesso restrito ao Cade] dos transbordos.

⁴⁴⁴ Média ponderada das capacidades ociosas dos terminais com as respectivas capacidades máximas.

⁴⁴⁵ Há, ainda, capacidade ociosa no Terminal de Imbituba (80-90% [acesso restrito ao Cade]), conforme Tabela 35.

732. A tabela abaixo traz os dados de cabotagem (carga própria da Log-In, mediante serviços prestados aos embarcadores) e *feeder* (carga do armador) transportados pela Log-In em 2020, conforme o terminal portuário de origem/destino em que o transbordo foi realizado:

Tabela 37 - Cargas de cabotagem/*feeder* da Log-In movimentadas nos terminais portuários de Navegantes, Itajaí e Itapoá (SC), em TEUs – Ano 2020 – Elaboração SG
[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

733. A APMT Itajaí entende que a verticalização tem potencial para ter diversos impactos benéficos para o mercado e trazer mais eficiências às cadeias logísticas, mas que, [acesso restrito ao Cade]. Complementa:

[acesso restrito ao Cade]

734. Assim, conforme argumenta, caso a Log-In deixasse de demandar os serviços da APMT Itajaí, o terminal em princípio não teria outras opções de operadores de cabotagem, uma vez que Log-In/Mercosul (em VSA) é a única empresa de cabotagem que atua no terminal, salvo se a Mercosul⁴⁴⁶ passasse a “operar de forma independente os serviços que hoje opera em conjunto com a Log-In, ou a Aliança passar a operar no terminal portuário de Itajaí”.

735. Passa-se para a análise concreta de possíveis cenários no pós-Operação confrontando-se dados reais da movimentação portuária em Santa Catarina, conforme racional exposto nos itens 8.3.4.2.3 a 8.3.4.2.5 e consubstanciado nos possíveis cenários.

736. A tabela abaixo traz os dados de movimentação portuária da Log-In, da Mercosul, e da CMA nos terminais de Navegantes, Itajaí e Itapoá:

Tabela 38 - Volume (TEUs) de movimentação portuária por armadores (longo curso e cabotagem) nos terminais portuários de Santa Catarina, Ano 2020 – Elaboração SG
[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

737. Com base nesses dados, a SG simulou os respectivos *market shares* portuários pós-Operação a partir de eventual movimentação de contêineres dos armadores para o Multi-Rio em decorrência de cada um dos quatro cenários mapeados:

⁴⁴⁶ [acesso restrito ao Cade].

Tabela 39 - Análise de cenários resultantes da Integração vertical MSC/Log-In nos serviços portuários de Navegantes, Itajaí e Itapoá (SC) (Volume em TEUs e %), Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Terminais portuários de Navegantes, Itajaí e Itapoá (Santa Catarina)		Portonave	Itajaí	Itapoá	Total
Pré-Operação	Movimentação em TEUs (2020)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pré-Operação)	40-50%	20-30%	30-40%	100,00%
Cenário 1	Movimentação da Log-In (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-Cenário 1 - cargas Log-In)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-Cenário 1 - cargas Log-In)	40-50%	20-30%	30-40%	100,00%
Cenário 2	Movimentação da Mercosul (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-Cenário 2 - cargas Mercosul)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-Cenário 2 - cargas Mercosul)	40-50%	10-20%	30-40%	100,00%
Cenário 3 ⁽¹⁾	Movimentação da CMA CGM (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-Cenário 3 - cargas CMA)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-Cenário 3 - cargas CMA)	50-60%	10-20%	30-40%	100,00%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado e prospecção de cenários⁴⁴⁷.

738. Como pode ser visto na tabela, em tese o Terminal de Itapoá não perderia *market share* em decorrência da Operação. A CMA utiliza [acesso restrito ao Cade]. A SG não considerou a carga da CMA movimentada em Itapoá como passível de ser direcionada para a Portonave, pois: i) em 2020 a CMA tinha serviços no Porto de Itapoá e a Log-In e a Mercosul não atuavam no porto, de modo que as necessidades de feeder da CMA em relação à Mercosul não eram atendidas ali; e ii) se a CMA faz paradas [acesso restrito ao Cade]. Assim, as cargas da CMA no Porto de Itapoá permanecem, na simulação de cenários, como movimentadas neste porto.

739. Em relação ao APMT Itajaí, como parte expressiva das cargas da Log-In e da Mercosul estão concentradas neste terminal, poderia haver uma perda de *market share* pelo terminal em razão de eventual direcionamento dos serviços de cabotagem para a Portonave, ocasião em que, caso todos os cenários ocorram, análise conservadora, os *market shares* pós-Operação seriam: 50-60% [acesso restrito ao Cade] Portonave, 10-20% [acesso restrito ao Cade] APMT Itajaí e 30-40% [acesso restrito ao Cade] Itapoá.

740. Se apenas as cargas da Log-In forem transferidas à Portonave (isto é, assumindo-se que as cargas da Mercosul não acompanhariam os serviços da Log-In), cenário mais provável, o incremento de *market share* da Portonave seria de 0-10 [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais, passando a Portonave a deter 40-50% [acesso restrito ao Cade] de participação de mercado.

741. Entretanto, a SG não vê com preocupações este cenário. Diferentemente da situação dos terminais independentes que estão em área de influência de armador verticalizado, os quais, quando perdem um serviço, podem ter dificuldades de repor a clientela, a Maersk, maior armadora no Brasil e verticalizada à APMT Itajaí, teria condições de dispor dos serviços da Aliança na APMT Itajaí tanto para atender à

⁴⁴⁷ A metodologia do cálculo dos cenários está explicada na Tabela 32 (que analisou os possíveis cenários da Operação no mercado geográfico do Rio de Janeiro).

demanda própria do grupo quanto para atender aos demais armadores e embarcadores que ali contratam *feeder*.

742. Nesta situação, ao prover com empresa de seu grupo soluções logísticas integradas (i.e., cabotagem da Aliança) no APMT Itajaí, o terminal poderá inclusive rivalizar com a Portonave e evitar que alguns dos cenários se concretizem (isto é, evitar a perda de *market share*).

743. Deste modo, apesar de a Operação ensejar incremento de participação ao terminal da Portonave em detrimento de possível perda de *share* da APMT Itajaí, a SG verifica fortes indícios de rivalidade entre os portos situados em Santa Catarina, especialmente entre os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, e o Grupo Maersk tem condições de rivalizar com a MSC no conjunto de ofertas integradas nesta região portuária.

744. Por fim, cabe mencionar o quanto afirmado por alguns agentes de mercado no tocante aos terminais portuários catarinenses, no sentido que a forte verticalização de MSC e Maersk com os terminais portuários Portonave, APMT Itajaí e Itapoá, e a atuação destas armadoras em VSAs com outras armadoras (Hapag-Lloyd, ONE, CMA, etc.) provocou o esvaziamento de outros terminais de contêineres (falta de clientes) e/ou a descontinuidade completa (São Francisco do Sul)⁴⁴⁸ dos serviços antes existentes e operantes na região. Aduzem, também, que a verticalização dos serviços longo curso, terminais e cabotagem poderia induzir a concentração dos serviços nos terminais integrados e induzir a prática de ações exclusionárias em relação aos concorrentes. Esta SG entende que eventual abuso de poder de mercado nesta seara poderá ser endereçado caso sejam identificados indícios em sede de análise de infração à ordem econômica pela autarquia.

8.3.4.4.4. Conclusão

745. Relativamente ao mercado portuário envolvendo os portos catarinenses de Navegantes, Itajaí e Itapoá, a SG não identificou preocupações concorrenciais no que tange ao fechamento de mercado aos armadores no acesso a serviços portuários (fechamento a jusante), uma vez que os três terminais da região possuem capacidade ociosa (30-40% [acesso restrito ao Cade]) e poderiam absorver quaisquer desvios de demanda dos demais armadores.

746. No que diz respeito a possível fechamento de mercado no acesso a clientes, e apesar de a Operação poder acarretar incremento relevante de *market share*

⁴⁴⁸ No AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), a SG mencionou que “em resposta a ofício, a concorrente TESC [Terminal Santa Catarina S.A.] (operadora de terminal do porto de São Francisco do Sul), informou que a última linha de navegação de contêineres operadas neste porto foi em março de 2016. No entanto, a empresa continua ofertando comercialmente a operação portuária de contêineres com expectativas de retomada das atividades nos próximos anos.” (SEI 0390021).

ao terminal Portonave (MSC) (de 0-10 [acesso restrito ao Cade] a 10-20 [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais a mais de *share*), entende-se que as condições de rivalidade presentes nesta hinterlândia portuária são suficientes para afastar preocupações concorrenciais.

747. Isso porque, diferentemente da situação dos terminais independentes que estão em área de influência de armador verticalizado, os quais, quando perdem um serviço, podem ter dificuldades de repor a clientela, a Maersk, maior armadora no Brasil e verticalizada à APMT Itajaí e ao Terminal de Itapoá, teria condições de dispor dos serviços da Aliança na APMT Itajaí tanto para atender à demanda própria do grupo quanto para atender aos demais armadores e embarcadores que ali contratam *feder*, ofertando soluções integradas (cabotagem) e rivalizando com a Portonave.

8.3.4.5. Área de influência na região portuária do terminal BTP/Santos

8.3.4.5.1. Introdução

748. O BTP Santos é subsidiária dos grupos TIL/MSC e APMT/Maersk.

749. Referente ao cenário geográfico Complexo Portuário de Santos, em São Paulo, a SG solicitou dados de movimentação de contêineres aos agentes de mercado nos últimos 5 (cinco) anos, tanto em termos de faturamento bruto (R\$) quanto em volume (TEUs movimentados), tendo obtido as seguintes estruturas de oferta:

Tabela 40 - Estrutura de oferta de movimentação de contêineres no Complexo Portuário de Santos/SP, em faturamento (R\$), Anos 2016-2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Estrutura de oferta no Complexo Portuário de Santos/SP, Faturamento bruto (R\$), Anos 2016-2020 [acesso restrito ao Cade]										
Terminal Portuário	2016		2017		2018		2019		2020	
BTP	[restrito]	40-50%	[restrito]	50-60%	[restrito]	50-60%	[restrito]	60-70%	[restrito]	50-60%
DP World Santos	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%
Tecon Santos Brasil (Santos/SP)	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

Tabela 41 - Estrutura de oferta de movimentação de contêineres no Complexo Portuário de Santos/SP, em volume (TEUs), Anos 2016-2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Movimentações de contêineres no Complexo Portuário de Santos/SP (em TEUs) e capacidade máxima [acesso restrito ao Cade]													
Terminal Portuário	(1) Contêineres movimentados, em Volume (TEUs)								Capacidade máxima (TEUs)				
	2016		2017		2018		2019		2020		Total	Ocupada	Ociosa
BTP Santos	[restrito]	30-40%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
DP World Santos	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	20-30%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Tecon Santos Brasil	[restrito]	40-50%	[restrito]	30-40%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	30-40%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	[restrito]	[restrito]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado.

750. Apreende-se das estruturas de oferta apresentadas que o *market share* da MSC no complexo portuário de Santos (em torno de 50-60% em faturamento e 40-

50% em volume) indicam a possibilidade de exercício de poder de mercado, o que demandaria uma análise das condições e incentivos ao fechamento de mercado downstream.

751. A tabela abaixo traz a relevância da MSC e da Log-In como clientes de serviços de movimentação portuária no Porto de Santos:

Tabela 42 - Market share das Requerentes como clientes de serviços de movimentação portuária, em volume (TEUs) – mercado geográfico do Porto de Santos, Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Share das Requerentes como clientes de movimentação no Porto de Santos, em 2020 [acesso restrito ao Cade]

Volume (TEUs)	BTP	Tecon S.	DPW	Total
MSC [restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Log-In [restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Requerentes (1) [restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Total Terminal (2) [restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Share Requerentes (1/2)	40-50%	0-10%	10-20%	20-30%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado⁴⁴⁹.

Share Requerentes é a relevância das cargas da MSC e da Log-In no respectivo terminal portuário. Os dados de movimentação de cargas da Log-In são o volume total movimentado pela Log-In em cada terminal, representado pela soma do “Volume movimentado pela Log-In para clientes próprios (cabotagem)” com o “Volume movimentado pela Log-In para outros armadores (*feeder*)”.

752. Parte expressiva da movimentação da MSC neste mercado geográfico ocorre no terminal próprio (BTP Santos), cujo volume em 2020 foi de ⁴⁵⁰ [acesso restrito ao Cade] do total movimentando pela armadora no Porto de Santos (enquanto uma movimentação menor ocorre nos terminais Tecon Santos e DP World ([acesso restrito ao Cade] e [acesso restrito ao Cade], respectivamente).

753. Já a Log-In, em 2020, teve movimentação inversa: 0-10% [acesso restrito ao Cade] foi movimentado no BTP⁴⁵¹, 20-30% [acesso restrito ao Cade] das atividades da empresa estão concentradas no Tecon Santos Brasil, e a maioria dos serviços estão no DP World Santos (70-80% [acesso restrito ao Cade]). Anota-se que, conforme visto em item precedente (8.3.4.2.2), o principal terminal de transbordo dos armadores é o Porto de Santos, em especial os terminais DP World Santos e Tecon Santos⁴⁵².

754. A demanda total da MSC e da Log-In por serviços portuários de movimentação de carga containerizada no Porto de Santos é de 20-30% [acesso restrito ao Cade] do total movimentado na região, isto é, menos de 30% do total do mercado (2020).

⁴⁴⁹ [acesso restrito ao Cade].

⁴⁵⁰ [acesso restrito ao Cade].

⁴⁵¹ [acesso restrito ao Cade]. Deste modo, os dados da Log-In já expurgam a movimentação relativa ao serviço SSF (Feeder MSC, o qual foi transferido para o Multi-Rio em 2021).

⁴⁵² Quanto ao BTP Santos, a Aliança tem [acesso restrito ao Cade] e a Log-In tinha, até 2021, o serviço SSF (Feeder MSC).

755. Muito embora a participação de mercado da MSC/Log-In como cliente no mercado de movimentação de contêineres no mercado geográfico não gere, em tese, preocupações concorrenciais no tocante ao fechamento de mercado no acesso a clientes pelos terminais portuários, esta SG, prezando pelo estudo minucioso e conservador da Operação, optou por prosseguir à análise da matéria quanto ao aprofundamento da análise de fechamento do mercado *upstream* (indisponibilidade de clientes aos terminais portuários), em especial em decorrência dos efeitos em cadeia que a Operação pode acarretar.

756. Outro ponto a se considerar é que, apesar de a Maersk não ser parte nesta Operação, o BTP Santos pertence a ela e à MSC, e a demanda dessas armadoras no mercado Portuário de Santos excede e muito a referência de 30% comumente utilizada nas integrações verticais.

8.3.4.5.2. Fechamento de mercado aos demais concorrentes da MSC e da Log-In (outros armadores) no tocante ao acesso a serviços portuários no Porto de Santos

757. O Porto de Santos é o que possui a menor capacidade ociosa (10-20%⁴⁵³ [acesso restrito ao Cade]) dentre os mercados geográficos portuários afetados pela Operação.

758. [acesso restrito ao Cade] aduz que poderia absorver eventual desvio de demanda dos armadores, a depender de aspectos operacionais e comerciais, sem incorrer em incremento de custo⁴⁵⁴.⁴⁵⁵ [acesso restrito ao Cade].

759. Ao se analisar a Tabela 41, nota-se que o BTP Santos está operando na sua capacidade máxima, e o Tecon Santos e o DP World, juntos, possuem capacidade ociosa equivalente a [acesso restrito ao Cade] TEUs, que não é inteiramente suficiente para absorver eventual desvio de demanda dos *players* que atuam no BTP Santos (as cargas dos outros *players*⁴⁵⁶ no BTP são de [acesso restrito ao Cade] TEUs – Tabela 42).

760. Não obstante, eventual desvio dos serviços da Log-In para o terminal verticalizado da MSC implicaria a liberação de espaço nos terminais independentes equivalente a⁴⁵⁷ [acesso restrito ao Cade] TEUs, os quais, somados à capacidade ociosa já existente⁴⁵⁸, seriam suficientes para atender a totalidade de eventuais armadores egressos do BTP Santos.

⁴⁵³ Capacidade total do complexo portuário de [acesso restrito ao Cade] TEUs, capacidade utilizada de [acesso restrito ao Cade] TEUs e capacidade ociosa de [acesso restrito ao Cade] TEUs.

⁴⁵⁴ [acesso restrito ao Cade].

⁴⁵⁵ [acesso restrito ao Cade].

⁴⁵⁶ Outros armadores, salvo MSC e Log-In.

⁴⁵⁷ Somatório das cargas da MSC e da Log-In nos terminais Tecon Santos Brasil e DPW Santos, conforme Tabela 42.

⁴⁵⁸ [acesso restrito ao Cade].

761. Conclui-se que os clientes do BTP Santos possuem outras opções de serviços de terminais de contêineres, vez que a maioria dos operadores geograficamente próximos têm possibilidade de absorver eventuais desvios de demanda. Observa-se, ainda, não ser provável que as Requerentes injustificadamente aumentem o preço dos seus serviços, pois os terminais concorrentes no Porto de Santos têm forte incentivo para ofertar preços baixos visando a preencher suas capacidades ociosas.

762. Assim, a SG não vislumbra possibilidade de fechamento de mercado a jusante (*downstream*), de modo que a Operação não tem a capacidade de deixar os demais armadores sem opções de contratação de insumos (serviços portuários) no mercado relevante geográfico analisado.

8.3.4.5.3. Fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes do BTP Santos (Porto de Santos) no tocante ao acesso clientes (armadores de longo curso e de cabotagem)

763. A Log-In têm relevância limitada tanto para o Tecon Santos quanto para o DP World, representando 0-10% [acesso restrito ao Cade] e 10-20% [acesso restrito ao Cade] de suas movimentações portuárias, respectivamente. Além disso, a presença dos serviços de *feeder* nos terminais faz deles os principais terminais de transbordo para outros armadores que também atuam no terminal.

764. Em linha com o já arguido por outros terminais portuários, a preocupação concorrencial da Operação, segundo os agentes de mercado, reside menos no fechamento a armadores e mais na falta de clientes disponíveis para quem os terminais portuários possam prestar serviços (inexistência de desvio de demanda a ser absorvida, em razão dos incentivos que existem para que os armadores verticalizados operem seus serviços nos terminais próprios e, por atuarem em VSAs, levem consigo as cargas pertencentes a outros armadores), bem como e eventual perda de cliente relevante:

[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

765. Outro argumentado também já aventado é que o esvaziamento dos terminais portuários independentes (em relação a serviços de longo curso) pode tornar desnecessária e menos atrativa a escala de empresa de cabotagem nos terminais portuários independentes⁴⁵⁹, [acesso restrito ao Cade]. Esta SG entende que eventual abuso de poder de mercado nesta seara poderá ser endereçado caso sejam identificados indícios em sede de análise de infração à ordem econômica pela autarquia.

766. Como mencionado, os terminais independentes Tecon Santos Brasil e DP World Santos concentram 90-100% [acesso restrito ao Cade] das cargas movimentadas

⁴⁵⁹ [acesso restrito ao Cade].

pela Log-In na região portuária de Santos, e praticamente todos os armadores de longo curso utilizam majoritariamente esses terminais para as suas cargas de transbordo.

767. A tabela abaixo traz os dados de cabotagem (carga própria da Log-In, mediante serviços prestados aos embarcadores) e *feeder* (carga do armador) transportados pela Log-In em 2020, conforme o terminal portuário de origem/destino em que o transbordo foi realizado:

Tabela 43 - Cargas de cabotagem/*feeder* da Log-In movimentadas nos terminais portuários do Complexo Portuário de Santos, em TEUs – Ano 2020 – Elaboração SG
[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado⁴⁶⁰.

768. Todas as cargas de transbordo da Log-In foram realizadas nos terminais independentes, concorrentes do terminal próprio da MSC (BTP Santos) e nos quais a MSC quase não tem atuação (menos de 0-10% [acesso restrito ao Cade] de sua movimentação portuária em Santos foi nos terminais independentes). Então, em tese, há fortes incentivos para que a MSC transfira os serviços de cabotagem para o seu terminal próprio (BTP Santos), a fim atender a ela própria, ou seja, a sua necessidade de *feeder*.

769. Diz-se em tese porque, como é sabido, o BTP Santos está atuando no limite de sua capacidade e, na atual conjuntura, não parece ser possível que todos os serviços da Log-In sejam transferidos para o BTP sem que este terminal tenha que se desfazer de relações comerciais com outros armadores.

770. Mas, como se verá mais detalhadamente em tópico próprio, a MSC opera a maior parte das linhas em VSA, e os atuais clientes do BTP Santos são justamente as suas duas acionistas – MSC e Maersk, que juntas respondem por 70-80%⁴⁶¹ [acesso restrito ao Cade] dos serviços no BTP – e as armadoras que com elas habitualmente formam VSAs⁴⁶² e/ou delas adquirem *slots* em SCAs (20-30% [acesso restrito ao Cade] da capacidade restante do BTP Santos). O BTP Santos atende, portanto, cativamente às suas duas acionistas (MSC e Maersk), e apenas por reflexo (VSAs e SCAs) atende aos demais armadores.

771. Dito isto, não parece haver capacidade do terminal em receber volume relevante de cargas em novas rotas e serviços sem ter que abrir mão de alguns dos serviços atuais, que pertencem às acionistas MSC e Maersk. Assim, ainda que parte dos

⁴⁶⁰ [acesso restrito ao Cade].

⁴⁶¹ [acesso restrito ao Cade].

⁴⁶² Hapag-Lloyd e ONE com a MSC (em algumas rotas), e que respondem, respectivamente, por 10-20% [acesso restrito ao Cade] e 0-10% [acesso restrito ao Cade] da movimentação de cargas no BTP Santos; e CMA com a Maersk (rota ECSA-MED – AC 08700.007341/2021-63), que responde pela movimentação de 0-10% [acesso restrito ao Cade]. Já 0-10% [acesso restrito ao Cade] da movimentação do terminal.

serviços da Log-In no mercado portuário de Santos viessem a ser deslocados para o BTP Santos, estima-se que outros serviços atualmente existentes teriam que ser movidos para outros terminais.

772. Entretanto, a área contígua ao BTP Santos está em fase de pré-leilão pelo órgão concedente. A área de outorga, denominada STS10 – Área de Sabóo, será destinada à movimentação e armazenagem de carga geral e carga containerizada na margem direita, no cais de Sabóo, do Porto de Santos⁴⁶³. Trata-se de uma área *brownfield* em área contígua ao BTP Santos (mesma margem⁴⁶⁴) de aproximadamente 601 mil m², com capacidade operacional para no mínimo 2,3 milhões TEU/ano.

773. Não se pode ignorar que existe a possibilidade de o BTP Santos quanto qualquer de suas acionistas (Maersk ou MSC), isoladamente ou em consórcio com outros *players* – venha a se tornar a exploradora da área e, com isso, o direcionamento das cargas da Log-In para o BTP ou para outros terminais próprios no mesmo mercado relevante geográfico, e sob os mesmos controladores, seja possível; porém existe um lapso temporal para que esta área efetivamente esteja funcionando (previsão 2028), assim, estimativas de estrutura de mercado se tornam inviáveis considerando que não necessariamente o contexto concorrencial de hoje se manterá em 2028.

774. Mesmo com as ressalvas feitas, a análise que se segue, de forma conservadora desconsidera a atual falta de capacidade ociosa do BTP e considera os efeitos da Operação como se este terminal, ou outro pertencente especificamente à MSC, tivesse capacidade ociosa para receber novos serviços.

775. A tabela abaixo traz os dados de movimentação portuária da Log-In, da Mercosul e da CMA no Porto de Santos:

Tabela 44 - Volume (TEUs) de movimentação portuária por armadores (longo curso e cabotagem) nos terminais portuários do Porto de Santos, Ano 2020 – Elaboração SG
[acesso restrito ao Cade]

[acesso restrito ao Cade]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado⁴⁶⁵.

776. Vê-se, de antemão, que Log-In e Mercosul atuam tanto no Tecon Santos Brasil quanto no DP World Santos. Para este último, contudo, os serviços prestados pela Log-In e pela Mercosul possuem grande relevância no terminal, concentrando, juntos, 20-30%⁴⁶⁶ [acesso restrito ao Cade] da movimentação portuária em 2020.

⁴⁶³ Estudo denominado “Seção B1 – Estudos de Mercado – Análise Concorrencial” (“Estudo STS10”) da Antaq, EPL e Ministério da Infraestrutura.

⁴⁶⁴ Estudo STS10: “O terminal da BTP e o único dos incumbentes em que é possível ter contiguidade de áreas em relação ao STS10”.

⁴⁶⁵ Tanto a Tecon Santos Brasil quanto a DP World Santos recebem serviços regulares da Log-In e da Mercosul.

[acesso restrito ao Cade].

⁴⁶⁶ [acesso restrito ao Cade].

777. Com base nesses dados, a SG simulou os respectivos *market shares* portuários pós-Operação a partir de eventual movimentação de contêineres dos armadores para o BTP Santos em decorrência de cada um dos cenários mapeados:

Tabela 45 - Análise de cenários resultantes da Integração vertical MSC/Log-In nos serviços portuários do Porto de Santos (SP) (Volume em TEUs e %), Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Terminais portuários do Porto de Santos (São Paulo)		BTP	Tecon S.	DPW	Total
Pré-Operação	Movimentação em TEUs (2020)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pré-Operação)	40-50%	30-40%	20-30%	100,00%
Cenário 1	Movimentação da Log-In (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-Cenário 1 - cargas Log-In)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-Cenário 1 - cargas Log-In)	40-50%	30-40%	10-20%	100,00%
Cenário 2	Movimentação da Mercosul (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-Cenário 2 - cargas Mercosul)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-Cenário 2 - cargas Mercosul)	40-50%	30-40%	10-20%	100,00%
Cenário 3 ⁽¹⁾	Movimentação da CMA CGM (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-Cenário 3 - cargas CMA)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-Cenário 3 - cargas CMA)	50-60%	30-40%	0-10%	100,00%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado e prospecção de cenários⁴⁶⁷.

778. Conforme Tabela 44, a Log-In movimentou, em 2020, [acesso restrito ao Cade] TEUs nos terminais independentes do Porto de Santos, sendo ⁴⁶⁸ [acesso restrito ao Cade] TEUs no Tecon Santos Brasil e [acesso restrito ao Cade] TEUs no DP World Santos. Do volume total movimentado, a CMA contratou ⁴⁶⁹ [acesso restrito ao Cade] TEUs com a Log-In (Tabela 43). Já a sua subsidiária Mercosul, nesses mesmos terminais, movimentou ⁴⁷⁰ [acesso restrito ao Cade] TEUs (sendo [acesso restrito ao Cade] em cabotagem e [acesso restrito ao Cade] em *feeder*) (Tabela 43 e respostas da DPW – SEI [acesso restrito ao Cade], p. 4, e da Tecon Santos Brasil – SEI [acesso restrito ao Cade], p. 5).

779. Assim, no pós-Operação, e conforme possíveis cenários de movimentação de carga nos terminais do Complexo Portuário de Santos, o BTP Santos

⁴⁶⁷ A metodologia do cálculo dos cenários está explicada na Tabela 36 (que analisou os possíveis cenários da Operação no mercado geográfico do Rio de Janeiro). Especificamente em relação ao mercado geográfico de Santos, anota-se: (i) no Cenário 1, a Log-In tem serviços relevantes em ambos os terminais independentes (serviço SSR no Tecon Santos e SAS e SAM no DP World Santos), então simulou-se o remanejamento de ambos os serviços para o BTP; (ii) no Cenário 2, a Mercosul atua em VSA com a Log-In nos serviços Plata e Braco (SAS e SAM para a Log-In) no terminal DP World Santos, então simulou-se a transferência dessas cargas também para o BTP Santos; (iii) quanto à atuação da Mercosul no Tecon Santos, ela tem o serviço próprio Nexco, o qual não atua em VSA com a Log-In; assim, não há nexos causal entre o cenário 1 (cargas da Log-In) e os cenários 2 (cargas da Mercosul em razão de VSA com a Log-In) e 3 (cargas da CMA) em relação às cargas da Mercosul movimentados no Tecon Santos, de modo que tais cargas, na análise de cenários, permaneceram no Tecon Santos Brasil; (iv) em relação do alto volume movimentado pela Log-In e Mercosul no DP World, e do fato de o terminal ser um dos principais terminais de transbordo de muitos armadores (inclusive a CMA), o Cenário 3 torna-se mais provável, de modo que foram simuladas as transferências de cargas tanto da CMA para o terminal em que a Mercosul viesse a atuar em decorrência da Operação (BTP).

⁴⁶⁸ [acesso restrito ao Cade].

⁴⁶⁹ [acesso restrito ao Cade] (Tabela 43).

⁴⁷⁰ [acesso restrito ao Cade].

poderia obter um incremento de participação de mercado de 10-20 [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais, caso tenha aumento de capacidade, passando dos atuais 40-50% [acesso restrito ao Cade] em participação de mercado para 50-60% [acesso restrito ao Cade], em detrimento da perda de volume pelos seus concorrentes, no Cenário 3, em que se supõe que junto com as cargas da Log-In ainda teria um redirecionamento das cargas de VSAs com a Mercosul e *feeder* da CMA.

780. Como pode ser visto na tabela acima, em tese o Tecon Santos poderia perder 0-10 [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais de *market share*, resultante do remanejamento dos serviços da Log-In (serviço Shuttle Rio – SSR) (Cenário 1). Por outro lado, não parece haver relação causal nos demais cenários, visto que hoje o terminal atua apenas marginalmente como terminal de transbordo da CMA com a Mercosul⁴⁷¹. A participação de mercado do terminal passaria dos atuais (2020) 30-40% [acesso restrito ao Cade] para 30-40% [acesso restrito ao Cade].

781. Já para a DP World Santos a situação no pós-Operação é mais complexa, pois o terminal poderia perder não apenas os serviços da Log-In, mas também os serviços da Mercosul, que atuam em VSA com a Log-In. E sendo o ⁴⁷² [acesso restrito ao Cade], o cenário 3 passa a ser provável caso outra solução de transbordo não seja encontrada pela CMA. O terminal poderia perder 10-20 [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais de *market share*, passando dos atuais 20-30% [acesso restrito ao Cade] para 0-10% [acesso restrito ao Cade]; todos esses efeitos caso tenha-se um aumento de capacidade pelo BTP.

782. Neste sentido, a preocupação externada pelos terminais portuários em geral, especificamente no mercado portuário de Santos seria mais complexa, pois as duas armadoras – Maersk e MSC – controlam conjuntamente o BTP Santos. Além disso, a MSC e a Maersk são responsáveis de forma conjunta pela movimentação de [acesso restrito ao Cade] TEUs no Porto de Santos, o equivalente a 50-60% [acesso restrito ao Cade] do total movimentado neste mercado⁴⁷³.

783. Na atual conjuntura, o BTP Santos atua no limite da capacidade, então os possíveis efeitos da Operação citados nos cenários acima devem ser relativizados. Mas a médio prazo, existe a possibilidade de aumento expressivo da carga movimentada no BTP Santos se o BTP, Maersk ou MSC se consagrarem vencedores do leilão STS10 – Área de Sabóo. Caso isso ocorra, é possível que todas as cargas da Maersk, da MSC, da Log-In e dos inúmeros parceiros que com elas fazem parte de VSAs e de SCAs (Hapag-Lloyd, ONE, CMA, ZIM, Mercosul etc.), sejam direcionados para o BTP Santos e/ou novo

⁴⁷¹ [acesso restrito ao Cade].

⁴⁷² [acesso restrito ao Cade].

⁴⁷³ Sendo 20-30% [acesso restrito ao Cade] de cargas da MSC e 30-40% [acesso restrito ao Cade] de cargas da Maersk. As duas, sozinhas, representam 50-60% [acesso restrito ao Cade] da demanda do Porto. Ao se incluir as cargas das parceiras de VSAs e SCAs (Hapag-Lloyd, ONE, CMA, ZIM, Mercosul) que podem ser direcionados ao BTP Santos (e/ou área contígua de Sabóo), este volume aumenta.

terminal contíguo. De toda forma é importante ressaltar que estudos realizados no âmbito da Audiência Pública nº 06/2022-ANTAQ⁴⁷⁴ apresentam um panorama de crescimento da demanda nos próximos anos tanto da navegação de longo curso quanto de navegação de cabotagem no Complexo Portuário de Santos.

784. A respeito desse tema, cabe ressaltar a existência o Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50, instaurado pelo Cade em 30/04/2021, com vistas a investigar *“a possível ocorrência de práticas discriminatórias em favor do BTP operacionalizadas pela existência nos contratos celebrados por Maersk e MSC entre si e com outros armadores de cláusulas prevendo a contratação do BTP como terminal portuário para movimentação dos contêineres no Porto de Santos/SP”*.

785. Na Representação, a ABTRA sustentou que a celebração de diversos acordos cooperativos por Maersk e MSC, entre si e junto a outros armadores, bem como a verticalização de Maersk e MSC à BTP geraram distorções concorrenciais nos mercados de transporte marítimo regular de contêineres e de movimentação e armazenagem alfandegada de contêineres na área de influência do Porto de Santos/SP.

786. A SG entende que o direcionamento das cargas para terminal próprio, bem como a alteração do terminal, *per se*, não se configura como cometimento de infração à ordem econômica. A investigação segue em curso e não é possível dizer que existe, a priori, um efeito concorrencial negativo desta prática. Caso seja identificado abuso de poder de mercado com efeitos lesivos a concorrência, o Cade tomará as providências cabíveis em sede de repressão a infração à ordem econômica.

8.3.4.5.4. Conclusão

787. O BTP Santos é controlado pela Maersk e pela MSC (responsáveis por 50-60% [acesso restrito ao Cade] do transporte marítimo regular de contêineres de/para o Brasil – Tabela 9), e demandantes de 50-60% [acesso restrito ao Cade] da movimentação portuária no Porto de Santos (apenas Maersk e MSC), em 2020.

788. O Porto de Santos é o mercado geográfico de interesse da Operação que opera com a menor capacidade ociosa. Contudo, há capacidade ociosa dos terminais concorrentes do BTP Santos (Grupos MSC e Maersk), ou seja, na Tecon Santos Brasil e DP World Santos, que lhes permitiria recepcionar eventuais desvios de cargas dos armadores, de modo que não se vislumbram riscos de fechamento de mercado aos armadores no que tange à contratação de serviços portuários.

789. Já no que diz respeito ao fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes do BTP Santos, no Porto de Santos, é possível aventar

⁴⁷⁴ Disponível em:

[http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20105/ 4 STS10 Secao B Estudo de Mercado rev.0.pdf](http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20105/4%20STS10%20Secao%20B%20Estudo%20de%20Mercado%20rev.0.pdf). Acesso em maio de 2022.

preocupações concorrenciais da Operação apenas se a atual falta de capacidade ociosa do BTP Santos for alterada.

790. Tal cenário poderia ocorrer em caso de vitória de qualquer de suas acionistas a arrendarem nova área de exploração no porto. Porém, a concretização desse investimento não se daria de forma imediata (previsão 2028), sendo difícil a tomada de decisão da autoridade antitruste neste momento no sentido de antecipar preocupações concorrenciais considerando que a realidade concorrencial atual não necessariamente refletirá a dos próximos anos. Desta forma, eventual abuso de poder de mercado nesta seara poderá ser endereçado pela SG em sede de análise de infração à ordem econômica, vide Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50 já em curso.

8.3.4.6. *Conclusão sobre a integração vertical (cabotagem e terminais portuários do Grupo MSC)*

791. A Operação resulta em potencial integração vertical entre os serviços de cabotagem da Log-In com os terminais portuários operados pela TIL/MSC, a saber: Multi-Rio (RJ), Portonave (SC) e BTP-Santos (SP).

792. Não é possível prever, de antemão, o que pode ocorrer com as necessidades de *feeder* tanto da MSC quanto da CMA no cenário pós-Operação, uma vez que: (i) as suas subsidiárias de cabotagem atuam em VSAs e têm os mesmos terminais de rotação; (ii) ambas prestam/prestarão serviços de *feeder* ao armador verticalizado; e (iii) os armadores atuam em terminais portuários distintos em SC, SP e RJ. Como a CMA não é verticalizada a nenhum terminal portuário na região em que a MSC tem interesse econômico com esta atividade, a SG analisou possíveis impactos da Operação considerando alguns cenários de alterações de terminais em cada um dos mercados relevantes geográficos afetados.

793. Relativamente ao mercado portuário do Rio de Janeiro – formado pelos terminais Multi-Rio (Grupo MSC), ICTSI Rio e Sepetiba Tecon -, a SG não identificou preocupações concorrenciais no que tange ao fechamento de mercado aos armadores no acesso a serviços portuários (fechamento a jusante), uma vez que os três terminais da região possuem capacidade ociosa (60-70% [acesso restrito ao Cade] de capacidade ociosa total) e poderiam absorver quaisquer desvios de demanda dos demais armadores.

794. Havendo capacidade ociosa no Multi-Rio (que em 2021 era de 60-70%⁴⁷⁵ [acesso restrito ao Cade]), e tendo em vista a participação de mercado do terminal em 2021 ter sido na ordem de 50,53% (Tabela 33), a Operação poderá ensejar ganho de *market share* em termos de volume do Multi-Rio em detrimento dos terminais

⁴⁷⁵ Capacidade ocupada: [acesso restrito ao Cade] de capacidade total menos 358.245 TEUs movimentados em 2021 (Tabela 33), resultando em uma taxa de ocupação de 30-40% [acesso restrito ao Cade], e uma taxa de ociosidade de 60-70% [acesso restrito ao Cade].

independentes, em decorrência de provável transferência das cargas da Log-In para o Multi-Rio (e, em cadeia, de alguns outros armadores) para o terminal verticalizado da MSC.

795. Destaca-se que movimentos de redirecionamento de linhas de navegação podem trazer impactos significativos, ainda mais no contexto de vários acordos de VSAs existentes neste mercado. Contudo, não é possível antever tais impactos com confiança, nem tampouco se eles gerariam preocupações de cunho concorrencial, de modo a justificar restrições à Operação. Entretanto, quaisquer indícios de eventual abuso de poder de mercado na definição de terminais poderão ser endereçados por esta SG em sede de análise de infração à ordem econômica.

796. Relativamente ao mercado portuário envolvendo os portos catarinenses de Navegantes, Itajaí e Itapoá, a SG não identificou preocupações concorrenciais no que tange ao fechamento de mercado aos armadores no acesso a serviços portuários (fechamento a jusante), uma vez que os três terminais da região possuem capacidade ociosa (30-40% [acesso restrito ao Cade]) e poderiam absorver desvios de demanda dos demais armadores.

797. No que diz respeito a possível fechamento de mercado no acesso a clientes, e apesar de a Operação poder acarretar incremento relevante de *market share* ao terminal Portonave (MSC) (de 0-10 [acesso restrito ao Cade] a 10-20 [acesso restrito ao Cade] pontos percentuais a mais de *share*), entende-se que a condições de rivalidade presentes nesta hinterlândia portuária são suficientes para afastar preocupações concorrenciais.

798. Isso porque, diferentemente da situação dos terminais independentes que estão em área de influência de armador verticalizado, os quais, quando perdem um serviço, podem ter dificuldades de repor a clientela, a Maersk, maior armadora no Brasil e verticalizada à APMT Itajaí e ao Terminal de Itapoá, teria condições de dispor dos serviços da Aliança na APMT Itajaí tanto para atender à demanda própria do grupo quanto para atender aos demais armadores e embarcadores que ali contratam *feeder*, ofertando soluções integradas (cabotagem) e rivalizando com a Portonave.

799. Em relação ao Porto de Santos, há capacidade ociosa dos terminais concorrentes do BTP Santos (Grupos MSC e Maersk), ou seja, na Tecon Santos Brasil e DP World Santos, que lhes permitiria recepcionar eventuais desvios de cargas dos armadores, de modo que não se vislumbram riscos de fechamento de mercado aos armadores no que tange à contratação de serviços portuários.

800. Já no que diz respeito ao fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes do BTP Santos, no Porto de Santos, é possível aventar preocupações concorrenciais da Operação apenas se a atual falta de capacidade ociosa do BTP Santos for alterada.

801. Tal cenário poderia ocorrer em caso de vitória de qualquer de suas acionistas a arrendarem nova área de exploração no porto. Porém, a concretização desse investimento não se daria de forma imediata (previsão 2028), sendo difícil a tomada de decisão da autoridade antitruste neste momento no sentido de antecipar preocupações concorrenciais considerando que a realidade concorrencial atual não necessariamente refletirá a dos próximos anos. Desta forma, eventual abuso de poder de mercado nesta seara poderá ser endereçado pela SG em sede de análise de infração à ordem econômica, vide Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50 já em curso.

8.3.5. Conclusão sobre a integração vertical (longo curso/cabotagem e serviços portuários)

802. Os serviços de terminais de contêineres consistem em serviços prestados por operadores portuários, incluindo movimentação de cargas e armazenamento de cargas aguardando desembarço aduaneiro.

803. A movimentação de carga containerizada é verticalmente relacionada com a navegação de longo curso (transporte marítimo regular de contêineres) e com a navegação de cabotagem.

804. Assim, a Operação resulta em integrações verticais entre:

- a. Os serviços de transporte marítimo regular de contêineres (MSC) e os serviços portuários (movimentação de carga containerizada) do Terminal de Vila Velha – TVV (Log-In);
- b. Os serviços de navegação de cabotagem (Log-In) e os serviços portuários (movimentação de carga containerizada) nos terminais Portonave (SC), Multi-Rio (RJ) e BTP Santos (SP) (Grupo MSC).

805. Quanto à primeira integração vertical, o TVV é o único terminal de contêineres do estado do Espírito Santo. Parte expressiva dos contêineres movimentados (80-90% [acesso restrito ao Cade]) chegam a ele por meio dos serviços de *feeder* da Log-In. Assim, há uma dependência recíproca: armadores dependem da Log-in para acessar o TVV, e o TVV depende dessas cargas para rentabilizar a sua operação portuária. Além disso, está em curso projeto de expansão devido à renovação da concessão da área portuária ([acesso restrito ao Cade e à MSC]), assim, não há racionalidade econômica no fechamento de mercado nem pela via direta (fechamento de mercado para outros armadores de contêineres ou de outros tipos de cargas) e nem pela via indireta (cessação dos serviços de *feeder* da Log-In de/para o TVV).

806. Em relação às operações de longo curso, a Operação não tem o condão de alterar de forma significativa as opções de atracação para grandes armadores: o TVV não era, e continuará não sendo, uma opção viável de rotação para os serviços de longo curso que operam embarcações de maior dimensão, dentre eles a MSC. Assim, não há

que se falar em privação dos demais terminais portuários na região do Cluster Leste no acesso a clientes: a MSC atualmente não faz rotação de seus serviços no TVV por conta das restrições operacionais de acesso ao terminal e, no pós-Operação, continuará acessando o terminal por outros meios (*feeder*) que não o serviço próprio⁴⁷⁶.

807. A Operação também resulta em potencial integração vertical entre os serviços de cabotagem da Log-In com os terminais portuários operados pela TIL/MSC, a saber: Multi-Rio (RJ), Portonave (SC) e BTP-Santos (SP).

808. Não é possível prever, de antemão, o que pode ocorrer com as necessidades de *feeder* tanto da MSC quanto da CMA no cenário pós-Operação, uma vez que: (i) as suas subsidiárias de cabotagem atuam em VSAs e têm os mesmos terminais de rotação; (ii) ambas prestam/prestarão serviços de *feeder* ao armador verticalizado; e (iii) os armadores atuam em terminais portuários distintos em SC, SP e RJ. Como a CMA não é verticalizada a nenhum terminal portuário na região em que a MSC tem interesse econômico com esta atividade, a SG analisou, de forma conservadora, possíveis impactos da Operação considerando alguns cenários de alterações de terminais em cada um dos mercados relevantes geográficos afetados.

809. Dentre os cenários analisados, o cenário 1 (Log-In redireciona suas cargas de terminais não verticalizados para verticalizados), seria o mais provável, pois, sem a triangulação armador internacional *versus* terminal portuário *versus* cabotagem as eficiências apresentadas pela MSC como decorrentes da Operação sequer ocorreriam. Já os cenários 2 (junto com as cargas da Log-In adiciona-se um efeito relativo as cargas que a Log-In possui junto a Mercosul em VSAs) e 3 (CMA também transfere suas cargas que necessitam de *feeder* da Mercosul) são possíveis, com maior ou menor probabilidade conforme a dimensão geográfica do mercado relevante.

810. Em relação ao mercado portuário do Rio de Janeiro – formado pelos terminais Multi-Rio (Grupo MSC), ICTSI Rio e Sepetiba Tecon -, a SG não identificou preocupações concorrenciais no que tange ao fechamento de mercado aos armadores no acesso a serviços portuários (fechamento a jusante), uma vez que os três terminais da região possuem capacidade ociosa e poderiam absorver quaisquer desvios de demanda dos demais armadores.

811. Já no que diz respeito ao fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes da Multi-Rio no Rio de Janeiro, a Operação poderá ensejar ganho de *market share* em termos de volume do Multi-Rio em detrimento dos terminais independentes em decorrência de provável transferência das cargas da Log-In para o Multi-Rio (terminal verticalizado da MSC). Observa-se que a parcela do faturamento dos terminais não verticalizados que estão diretamente relacionados aos serviços da Log-In e MSC é menor do que 10%, entretanto, não se sabe ao certo se junto com os serviços

⁴⁷⁶ Mantidas as condições atuais de restrições operacionais que inviabilizam a atração de embarcações maiores de longo curso no TVV.

da Log-In outros serviços, como Mercosul e CMA poderiam sofrer redirecionamentos e qual seria a representatividade de todos eles em relação ao faturamento desses terminais concorrentes.

812. Destaca-se que movimentos de redirecionamento de linhas de navegação podem trazer impactos significativos, ainda mais no contexto de vários acordos de VSAs existentes neste mercado. Contudo, não é possível antever tais impactos com confiança, nem tampouco se eles gerariam preocupações de cunho concorrencial no Multi-Rio, de modo a justificar restrições à Operação. Entretanto, quaisquer indícios de eventual abuso de poder de mercado na definição de terminais poderão ser endereçados por esta SG em sede de análise de infração à ordem econômica.

813. Relativamente ao mercado portuário envolvendo os portos catarinenses de Navegantes, Itajaí e Itapoá, a SG não identificou preocupações concorrenciais no que tange ao fechamento de mercado aos armadores no acesso a serviços portuários (fechamento a jusante), uma vez que os três terminais da região possuem capacidade ociosa e poderiam absorver quaisquer desvios de demanda dos demais armadores.

814. No que diz respeito a possível fechamento de mercado no acesso a clientes, e apesar de a Operação poder acarretar incremento de *market share* ao terminal Portonave (MSC), entende-se que a condições de rivalidade presentes nesta hinterlândia portuária são suficientes para afastar preocupações concorrenciais. Isso porque, diferentemente da situação dos terminais independentes que estão em área de influência de armador verticalizado, os quais, quando perdem um serviço, podem ter dificuldades de repor a clientela, a Maersk, maior armadora no Brasil e verticalizada à APMT Itajaí e ao Terminal de Itapoá, teria condições de dispor dos serviços da Aliança na APMT Itajaí tanto para atender à demanda própria do grupo quanto para atender aos demais armadores e embarcadores que ali contratam *feeder*, ofertando soluções integradas (cabotagem) e rivalizando com a Portonave.

815. A análise do BTP Santos confirmou que o Porto de Santos é o mercado geográfico de interesse da Operação que opera com a menor capacidade ociosa. Mas, apesar disso, há capacidade ociosa dos terminais concorrentes do BTP Santos (Grupos MSC e Maersk), ou seja, na Tecon Santos Brasil e DP World Santos, que lhes permitiria recepcionar eventuais desvios de cargas dos armadores, de modo que não se vislumbra riscos de fechamento de mercado aos armadores no que tange à contratação de insumos (serviços portuários).

816. Já no que diz respeito ao fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes do BTP Santos, no Porto de Santos, é possível aventar preocupações concorrenciais da Operação apenas se a atual falta de capacidade ociosa do BTP Santos for alterada.

817. Tal cenário poderia ocorrer em caso de vitória de qualquer de suas acionistas a arrendarem nova área de exploração no porto. Porém, a concretização

desse investimento não se daria de forma imediata (previsão 2028), sendo difícil a tomada de decisão da autoridade antitruste neste momento no sentido de antecipar preocupações concorrenciais considerando que a realidade concorrencial atual não necessariamente refletirá a dos próximos anos. Desta forma, eventual abuso de poder de mercado nesta seara poderá ser endereçado pela SG em sede de análise de infração à ordem econômica, vide Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50 já em curso.

8.4. Relação vertical entre a navegação de cabotagem e a manutenção e reparo de contêineres

8.4.1. Considerações iniciais

818. A manutenção e o reparo de contêineres são insumos para o transporte marítimo regular de contêineres e cabotagem. A Medlog/MSC, nos seus depots próprios⁴⁷⁷ nos portos de Santos/SP (terminais Santos Alemoa e Santos BK), Rio Grande/RS, Navegantes/SC, Rio de Janeiro/RJ e Vila Velha/ES, presta serviços de manutenção e reparo para quaisquer tipos de contêineres tanto de forma cativa (para o grupo) quanto para outros armadores (longo curso e cabotagem). A Log-In, apesar de possuir contêineres próprios, não presta esse serviço, contratando-os de terceiros. Assim, a Operação acarreta a integração vertical entre os serviços de manutenção e reparo de contêineres prestados pela Medlog/MSC e a atividade de cabotagem da Log-In.

819. Tendo em vista que não há sobreposição horizontal neste mercado, e que os serviços da Medlog de manutenção e reparo de contêineres são majoritariamente prestados à MSC (a qual representou 70-80% [acesso restrito ao Cade e à MSC] do faturamento total da Medlog com este serviço), este mercado não enseja maiores preocupações concorrenciais. Assim, do total de [acesso restrito ao Cade e à MSC] faturado com a atividade pela Medlog, o equivalente a [acesso restrito ao Cade e à MSC], ou 20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC], foram faturados com a prestação de serviços a terceiros, nacionalmente.

820. A MSC aduz que desconhece dados públicos deste mercado. Deste modo, a SG elaborou uma estrutura de oferta simplificada com base nos dados da MSC e das concorrentes indicadas por ela (SEI 0972656), e, quando cabível, com dados colhidos no precedente AC 08700.002350/2017-81⁴⁷⁸ (Maersk/Hamburg Sud).

⁴⁷⁷ Nos depots de terceiros, localizados em Paranaguá, Salvador e Pecém, a Medlog presta o serviço exclusivamente para contêineres refrigerados da frota própria da MSC.

⁴⁷⁸ Apesar de os dados serem referentes a 2017, e ante a ausência de preocupações horizontais e dado o alto volume de serviços prestados cativamente à MSC pela Medlog, os dados servem como *proxy* aproximada deste mercado.

821. Considerando apenas serviços prestados a terceiros (*proxy* média de 20-30%⁴⁷⁹ [acesso restrito ao Cade e à MSC]), isto é, excluindo o volume e o faturamento proveniente de vendas cativas, as estruturas de oferta⁴⁸⁰ do mercado de serviços de manutenção e reparo de contêineres nos mercados geográficos em que a MSC tem atuação são as seguintes:

Tabela 46 - Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres - Portos de Navegantes e Itajaí/SC - Ano 2020, adaptado – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres - Portos de Navegantes e Itajaí/SC - Ano 2020, adaptado [acesso restrito ao Cade]					
Empresa	Faturamento (R\$)	%	Unidades	%	
Medlog (Grupo MSC)	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	
APM Terminals (Grupo Maersk)*	[restrito]	20-30%	[restrito]	0-10%	
Rogério Philippi Cia	[restrito]	10-20%	[restrito]	20-30%	
Conexão Marítima - Serviços Logísticos S/A	[restrito]	0-10%	[restrito]	10-20%	
Intersul Reparos e Manutenção de Contêineres Eireli	[restrito]	20-30%	[restrito]	10-20%	
Conlog*	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	
Farbem*	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	
Reeferbras*	[restrito]	10-20%	[restrito]	0-10%	
Pothimar*	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	
Cabral*	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da MSC e do teste de mercado, bem como do AC 08700.002350/2017-81 (dados das empresas assinaladas com *).

Tabela 47 - Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres – Porto de Vila Velha/ES - Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres - Porto de Vila Velha/ES - Ano 2020 [acesso restrito ao Cade]					
Empresa	Faturamento (R\$)	%	Unidades	%	
Medlog (Grupo MSC)	[restrito]	10-20%	[restrito]	20-30%	
Terminal de Container Vila Velha	[restrito]	10-20%	[restrito]	30-40%	
Vila Velha Terminais de Carga e Logística Ltda.	[restrito]	60-70%	[restrito]	40-50%	
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da MSC e do teste de mercado.

⁴⁷⁹ Taxa que foi multiplicada pelo faturamento bruto e pelas unidades de contêineres reparadas pela MSC em cada mercado relevante geográfico que a MSC atua, tendo em vista que a Requerente não apresentou os dados cativos e de serviços prestados a terceiros segregados por porto.

⁴⁸⁰ Fonte: [acesso restrito ao Cade].

Tabela 48 - Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres – Porto de Rio Grande/RS - Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres - Porto de Rio Grande/RS - Ano 2020 [acesso restrito ao Cade]				
Empresa	Faturamento (R\$)	%	Unidades	%
Medlog (Grupo MSC)	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%
Mercotainer Terminal de Container Ltda	[restrito]	20-30%	[restrito]	30-40%
Intersul Reparos e Manutenção de Containeres Eireli	[restrito]	60-70%	[restrito]	40-50%
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da MSC e do teste de mercado.

Tabela 49 - Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres – Porto de Santos/SP - Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres - Portos de Santos/SP - Ano 2020, adaptado [acesso restrito ao Cade]				
Empresa	Faturamento (R\$)	%	Unidades	%
Medlog (Grupo MSC)	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%
APM Terminals (Grupo Maersk)*	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%
Grupo Fassina	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%
Transtec World	[restrito]	60-70%	[restrito]	60-70%
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da MSC e do teste de mercado, bem como do AC 08700.002350/2017-81 (dados das empresas assinaladas com *).

Tabela 50 - Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres – Porto do Rio de Janeiro/RJ - Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade]

Estrutura de Oferta - Mercado de manutenção e reparo de contêineres - Porto do Rio de Janeiro/RJ - Ano 2020 [acesso restrito ao Cade]				
Empresa	Faturamento (R\$)	%	Unidades	%
Medlog (Grupo MSC)	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%
Tracker Logística	[restrito]	50-60%	[restrito]	50-60%
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados da MSC e do teste de mercado.

822. Apesar de poucas empresas terem sido ouvidas no teste de mercado, nota-se que em todas as estruturas de oferta (com exceção do mercado geográfico do Porto do Rio de Janeiro), a oferta da Medlog/MSC ao mercado (isto é, serviços vendidos a terceiros) é inferior a 30%.

823. Destaca-se que as participações de mercado acima estão claramente sobrestimadas. Tanto os *players* do setor quanto os clientes (armadores) citaram diversas outras empresas concorrentes/fornecedores que não tinham sido mapeadas pelas Requerentes. Algumas são empresas que atuam em mais de um mercado geográfico, principalmente em Santos e Itajaí/Navegantes:

- Navegantes e Itajaí: Atlantis Terminais, Conlog (Concórdia Logística), Brasmar, APMT, Reeferbras;
- Vila Velha: Interport⁴⁸¹;
- Rio Grande: Intersul, Ctil, Saga Containeres;
- Santos: Atlantis, Lechman, Depotce, Dalastra, Smagalhaes, Depotainer, Interloyd, BM Reparos, Reeferbras, DPWorld (DPW), Oliveira Reparos, Termobrastec;
- Rio de Janeiro: ICTSI, TTC Logística.

824. Além dessas empresas, foram citadas pelos agentes de mercado: Oliveira Reparos, Tomiasi Transportes, Termobrastec, Windrose, Sepetiba Tecon, TLC – Terminal de Container e Logística.

8.4.2. *Fechamento de mercado para os demais armadores no tocante ao acesso ao serviço de manutenção e reparo de contêineres*

825. Segundo a MSC, a Log-In representou apenas uma parcela residual de 0-10% [acesso restrito ao Cade e à MSC] do faturamento total de Medlog com este mercado. A Log-In, por sua vez, informou que seus cinco principais fornecedores neste mercado são [acesso restrito ao Cade e à Log-In], dentre os quais a Medlog não se encontra.

826. Dentre os armadores de longo curso e cabotagem, e além da Medlog/MSC, apenas o Grupo Maersk atua neste mercado, e o faz por meio de sua subsidiária APM Terminals Serviços Retroportuários. A Maersk⁴⁸² [acesso restrito ao Cade].

827. Não foram apontados pelos armadores (longo curso e cabotagem) quaisquer riscos de fechamento de mercado no acesso a prestadores de serviço. Pelo contrário: poucos contratam a Medlog: [acesso restrito ao Cade] reportaram ter contratado a Medlog nos últimos três anos⁴⁸³. Todos os armadores afirmaram possuir outras opções de empresas que poderiam atender integral e satisfatoriamente às suas demandas em caso de necessidade de alteração do prestador de serviços.

828. Quanto aos prestadores de serviços consultados pela SG, todas afirmaram ser capazes de absorver eventual desvio de demanda em eventual aumento de preços ou limitação da capacidade da Medlog, a nenhum ou baixo custo adicional (mão-de-obra e materiais) e em curso espaço de tempo (imediatamente ou em algumas

⁴⁸¹ A Interport, a Ctil e a Smagalhaes foram consultadas pela SG como prestadoras de serviços de armazenagem não alfandegada, mas não como prestadoras no mercado de manutenção e reparo de contêineres.

⁴⁸² [acesso restrito ao Cade].

⁴⁸³ [acesso restrito ao Cade].

semanas). A Tracker reportou que atualmente já absorve uma parte da movimentação da Medlog no Rio de Janeiro, como terceirizada, na parcela de serviços que a Medlog não possui capacidade de atender.

829. Assim, não parece possível e nem provável o fechamento de mercado à jusante, inviabilizando o acesso a insumos (manutenção e reparo de contêineres) aos demais armadores.

8.4.3. *Fechamento de mercado para as demais concorrentes do serviço de manutenção e reparo de contêineres no tocante ao acesso a clientes (armadores)*

830. Dentre as empresas consultadas pela SG, prestam serviços às Requerentes (e respectiva relevância delas nos negócios do prestador de serviços): apenas à MSC: [acesso restrito ao Cade]; apenas à Log-In: [acesso restrito ao Cade]; a ambas: [acesso restrito ao Cade].

831. Algumas empresas reportam que há poucas alternativas de clientes no mercado e sentiriam eventual descontração das Requerentes⁴⁸⁴; outras entendem que, dada a baixa relevância de uma ou ambas na representação dos serviços, poderiam repor o cliente (ou teriam que adaptar/reduzir a atual estrutura de depots).

832. Parte expressiva dos serviços da Medlog são prestados cativamente à MSC, mas esta também terceiriza e contrata terceiros para atendimento da demanda do grupo.

833. Assim, considerando este cenário base de não-suficiência da Medlog em relação às demandas do grupo, ainda que a Log-In possa utilizar os terminais da Medlog e deixe de contratar os atuais parceiros, é esperado um rearranjo de mercado, pois a Medlog provavelmente teria que abrir mão dos serviços de manutenção e reparo de contêineres que atualmente presta a terceiros (responsáveis por 20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC] do seu faturamento neste segmento) para atender à demanda da Log-In. Não se vislumbra, assim, risco de fechamento de mercado a montante (fechamento de mercado no acesso a clientes pelos prestadores de serviços de manutenção e reparo de contêineres).

8.4.4. *Conclusão*

834. A Integração vertical entre os mercados de manutenção e reparo de contêineres e navegação de cabotagem não ensejam preocupações concorrenciais. Além de as participações de mercado das MSC serem inferiores a 30% em quase todas as dimensões geográficas (e estarem sobrestimadas por não contarem com diversos

⁴⁸⁴ [acesso restrito ao Cade].

players mencionados no teste de mercado), todos os armadores, contratando ou não a Medlog, apontam que há muitos ofertantes no mercado aptos a lhes suprir a demanda pelo serviço. No que tange à eventual direcionamento das demandas da Log-In para a Medlog, e tendo em vista que a Medlog não supre integralmente às próprias demandas do grupo, é esperado um rearranjo de mercado, de modo que a Medlog provavelmente teria que abrir mão dos serviços de manutenção e reparo de contêineres que atualmente presta a terceiros (responsáveis por 20-30% [acesso restrito ao Cade e à MSC] do seu faturamento neste segmento) para atender à demanda da Log-In.

8.5. Relação vertical entre a navegação de longo curso e o reboque portuário (apoio portuário)

8.5.1. Considerações iniciais

835. Atualmente, nem MSC e nem Log-In atuam no mercado de reboque portuário. Entretanto, o Sindiporto, terceiro interessado, argumenta que, no pós-Operação, a MSC passa a ter acesso aos recursos oriundos do AFRMM (Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante) gerados pela Log-In com a atividade de cabotagem, os quais podem servir de incentivos para a entrada do grupo econômico no mercado de reboque portuário. Aduz, entretanto, que o acesso a tais recursos pode gerar vantagem competitiva à MSC não extensível às demais empresas atuantes no mercado de reboque portuário, a quem o Sindiporto representa.

8.5.2. Considerações do terceiro interessado

836. O Sindiporto complementou seu requerimento de habilitação como terceiro interessado com dois estudos temáticos sobre os efeitos do acesso a recursos do AFRMM, nos quais sintetiza como o acesso a esses recursos pelas Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) poderia causar uma vantagem competitiva desleal em relação aos *players* que atuam com reboque portuário e não acessam igual facilidade de financiamento/subsídio: (i) Nota Técnica nº 21/2018/COGAC/SUPROC/SEPRAC-MF, de 27/04/2018, do Ministério da Fazenda (“NT-MF”), e (ii) Parecer Econômico denominado “Análise dos efeitos anticoncorrenciais da regulamentação do uso dos recursos oriundos do AFRMM”, de 07/11/2011, elaborado pela consultoria FA Estudos Econômicos (“Parecer AFRMM”) (ambos no SEI 0981825).

837. Segundo a NT-MF, o AFRMM é um tributo de natureza parafiscal, constituindo-se em uma contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE). Os recursos arrecadados por meio do AFRMM são a fonte básica do Fundo da Marinha Mercante (FMM), “que é um fundo de natureza contábil destinado a prover os recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval do país”.

838. O tributo tem como fato gerador a operação de descarregamento da embarcação em porto brasileiro; tem como base de cálculo o valor do frete (remuneração do transporte aquaviário de carga de qualquer natureza, porto a porto, descarregada em porto brasileiro, incluídas todas as despesas portuárias com a manipulação da carga); e tem como contribuinte o consignatário constante do conhecimento de embarque.

839. O AFRMM incide sobre a navegação de longo curso e de cabotagem, mas não tem incidência sobre as navegações fluvial e lacustre⁴⁸⁵, e o tipo de navegação também determina a alíquota do imposto. Quanto ao produto da arrecadação, pode ser destinado ao FMM, à empresa brasileira de navegação (EBN) (conta vinculada no BB⁴⁸⁶), ou a uma conta especial, a depender do tipo de navegação realizada (longo curso, cabotagem ou fluvial e lacustre), da nacionalidade da empresa de navegação e do tipo de registro da embarcação (brasileiro ou estrangeiro).

840. A lei prevê várias faixas percentuais de transferência para um ou outro destino (FMM, conta vinculada ou conta especial⁴⁸⁷), mas, para o quanto é relevante para a presente análise, importa saber que 100% do AFRMM gerado por empresa estrangeira de navegação (ou empresa brasileira com embarcação afretada de registro estrangeiro) é destinado ao FMM, e que 100% do AFRMM gerado nas navegações de cabotagem, fluvial ou lacustre, com embarcação própria ou afretada, de registro brasileiro, é destinado à EBN que originou o tributo (conta vinculada), e há outras modalidades de percentuais de destino da verba conforme os requisitos previstos em lei.

841. Segundo a NT-MF, quanto ao uso dos recursos:

Assim, parte dos recursos arrecadados com o AFRMM compõe o FMM, e outra parte retorna diretamente às EBN. Os recursos destinados às EBN são depositados no Banco do Brasil S.A. (BB), em conta vinculada em nome da empresa, podendo ser movimentada por intermédio do agente financeiro do FMM, que é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para aplicação nas hipóteses previstas em lei. (...)

O art. 19 da Lei nº 10.983, de 2004, estabelece que a EBN poderá solicitar movimentação da conta vinculada com o objetivo de realizar:

a) aquisição de embarcações novas, para uso próprio, construídas em estaleiros brasileiros;

b) jumborização, conversão, modernização, docagem ou reparação de embarcação própria, inclusive para aquisição e instalação de equipamentos necessários, quando realizadas por estaleiro brasileiro;

⁴⁸⁵ Exceto para cargas de granéis líquidos transportadas no âmbito das regiões Norte e Nordeste (art. 4º, inciso I, da Lei 10.893, de 2004).

⁴⁸⁶ Banco do Brasil (BB).

⁴⁸⁷ As parcelas destinadas à conta especial, segundo a NT-MF, são rateadas entre as EBNs autorizadas a operar na cabotagem e na navegação fluvial e lacustre, proporcionalmente ao total de fretes por elas gerados.

- c) pagamento de prestação de principal e encargos de financiamento concedido com recursos do FMM;
- d) pagamento de prestação de principal e encargos de financiamento concedido pelo agente financeiro, com recursos de outras fontes, que tenha por objeto a construção, jumborização, conversão, modernização ou reparação de embarcação em estaleiro brasileiro;
- e) pagamento de prestação de principal e encargos de financiamento obtido na Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e no Programa Amazônia Integrada (PAI), que tenha por objeto a construção, jumborização, conversão, modernização ou reparação de embarcação em estaleiro brasileiro; e
- f) utilização por empresa coligada, controlada ou controladora nos casos previstos acima.

842. As EBNs têm um prazo de 3 (três) anos para utilizarem os recursos da conta vinculada (conta BB vinculada à EBN) nos projetos dispostos acima, e, caso não os utilize, os recursos são transferidos para o FMM. A NT-MF menciona também uma isenção de AFRMM ao consignatário da carga quando a navegação tem origem ou destino em portos do Norte e do Nordeste, mas que, não obstante, as EBNs que realizaram esta navegação têm direito à compensação dos recursos do tributo que deixou de ser recolhido, de modo que haverá compensação, com recursos do FMM, às EBNs⁴⁸⁸.

843. Os valores que cabem às EBNs, portanto, são os que têm como destino, por conta do tipo de navegação, embarcação e registro, as contas vinculadas à EBN que originou o frete, e também a compensação por frete realizado de/para o Nordeste, a título de ressarcimento do imposto não recolhido pelo consignatário por conta da isenção legal; além das distribuições de rateio da conta especial. Segundo a NT-MF, de 2011 a 2014 foram recolhidas à conta vinculada das EBNs R\$ 84,4 milhões, e, de 2012 a 2015, foram depositados às EBNs, na modalidade ressarcimento, R\$ 494,1 milhões.

844. Sobre o acesso aos recursos, diferenças nas fontes de financiamentos e possíveis distorções concorrenciais nos mercados de reboque, a NT-MF pontua:

De fato, os recursos que são depositados nas contas vinculadas das EBN estão diretamente relacionados com a participação de mercado de cada empresa nas navegações de cabotagem, longo curso e interior (nos casos

⁴⁸⁸ NT-MF: “21. Ressalte-se que a Lei n° 9.432, de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário no País, estabeleceu, por um prazo de dez anos contados a partir de 1997, a não incidência do AFRMM sobre as mercadorias cuja origem ou cujo destino final seja porto localizado nas regiões Norte ou Nordeste, conforme art. 17, parágrafo único, da referida lei. Esse prazo foi prorrogado até janeiro de 2012, pela Lei n° 11.482, de 2007, até janeiro de 2017, pela Lei n° 12.507, de 2011, e, mais uma vez, até janeiro de 2022, pela Lei n° 13.458, de 2017. 22. Não obstante o não recolhimento do AFRMM nos casos que têm como origem ou destino final portos das regiões Norte ou Nordeste, as EBN fazem jus a ressarcimento dos valores correspondentes ao que seria depositado nas contas vinculada e especial. De fato, o art. 52-A, da Lei n° 10.893, de 2004, estabelece que a Secretaria da Receita Federal do Brasil processará e viabilizará, mediante recursos decorrentes da arrecadação do AFRMM que cabem ao FMM, a compensação às EBN dos valores que deixarem de ser recolhidos. O ressarcimento é feito por meio de depósito nas contas vinculadas das EBN.”.

de transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste). Assim, quanto maior a participação de determinada empresa nesses mercados, maiores serão os recursos disponíveis nas contas vinculadas, os quais podem ser utilizados para adquirir, modernizar ou reparar embarcações em estaleiros brasileiros. Uma vez que as empresas que atuam exclusivamente no apoio portuário e marítimo, tais como as prestadoras de serviços de reboque, não realizam o transporte de mercadorias entre portos, elas não fazem jus aos recursos do AFRMM depositados em contas vinculadas. (...)

Ressalte-se que os segmentos de apoio portuário e marítimo têm acesso aos recursos do FMM para financiar a construção, jumborização, conversão, modernização ou reparação de embarcações em estaleiros brasileiros. Porém, diferentemente dos recursos das contas vinculadas, que se constituem em uma fonte de financiamento sem custos para as empresas de navegação, os valores obtidos junto ao FMM constituem-se em empréstimo, exigindo-se, portanto, o seu pagamento com juros e demais encargos financeiros.

845. A NT-MF concluiu que o então arcabouço jurídico gerava distorções competitivas, e sugeriu, como meio de eliminar tais distorções, a eliminação do acesso privilegiado das EBNs às contas vinculadas e direcionamento desses recursos ao FMM, de modo que todas as EBNs possam ter acesso aos recursos em condições equitativas:

De acordo com o exposto, conclui-se que a regulamentação do uso do AFRMM gera uma distorção competitiva em benefício das EBN atuantes no mercado que acessam as contas vinculadas. Tais empresas, ao investirem nos segmentos de apoio portuário e apoio marítimo, concorrem com empresas que não acessam tais recursos, estabelecendo-se uma concorrência desigual. Em uma situação limite, a assimetria descrita pode inibir a rivalidade dos competidores atuantes nos segmentos de apoio e desencorajar a entrada de potenciais concorrentes, ambos sem acesso aos recursos das contas vinculadas. Esse resultado aumentaria a concentração no segmento de apoio marítimo e portuário, trazendo, potencialmente, consequências prejudiciais sobre a variedade, a qualidade e os preços desses serviços.

846. Por sua vez, o Parecer AFRMM, da FA Estudos Econômicos, complementa que, quanto maior for a participação da EBN na navegação de cabotagem e de longo curso, mais recursos de AFRMM ela receberá na conta vinculada, e que tais recursos não constituem operação de financiamento, de modo que não há necessidade de reembolsá-los: são recursos disponibilizados à EBN a fundo perdido.

847. Segundo informa o parecer, dados do BNDES indicavam que, em março de 2021, o saldo das contas vinculadas (contas BB) era de R\$ 541 milhões, montante relativo ao recolhimento de AFRMM por conta da origemação de frete pelas EBNs, bem como por meio das transferências do FMM a título de ressarcimento de AFRMM não recolhido (isenção Norte/Nordeste). Segundo o parecer, apenas as três empresas de navegação de cabotagem – Aliança, Log-In e Mercosul – foram beneficiadas, a título de

ressarcimento, com cerca de 40% desses recursos provenientes do FMM entre 2015 até 2019 (a Log-In, neste período e sob esta rubrica, teria recebido R\$ 80 milhões⁴⁸⁹).

848. Beneficiária do AFRMM depositado nas contas vinculadas por meio da Aliança, o Grupo Maersk, que presta serviços globalmente de reboque portuário sob a marca Svitzer (líder mundial do mercado de serviços de reboque), teria ingressado no mercado brasileiro de reboque utilizando recursos da conta vinculada (a fundo perdido, isto é, sem necessidade de incorrer em ônus de empréstimos e de reembolso).

849. Para ilustrar o tamanho da assimetria competitiva decorrente do acesso irrestrito a esses recursos, apresenta a estimativa de custos operacionais abaixo, na qual a ausência de despesas de capital já daria à EBN de cabotagem uma vantagem de, no mínimo, 35% sobre os custos comparativamente às demais EBNs que não originam AFRMM (como as EBNs de reboque marítimo):

**Quadro 11 - Mercado de reboque portuário (estimativa de custos operacionais) –
Fonte: Sindiporto**

Cash out / saída de caixa	Empresa que NÃO tem conta vinculada	Empresa que tem conta vinculada
Custo Variável	9%	9%
Custo Fixo	56%	56%
Aporte de Capital / Financiamento (Custo de Capital)	35%	0%
Total	100%	65%

Fonte: Parecer AFRMM, com base nos dados do Sindiporto.

850. Complementa, a respeito dos efeitos da assimetria regulatória na dinâmica competitiva do mercado de reboque portuário:

De acordo com estimativas do Sindiporto, 35% do caixa necessário em uma operação de rebocadores refere-se ao investimento para a construção de um rebocador. Isso significa que a empresa que tem subsídio integral para construir rebocadores recebe uma injeção de recursos no seu fluxo de caixa equivalente a 35% dos recursos necessários para manter o negócio. A sua vantagem competitiva é, portanto, de 35% do total de caixa de uma empresa que não tem conta vinculada. (...)

Além da evidente vantagem em termos de caixa, a concessão desse tipo de benefício distorce a percepção de risco por parte das empresas beneficiadas. Como essas empresas conseguem recursos a fundo perdido, não estão sujeitas ao risco de captar financiamentos que devem ser quitados mediante o pagamento de juros. A propensão a investir em novas embarcações dessas empresas é, portanto, maior do que a dos players que estão sujeitos às condições usuais de financiamentos. A maior propensão a investir dos beneficiados com os recursos da conta vinculada pode levar a um aumento da oferta de rebocadores desconectada da demanda do mercado. (...)

⁴⁸⁹ Tabela 2 do Parecer AFRMM, p. 8.

Além do mais, para os *players* que podem realizar o principal investimento para entrada no mercado de rebocadores com recursos a fundo perdido, a rentabilidade oferecida pelo mercado é elevadíssima. Esses *players* podem, portanto, oferecer preços no mercado de serviços de reboque bem mais baixos do que seus concorrentes.

Nesse contexto de perpetuidade da vantagem competitiva, as empresas poderão cobrar preços sempre abaixo de seus concorrentes, o que abre caminho para a monopolização do mercado de serviços de reboque portuário. Essa vantagem competitiva pode também ser usada como uma barreira estratégica, pois a possibilidade de a Aliança, Log-In e Mercosul Line reduzirem o preço a níveis não competitivos para as demais empresas funciona como "ameaça" a potenciais entrantes.

851. Como sugestão para a resolução da distorção competitiva, o Sindiporto sugere que se *“defina que os recursos das contas vinculadas fossem utilizados apenas para a construção de embarcações para a navegação que deu origem à arrecadação dos recursos”*, com o propósito de que os recursos gerados em ARFMM pelas EBNs retornem e estimulem o próprio mercado que os gerou.

852. Em vista disso, e especificamente em relação a este ato de concentração e à existência de incentivos para que a MSC, pós-aquisição da Log-In, venha a acessar os recursos da conta vinculada (a fundo perdido) e ingressar no mercado de serviços portuários com uma vantagem competitiva não extensível aos demais agentes econômicos que não possuem acesso a esta conta, o Sindiporto pleiteia que a Operação, se aprovada, o seja *“mediante a expressa vedação de utilização, pelas Requerentes do AC em tela, dos recursos da conta vinculada no mercado de apoio portuário, à vista da assimetria concorrencial demonstrada e dos nefastos efeitos sobre a concorrência”*.

8.5.3. Considerações da MSC

853. A MSC (SEI 1043987), por sua vez, entende que a entrada em vigor da BR do Mar afasta as preocupações levantadas pelo Sindiporto, referentes a *“eventual e hipotética entrada da MSC no mercado de reboque portuário por meio da utilização dos recursos originários da atividade de cabotagem”*.

854. Aduz que, com a inclusão do §5º ao art. 19 da Lei 10.893/2004, a liberação dos recursos financeiros da conta vinculada de empresa brasileira de navegação somente poderá ocorrer para aplicação, pela empresa beneficiária dos recursos, exclusivamente, em embarcação a ser utilizada no mesmo tipo de navegação de cabotagem, de longo curso e interior, geradoras dos recursos do AFRMM para a conta vinculada correspondente. Assim, opina que, com a BR do Mar não há mais a possibilidade de os recursos gerados nos mercados de cabotagem e de longo curso serem utilizados pelas EBNs para construção, modernização e reparos de embarcações a serem utilizados em outros mercados que não o da navegação de cabotagem.

855. Argumenta, também, que atualmente a Log-In poderia, a qualquer momento, ter ingressado no mercado de apoio portuário, uma vez que tem acesso ao referido recurso por meio da conta vinculada, de modo que não haveria nexos causal entre a presente operação e a vantagem competitiva no acesso aos recursos da AFRMM já disponíveis à Log-In. Por fim, entende que se por ventura viesse a entrar neste mercado – que decorreria de uma decisão comercial e estratégica – esta entrada seria pró-competitiva no mercado.

8.5.4. Análise SG

856. A SG, no teste de mercado, procurou aprofundar também algumas nuances a respeito deste mercado e dos incentivos, pelas EBNs, para a aquisição de rebocadores mediante acesso a esses recursos da conta vinculada.

857. À exceção da Maersk, que atua no mercado por meio de sua subsidiária Svitzer Brasil Serviços Marítimos Ltda. nos portos de Santos, São Francisco do Sul, Rio Grande, Paranaguá e Vitória, todos os armadores internacionais responderam que, no Brasil, não atuam neste mercado.

858. A Svitzer, atualmente, possui ⁴⁹⁰ [acesso restrito ao Cade] rebocadores, e, segundo informa a Maersk, [acesso restrito ao Cade].

859. [acesso restrito ao Cade].

860. Recentemente, contudo, houve a inclusão, pela Lei 14.301/2022 (BR do Mar: programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem), do parágrafo 5º ao artigo 19 da Lei 10.893/2004⁴⁹¹, os quais passaram a limitar o uso dos recursos do AFRMM depositados nas contas vinculadas ao mesmo tipo de navegação cuja atividade originou os recursos.

861. Sobre a alteração legal, o Sindiporto (SEI 1044303) entende que, de fato, a inovação legislativa “veio ao encontro da demanda antiga do setor de apoio portuário, que visava a corrigir a grave distorção concorrencial que a sistemática normativa anterior propiciava”, proibindo o uso dos recursos pela empresa beneficiária em embarcações do tipo diverso daquela que originou os recursos do AFRMM (cabotagem,

⁴⁹⁰ [acesso restrito ao Cade].

⁴⁹¹ Lei 10.893/2004 (dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências): “Art. 19. O produto da arrecadação do AFRMM destinado a empresa brasileira de navegação será depositado diretamente, no Banco do Brasil S.A., em conta vinculada em nome da empresa, a qual será movimentada por intermédio do agente financeiro do FMM, nos seguintes casos: (...) § 5º A liberação dos recursos financeiros da conta vinculada de empresa brasileira de navegação nas hipóteses previstas nos incisos I e II do caput deste artigo somente poderá ocorrer para aplicação, pela empresa beneficiária dos recursos, exclusivamente, em embarcação a ser utilizada no mesmo tipo de navegação de cabotagem, de longo curso e interior geradoras dos recursos do AFRMM para a conta vinculada correspondente.”.

longo curso e interior), mas que, não obstante, há um estoque de recursos disponíveis às EBNs que foram gerados antes da vigência da lei:

(...) como a BR do Mar só produz efeitos a partir da data de sua edição, é forçoso reconhecer que todo o estoque de recursos gerados anteriormente à sua publicação poderá continuar a ser aplicado livremente pelas EBNs de cabotagem e de longo curso no mercado de apoio portuário.

(...) cumpre esclarecer que o estoque de recursos gerados anteriormente à publicação da referida mudança legislativa (Lei nº 14.301/2022 – BR do Mar) representa uma verdadeira “janela de oportunidade” que está se fechando para gigantes estrangeiros como a MSC e a Maersk, de modo que é de se esperar que as empresas beneficiárias maximizem a utilização de tais recursos para obtenção de vantagens competitivas, alavancando rápida e substancialmente sua posição no mercado de serviços de reboque.

Com efeito, conforme mencionado na petição do SINDIPORTO requerendo admissão como Terceiro Interessado (SEI CADE nº 0981824) no presente Ato de Concentração, “o grupo MSC, embora entrante no mercado de cabotagem, está a adquirir a Log-In, empresa que detém significativa participação de mercado de cabotagem e de longo curso. Além disso, o grupo traz consigo a expertise que detém no mercado internacional de apoio portuário, atuando em diversos países, notadamente na Europa. Tal circunstância é extremamente importante, uma vez que lhe permitirá verticalizar suas operações nos mercados nacionais de apoio portuário e cabotagem, maximizando seu poder de mercado”.

862. Portanto, a assimetria competitiva antes existente foi corrigida pelo legislador, restando, segundo informa o Sindiporto, um estoque de recursos referente a fatos geradores antes da vigência da lei nova.

863. Conforme já assentado no AC 08700.002350/2017-81 – Maersk/Hamburg Sud (Anexo ao Parecer 26/2017/CGAA3/SGA1/SG – SEI 0389964), a SG reconhecia que existia uma assimetria competitiva na legislação então vigente, mas que a causa da assimetria era prevista em lei, faltando-lhe competência para alterar o dispositivo legal:

232. Por fim, no que importa à assimetria competitiva narrada pelo Sindiporto e pela Wilson Sons, a SG reconhece que é possível que a legislação que permite o uso dos recursos das Contas Vinculadas em outros mercados, como o de rebocadores, prejudique concorrentes ao beneficiar especificamente as empresas que também atuam no mercado de cabotagem. Ainda assim, segundo narrado pelos terceiros, a causa desta assimetria seria justamente um incentivo tributário decorrente de políticas públicas e regulado por lei, de modo que o ato de concentração, especialmente considerando o desinvestimento a ser realizado pela Maersk no mercado de cabotagem, não teria nexos de causalidade com a assimetria competitiva narrada.

233. Nesse cenário, impende a esta SG esclarecer que não possui competência legal para alterar o dispositivo supostamente causador dessa assimetria, cabendo ao Cade prevenir e reprimir as infrações contra a ordem

econômica, o que não inclui interferir na matéria legislativa de outras jurisdições.

864. Atualmente, a MSC não atua no mercado de reboque portuário no Brasil.

865. Entretanto, ainda que pudesse haver incentivos de acesso aos recursos e ingresso neste mercado, e a SG reconhece que eles existem, atualmente esses incentivos já existem à própria Log-In, antes mesmo de fazer parte de grupo econômico do armador. Neste sentido, a legislação não parece impedir, por exemplo, que a Log-In construa rebocadores com uso dos recursos da sua conta vinculada e ingresse no mercado e/ou afrete os rebocadores a terceiros.

866. Proibir a MSC/Log-In de usar os recursos em estoque relativos ao AFRMM gerados e depositados na conta vinculada, além de se caracterizar em exacerbação da competência do Cade, poderia causar uma imposição não aplicável e não equânime aos demais agentes de mercado concorrentes da MSC e da Log-In (i.e., Aliança e Mercosul), à medida que eventuais proibições, se feitas neste AC, não lhes seriam oponíveis.

867. Por fim, cabe mencionar que a alteração legislativa não apenas resolve, ao menos a partir de recolhimentos novos do AFRMM, a assimetria trazida pelo Sindiporto (e reconhecida pela SG), mas também pode servir de incentivos para aumentar a capacidade do mercado de cabotagem, melhorando e ampliando a frota nacional, uma vez que tais recursos, em uma análise sumária, passam a ter carimbo quanto ao destino de seu uso (ou seja, devem ser usados em embarcações condizentes com a atividade que originou o recolhimento do AFRMM: embarcações de longo curso, cabotagem ou navegação de interior).

8.5.5. Conclusão

868. Atualmente, a MSC não atua no mercado de reboque portuário no Brasil. A SG entende que a alteração legislativa recente corrige as distorções antes existentes quanto ao uso dos recursos, e que, ainda que haja um estoque disponível, e que eventualmente haja incentivos de acesso aos recursos e ingresso neste mercado pela MSC, tais incentivos já existem à própria Log-In, antes mesmo de fazer parte de grupo econômico do armador. Neste sentido, a legislação não parece impedir, por exemplo, que a Log-In construa rebocadores com uso dos recursos da sua conta vinculada e ingresse no mercado e/ou afrete os rebocadores a terceiros.

869. Ademais, proibir a MSC/Log-In de usar os recursos em estoque relativos ao AFRMM gerados e depositados na conta vinculada, além de se caracterizar em exacerbação da competência do Cade, poderia causar uma imposição não aplicável e não equânime aos demais agentes de mercado concorrentes da MSC e da Log-In (i.e., Aliança e Mercosul), à medida que eventuais proibições, se feitas neste AC, não lhes seriam oponíveis.

8.6. Conclusão sobre as integrações verticais

870. A Operação ensejará integrações verticais entre os seguintes mercados:

- Transporte marítimo regular de contêineres e navegação de cabotagem,
- Transporte marítimo regular de contêineres e serviços portuários,
- Navegação de cabotagem e serviços portuários,
- Navegação de cabotagem e manutenção de reparo de contêineres,
- E, hipoteticamente, na navegação de longo curso/cabotagem e reboque portuário.

871. Em relação à integração vertical entre as atividades de transporte marítimo regular de contêineres (MSC) e as atividades de cabotagem desenvolvidas pela Log-In: ambas as empresas possuem participação de mercado inferior a 30% nos seus respectivos mercados, inferiores, portanto, ao patamar a partir do qual, se observável nos elos à montante e/ou à jusante, se presume a posição dominante na relação vertical.

872. Entretanto, em vista das características de oferta pelos outros *players* de cabotagem (transacionam *feeder* majoritariamente ao seu próprio grupo econômico) e estimando-se o aumento da demanda da MSC por *feeder* no pós-Operação, a Operação poderá proporcionar uma integração vertical em níveis superiores a 30%, desta forma, esta SG entendeu ser prudente, por conservadorismo, proceder a análise de probabilidade de fechamento de mercado pelo MSC.

873. Uma série de fatores, que considerados de forma conjunta, tornaram improvável o exercício de poder de mercado pela MSC/Log-In no pós-Operação, dentre eles:

- a. A demanda da MSC por *feeder* não ocupa a totalidade de capacidade de transporte da Log-In, de modo que não parece haver racionalidade econômica de fechamento de mercado em função de ganhos de uma parcela restrita de mercado;
- b. A MSC demanda serviços de *feeder* da Aliança, e caso esta parcela da demanda passe a ser atendida pela Log-In, esta capacidade da Aliança poderá ser distribuída ao mercado (armadores e embarcadores);
- c. Aliança e Mercosul, as concorrentes, têm oferta restrita no que tange ao atendimento de outros armadores, entretanto, ambas se consubstanciam nas maiores provedoras de serviços aos embarcadores;
- d. Existe capacidade ociosa no mercado de cabotagem;

- e. A estrutura de oferta quanto aos serviços ao Mercosul (Argentina e Uruguai) está sobrestimada, pois não conta com outros *players* atuantes no segmento;
- f. Estima-se que o fim da reserva de bandeira na navegação do Brasil para Argentina e Uruguai facilitará a entrada de outros *players* no mercado, dentre eles os próprios armadores internacionais, sendo que alguns destes, inclusive, já começaram a prestar serviços de/para esses destinos;
- g. Facilitações trazidas pela BR do Mar visam a expansão do mercado de cabotagem;
- h. Aquisição recente pela Log-In de outros dois navios porta-contêineres, aumentando a sua capacidade nominal atual em 34,9%. Além disso, a própria MSC vem expandindo sua frota para atuação global.

874. A presente integração vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres (longo curso) e a navegação de cabotagem, portanto, não suscita preocupações concorrenciais.

875. A movimentação de carga containerizada é verticalmente relacionada com a navegação de longo curso (transporte marítimo regular de contêineres) e com a navegação de cabotagem. Assim, a Operação resulta em integrações verticais entre:

- a. Os serviços de transporte marítimo regular de contêineres (MSC) e os serviços portuários (movimentação de carga containerizada) do Terminal de Vila Velha – TVV (Log-In);
- b. Os serviços de navegação de cabotagem (Log-In) e os serviços portuários (movimentação de carga containerizada) nos terminais Portonave (SC), Multi-Rio (RJ) e BTP Santos (SP) (Grupo MSC).

876. Em relação ao TVV, este é o único terminal de contêineres do estado do Espírito Santo, nele parte expressiva dos contêineres movimentados chegam ao terminal por meio dos serviços de *feeder* da Log-In. Assim, há uma dependência recíproca: armadores dependem da Log-in para acessar o TVV, e o TVV depende dessas cargas para rentabilizar a sua operação portuária. Além disso, está em curso projeto de expansão devido à renovação da concessão da área portuária ([acesso restrito ao Cade e à MSC]), assim, não há racionalidade econômica no fechamento de mercado nem pela via direta (fechamento de mercado para outros armadores de contêineres ou de outros tipos de cargas) e nem pela via indireta (cessação dos serviços de *feeder* da Log-In de/para o TVV).

877. Em relação às operações de longo curso, portanto, a Operação não tem o condão de alterar de forma significativa as opções de atracação para grandes

armadores: o TVV não era, e continuará não sendo, uma opção viável de rotação para os serviços de longo curso que operam embarcações de maior dimensão, dentre eles a MSC. Assim, não há que se falar em privação dos demais terminais portuários na região do Cluster Leste no acesso a clientes: a MSC atualmente não faz rotação de seus serviços no TVV por conta das restrições operacionais de acesso ao terminal e, no pós-Operação, continuará acessando o terminal por outros meios (*feeder*) que não o serviço próprio⁴⁹².

878. A Operação também resulta em potencial integração vertical entre os serviços de cabotagem da Log-In com os terminais portuários operados pela TIL/MSC, a saber: Multi-Rio (RJ), Portonave (SC) e BTP-Santos (SP).

879. Não é possível prever, de antemão, o que pode ocorrer com as necessidades de *feeder* tanto da MSC quanto da CMA no cenário pós-Operação, uma vez que: (i) as suas subsidiárias de cabotagem atuam em VSAs e têm os mesmos terminais de rotação; (ii) ambas prestam/prestarão serviços de *feeder* ao armador verticalizado; e (iii) os armadores atuam em terminais portuários distintos em SC, SP e RJ. Como a CMA não é verticalizada a nenhum terminal portuário na região em que a MSC tem interesse econômico com esta atividade, a SG analisou possíveis impactos da Operação considerando alguns cenários de alterações de terminais em cada um dos mercados relevantes geográficos afetados.

880. Dentre os cenários analisados, o cenário 1 (Log-In redireciona suas cargas de terminais não verticalizados para verticalizados), seria o mais provável, pois, sem a triangulação armador internacional *versus* terminal portuário *versus* cabotagem as eficiências apresentadas pela MSC como decorrentes da Operação sequer ocorreriam. Já os cenários 2 (Junto com as cargas da Log-In adiciona-se um efeito relativo as cargas que a Log-In possui junto a Mercosul em VSAs) e 3 (CMA também transfere suas cargas que necessitam de *feeder* da Mercosul) são possíveis, com maior ou menor probabilidade conforme a dimensão geográfica do mercado relevante.

881. Relativamente ao mercado portuário do Rio de Janeiro – formado pelos terminais Multi-Rio (Grupo MSC), ICTSI Rio e Sepetiba Tecon -, a SG não identificou preocupações concorrenciais no que tange ao fechamento de mercado aos armadores no acesso a serviços portuários (fechamento a jusante), uma vez que os três terminais da região possuem capacidade ociosa e poderiam absorver quaisquer desvios de demanda dos demais armadores.

882. Já no que diz respeito ao fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes da Multi-Rio no Rio de Janeiro, a Operação poderá ensejar ganho de *market share* em termos de volume do Multi-Rio em detrimento dos terminais independentes em decorrência de provável transferência das cargas da Log-In para o Multi-Rio para o terminal verticalizado da MSC. Destaca-se que movimentos de

⁴⁹² Mantidas as condições atuais de restrições operacionais que inviabilizam a atração de embarcações maiores de longo curso no TVV.

redirecionamento de linhas de navegação podem trazer impactos significativos, ainda mais no contexto de vários acordos de VSAs existentes neste mercado. Contudo, não é possível antever tais impactos com confiança, nem tampouco se eles gerariam preocupações de cunho concorrencial no Multi-Rio, de modo a justificar restrições à Operação. Entretanto, quaisquer indícios de eventual abuso de poder de mercado na definição de terminais poderão ser endereçados por esta SG em sede de análise de infração à ordem econômica.

883. Em relação ao mercado portuário envolvendo os portos catarinenses de Navegantes, Itajaí e Itapoá, a SG não identificou preocupações concorrenciais no que tange ao fechamento de mercado aos armadores no acesso a serviços portuários (fechamento a jusante), uma vez que os três terminais da região possuem capacidade ociosa e poderiam absorver quaisquer desvios de demanda dos demais armadores. No que diz respeito a possível fechamento de mercado no acesso a clientes, e apesar de a Operação poder acarretar incremento de *market share* ao terminal Portonave (MSC), entende-se que a condições de rivalidade presentes nesta hinterlândia portuária são suficientes para afastar preocupações concorrenciais.

884. Isso porque, diferentemente da situação dos terminais independentes que estão em área de influência de armador verticalizado, os quais, quando perdem um serviço, podem ter dificuldades de repor a clientela, a Maersk, maior armadora no Brasil e verticalizada à APMT Itajaí e ao Terminal de Itapoá, teria condições de dispor dos serviços da Aliança na APMT Itajaí tanto para atender à demanda própria do grupo quanto para atender aos demais armadores e embarcadores que ali contratam *feder*, ofertando soluções integradas (cabotagem) e rivalizando com a Portonave.

885. A análise do BTP Santos confirmou que o Porto de Santos é o mercado geográfico de interesse da Operação que opera com a menor capacidade ociosa. Mas, apesar disso, há capacidade ociosa dos terminais concorrentes do BTP Santos (Grupos MSC e Maersk), ou seja, na Tecon Santos Brasil e DP World Santos, que lhes permitiria recepcionar eventuais desvios de cargas dos armadores, de modo que não se vislumbra riscos de fechamento de mercado aos armadores no que tange à contratação de insumos (serviços portuários).

886. Já no que diz respeito ao fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes do BTP Santos, no Porto de Santos, é possível aventar preocupações concorrenciais da Operação apenas se a atual falta de capacidade ociosa do BTP Santos for alterada.

887. Tal cenário poderia ocorrer em caso de vitória de qualquer de suas acionistas a arrendarem nova área de exploração no porto. Porém, a concretização desse investimento não se daria de forma imediata (previsão 2028), sendo difícil a tomada de decisão da autoridade antitruste neste momento no sentido de antecipar preocupações concorrenciais considerando que a realidade concorrencial atual não necessariamente refletirá a dos próximos anos. Desta forma, eventual abuso de poder

de mercado nesta seara poderá ser endereçado pela SG em sede de análise de infração à ordem econômica, vide Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50 já em curso.

888. Já a integração vertical entre os mercados de manutenção e reparo de contêineres e navegação de cabotagem não ensejam preocupações concorrenciais. Além de as participações de mercado das MSC serem inferiores a 30% em quase todas as dimensões geográficas (e estarem sobrestimadas por não contarem com diversos players mencionados no teste de mercado), todos os armadores, contratando ou não a Medlog, apontam que há muitos ofertantes no mercado aptos a lhes suprir a demanda pelo serviço. No que tange à eventual direcionamento das demandas da Log-In para a Medlog, e tendo em vista que a Medlog não supre integralmente às próprias demandas do grupo, é esperado um rearranjo de mercado, de modo que a Medlog provavelmente teria que abrir mão de parcela considerável dos serviços de manutenção e reparo de contêineres que atualmente presta a terceiros para atender à demanda da Log-In.

889. Por fim, a SG analisou a potencial integração vertical relativa aos serviços de reboque portuário, preocupação externada pelo terceiro interessado (Sindiporto), potencial pois atualmente a MSC não atua no mercado de reboque portuário no Brasil. A SG entende que a alteração legislativa recente corrige as distorções antes existentes quanto ao uso dos recursos, e que, ainda que haja um estoque disponível, e que eventualmente haja incentivos de acesso aos recursos e ingresso neste mercado pela MSC, tais incentivos já existem à própria Log-In, antes mesmo de fazer parte de grupo econômico do armador. Neste sentido, a legislação não parece impedir, por exemplo, que a Log-In construa rebocadores com uso dos recursos da sua conta vinculada e ingresse no mercado e/ou afrete os rebocadores a terceiros.

9. EFICIÊNCIAS DA OPERAÇÃO

890. De acordo com o Guia de Análise de Atos de Concentração do CADE de 2016 (Guia-H) c/c os §5º e §6º do Artigo 88, da Lei nº 12.529/2011, o CADE deve proibir os Atos de Concentração (ACs) que reduzam a concorrência em parte substancial de mercado relevante, devendo-se ponderar os ganhos de eficiências (efeitos positivos) específicos de cada um desses ACs em face aos seus efeitos negativos.

891. Deve-se assegurar que de um AC advenha efeitos líquidos não-negativos. Os efeitos líquidos serão avaliados a partir da comparação entre os benefícios específicos resultantes da realização da Operação de concentração e os potenciais prejuízos advindos da eliminação de concorrência. Nesse sentido, para ser considerada como uma eficiência derivada da Operação, a eficiência deve ser:

- a. Provável;
- b. Verificável, passível de mensuração;

- c. Específica (abrangendo somente aquelas que não poderiam ser alcançadas de outra forma senão por meio do AC);
- d. Verificada em período inferior a 2 (dois) anos; e
- e. Positiva ao consumidor em parte relevante dos benefícios decorrentes da eficiência.

892. A Nota Técnica nº 03/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1025982) da Superintendência Geral do Cade (SG/Cade), que embasou a declaração de complexidade do referido AC, concedeu às partes a oportunidade de apresentarem as eficiências decorrentes da operação proposta.

893. Em 24/03/2022, as Requerentes apresentaram manifestação, acompanhada de parecer econômico preparado por Tendências Consultoria Integrada, intitulado “Análise antitruste das eficiências econômicas derivadas da operação de aquisição da Log-In pelo Grupo MSC” (SEI 1039430), que examina as possíveis eficiências específicas em relação à Operação e que serão repassadas ao consumidor.

894. O Parecer Econômico, conforme resumido nas considerações finais, estima cinco canais de eficiências da operação:

- i. eficiência de inovação e planejamento de longo prazo, com a introdução de novas rotas, com maior flexibilidade de saídas e chegadas de embarcações, aumento da capacidade e capilaridade na oferta de soluções logísticas de transporte marítimo, bem como melhor coordenação de rotas domésticas e internacionais pela redução do tempo de trânsito de cargas;
- ii. benefícios derivados de ganhos de escala e a racionalização da oferta, com o compartilhamento de ativos físicos como navios, equipamentos e espaços por meio do conglomerado tem o potencial de otimizar a utilização dos ativos disponíveis;
- iii. aumento de eficiência operacional e à elevação da produtividade no curto prazo. Neste quesito, são previstas sinergias relacionadas à redução dos riscos e das incertezas quanto ao fluxo de cargas da MSC no TVV, minimizando dessa forma gastos associados a renegociações e mudanças contratuais
- iv. eficiências associadas ao compartilhamento de competências e capacidade financeira, em particular do Grupo MSC. A sua expertise em tecnologia, conhecimentos e recursos financeiros pode ser colocada a serviço da Log-In, que identificaria oportunidades de inovação e aprimoramento de estratégias, produtos e projetos ao longo do tempo, as quais teriam impacto positivo no usuário final; e
- v. melhorias na competitividade em infraestrutura e logística do Brasil, com o fortalecimento e desenvolvimento da cabotagem.

895. Em 08/04/2022, por meio do Ofício 2841/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1046905), a SG solicitou ao Departamento de Estudos Econômicos do Cade (DEE/Cade), cuja missão é zelar pelo rigor e atualização técnica e científica das decisões do órgão, a elaboração de estudo econômico sobre o referido parecer.

9.1. Análise realizada pelo DEE das eficiências alegadas pelas Requerentes

896. Segundo a Nota Técnica nº 14/2022/DEE/Cade (SEI 1060071), o parecer buscou apontar canais potenciais de transmissão das sinergias supostamente resultantes da operação, assim como procurou explorar a dinâmica resultante de uma maior integração vertical da MSC. Porém, a análise realizada pelo DEE indicou que:

- a. o parecer falha em prover argumentos e dados verificáveis que possam corroborar as sinergias potenciais elencadas, tendo em vista que não foram utilizados dados das estruturas de custo e de receita das requerentes que pudessem tornar mensuráveis as eficiências apresentadas.
- b. não foi apresentado um cronograma, ou uma “linha do tempo”, referente à concretização das eficiências elencadas, o que dificulta identificar quais poderiam ser observadas em um período inferior a dois anos e, conseqüentemente, atender ao critério de tempestividade.
- c. não foram apresentadas evidências que pudessem levar a conclusão de que as eficiências propostas são específicas da operação. Ou seja, não há motivos para se concluir, ao analisar o parecer, que as eficiências alegadas não poderiam ser obtidas de outra forma, que não pela concentração de mercado.

897. Dessa forma, a maneira pela qual o parecer foi elaborado confere às eficiências potenciais um caráter abstrato e, muitas vezes, especulativo. Ainda que as sinergias elencadas aparentem ser prováveis em alguns casos, a falta de dados quantitativos concretos que permitam uma visão da estrutura de custos das requerentes inviabiliza qualquer análise que busque mensurar a dimensão dessas eficiências. É impossível, por exemplo, estimar quanto elas representariam em termos de redução dos custos totais das empresas.

898. Assim, diante da ausência de dados quantitativos e de evidências quanto à adequação das eficiências aos critérios do Guia H e da jurisprudência do Cade, especialmente no que tange à especificidade e à tempestividade, conclui-se que, até que tais dados e evidências sejam apresentados, as eficiências não podem ser aceitas como ganhos derivados da operação para fins de análise do presente AC.

10. CLÁUSULA DE NÃO CONCORRÊNCIA

899. Informa a MSC que a Operação não contempla cláusulas restritivas à concorrência.

11. CONCLUSÃO

900. A operação proposta consiste na aquisição do controle da Log-In pela MSC, por meio de oferta pública voluntária ("OPA") a ser lançada pela SAS, subsidiária integral da MSC. Por regra, a teor do artigo 108, caput, do Regimento Interno do Cade (RICade), as operações de oferta pública de ações podem ser notificadas a partir da sua publicação e independem da aprovação prévia do Cade para sua consumação, ficando suspenso o exercício dos direitos políticos relativamente à participação adquirida na oferta pública (§1º). A MSC, entretanto, com fulcro no §2º do mesmo artigo, solicitou autorização preliminar à Autarquia para o exercício de alguns desses direitos políticos, visando salvaguardar o investimento realizado.

901. O requerimento da MSC, após manifesto de não-objeção pela Log-In, foi deferido, de forma condicional, por meio do Despacho Decisório 6/2021/GAB-SG/SG/CADE (SEI 0992370) e por ocasião do julgamento na 189ª sessão ordinária do Tribunal do Cade (SEI 1000524), com fulcro, respectivamente, na Nota Técnica 13/2021/GAB-SG/SG/CADE (SEI 0989917) e no Voto do relator Conselheiro Luiz Augusto Azevedo de Almeida Hoffmann (SEI 0999975), até o trânsito em julgado da decisão definitiva do Cade neste Ato de Concentração ou decisão do Conselho que revogue tal autorização.

902. Assim, o leilão de oferta pública voluntária ocorreu em 13/01/2022, tendo a SAS adquirido participação no capital social da Log-In equivalente a 67% das ações, excluídas as ações em tesouraria. Posteriormente (em 20/04/2022 – SEI 1051798), a SAS/MSM comunicou a aquisição de novas ações por meio de negociação na bolsa de valores, “aumentando sua participação acionária em 4,93% e atingindo o percentual total de 71,16% das ações da Companhia” (SEI 1051798).

903. Ato contínuo, a MSC apresentou documentos ao Cade e comunicou a eleição de novos membros para o Conselho de Administração da Log-In (SEI 1014072, 1023288 e 1023292). Da mesma forma, o conselheiro eleito e empossado na Log-In na qualidade de detentor de obrigações fiduciárias com o Cade apresentou relatórios mensais de acompanhamento, a teor do disposto no termo de compromisso assinado com o Cade (SEI 1023292, 1033442, 1042863, 1053084 e 1065119).

904. O presente ato de concentração teve pedido de intervenção de terceiro interessado solicitado pelo Sindicato Nacional das Empresas de Navegação de Apoio Portuário – Sindiporto Brasil (“Sindiporto”). A principal preocupação do terceiro interessado consistiu na alegação de que em virtude da Operação, as Requerentes teriam acesso a recursos oriundos do AFRMM (Adicional ao Frete para Renovação da

Marinha Mercante), o que lhes concederia vantagem competitiva em relação às demais empresas atuantes no mercado de apoio portuário (ou reboque portuário), área de atuação dos associados da petionária, ponto que foi endereçado neste parecer em âmbito de potencial integração vertical.

905. A Operação enseja sobreposições horizontais nos mercados de serviços portuários (movimentação de contêineres) no cenário do Cluster Leste, armazenagem não alfandegada de cargas em âmbito estadual para São Paulo e Santa Catarina e transporte rodoviário de cargas (TRC) nacional.

906. Em relação à sobreposição horizontal entre MSC e Log-In no mercado de Transporte Rodoviário de Cargas (TRC), a participação conjunta das Requerentes, foi inferior ao patamar legal de presunção de posição dominante (20% de market share), afastando-se riscos concorrenciais derivados da Operação durante a análise de possibilidade de exercício de poder de mercado.

907. Já para os mercados de armazenagem não alfandegada de cargas e serviços portuários, esta SG, por conservadorismo, aprofundou a análise em relação à probabilidade de exercício de poder de mercado, tendo em vista que em determinados cenários a participação conjunta superou 20% em 2020. A análise mostrou que há indicativos de que a participação de mercado conjunta das Requerentes seja inferior a 20% tanto no estado São Paulo quanto de Santa Catarina. Além disso, não parece haver possibilidade, tampouco incentivos, para que as Requerentes, no pós-Operação, exerçam poder de mercado sobre os concorrentes ou clientes. Sendo a armazenagem não alfandegada uma escolha, na maioria das vezes, atribuível ao cliente embarcador, e havendo muitas empresas prestadoras deste serviço logístico nas localidades geográficas analisadas (São Paulo e Santa Catarina), não parece provável o exercício de poder de mercado. Além disso, os armazéns detidos pela Log-In em São Paulo e Santa Catarina são dedicados a empresas específicas e não são atualmente ofertados ao mercado.

908. No tocante ao mercado de serviços portuários (movimentação de cargas containerizadas) em apenas um cenário - Cluster Leste -, é possível identificar sobreposição horizontal das Requerentes. Apesar de neste mercado a participação ser acima do patamar que se presume posição dominante, a SG entende que esta não se mostra concorrenciaismente preocupante, uma vez que o Terminal Vila Velha – TVV é majoritariamente dedicado a operações de cabotagem (com navios menores), e não se mostra uma alternativa viável de porto de rotação para armadores de longo curso que operam embarcações de dimensões maiores.

909. Assim, é de se concluir que, na atual conjuntura (restrições operacionais de acesso/manobra), o TVV não se mostra um terminal portuário apto a concorrer pela preferência de atracação dos armadores internacionais (e nacionais) em igualdade de condições com os terminais localizados no estado do Rio de Janeiro. A contestabilidade que o TVV exerce sobre os terminais no Rio de Janeiro, em relação à navegação de longo

curso, só existe para os serviços que utilizem embarcações que podem ser manobradas indistintamente no Porto de Vitória e nos Portos do Rio de Janeiro, o que não é o caso da grande maioria dos navios hoje operados pelos armadores nacionais e internacionais na costa brasileira.

910. Deste modo, esta SG entende ser possível afastar preocupações concorrenciais decorrentes da Operação nos três mercados com sobreposição horizontal das Requerentes.

911. A Operação ensejará integrações verticais entre os seguintes mercados: (i) Transporte marítimo regular de contêineres e navegação de cabotagem; (ii) Transporte marítimo regular de contêineres e serviços portuários; (iii) Navegação de cabotagem e serviços portuários; (iv) Navegação de cabotagem e manutenção de reparo de contêineres; e, hipoteticamente, (v) na navegação de longo curso/cabotagem e reboque portuário.

912. Em relação à integração vertical entre as atividades de transporte marítimo regular de contêineres (MSC) e as atividades de cabotagem desenvolvidas pela Log-In: ambas as empresas possuem participação de mercado inferior a 30% nos seus respectivos mercados, inferiores, portanto, ao patamar a partir do qual, se observável nos elos à montante e/ou à jusante, se presume possível afastar riscos concorrenciais de cunho vertical.

913. Entretanto, em uma análise conservadora tendo em vista as características de oferta pelos outros players de cabotagem (transacionam feeder majoritariamente ao seu próprio grupo econômico) e estimando-se o aumento da demanda da MSC por *feeder* no pós-Operação, esta SG entendeu ser prudente, proceder a análise de probabilidade de fechamento de mercado pelo MSC.

914. A análise desta SG identificou uma série de fatores, que considerados de forma conjunta, tornaram improvável o exercício de poder de mercado pela MSC/Log-In no pós-Operação, especificamente no que se refere a não existência de racionalidade econômica de fechamento de mercado em função de ganhos de uma parcela restrita de mercado; as duas concorrentes Aliança e Mercosul, são as maiores provedoras de serviços aos embarcadores; existência de capacidade ociosa no mercado de cabotagem; fim da reserva de bandeira na navegação do Brasil para Argentina e Uruguai; facilitação da entrada de outros players no mercado, dentre eles os próprios armadores internacionais, sendo que alguns destes, inclusive, já começaram a prestar serviços de/para esses destinos; bem como facilitações trazidas pela BR do Mar; e investimentos recentes realizados pela Log-In que expandem sua capacidade.

915. Em relação à integração com os serviços portuários, foram analisadas as integrações entre: a) serviços de transporte marítimo regular de contêineres (MSC) e serviços portuários (movimentação de carga containerizada) do Terminal de Vila Velha – TVV (Log-In); e b) serviços de navegação de cabotagem (Log-In) e serviços portuários

(movimentação de carga containerizada) nos terminais Portonave (SC), Multi-Rio (RJ) e BTP Santos (SP) (Grupo MSC).

916. Em relação ao TVV, este é o único terminal de contêineres do estado do Espírito Santo, nele parte expressiva dos contêineres movimentados chegam ao terminal por meio dos serviços de feeder da Log-In. Assim, há uma dependência recíproca: armadores dependem da Log-in para acessar o TVV, e o TVV depende dessas cargas para rentabilizar a sua operação portuária. Além disso, está em curso projeto de expansão devido à renovação da concessão da área portuária (SEI [acesso restrito ao Cade e à MSC]), assim, não há racionalidade econômica no fechamento de mercado nem pela via direta (fechamento de mercado para outros armadores de contêineres ou de outros tipos de cargas) e nem pela via indireta (cessação dos serviços de feeder da Log-In de/para o TVV).

917. Em relação às operações de longo curso, portanto, a Operação não tem o condão de alterar de forma significativa as opções de atracação para grandes armadores: o TVV não era, e continuará não sendo, uma opção viável de rotação para os serviços de longo curso que operam embarcações de maior dimensão, dentre eles a MSC. Assim, não há que se falar em privação dos demais terminais portuários na região do Cluster Leste no acesso a clientes: a MSC atualmente não faz rotação de seus serviços no TVV por conta das restrições operacionais de acesso ao terminal e, no pós-Operação, continuará acessando o terminal por outros meios (*feeder*) que não o serviço próprio.

918. A potencial integração vertical entre os serviços de cabotagem da Log-In com os terminais portuários operados pela TIL/MSC, a saber: Multi-Rio (RJ), Portonave (SC) e BTP-Santos (SP) teve como base análise de três cenários, tendo em vista que não é possível prever, de antemão, o que pode ocorrer com as necessidades de feeder tanto da MSC quanto da CMA no cenário pós-Operação, uma vez que: (i) as suas subsidiárias de cabotagem atuam em VSAs e têm os mesmos terminais de rotação; (ii) ambas prestam/prestarão serviços de feeder ao armador verticalizado; e (iii) os armadores atuam em terminais portuários distintos em SC, SP e RJ.

919. Dentre os cenários analisados, o cenário 1 (Log-In redireciona suas cargas de terminais não verticalizados para verticalizados), seria o mais provável, pois, sem a triangulação armador internacional versus terminal portuário versus cabotagem as eficiências apresentadas pela MSC como decorrentes da Operação sequer ocorreriam. Já os cenários 2 (Junto com as cargas da Log-In adiciona-se um efeito relativo as cargas que a Log-In possui junto a Mercosul em VSAs) e 3 (CMA também transfere suas cargas que necessitam de feeder da Mercosul) são possíveis, com maior ou menor probabilidade conforme a dimensão geográfica do mercado relevante.

920. Relativamente ao mercado portuário do Rio de Janeiro – formado pelos terminais Multi-Rio (Grupo MSC), ICTSI Rio e Sepetiba Tecon -, a SG não identificou preocupações concorrenciais no que tange ao fechamento de mercado aos armadores no acesso a serviços portuários (fechamento a jusante), uma vez que os três terminais

da região possuem capacidade ociosa e poderiam absorver quaisquer desvios de demanda dos demais armadores.

921. Já no que diz respeito ao fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes da Multi-Rio no Rio de Janeiro, a Operação poderá ensejar ganho de market share em termos de volume do Multi-Rio em detrimento dos terminais independentes em decorrência de provável transferência das cargas da Log-In para o Multi-Rio para o terminal verticalizado da MSC. Destaca-se que movimentos de redirecionamento de linhas de navegação, como realizado recentemente em 2021, podem trazer impactos significativos, ainda mais no contexto de vários acordos de VSAs existentes neste mercado. Contudo, não é possível antever tais impactos com confiança, nem tampouco se eles gerariam preocupações de cunho concorrencial, de modo a justificar restrições à Operação. Entretanto, quaisquer indícios de eventual abuso de poder de mercado na definição de terminais poderão ser endereçados por esta SG em sede de análise de infração à ordem econômica.

922. Relativamente ao mercado portuário envolvendo os portos catarinenses de Navegantes, Itajaí e Itapoá, a SG não identificou preocupações concorrenciais no que tange ao fechamento de mercado aos armadores no acesso a serviços portuários (fechamento a jusante), uma vez que os três terminais da região possuem capacidade ociosa e poderiam absorver quaisquer desvios de demanda dos demais armadores. No que diz respeito a possível fechamento de mercado no acesso a clientes, e apesar de a Operação poder acarretar incremento de market share ao terminal Portonave (MSC), entende-se que as condições de rivalidade presentes nesta hinterlândia portuária são suficientes para afastar preocupações concorrenciais.

923. Isso porque, diferentemente da situação dos terminais independentes que estão em área de influência de armador verticalizado, os quais, quando perdem um serviço, podem ter dificuldades de repor a clientela, a Maersk, maior armadora no Brasil e verticalizada à APMT Itajaí e ao Terminal de Itapoá, teria condições de dispor dos serviços da Aliança na APMT Itajaí tanto para atender à demanda própria do grupo quanto para atender aos demais armadores e embarcadores que ali contratam feeder, ofertando soluções integradas (cabotagem) e rivalizando com a Portonave.

924. A análise do BTP Santos confirmou que o Porto de Santos é o mercado geográfico de interesse da Operação que opera com a menor capacidade ociosa. Mas, apesar disso, há capacidade ociosa dos terminais concorrentes do BTP Santos (Grupos MSC e Maersk), ou seja, na Tecon Santos Brasil e DP World Santos, que lhes permitiria recepcionar eventuais desvios de cargas dos armadores, de modo que não se vislumbra riscos de fechamento de mercado aos armadores no que tange à contratação de serviços portuários.

925. Já no que diz respeito ao fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes do BTP Santos, no Porto de Santos, é possível aventar

preocupações concorrenciais da Operação apenas se a atual falta de capacidade ociosa do BTP Santos for alterada.

926. Tal cenário poderia ocorrer em caso de vitória de qualquer de suas acionistas a arrendarem nova área de exploração no porto. Porém, a concretização desse investimento não se daria de forma imediata (previsão 2028), sendo difícil a tomada de decisão da autoridade antitruste neste momento no sentido de antecipar preocupações concorrenciais considerando que a realidade concorrencial atual não necessariamente refletirá a dos próximos anos. Desta forma, eventual abuso de poder de mercado nesta seara poderá ser endereçado pela SG em sede de análise de infração à ordem econômica, vide Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50 já em curso.

927. Já a integração vertical entre os mercados de manutenção e reparo de contêineres e navegação de cabotagem não ensejam preocupações concorrenciais. Além de as participações de mercado das MSC serem inferiores a 30% em quase todas as dimensões geográficas (e estarem sobrestimadas por não contarem com diversos players mencionados no teste de mercado), todos os armadores, contratando ou não a Medlog, apontam que há muitos ofertantes no mercado aptos a lhes suprir a demanda pelo serviço. No que tange à eventual direcionamento das demandas da Log-In para a Medlog, e tendo em vista que a Medlog não supre integralmente às próprias demandas do grupo, é esperado um rearranjo de mercado, de modo que a Medlog provavelmente teria que abrir mão de parcela considerável dos serviços de manutenção e reparo de contêineres que atualmente presta a terceiros para atender à demanda da Log-In.

928. Por fim, a SG analisou a potencial integração vertical relativa aos serviços de reboque portuário, preocupação externada pelo terceiro interessado (Sindiporto), potencial pois atualmente, a MSC não atua no mercado de reboque portuário no Brasil. A SG entende que a alteração legislativa recente corrige as distorções antes existentes quanto ao uso dos recursos, e que, ainda que haja um estoque disponível, e que eventualmente haja incentivos de acesso aos recursos e ingresso neste mercado pela MSC, tais incentivos já existem à própria Log-In, antes mesmo de fazer parte de grupo econômico do armador. Neste sentido, a legislação não parece impedir, por exemplo, que a Log-In construa rebocadores com uso dos recursos da sua conta vinculada e ingresse no mercado e/ou afrete os rebocadores a terceiros.

929. Conforme indicado pela Nota Técnica nº 14/2022/DEE/Cade (SEI 1060071), o parecer econômico preparado por Tendências Consultoria Integrada, intitulado “Análise antitruste das eficiências econômicas derivadas da operação de aquisição da Log-In pelo Grupo MSC” (SEI 1039430), confere às eficiências potenciais um caráter abstrato e, muitas vezes, especulativo. Ainda que as sinergias elencadas aparentem ser prováveis em alguns casos, a falta de dados quantitativos concretos que permitam uma visão da estrutura de custos das requerentes inviabiliza qualquer análise que busque mensurar a dimensão dessas eficiências.

930. Assim, diante da ausência de dados quantitativos e de evidências quanto à adequação das eficiências aos critérios do Guia H e da jurisprudência do Cade, especialmente no que tange à especificidade e à tempestividade, conclui-se que, até que tais dados e evidências sejam apresentados, as eficiências não podem ser aceitas como ganhos derivados da operação para fins de análise do presente AC.

931. Diante do exposto, conclui-se pela aprovação sem restrições do presente ato de concentração.



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8436 - www.gov.br/cade

NOTA TÉCNICA Nº 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE

Processo (Estudo Temático): 08700.004132/2022-49

Interessado(s): Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)

EMENTA: Colaboração Antaq. Leis 12.529/2011 e 10.233/2001. Acordo de Cooperação Técnica. Estudo de análise concorrencial da outorga da área denominada STS-10 (Cais de Saboó), no Porto de Santos.

VERSÃO DE ACESSO PÚBLICO

SUMÁRIO:

1. INTRODUÇÃO

- 1.1. Objeto da Nota Técnica
- 1.2. ACT Cade/Antaq 07/2019
- 1.3. Atribuições do Cade e a LBDC
- 1.4. Contextualização da Consulta Pública STS-10
 - 1.4.1. Considerações Iniciais
 - 1.4.2. Contribuição do DEE/Cade ao Guia AIC-TP
 - 1.4.3. Estudo de Mercado Minfra/Antaq/EPL e jurisprudência do Cade: uma análise comparada
- 1.5. Investigações relativas a possíveis infrações à ordem econômica

2. CONSIDERAÇÕES DO CADE ACERCA DO TEMA

- 2.1. Integração vertical
 - 2.1.1. Considerações iniciais
 - 2.1.2. Principais armadores de transporte marítimo de contêineres no mundo e no Brasil
 - 2.1.3. Terminais portuários em Santos/SP e relevância da MSC e da Maersk neste mercado geográfico
- 2.2. Análise preliminar sobre o reflexo das parcerias VSAs/SCAs no mercado de serviços portuários
 - 2.2.1. Atuação em VSAs e outras modalidades de parceria
 - 2.2.2. VSAs e SCAs no Brasil, critérios de seleção dos terminais portuários e possíveis riscos concorrenciais ao mercado portuário de Santos/SP
 - 2.2.2.1. VSAs/SCAs atualmente existentes
 - 2.2.2.2. Cláusulas de terminal próprio contidos nos acordos de VSAs
 - 2.2.2.3. Análise de cenários: possíveis direcionamentos de cargas dos parceiros de VSA/SCA pós-STs-10
- 2.3. Competências da ANTAQ e recomendações do Cade

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objeto da Nota Técnica

1. A presente nota técnica tem o objetivo de fornecer subsídios à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) no contexto do estudo de análise concorrencial da outorga da área denominada STS-10 (Cais de Saboó), no Porto de Santos, com fulcro no Acordo de Cooperação Técnica (ACT) firmado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e pela Antaq.

1.2. ACT Cade/Antaq 07/2019

2. Em junho de 2019, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) firmaram[1] o Acordo de Cooperação Técnica 07/2019 (SEI 0589347, Processo 08700.001852/2018-76), cujo objetivo é o aperfeiçoamento das ações voltadas à defesa, fomento e disseminação da concorrência no âmbito dos serviços de transportes aquaviários, bem como a adoção de ações conjuntas voltadas ao combate de atividades lesivas à ordem econômica[2].

3. Por meio deste ACT e das competências atribuídas a essas autarquias[3], Cade e Antaq podem, reciprocamente, compartilhar documentos, estudos, pesquisas, informações, conhecimentos, assim como informações constantes em seus respectivos bancos de dados, desde que observadas as restrições relativas à segurança da informação e do sigilo.

4. Neste contexto, equipes técnicas do Cade e da Antaq vem promovendo reuniões periódicas no intuito de compreender questões concorrenciais sensíveis que poderiam advir do leilão da área de Saboó, no Porto de Santos, cuja modelagem estava, até recentemente, sob a Consulta Pública STS-10, promovida pela Antaq[4].

5. Destaca-se que todas as informações tarjadas em cinza são de acesso exclusivo ao Cade[5], porém, conforme a Cláusula Quinta do referido ACT, o Cade poderá “*franquear à ANTAQ o acesso às informações constantes em seus bancos de dados, desde que observadas as restrições relativas à segurança da informação e ao sigilo*”. Desta forma, as informações tarjadas **deverão ser recebidas e tratadas pela Antaq com o mesmo grau de proteção de sigilo conferido pelo Cade, isto é, serão de acesso exclusivo à Antaq.**

1.3. Atribuições do Cade e a LBDC

6. As competências atribuídas ao Cade são definidas pela Lei 12.529, de 30/11/2011 (Lei Brasileira de Defesa da Concorrência, ou “LBDC”)[6], e complementadas pelo Regimento Interno do Cade (RiCade), aprovado pela Resolução Cade 22, de 19 de junho de 2019 (versão de 05/2021)[7].

7. Conforme é possível depreender da leitura dos referidos dispositivos, a autarquia possui finalidade preventiva e repressiva. Ao atuar preventivamente, analisam-se fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas que possam colocar em risco a livre concorrência. Sua atuação em caráter repressivo, por sua vez, busca investigar, em todo o território nacional, e, posteriormente, julgar eventuais condutas anticoncorrenciais, nos termos do art. 36 da LBDC. Para além destas, o Cade, conjuntamente com a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade, possui a função educativa de instruir o público em geral sobre as diversas condutas que possam prejudicar a livre concorrência.

8. Mais especificamente, no âmbito da atuação preventiva, compete à Superintendência-Geral do Cade (“SG”), com fulcro na LBDC:

Art. 13. Compete à Superintendência-Geral:

I - zelar pelo cumprimento desta Lei, monitorando e acompanhando as práticas de mercado;

II - acompanhar, permanentemente, as atividades e práticas comerciais de pessoas físicas ou jurídicas que detiverem posição dominante em mercado relevante de bens ou serviços, para prevenir infrações da ordem econômica, podendo, para tanto, requisitar as informações e documentos necessários, mantendo o sigilo legal, quando for o caso; (...)

XIII - orientar os órgãos e entidades da administração pública quanto à adoção de medidas necessárias ao cumprimento desta Lei;

XIV - desenvolver estudos e pesquisas objetivando orientar a política de prevenção de infrações da ordem econômica; (...)
(grifo nosso)

9. Com base na sua competência, especialmente disposta no Art. 13 inciso XIII, na sua expertise e banco informacional obtido em decorrência da análise de atos de concentração e de condutas unilaterais envolvendo os setores de transporte marítimo regular de contêineres (navegação de longo curso) e o setor portuário (movimentação de carga containerizada), a SG elabora a presente nota técnica para servir de subsídio à autoridade competente no contexto da Consulta Pública STS-10.

1.4. Contextualização da Consulta Pública STS-10

1.4.1. Considerações Iniciais

10. O novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado de Santos, aprovado pelo Ministério da Infraestrutura, prevê a criação de um novo terminal dedicado exclusivamente à movimentação e à armazenagem de contêineres, na área do cais de Saboó (chamada de STS-10). A licitação para essa área está estimada para ocorrer no segundo semestre de 2022.

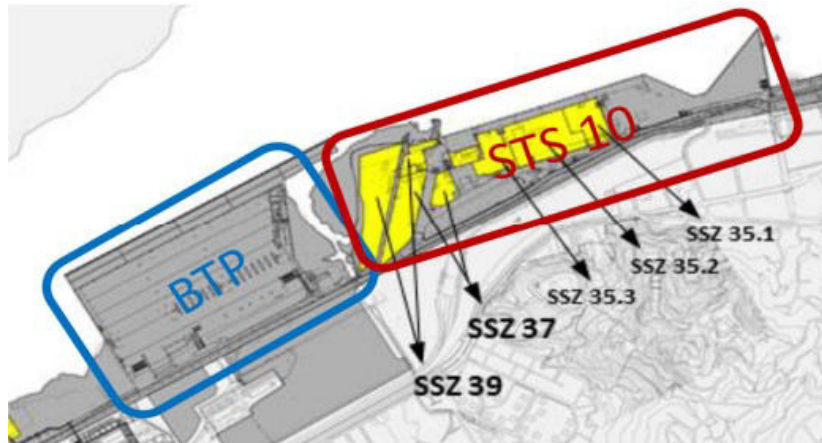
11. Em relação ao leilão da área STS-10, o Ministério da Infraestrutura, a Antaq e a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) realizaram estudo específico de análise concorrencial (aqui denominado Estudo de Mercado Minfra/Antaq/EPL)[8] com o objetivo de zelar pela busca da competição no procedimento licitatório e também para assegurar a concorrência no ambiente pós-outorga. A análise seguiu metodologia disposta no Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (“Guia AIC-TP”), elaborado com base na Lei 12.529/2011. Tal estudo estava em consulta pública, tendo recebido contribuições de todos os interessados (Audiência Pública nº 06/2022) até o dia 31/05/2022.

12. Segundo o estudo, atualmente, o Porto de Santos utiliza 85% de sua capacidade instalada na movimentação de contêineres. Em 2021, todos os terminais do porto movimentaram 4,8 milhões de TEUs, sendo que a área STS-10 representará, segundo as estimativas, um incremento de 2,32 milhões de TEUs/ano na capacidade de movimentação de contêineres do porto. A área STS-10 representará assim um incremento significativo na capacidade de movimentação de contêineres do Porto de Santos, tendo potencial para mudar as relações de concorrência do porto, em função do seu porte.

13. A área de outorga, denominada STS-10 – Área de Saboó, será destinada à movimentação e armazenagem de carga geral e carga containerizada na margem direita, no cais de Saboó, do Porto de Santos[9]. Trata-se de uma área *brownfield* em área contígua

ao BTP Santos (mesma margem[10]) de aproximadamente 601 mil m², com capacidade operacional para no mínimo 2,3 milhões TEU/ano, conforme figura abaixo:

Figura 1 - Localização dos terminais BTP Santos e STS-10 (Complexo Portuário de Santos/SP)



Fonte: Estudo de Mercado Antaq/Minfra/EPL (p. 45)

14. Para o BTP Santos (e apenas para ele[11]), a possibilidade de exploração da área STS-10 abre a oportunidade para a unificação de ambos os terminais, o que poderá permitir que a capacidade do BTP Santos passe dos atuais 2 milhões de TEUs/ano[12] para 4,32 milhões de TEUs/ano[13], permitindo que suas acionistas – Maersk e MSC – possam ampliar a movimentação de suas cargas em terminal próprio, o que atualmente não é integralmente possível em razão da falta de capacidade ociosa do BTP Santos[14], como se verá adiante.

1.4.2. Contribuição do DEE/Cade ao Guia AIC-TP

15. Em 13/10/2021, o Ministério da Infraestrutura, através do Ofício 268/2021/DNOP/SNPTA (SEI 0970118), solicitou ao Cade a análise e manifestação em relação às metodologias propostas pelo Guia (Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários – “Guia AIC-TP”). Com o objetivo de atender a demanda apresentada, o Departamento de Estudos Econômicos (DEE) do Cade, elaborou a Nota Técnica 35/2021 (SEI 0978414), de 26/11/2021, visando fornecer subsídios a respeito das metodologias de análise no âmbito da política de defesa da concorrência.

16. O objetivo do Guia AIC-TP é apresentar referências técnicas para a realização da Análise de Impacto Concorrencial (AIC), especialmente em relação a processos licitatórios relativos a arrendamentos portuários e concessões operacionais de portos organizados, buscando promover a competição nesses certames. Para tanto, a AIC busca estimular a concorrência em dois momentos: i) na fase do leilão, estimulando a máxima participação de agentes econômicos na disputa pelo ativo em licitação, e ii) após o leilão, projetando cenários para identificar efeitos concorrenciais futuros.

17. De maneira geral, a Nota Técnica elaborada pelo DEE traz dois principais aspectos a serem observados com mais atenção: (i) integrações verticais entre empresas que atuam em cadeias logísticas que incorporam serviços portuários; e (ii) a formação de consórcios de empresas para participar de licitações. Ressalta-se na análise que integrações verticais e a formação de consórcios não são ruins *per se*, podendo inclusive trazer eficiências econômicas e benefícios à licitação. No entanto, a NT reforça a necessidade de se analisar caso a caso, pois existem também riscos concorrenciais associados a essas condutas. Outro aspecto importante é considerar o histórico de condutas anticompetitivas nesses mercados, que pode ser um bom indicativo para possíveis condutas futuras.

18. Quanto ao “desenho” correto do processo licitatório, salienta-se a dificuldade em elaborar um certame adequado, com as restrições e estímulos corretos. Tendo em vista recomendações adotadas em diferentes países e inclusive pelo Cade (CADE, 2016) [15], o DEE destacou algumas que seriam as melhores práticas adotadas em âmbito internacional e que se aplicariam mais diretamente aos processos licitatórios objeto do Guia AIC-TP, a saber:

1. Quando possível, permitir que empresas de menor porte participem, mesmo que elas não tenham capacidade de competir por todo o contrato;
2. Definir os requisitos e especificações de forma clara e objetiva, evitando cláusulas de restrições desnecessárias que podem afastar competidores;
3. Não desclassificar empresas de futuras competições ou não removê-las imediatamente de uma lista de pré-qualificação por motivos que não sejam estritamente necessários;
4. Quando divulgar os resultados de um processo de concessão, considerar cuidadosamente qual informação divulgar, a fim de evitar a divulgação de informações sensíveis à competição;
5. Evitar qualquer tratamento preferencial ou discriminação para uma determinada classe, tipo ou participante;
6. Quando o risco de colusão é alto, usar o sistema de envelopes fechados (*sealed-bid*) ao invés de lances abertos (*ascending bid*) nos autos.

19. Adicionalmente, o DEE destacou em sua nota técnica que o referido documento também traz recomendações específicas sobre o desenho dos editais, em especial:

1. Quanto a consórcios, deve-se avaliar a adoção de critérios que estimulem a competitividade, de forma a incentivar a participação de “entrantes” no mercado, e também evitando que tal instituto seja utilizado para “redução estratégica da demanda” (fato prejudicial para a valoração do ativo, na perspectiva do concedente);

2. Em relação à subcontratação, deve-se estabelecer critério para controle e cadastro de empresas subcontratadas, com registro obrigatório, a fim de evitar a utilização do instituto como forma de pagamento lateral e cartelização;
3. Sugere, ainda, a criação de incentivos para empresas “entrantes” no que tange aos critérios de pontuação para avaliação técnica das propostas.

20. Observa-se, portanto, que as melhores práticas nacionais e internacionais têm como preocupação principal estimular a participação do maior número possível de empresas nas licitações, bem como incentivar a entrada de novas empresas no mercado, evitando ao máximo a inclusão de cláusulas restritivas.

21. Em suma, o DEE chamou atenção para a dificuldade de se desenhar uma intervenção adequada em que os impactos fossem estritos, apenas neutralizando possíveis efeitos anticompetitivos durante e após a licitação. Posto o caráter ambíguo de integrações verticais e consórcios, a inserção de regras restritivas deve ser considerada com o máximo de cautela possível, de maneira a não gerar o efeito oposto daquele desejado, eliminando concorrência e reduzindo eficiências.

22. Por fim, concluiu o DEE:

O Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários apresenta referências técnicas para a realização de Análise de Impacto Concorrencial visando a promoção da concorrência em processos licitatórios relativos a arrendamentos de terminais portuários e concessões de portos organizados.

Para subsidiar essa análise **sugere-se que se amplie o escopo da obtenção de informações sobre a cadeia produtiva e agentes dos mercados considerando o conceito de grupo econômico e visando identificar relações entre agentes econômicos no mercado em questão, bem como, em mercados relacionados.** Além disso, é recomendável que se busquem informações sobre o histórico de condutas anticompetitivas nos mercados analisados.

A metodologia adotada, especialmente para a definição de mercados relevantes e identificação de relações horizontais e verticais, baseia-se em procedimentos e critérios tradicionalmente adotados pelo Cade nas análises de atos de concentração relativas aos mercados de serviços portuários. Alguns acréscimos à metodologia tradicional, como o uso de zonas de influência dos portos para a definição de mercados relevantes não se contrapõem à metodologia do Cade, mas ampliam a possibilidade de se trabalhar com cenários de mercado considerando diferentes possibilidades de resultados dos leilões.

Integrações verticais e consórcios são arranjos econômicos que se justificam sob o ponto de vista da racionalidade econômica na medida em que podem gerar reduções de custos e viabilizar investimentos em atividades intensivas em capital. Contudo, demandam análises detalhadas por parte das autoridades, pois também podem facilitar a adoção de condutas anticompetitivas como fechamento de mercado, condutas discriminatórias ou coordenação entre competidores. Tais estruturas são comuns e merecem análise detalhada quando se avaliam questões concorrenciais relativas a licitações públicas e mercados de serviços portuários.

Considerando o caráter de incerteza quanto ao real resultado do processo licitatório, bem como, a ambiguidade dos efeitos concorrenciais de questões como a participação de consórcios e a existência de integrações verticais, que, via de regra, devem ser avaliados caso a caso e não de forma prévia, constata-se a dificuldade de se estabelecerem regras que restrinjam a participação de determinados agentes econômicos nos leilões.

Nesse contexto, recomenda-se que a aplicação de restrições à participação de agentes econômicos, quando necessária, se dê com máxima cautela, considerando condições que indiquem efeitos concorrenciais negativos significativos e incontornáveis e com indicação de restrições mínimas capazes de neutralizar o possível prejuízo à concorrência. (grifo nosso)

1.4.3. **Estudo de Mercado Minfra/Antaq/EPL e jurisprudência do Cade: uma análise comparada**

23. Segundo a jurisprudência deste Conselho, o armador é a pessoa jurídica, estabelecida e registrada, com a finalidade de realizar transporte marítimo, local ou internacional, através da operação de navios, explorando determinadas rotas, e que se oferece para transportar cargas entre portos. Não precisa necessariamente ser proprietário dos navios que opera, sendo facultada a utilização de navios arrendados de terceiros para composição de frota.

24. Já o Operador Portuário é pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operações portuárias, constituídas pela movimentação de passageiros ou a movimentação e armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado. Os Operadores Portuários são os arrendatários (concessionários) dos terminais portuários localizados na zona primária dos Portos Organizados quando estes não permanecem sob administração das Companhias de Docas.

25. Tendo em vista as definições utilizadas pelo Estudo de Mercado Minfra/Antaq/EPL e a metodologia comumente adotada pela Cade, esta SG apresenta no Quadro 1 um comparativo da definição de mercado relevante, tanto sob as dimensões produto quanto geográfica.

Quadro 1 – Definição de mercado relevante de serviços portuários (comparativo)

Mercado relevante	Estudo de Mercado Antaq/Minfra/EPL	Jurisprudência do Cade
Serviços portuários – dimensão produto	Movimentação e armazenagem de carga containerizada	Existência de dois mercados relevantes distintos ^[16] : - Movimentação de carga containerizada - Armazenagem alfandegada de carga containerizada
Serviços portuários – dimensão geográfica	Considerou duas abordagens: contestabilidade da região de influência e efeitos do transbordo de carga, definindo dois mercados relevantes geográficos: - MR Base , que considerou apenas o Porto de Santos - MR ampliado , que considerou os Portos de Santos, Paranaguá, Itapoá, Portonave, Itajaí e Sepetiba Tecon	Intraporto : onde se localiza o terminal ou o recinto alfandegado envolvido na análise, sendo os demais portos opções menos viáveis economicamente

Fonte: Elaboração SG com base no Estudo de Mercado Antaq/Minfra/EPL e na jurisprudência Cade.

26. Convém destacar que apenas excepcionalmente o Cade considerou o mercado relevante geográfico numa perspectiva interporto, com o amparo de testes de mercado consistentes (como, por exemplo, alguns portos situados nos estados de Santa Catarina[17] e do Rio de Janeiro[18], tendo em vista a pequena distância rodoviária entre esses portos). Neste sentido:

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. (Caderno de Mercado de Serviços Portuários/DEE/CADE)

27. Especificamente no caso do Porto de Santos, a jurisprudência consolidada[19] do Cade, subsidiada em testes de mercado reiterados e consistentes, considera o Porto de Santos como um mercado relevante independente (concorrência intraporto), de modo que **apenas os terminais portuários situados dentro do Complexo Portuário de Santos – i.e., BTP Santos, Tecos Santos Brasil, DP World Santos, Ecoporto – são considerados rivais efetivos.**

28. Para fins do MR Ampliado, o Estudo de Mercado Antaq/Minfra/EPL considerou a contestabilidade de portos em outros estados tendo em vista a possibilidade do uso de *feeders*[20]. Embora dois portos que não atendem a mesma hinterlândia[21] possam se localizar no mesmo mercado relevante geográfico caso disputem o mesmo tráfego de transbordo (ampliando-se o mercado relevante geográfico, segundo o Estudo de Mercado), a SG entende que essa hipótese não se aplica ao Porto de Santos, pois:

- a) As cargas de longo curso representam grande parcela do volume total transacionado e todos os armadores[22] de longo curso do País fazem parada no Porto de Santos;
- b) O Porto de Santos destaca-se por sua proximidade com os maiores centros consumidores e produtores de produtos industrializados, os quais, juntamente com seus insumos, constituem o principal tipo de mercadoria transportada em contêineres;
- c) A opção de desembarcar ou embarcar a carga em outro porto para depois pegar um *feeder* (transbordo) para o Porto de Santos é uma alternativa inferior ao embarque/desembarque direto no Porto de Santos, onde praticamente todas as linhas de longo curso fazem paradas, devido aos custos mais elevados e ao aumento do tempo de transporte, com possível perda de eficiência. Isto é: não parece fazer sentido econômico o armador deixar de parar o serviço de longo curso no Porto de Santos se a carga tem destino para o Porto de Santos, para desembarcar em outro terminal e pegar um *feeder* para Santos. Tampouco a alternativa de utilizar o transporte rodoviário para o transbordo configura-se uma opção razoável de logística integrada, em função das longas distâncias e das travas de rodovias, o que pode trazer custos e riscos adicionais.
- d) No Ato de Concentração (AC) 08700.005700/2021-48 (MSC/Log-In)[23], o teste de mercado indicou que parte expressiva dos armadores realizam suas opções de transbordo no Porto de Santos (por razões de conveniência logística e distância a outros portos nacionais, de oferta de serviços de *feeder* etc.), e que eventual alteração do porto de transbordo, em bases regulares, foi inconclusiva (oferta não suficiente em outros terminais, distância e custos das opções de *feeder* em condições que poderiam não ser competitivas, não coincidência com os portos de paragem das linhas de navegação de longo curso etc.). (vide §§ 624-642 do Anexo ao Parecer 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE, SEI 1067649[24]).

1.5. Investigações relativas a possíveis infrações à ordem econômica

29. Está em análise no Cade o Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50[25], no qual é representante a Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (ABTRA)[26], e são representadas as empresas A.P. MØLLER - MAERSK A/S (“Maersk”)[27], MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A. (“MSC”)[28] e Brasil Terminal Portuário S.A. (“BTP Santos” ou “BTP”)[29].

30. A Representação (SEI 0795290), datada de 20/08/2020, aduz que a celebração de diversos acordos cooperativos por Maersk e MSC, entre si e junto a outros armadores, bem como a verticalização de Maersk e MSC ao BTP Santos geraram distorções concorrenciais nos mercados de transporte marítimo regular de contêineres e de movimentação e armazenagem alfandegada de contêineres no Porto de Santos.

31. A ABTRA alega que as Representadas vêm abusando de suas respectivas posições dominantes “a partir de diferentes condutas discriminatórias e exclusionárias em desfavor dos demais terminais portuários e recintos alfandegados no Porto de Santos”, dentre as quais destaca:

- (i) Vantagens competitivas indevidas conferidas por Maersk e MSC à BTP no mercado de armazenagem alfandegada de contêineres no Porto de Santos;
- (ii) Demanda discriminatória, por Maersk e MSC, de serviços portuários de maior valor agregado nos mercados de movimentação e de armazenagem alfandegada de contêineres no Porto de Santos, a qual privilegia a BTP em detrimento dos demais concorrentes em tais mercados relevantes;
- (iii) Cláusulas contratuais em acordos celebrados por Maersk e MSC - entre si ou com outros armadores concorrentes - no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, as quais beneficiam a BTP no mercado de movimentação de contêineres no Porto de Santos e discriminam os demais terminais portuários atuantes em tal mercado relevante; e
- (iv) Acordo de longo prazo - discriminatório e exclusionário - estabelecido entre, de um lado, Maersk e MSC e, do outro lado, BTP para prestação de movimentação de contêineres por esta última empresa às duas primeiras.

32. A Representante aprofunda o argumento acerca das alterações no cenário competitivo no mercado de transporte marítimo ocorrido nos últimos anos, o qual, para a Representante, está passando por um movimento de concentração, tanto a partir de fusões e aquisições quanto em razão da celebração de acordos entre concorrentes. Ademais, aponta uma tendência à verticalização, principalmente entre armadores e terminais portuários.

33. Destaca que, apesar de tais concentrações terem sido analisadas pelo Cade em sede de controle de estruturas, devido à própria natureza desse tipo de atuação, não se mostrou possível “*antecipar a realidade que se estabeleceu*”, capaz “*de gerar distorções concorrenciais em tais mercados*” e “*verificar as condutas discriminatórias e exclusionárias praticadas*”.

34. Em virtude de tais práticas, a ABTRA sustenta que há um “*evidente fechamento dos mercados de movimentação e de armazenagem alfandegada de contêineres no Porto de Santos*” e que a limitação física do BTP é a única razão pela qual ainda há concorrência em tais mercados, mas que, não obstante, a iminência do leilão para exploração da área denominada Caios de Saboó[30] e a possibilidade de que qualquer das Representadas venha a se consagrar a exploradora da área, ampliaria a capacidade de movimentação de contêineres das Representadas, possibilitando-se que o BTP abocanhe “*- automaticamente e de modo anticompetitivo - fatias ainda maiores de mercado, reforçando sua dominância em prejuízo da concorrência*” (SEI 0795290).

35. No bojo do inquérito administrativo, a ABTRA requereu a concessão de medida preventiva em desfavor das Representadas, de modo que se impeça a participação de qualquer agente econômico ligado, direta ou indiretamente, a quaisquer dos grupos econômicos das Representadas na concorrência para a concessão da área do Cais do Saboó.

36. A SG, por meio da Nota Técnica 9/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1079393) e do Despacho 839/2022 (SEI 1080241), indeferiu a medida preventiva pleiteada, ao argumento de ausência de competência legal[31] para conceder medida preventiva que interfira nos critérios para a participação de agentes econômicos no leilão da área STS-10.

37. Destaca-se que o indeferimento da medida preventiva pleiteada não encerra a investigação em curso, além disso, considerando as informações recebidas em análises recentes de atos de concentração, [acesso restrito ao Cade e à Antaq]. Não obstante, com base na competência desta Autarquia e na expertise e banco informacional obtidos em decorrência da análise de atos de concentração envolvendo os setores de transporte marítimo regular de contêineres (navegação de longo curso) e portuário (movimentação de carga containerizada) ao longo dos últimos anos, a SG elabora a presente nota técnica para fins de servir de subsídio à autoridade competente no contexto da Consulta Pública STS-10.

2. CONSIDERAÇÕES DO CADE ACERCA DO TEMA

2.1. Integração vertical

2.1.1. Considerações iniciais

38. Maersk e MSC são as duas únicas armadoras verticalizadas com serviços de terminais portuários no Brasil: a MSC detém participação acionária nos terminais de contêineres Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ), Portonave (Navegantes/SC), Terminal de Vila Velha - TVV (Vila Velha/ES) e no BTP Santos (Santos/SP); já a Maersk detém participação acionária nos terminais de contêineres APMT Pecém (Pecém/CE), APMT Itajaí (Itajaí/SC), Itapoá (Itapoá/SC) e BTP Santos (Santos/SP).

39. A SG entende que a verticalização de armadores com terminais portuários não prejudica, *per se*, a concorrência. As integrações verticais podem gerar efeitos pró-competitivos como redução dos custos de transação com a combinação de atividades complementares, que podem ser revertidos para melhora e inovação de produtos e processos, aumentando a eficiência econômica da empresa, e proporcionando ganhos em termos de preços e qualidade aos consumidores.

40. Entretanto, nos últimos anos algumas características do setor tem despontado como **fatores que podem ensejar algumas preocupações concorrenciais se analisadas em conjunto**: (i) incremento das participações de mercado globais e no Brasil dos principais armadores (com redução geral do número de *players* atuando no transporte marítimo de contêineres e poucas/nenhuma novas entradas no mercado que atuem globalmente e/ou no Brasil); (ii) intensificação da verticalização dos armadores com terminais portuários; (iii) operação compartilhada na prestação dos serviços de transporte marítimo de contêineres (envolvendo junção de armadores em contratos do tipo VSA[32] e/ou SCA[33]); (iv) cláusula de terminais próprios em contratos de VSAs, com aumento do poder de negociação das alianças sobre os terminais portuários; (v) concentração de todas as cargas dos VSAs no mesmo terminal portuário[34], com possível exclusão dos demais terminais portuários que não fazem parte de grupos econômicos dos armadores (quando estes são verticalizados).

41. É o que se passa a ver. A SG tecerá contribuições gerais, mas com foco nas relevâncias dos armadores Maersk e MSC e suas subsidiárias, tendo em vista que ambas controlam conjuntamente o BTP Santos, que se insere no bojo da consulta pública da Antaq (STS-10).

2.1.2. Principais armadores de transporte marítimo de contêineres no mundo e no Brasil

42. Com base nos dados públicos do site da consultoria marítima Alphaliner[35] (Alphaliner Top 100[36]), a SG consolidou na tabela abaixo os dados de *market share* (em abril de 2022) das 12 principais operadoras globais de navegação regular de contêineres (dentre as quais, 11[37] atuam no Brasil[38]), bem como da Grimaldi e Marfret[39].

Tabela 1 - Transporte marítimo regular de contêineres (em TEUs), dimensão global – Elaboração SG, com base nos dados da Alphaliner – abril de 2022

Rank	Vessel Operator (Armador)	Volume (TEUs)	Share (%)
1	MSC	4.339.852	17,0%
2	Maersk	4.247.163	16,6%
3	CMA CGM	3.256.634	12,7%
4	COSCO	2.927.413	11,5%
5	Hapag-Lloyd	1.742.598	6,8%
6	ONE (Ocean Network Express)	1.515.708	5,9%
7	Evergreen Line	1.504.564	5,9%
8	HMM Co Ltda	820.520	3,2%
9	Yang Ming	664.349	2,6%
10	Zim	463.277	1,8%
11	Wan Hai Lines	412.204	1,6%
12	PIL (Pacif Int. Line)	284.370	1,1%
34	Grimaldi (Napoli)	59.638	0,2%
83	Marfret	7.728	0,0%
100	Outras 86 companhias/grupos	3.322.768	13,0%
	Total	25.548.786	100,0%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados do Ranking Alphaliner Top 100 / 15 abril 2022, contida no Anexo Parecer 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1067649), AC 08700.005700/2021-48 (MSC/Log-In).

43. As empresas de navegação (armadores) atuam globalmente em alianças estratégicas. Segundo o Caderno do Cade de serviços portuários[40], para aproveitamento de ganhos de escala[41], ocorre a formação de alianças globais (e não restritas a determinadas rotas) “entre as grandes companhias de transporte marítimo, visando o compartilhamento de ativos e a cooperação operacional, porém mantendo cada membro individualmente suas estratégias de marketing e identidade comercial”. Neste sentido, observa-se como as principais alianças globais:

- **2M Alliance:** Maersk e MSC;
- **Ocean Alliance:** CMA CGM, COSCO, OOCL e Evergreen;
- **The Alliance:** Hapag Lloyd, NYK, MOL, K Line[42], Yang Ming e Hyundai Merchant Marine[43].

44. É possível observar que as empresas envolvidas nessas três alianças globais representam cerca de 80% do mercado global de transporte de contêineres. Mais especificamente, com base nos dados de abril de 2022, as empresas envolvidas na Aliança 2M representam conjuntamente aproximadamente 34% do mercado global, as empresas que compõem a Ocean Alliance cerca de 30% e os armadores da The Alliance são responsáveis por outros 18,5% (Tabela 1).

45. Sobre as alianças globais, em especial sobre a conjuntura de dificuldades para novos entrantes (armadores) e sobre suas implicações na relação vertical com os terminais portuários e poder de compra (monopsônio), é pertinente citar algumas conclusões a que chegou o *The International Transport Forum (ITF)*, organização administrativamente integrada[44] à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em estudo denominado *The Impact of Alliances in Container Shipping – OECD/ITF 2018* (“Estudo OCDE”)[45].

46. Segundo o Estudo OCDE, no início da cooperação entre as armadoras (anos 1990), o intuito era viabilizar rotas e serviços das companhias menores; atualmente, entretanto, essas alianças são formadas pelas maiores armadoras globais, de modo que as três maiores alianças globais (2M, Ocean e The Alliance) representam cerca de 80% do comércio global envolvendo transporte de contêineres[46].

47. Cita, ainda, que a formação das alianças globais tem aumentado a concentração de mercado dos *players* atuantes, o poder de mercado das alianças, as barreiras à entrada, o poder de monopsônio e as integrações verticais[47], dentre algumas outras características citadas[48].

48. No Brasil, os principais *players* globais apresentam relevância maior do que seus respectivos *market shares* globais. A tabela abaixo traz a estrutura de oferta dos armadores atuantes no Brasil (volumes transportados de/para o Brasil), com base nos dados da Datamar:

Tabela 2 - Transporte marítimo regular de contêineres (longo curso), mercado nacional - em volume (TEUs) e share (%), Anos 2016-2020 [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Armador	2016		2017		2018		2019		2020		Taxa de crescimento (CAGR)
	TEUs	Share (%)	TEUs	Share (%)	TEUs	Share (%)	TEUs	Share (%)	TEUs	Share (%)	
Maersk Group	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]	30-40%	[restrito]
MSC Group	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]	20-30%	[restrito]
Hapag Group	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]
CMA CGM Group	[restrito]	0-10%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]
ONE	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Cosco	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Evergreen Group	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Zim	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
PIL	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Yang Ming	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Hyundai (HHM)	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Grimaldi	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Nile Dutch	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Marfret	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Hanjin Group	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Outros	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]	0-10%	[restrito]
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]

Fonte: AC 08700.005700/2021-48. Elaboração SG, com base nos dados da Datamar[49]. A taxa de crescimento CAGR foi calculada com base em TEUs.

49. A relevância da Maersk e da MSC, de forma conjunta, no total transportado de/para o Brasil (*market share* no mercado nacional) foi de 50-60% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] em 2020. Em que pese, em regra, MSC e Maersk operarem separadamente[50] nas rotas de/para o Brasil, Maersk e MSC controlam, conjuntamente, o BTP Santos, e, nesta condição, possuem incentivos para movimentar as cargas com origem/destino no Porto de Santos no terminal portuário verticalizado.

2.1.3. Terminais portuários em Santos/SP e relevância da MSC e da Maersk neste mercado geográfico

50. Especificamente no Porto de Santos, Maersk e MSC controlam conjuntamente o BTP Santos. A tabela abaixo apresenta estrutura de oferta recente elaborada pela SG (dados de 2020)[51]:

Tabela 3 - Estrutura de oferta de movimentação de contêineres no Complexo Portuário de Santos/SP, em volume (TEUs), Anos 2016-2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Movimentações de contêineres no Complexo Portuário de Santos/SP (em TEUs) e capacidade máxima [acesso restrito ao Cade]													
Terminal Portuário	(1) Contêineres movimentados, em Volume (TEUs)									Capacidade máxima (TEUs)			
	2016		2017		2018		2019		2020		Total	Ocupada	Ociosa
BTP Santos	[restrito]	30-40%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
DP World Santos	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	10-20%	[restrito]	20-30%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Tecon Santos Brasil	[restrito]	40-50%	[restrito]	30-40%	[restrito]	40-50%	[restrito]	40-50%	[restrito]	30-40%	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Total	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	100,00%	[restrito]	[restrito]	[restrito]

Fonte: AC 08700.005700/2021-48, SEI 1067649 (elaboração SG, com base nos dados do teste de mercado).

51. Em 2020, o BTP Santos possuía 40-50% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do *market share* no Complexo Portuário de Santos. O terminal, contudo, não possui capacidade ociosa, de modo que dificilmente, nas condições atuais (pré-leilão STS-10), conseguiria absorver, de forma regular, novos serviços.

52. Em recente análise realizada pela SG no Ato de Concentração (AC 08700.005700/2021-48) envolvendo a aquisição, pela MSC, da empresa de cabotagem Log-In, a SG concluiu, no que tange à relação vertical entre o transporte marítimo regular de contêineres (longo curso) e a navegação de cabotagem, de um lado, e os serviços portuários de movimentação de carga containerizada no Complexo do Porto de Santos, de outro, que a Operação, em tese, poderia **ensejar preocupações concorrenciais, tendo em vista a alta relevância de Maersk e MSC (50-60% [acesso restrito ao Cade e à Antaq])[52] em termos de movimentação de carga no Porto de Santos, bem como o controle conjunto do BTP Santos por Maersk e MSC, mas que tais preocupações não existiriam naquele momento pela falta de capacidade de movimentação do BTP Santos.** Entretanto, assinalou-se que alteração desta conjuntura poderia trazer danos ao mercado[53], *verbis*:

782. Neste sentido, a preocupação externada pelos terminais portuários em geral, especificamente no mercado portuário de Santos seria mais complexa, pois as duas armadoras – Maersk e MSC – controlam conjuntamente o BTP Santos. Além disso, a MSC e a Maersk são responsáveis de forma conjunta pela movimentação de [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs no Porto de Santos, o equivalente a 50-60% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do total movimentado neste mercado[54].

783. Na atual conjuntura, o BTP Santos atua no limite da capacidade, então os possíveis efeitos da Operação citados nos cenários acima devem ser relativizados. Mas a médio prazo, existe a possibilidade de aumento expressivo da carga movimentada no BTP Santos se o BTP, Maersk ou MSC se consagrarem vencedores do leilão STS10 – Área de Sabão. **Caso isso ocorra, é possível que todas as cargas da Maersk, da MSC, da Log-In e dos inúmeros parceiros que com elas fazem parte de VSAs e de SCAs (Hapag-Lloyd, ONE, CMA, ZIM, Mercosul etc.), sejam direcionados para o BTP Santos e/ou novo terminal contíguo.** (...)

787. O BTP Santos é controlado pela Maersk e pela MSC (responsáveis por 50-60% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do transporte marítimo regular de contêineres de/para o Brasil – Tabela 9), e demandantes de 50-60% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da movimentação portuária no Porto de Santos (apenas Maersk e MSC), em 2020. (...)

789. Já no que diz respeito ao fechamento de mercado aos terminais portuários concorrentes do BTP Santos, no Porto de Santos, **é possível avariar preocupações concorrenciais da Operação apenas se a atual falta de capacidade ociosa do BTP Santos for alterada.**

790. **Tal cenário poderia ocorrer em caso de vitória de qualquer de suas acionistas a arrendarem nova área de exploração no porto.** Porém, a concretização desse investimento não se daria de forma imediata (previsão 2028), sendo difícil a tomada de decisão da autoridade antitruste neste momento no sentido de antecipar preocupações concorrenciais considerando que a realidade concorrencial atual não necessariamente refletirá a dos próximos anos. Desta forma, eventual abuso de poder de mercado nesta seara poderá ser endereçado pela SG em sede de análise de infração à ordem econômica, vide Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50 já em curso. (grifo nosso)

53. Ao incluir os [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs movimentados pela Log-In no Porto de Santos (tanto de carga própria do serviço de cabotagem quanto de carga de armadores no serviço de *feeder*), esta representatividade dos Grupos Maersk e MSC como demandantes do serviço de movimentação portuária no Porto de Santos passa a ser de 60-70% [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

54. Considerando que os dados de 2020 e a aprovação do AC MSC-Log-In, é plausível supor que as acionistas do BTP Santos – Grupos Maersk e MSC – representariam, sozinhas, 60-70% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da demanda por serviços portuários do Complexo portuário de Santos, como é possível observar na tabela abaixo, que traz a relevância dos Grupos Maersk e MSC (e apenas[55] das empresas que fazem parte dos grupos econômicos) para cada um dos terminais portuários do Porto de Santos e em relação ao mercado total:

Tabela 4 - Relevância da MSC + Maersk para o Complexo Portuário de Santos/SP, em volume (TEUs), dados de 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Share da MSC/Maersk como clientes de movimentação de contêineres no Porto de Santos (em TEUs e %), em 2020 [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

	Volume (TEUs)	BTP	Tecon S.	DPW	Total
Grupo MSC	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Grupo Maersk	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Movimentação MSC + Maersk (1)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Movimentação total do terminal (TEUs) (2)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Relevância MSC + Maersk no terminal (1/2)	70-80%	70-80%	10-20%	60-70%	

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados de movimentação portuária fornecidos no teste de mercado do AC 08700.005700/2021-48[56].

(1) Volume total, em TEUs, movimentado pela MSC e pela Maersk em cada terminal portuário.

(2) Volume total, em TEUs, relativamente a todos os clientes (conforme Tabela 3), movimentado pelos terminais portuários.

(1/2) Relevância da movimentação dos Grupos MSC e Maersk face a cada terminal, bem como em relação ao total movimentado no Complexo Portuário de Santos (60-70% [acesso restrito ao Cade e à Antaq]).

55. É possível notar que, apesar de o BTP Santos ter movimentado [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs de cargas totais em 2020, a demanda dos Grupos Maersk e MSC no Porto de Santos é muito superior à capacidade do BTP: [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs. Esse excesso de demanda da Maersk/MSC atualmente é **movimentado em outros terminais portuários (concorrentes do BTP), provavelmente pela falta de capacidade do BTP Santos.**

56. Mais precisamente, deste montante de [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs movimentados no BTP em 2020, [acesso restrito ao Cade e à Antaq] foram dos grupos Maersk e MSC (70-80% [acesso restrito ao Cade e à Antaq]), sendo os outros 20-30% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] movimentados para os parceiros[57] de navegação destas companhias).

57. No total, os grupos Maersk e MSC têm demanda de movimentação de [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs no Porto de Santos, de modo que, em 2020, **houve uma sobredemanda da Maersk e da MSC da ordem de 40-50% [acesso restrito ao Cade e à Antaq], que não é atendida no BTP**, conforme pode ser visualizado na tabela seguinte:

Tabela 5 - Demanda MSC/Maersk no Complexo Portuário de Santos/SP e capacidade do BTP Santos, em volume (TEUs), Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Demanda MSC/Maersk e BTP Santos (2020)	TEUs
Capacidade BTP (2020)	[restrito]
Volume total movimentado no BTP	[restrito]
Capacidade ociosa do BTP	[restrito]
Volume Maersk e MSC no BTP	[restrito]
Volume Maersk e MSC nos outros terminais	[restrito]
Demanda total Maersk e MSC em Santos	[restrito]
Sobredemanda (não atendida no BTP)	40-50%

Fonte: Elaboração SG, com dados do teste de mercado do AC 08700.005700/2021-48.

58. Além disso, é possível visualizar que existe uma preferência do BTP como o terminal de destino das cargas movimentadas pela MSC no Porto de Santos, sendo razoável supor que tal preferência se estenderá para o novo terminal, caso a MSC seja a vencedora do leilão. No que tange à Maersk, apesar de ter volume considerável movimentado em outro terminal, é possível supor que tal fato ocorre em razão da falta de capacidade atual do BTP.

59. Apesar de saber que a concretização do investimento do STS-10 não se dará de forma imediata (previsão 2028), esta SG apresenta na Tabela a seguir simulação, de **forma imediata**, de uma possível reacomodação de serviços e de transferência de cargas da Maersk/MSC (e **apenas** delas[58], que são as acionistas do BTP) para um terminal expandido no qual se considera Maersk e MSC vencedoras do leilão STS-10, devido a um consequente aumento da capacidade de movimentação de cargas do BTP/acionistas no mercado portuário de Santos. Destaca-se que a simulação proposta é feita levando em consideração todas as demais características/condições do mercado **ceteris paribus**[59]:

Tabela 6 - Simulação de transferência de cargas MSC + Maersk para o terminal próprio no Complexo Portuário de Santos/SP, em volume (TEUs), dados de 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Simulação - share dos terminais portuários do Porto de Santos [restrito ao Cade e à Antaq]		BTP	Tecon S.	DPW	Total
Pré-leilão STS-10	Movimentação em TEUs (2020)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pré-leilão)	40-50%	30-40%	20-30%	100,00%
Cargas MSC/Log-In e Maersk/Aliança	Movimentação da MSC/Maersk (TEUs) nos terminais portuários*	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (após transferência de cargas MSC/Maersk)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pós-MSC/Maersk)	70-80%	0-10%	10-20%	100,00%
↑ ou ↓ de share após transferência das cargas MSC/Maersk para o terminal próprio (pontos percentuais)		+(30-40)p.p.	-(20-30)p.p.	-(0-10)p.p.	

Fonte: Elaboração SG[60], com base nos dados de movimentação fornecidos no teste de mercado do AC 08700.005700/2021-48.

* Conforme dados da Tabela 4.

60. Assim, considerando-se apenas as cargas da Maersk e da MSC (sem incluir as cargas das parceiras de VSAs/SCAs) que atualmente são atendidas em outros terminais portuários, eventual expansão da área arrendada pelo BTP Santos poderia levar ao aumento de 30-40 [acesso restrito ao Cade e à Antaq] pontos percentuais ao BTP Santos, em detrimento das perdas de 20-30 [acesso restrito ao Cade e à Antaq] pontos percentuais pelo Tecon Santos e 0-10 [acesso restrito ao Cade e à Antaq] pontos percentuais pelo DPW World Santos. Considerando apenas as cargas das acionistas do BTP, portanto, **o novo market share do terminal ampliado seria de 70-80% [acesso restrito ao Cade e à Antaq].**

61. Algumas observações sobre a simulação constante na Tabela 6 e premissas levadas em consideração pela SG:

1) **Transferência imediata de cargas:** em que pese a área do Cais de Saboó (leilão STS-10) tratar-se de um projeto *brownfield* (com previsão para 2028, segundo o Estudo de Mercado), a SG simulou, de forma simplificada, a possibilidade de transferência de cargas de forma imediata, sem levar em consideração eventual crescimento orgânico dos mercados de transporte de contêineres e de movimentação portuária. Isso porque os próprios agentes de mercado estimam que a possibilidade de movimentação no cais poderá ocorrer no prazo de 3 anos, isto é, em 2025[61].

2) **Dominância da MSC/Maersk no transporte de contêineres de/para o Brasil:** MSC e Maersk respondem por 50-60% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do transporte marítimo de contêineres de/para o Brasil e, especificamente em relação ao Porto de Santos, respondem por 60-70% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da demanda por serviços portuários de movimentação de carga containerizada.

Ainda que o ambiente concorrencial futuro seja de difícil previsão, levantamento realizado pela SG no banco de dados do Cade demonstra que as participações globais no mercado de transporte marítimo de contêineres da Maersk e da MSC vem crescendo e/ou permanecem estáveis (na faixa de 30-40%) ao longo dos anos; a saber:

- **2004**[62]: 1ª Maersk (13,2%), 2ª MSC (8%) → (ambas: 21,2%);
- **2014**[63]: 1ª Maersk + Hamburg Sud [64] (17,8% + 2,7%), MSC (13,4%) → (ambas: 33,9%);
- **2016**[65]: 1ª Maersk + Hamburg Sud (15,7% + 2,9%), MSC (13,4%) → (ambas: 32,0%);
- **2022**[66]: 1ª MSC (17%); 2ª Maersk (16,6%) → (ambas: 33,6%).

Relativamente ao Brasil, a Tabela 2 mostra que, nos últimos cinco anos, que houve crescimento do volume total (em TEUs) transportado por elas, mas que as participações de mercado da Maersk e da MSC têm estado relativamente constantes - nas faixas de 30-40% para a primeira e de 20-30% para a segunda. Juntas, as empresas representam 50-60% do total de transporte de contêineres de/para o Brasil.

Como será visto em seguida, os armadores atuam majoritariamente, ou exclusivamente, por meio de VSAs. Nesse sentido, o Estudo OCDE, já citado, traz as implicações dessas alianças sobre as barreiras à entrada no mercado em geral (novo entrante) e também em como as alianças criam barreiras à entrada em relação aos armadores que não logram entrar em uma aliança já montada ou formar nova aliança, por reserva de mercado:

As alianças funcionam como uma barreira à entrada nas principais rotas comerciais Leste-Oeste, em particular nas rotas comerciais Ásia-Europa. Já era difícil para as transportadoras individuais entrarem neste mercado há dez anos, mas o rápido aumento do tamanho dos navios operados nesta rota – que precisam ser operados em fileiras de pelo menos dez embarcações – transformou essa rota comercial em “parque das alianças”. (Dynamar, 2015a). As operadoras que não conseguem encontrar parceiros para aliança estão praticamente excluídas da possibilidade de oferecer serviços Ásia-Europa. Uma rara tentativa da Pacific International Lines (PIL) de construir um serviço independente não foi bem-sucedida. Além disso, nem todas as transportadoras interessadas são admitidas em alianças. A transportadora israelense ZIM há muito tenta se tornar parceira de uma aliança, sem sucesso. A ZIM agora é uma operadora de nicho, fornecendo serviços de nicho (Dynamar, 2015a). Embora não opere serviços importantes no comércio Ásia-Europa, utiliza navios e opera serviços nos comércios transpacífico e transatlântico dos Estados Unidos. Nas últimas décadas, não houve novas transportadoras ativas na rota Extremo Oriente-Europa (tradução livre)[67].

O histórico mostra que, nos últimos 20 anos este setor vem perdendo *players* independentes (fusões e aquisições); não houve, nos últimos anos, entradas relevantes de *players* globais; **os players já existentes ganharam market share e aumentou-se a concentração de mercado**, tanto individualmente (por armador) quanto da relevância das alianças para o ecossistema[68].

Tendo tudo isto em vista, e em que pese a dificuldade de se projetar, com precisão, o ambiente concorrencial futuro, **entende-se razoável, para uma análise de cenários, supor constante as condições concorrenciais atuais entre os armadores (participações de mercado atuais e atuação em alianças/VSAs) no prazo de 3-6 anos que se estima para a operação do Cais de Saboó (ou seja, assume-se nas simulações condições concorrenciais ceteris paribus)**.

3) **Eventual crescimento orgânico da demanda por serviços portuários não altera a configuração de alta representatividade da demanda da Maersk/MSC, tampouco as parcerias formadas (VSA/SCA):** ainda que haja forte crescimento da demanda por serviços portuários no Brasil, é razoável supor que, tendo em vista o histórico de maior concentração dos principais armadores e o fato de a operação destes majoritariamente ocorrer em VSAs (que amplifica a concentração da demanda), não é de se esperar alterações significativas na demanda de cada *player*, individualmente. Isto é, Maersk e MSC, maiores *players* no Brasil, também apresentarão crescimento orgânico e continuarão fortemente demandando serviços portuários em Santos, no terminal com o qual são verticalizadas[69].

4) **Proxy de participação de mercado no pós-leilão STS-10:** Deste modo, estima-se que Maersk e MSC[70] continuarão figurando entre as armadoras líderes, no Brasil e no mundo, com elevadas participações de mercado, e, como tais, continuarão sendo fortes demandantes de serviços portuários, inclusive no Porto de Santos. Assim, os riscos de alta concentração de mercado ao BTP Santos projetado pela SG na Tabela 6, apesar de uma *proxy*, parece bastante condizente com a evolução do setor nos últimos anos.

62. Tendo essas premissas em vista, a SG entende que sendo a MSC e Maersk as maiores armadoras atuando no Brasil (50-60% de *share*) e as maiores demandantes de serviços portuários no Porto de Santos (60-70%), bem como o fato de ambas, conjuntamente, operarem o BTP Santos, eventual aumento da capacidade de movimentação deste terminal (ou outro terminal operado por essas armadoras) poderá acarretar efeitos concorrenciais sensíveis no mercado portuário de Santos e alta concentração da demanda no BTP (70-80%) (conforme Tabela 6).

63. Há de que se destacar, entretanto, que **eventuais efeitos potencialmente negativos ao ambiente concorrencial no Porto de Santos não se limitam exclusivamente ao direcionamento das cargas da MSC e da Maersk**.

64. Eventual aumento da capacidade de movimentação do BTP Santos e/ou de suas acionistas, poderá implicar não apenas a transferência da carga própria da MSC/Log-In e da Maersk/Aliança dos terminais concorrentes (conforme Tabela 6) para o terminal próprio, mas também a carga dos demais armadores que formam VSAs ou SCAs com MSC e Maersk (notadamente: Hapag-Lloyd, ONE, CMA CGM, Zim, Mercosul Lines), já que é da natureza deste tipo de contrato (VSA) o compartilhamento de navios entre os armadores e

a tomada de decisão de alguns aspectos operacionais do serviço, dentre eles a escolha do terminal de rotação. E, como se verá mais detalhadamente em tópico próprio, **os armadores operam um volume muito relevante de serviços em VSAs**.

2.2. Análise preliminar sobre o reflexo das parcerias VSAs/SCAs no mercado de serviços portuários

2.2.1. Atuação em VSAs e outras modalidades de parceria

65. Em regra, os *players* desse mercado operam em rotas pré-determinadas e com frequência regular. Essa operação pode ser feita pela empresa de transporte marítimo: de forma individual (utilizando navios próprios ou fretados), por meio de aluguel *spot* de *slots* (espaços) em navios de terceiros, ou por meio de contratos *Slot Charter Agreements* (“SCAs”) ou *Vessel Sharing Agreements* (“VSAs”).

66. A operação isolada de uma linha ou serviço, por um único armador, ocorre, mas não é tão usual. Especificamente em relação ao Brasil, pode-se citar operações individuais por armadores com alta participação de mercado no País e em rotas de grande demanda importação/exportação[71], a saber: (i) [acesso restrito ao Cade e à Antaq]; (ii) [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

67. A indústria de transporte marítimo regular de contêineres é caracterizada por elevados custos fixos na operação dos navios. Os ganhos de escala são, portanto, de grande importância para os *players* desse mercado ofertarem seus serviços a preços competitivos. Essa característica da indústria gerou uma tendência a aumentar o tamanho das embarcações para a obtenção de economias de escala. Segundo documento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE[72], nos anos 1980 os maiores navios tinham capacidade de 4.000 TEUs; atualmente, chegam a 18.000 TEUs. Para buscar ganhos de escala e otimizar eficiências, existe uma tendência global das empresas de transporte marítimo regular de contêineres em firmar parcerias na operação de determinadas linhas de serviços.

68. O contrato do tipo *Vessel Sharing Agreement* (VSA), de forma geral, prevê que as empresas participantes contribuam com navios próprios para operar determinada rota e, em troca, recebam parte dos *slots* de cada navio que opera no VSA, na mesma proporção da capacidade contribuída em relação à capacidade total do VSA.

69. Exemplificadamente, se o tempo de rotação de um serviço completo (ida e volta de/para a costa brasileira) for de 75 dias, e o serviço for regular e de frequência semanal (ou seja, semanalmente o serviço inicia em um porto brasileiro), as empresas do VSA precisarão disponibilizar no mínimo 11 (onze) embarcações[73] para que a prestação regular e semanal do serviço nesta rota seja possível. Por meio do contrato de VSA, os armadores ajustam entre si a contribuição, em números de embarcações e respectiva capacidade de transporte (em capacidade nominal e efetiva, em TEUs), que cada armador fará para viabilizar o serviço. A medida da contribuição de cada armador (em embarcações e capacidade) determinará qual a proporção de *slots* os armadores terão em cada um dos navios da linha. Assim, todos os armadores do VSA terão *slots* em cada uma das embarcações que realizam o serviço semanal, na proporção de suas respectivas contribuições.

70. Dessa forma, cada viagem é feita com um navio operado individualmente pelo detentor daquele navio, transportando os volumes de seus clientes e dos clientes da outra Parte (outros armadores do VSA), nas proporções de suas contribuições para o acordo. Nesse sentido, não há pagamento de uma parte à outra como consequência direta do serviço, uma vez que cada empresa recebe o equivalente àquela capacidade que disponibiliza ao funcionamento do VSA.

71. Regra geral, o VSA diz respeito apenas à operação dos navios, ou seja, as empresas participantes atuariam de forma conjunta exclusivamente nos procedimentos relacionados à etapa de transporte marítimo. Desse modo, o acordo não englobaria qualquer atividade de caráter comercial, *marketing* e venda aos clientes.

72. Apesar de contratos do tipo VSA levantarem preocupações das autoridades antitruste em relação a uma possível facilitação de ação coordenada entre as empresas participantes, as cláusulas dos contratos que regem os VSAs, em regra, limitam bastante o nível de informação a ser trocada entre os integrantes do acordo, de modo que, comercialmente, as empresas seguiriam operando de forma independente.

73. Por meio do acordo de VSA, as partes estabelecem aspectos importantes dos serviços, pelo lado da oferta: (i) frequência do serviço (normalmente semanal); (ii) rotação dos portos (quais localidades serão atendidas pelo serviço); (iii) número de navios fornecidos por cada consorciada, requisitos mínimos de capacidade da embarcação, de conexões para contêineres *reefer* etc.; (iv) critérios para a distribuição/alocação de *slots* entre as consorciadas; (v) os terminais portuários a serem utilizados em cada porto e os critérios de seleção de terminais.

74. O Cade tem reconhecido que os VSAs consistem em acordos operacionais que geram importantes eficiências econômicas, sobretudo em razão da racionalização do espaço utilizado nas embarcações, com redução da capacidade ociosa existente, além de outras características estruturais do mercado que justificam a existência desses arranjos.

75. Das 15 (quinze) empresas constantes da estrutura de oferta nacional de transporte marítimo regular de contêineres (longo curso) (Tabela 2), 9 (nove) delas operam majoritariamente e/ou exclusivamente em VSAs: Maersk, MSC, Hapag Lloyd, CMA, ONE, Cosco, Evergreen, PIL, Yang Ming.

76. Já Grimaldi, em princípio, atua sozinha em duas rotas de/para ECSA: *North Europe – South America*[74] e *South America – West Africa*[75]. Quanto à Marfret, não está claro se atualmente opera sozinha ou em parceria com outro armador na única rota em que a SG conseguiu mapear sua atuação. De todo modo, seguindo informações da própria empresa em caso analisado no Cade (SEI 0692291), o volume desta rota é muito pequeno e não é o foco da empresa desenvolver serviços na América do Sul[76].

77. Por sua vez, o *Slot Charter Agreement* (SCA) também é um tipo de contrato bastante comum no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, o qual prevê o aluguel de espaços que estão ociosos no navio de um concorrente em determinada rota. Dessa forma, um transportador pode operar naquela rota sem necessariamente operar um navio próprio, apenas alugando certa quantidade de *slots* (e ocupando uma capacidade ociosa) em navios de concorrentes para ofertar a seus clientes o serviço de transporte de forma individual, sem qualquer relação com o operador do navio nessa negociação. Nesse caso, o operador do navio é quem decide unilateralmente os portos que irá atender e a frequência das viagens. Todos os custos são de responsabilidade do

operador do navio. Não há *marketing* ou oferta conjunta do serviço de transporte entre o operador do navio e o transportador que aluga os espaços.

78. Nesse sentido, o entendimento da Comissão Europeia é de que SCAs não são acordos de cooperação, mas simples acordos de compra, venda e troca de *slots*. O Tribunal do Cade também analisou um contrato de SCA na Consulta 08700.006858/2016-78 (Consultante: Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG[77]), manifestando-se pela não obrigatoriedade de notificação para contratos dessa espécie.

79. Em linhas gerais, portanto, os armadores podem operar em determinados países e rotas sem empregar embarcações para o serviço, isto é, podem ofertar os serviços aos clientes alugando *slots* de outros armadores que efetivamente empregam navios, próprios ou fretados, na rota (este aluguel pode ser em bases regulares, mediante contratos do tipo SCA que regulam quantidade, preço do aluguel etc., ou podem ser em base *spot*, para atender a uma demanda pontual e específica do armador que aluga o *slot*).

80. Especificamente na costa brasileira, e considerando a estrutura de oferta de armadores (Tabela 2), das 15 (quinze) empresas que ofertam serviços no Brasil, há indicativos de que 2 (duas) atuam sem empregar navios, isto é, atuam exclusivamente por meio de contratos SCA, nas quais alugam espaço de outros armadores: a HMM (Hyundai Merchant Marine)[78] e a ZIM[79].

81. Por fim, outras 2 (duas) empresas dentre as 15 (quinze) constantes da estrutura de oferta da Tabela 2 não prestam mais serviços de transporte marítimo de contêineres no Brasil: a Hanjin Group e a Nile Dutch. A Hanjin Group deixou de operar no Brasil em 2016 (conforme se observa na própria estrutura de oferta); e a Nile Dutch passou a pertencer ao Grupo Hapag-Lloyd[80] em 2021, e deixou, desde então, de operar no Brasil, segundo informado pela empresa (SEI 1034403).

82. Dentre as armadoras de longo curso atuantes no Brasil, **ao menos 5 delas (Hapag-Lloyd, ONE, CMA CGM, Zim, HMM) atuam em VSA ou SCA com a MSC ou com Maersk, ou com ambas.** Essas parcerias serão vistas em detalhe no próximo tópico.

2.2.2. VSAs e SCAs no Brasil, critérios de seleção dos terminais portuários e possíveis riscos concorrenciais ao mercado portuário de Santos/SP

2.2.2.1. VSAs/SCAs atualmente existentes

83. No Brasil, os *players* formam diferentes alianças operacionais, conforme o serviço. Mas, como visto em item precedente deste parecer, das 15 empresas que aparecem na estrutura de oferta no Brasil (Tabela 2), apenas 9[81] efetivamente atuam com embarcações próprias nas rotas de/para o Brasil[82]. **Dentre essas 9, as empresas atuam majoritariamente em VSAs, sempre tendo dentre elas, na composição dos VSAs, a MSC, a Maersk, ou a CMA, ou duas delas.**

84. Assim, dentro do que pôde ser melhor apurado pela SG[83], os VSAs sequeem três composições básicas de formação:

- **MSC** normalmente forma VSAs com a Hapag-Lloyd, com a ONE, ou com ambas, mas MSC também tem um VSA com a Maersk:
 - com a Hapag-Lloyd no serviço NWC I na rota ECSA-NEUR[84] (AC 08700.002668/2019-24);
 - com a Hapag-Lloyd no serviço WMED na rota ECSA-MED (AC 08700.005570/2019-29);
 - com a Hapag-Lloyd e a ONE no serviço Ipanema/SX1 na rota ECSA-Ásia (AC 08700.005648/2020-49);
 - com a Hapag-Lloyd e a ONE no serviço GULF II/GS1/ANG na rota ECSA/NAM (AC 08700.005266/2017-10);
 - com a ONE no serviço Amazone/CX1 na rota ECSA-CAM/CAR (AC 08700.006446/2020-14);
 - com a Maersk no serviço GULF I/UCLA na rota ECSA-NAN (AC 08700.002724/2020-64);
- **Maersk** tem VSA com a MSC e com a CMA:
 - com a MSC no serviço GULF I/UCLA na rota ECSA-NAN (AC 08700.002724/2020-64);
 - com a CMA no serviço Sirius/Neobossanova na rota ECSA-MED (AC 08700.007341/2021-63);
- **CMA** forma VSAs com Cosco, Evergreen, PIL e Yang Ming[85], e também tem um VSA com a Maersk:
 - com a Maersk no serviço Sirius/Neobossanova na rota ECSA-MED (AC 08700.007341/2021-63);
 - com a Cosco, Evergreen e Yang Ming no Serviço SEAS1/SEA na rota ECSA-Ásia (AC 08700.006288/2018-88);
 - com a Cosco, Evergreen e PIL no Serviço SEAS2/SSA na rota ECSA-Ásia (AC 08700.002610/2021-03);
 - com a Cosco no Serviço Brazex na rota ECSA-NAM (AC 08700.007143/2021-08).

85. Na melhor informação disponível à SG neste momento, e tendo em vista o *market share* das empresas em serviços de/para o Brasil, acredita-se que, das 9 empresas que empregam barcos para atender ao mercado consumidor brasileiro, apenas MSC e Maersk possuem serviços prestados individualmente, de modo que as outras 7 empresas - Hapag-Lloyd, CMA CGM, ONE, Cosco, Evergreen, PIL e Yang Ming - atuam na costa brasileira **exclusivamente** por meio dos VSAs acima citados e/ou adquirindo *slots* (SCAs) [86] de outros agentes nas linhas em que não operam em VSA[87]. Considerando-se a relevante participação de mercado da Maersk no Brasil, acredita-se que esta armadora possua outros serviços prestados individualmente.

86. A tabela abaixo ilustra as principais formas de atuação dos armadores em serviços de/para o Brasil, segundo a melhor informação disponível à SG, bem como a respectiva relevância do armador em cargas transportadas de/para o Brasil. Os VSAs e SCAs que têm a Maersk ou MSC como parceiros estão identificados com cor de fundo azul para melhor visualização:

Tabela 7 - Atuação dos armadores e tipos de parcerias (VSA/SCA), Ano 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Armador	Forma de operação no Brasil*	Forma VSA ou adquire slots da Maersk ou da MSC?			Share nacional
Maersk Group	Individualmente, VSA e SCA	Sim	NAM MED	VSA com MSC VSA com CMA	30-40%
MSC Group	Individualmente, VSA e SCA	Sim	NEUR WMED ASIA NAM CAM NAM	VSA com Hlag VSA com Hlag VSA com Hlag e ONE VSA com Hlag e ONE VSA com ONE VSA com Maersk	20-30%
Hapag Group	VSA e SCA	Sim	NEUR WMED ASIA NAM	VSA com MSC VSA com MSC VSA com MSC e ONE VSA com MSC e ONE	10-20%
CMA CGM Group	VSA e SCA	Sim	MED ASIA ASIA NAM	VSA com Maersk** VSA com Cosco, Evergreen e Yang Ming VSA com Cosco, Evergreen e PIL VSA com Cosco	10-20%
ONE	VSA e SCA	Sim	ASIA NAM CAM	VSA com MSC e Hlag VSA com MSC e Hlag VSA com MSC	0-10%
Cosco	VSA	Não	ASIA ASIA NAM	VSA com CMA, Evergreen e Yang Ming VSA com CMA, Evergreen e PIL VSA com CMA	0-10%
Evergreen Group	VSA	Não	ASIA ASIA	VSA com CMA, Cosco e Yang Ming VSA com CMA, Cosco e PIL	0-10%
Zim	SCA	Sim	***	SCA com Maersk e MSC***	0-10%
PIL	VSA	Não	ASIA	VSA com CMA, Cosco e Evergreen	0-10%
Yang Ming	VSA	Não	ASIA	VSA com CMA, Cosco e Evergreen	0-10%
Hyundai (HHM)	SCA	Sim	ASIA	SCA com Maersk	0-10%
Grimaldi	Individualmente			Não	0-10%
Nile Dutch	N/A			Não atua mais no Brasil (desde 2021)	0-10%
Marfret	Individualmente			1 serviço: ECSA-MED	0-10%
Hanjin Group	N/A			Não atua mais no Brasil (desde 2016)	0,00%
Outros	N/A			N/A	0-10%
Total					

Elaboração SG, com fulcro em pesquisa da base de dados do Cade. O volume e o *share* são de âmbito Nacional (Tabela 2).

* Melhores estimativas da SG.

** A CMA forma VSAs com a Maersk, mas também com outros *players*. Para fins de medição do quanto as cargas da CMA neste serviço representam em relação ao total transportado por ela de/para o Brasil, obteve-se o volume total transportado na linha ECSA-MED pela CMA ([acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs) em virtude do total transportado de/para o Brasil por todos os armadores em todas as rotas ([acesso restrito ao Cade e à Antaq]), totalizando uma representatividade dessas cargas da CMA em parceria com a Maersk (VSA) de 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do total transportado de/para o Brasil. Fonte: SEI [acesso restrito ao Cade e à Antaq] (AC MSC/Log-In). Para a CMA, este serviço representa 0-10% [88] [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do total de cargas movimentadas por ela no Brasil.

*** Conforme mencionado anteriormente, a ZIM [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

87. Conforme Tabela 7, é possível verificar o seguinte:

- MSC e Maersk, responsáveis, isoladamente, por 50-60% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do transporte marítimo de contêineres de/para o Brasil, formam parcerias do tipo VSA e vendem *slots* (SCA) a diversos outros armadores;
- Maersk e MSC, 1ª e 2ª maiores armadoras no Brasil, formam VSAs com Hapag-Lloyd, CMA CGM e ONE, que são, respectivamente, as 3ª, 4ª e 5ª maiores armadoras no Brasil, e **apenas essas 5 empresas – conectadas em diversos VSAs entre si - representam 80-90% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do transporte marítimo de contêineres de/para o Brasil [89];**
- As parceiras usuais de VSAs da MSC – Hapag Lloyd e ONE –, além de atuarem em VSA com a MSC (sem operar serviços individuais [90]), também adquirem *slots* (SCAs) da Maersk ou da MSC, ou de ambas, em serviços nos quais não atuam com embarcação própria;
- Zim e HHM não possuem serviços próprios (individuais) e nem atuam em VSAs no Brasil, e suas ofertas são decorrentes de *slots* adquiridos da Maersk ou da MSC, ou de ambas (juntas Zim e HHM representam 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da oferta nacional, cujos serviços são prestados em embarcações da Maersk/MSC);
- Em princípio, à exceção da CMA CGM, todos os outros armadores assinalados em azul formam VSAs [91] ou adquirem *slots* (SCA) exclusivamente/majoritariamente da MSC e/ou da Maersk;
- Considerando apenas o serviço da CMA CGM que é prestado em VSA com a Maersk (rota ECSA-MED), este representa 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da oferta nacional, o qual, somado às ofertas da Maersk e da MSC e dos *players* que com eles atuam em VSA (Hapag-Lloyd, ONE) ou deles adquirem *slots* (SCA) (Hapag-Lloyd, ONE, Zim, HHM), **tem-se que 70-80% [92] [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do total dos serviços de/para o Brasil têm a Maersk, a MSC ou ambas, envolvidas na prestação dos serviços (e, nesta condição, há a possibilidade de desvio a carga dos respectivos serviços para o terminal próprio – BTP Santos – em virtude das cláusulas de terminal próprio contidas nos VSAs);**
- Quanto às empresas que, em princípio, não estão associadas à Maersk/MSC: (i) apenas as empresas Cosco, Evergreen, Yang Ming e PIL não atuam em parceria (VSA/SCA) nem com MSC e nem com Maersk, mas sim com a CMA CGM, e essas armadoras representam apenas 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da oferta nacional; (ii) a parcela de serviços da CMA CGM que exclui o VSA com a Maersk é de 10-20% [acesso restrito ao Cade e à Antaq]; a parcela de serviços da Grimaldi, Marfret e “Outros” [93] é de 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq];

- De todas as atuações e parcerias formadas, em apenas três serviços – 2 serviços para a Ásia e 1 serviço para a América do Norte – Maersk e MSC não estão presentes na aliança;
- Deste modo, nos serviços totais de/para o Brasil, **uma estimativa de apenas 20-30% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] não estão relacionadas às armadoras (seja de forma direta ou via VSAs e SCAs) Maersk e MSC.**

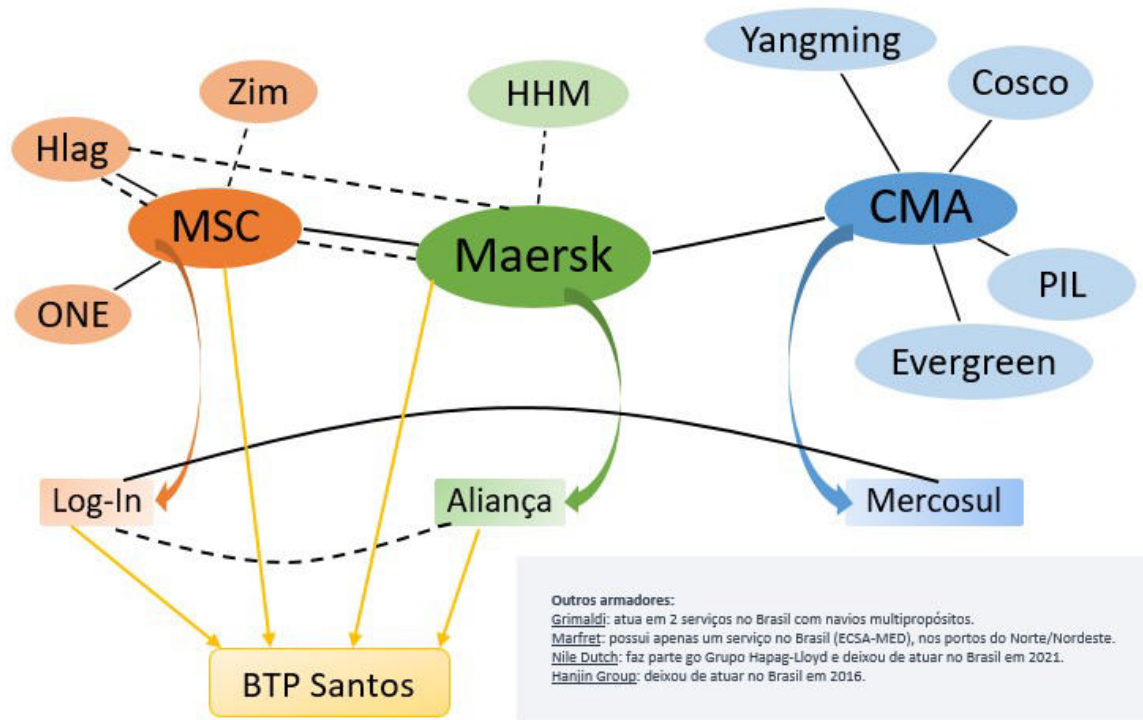
88. Além disso, há as cargas das empresas de cabotagem (100% das empresas são verticalizadas a armadores). Atualmente, as três empresas existentes – Aliança (Maersk), Log-In (MSC) e Mercosul (CMA CGM) – atuam principalmente no DPW Santos e no Tecon Santos (apenas a Aliança tem um serviço no BTP Santos). Sobre essas cargas de cabotagem/*feeder*, assinala-se o seguinte:

- Quem escolhe o terminal em que a empresa de cabotagem rotacionará seus serviços é o armador verticalizado, de forma a “casar”, no mesmo terminal, as necessidades de *feeder* do armador internacional com a oferta da empresa de cabotagem pertencente a seu grupo econômico;
- Aliança atua principalmente no Tecon Santos (onde a armadora Maersk movimentava relevantes volumes em cargas). Já Log-In e Mercosul atuam em VSAs nos seus dois principais serviços (SAM e SAS[94], empregando 8 navios conjuntamente), e tem como principal porto de rotação, em Santos, o DPW Santos (e a Log-in escala, em um serviço individual, o Tecon Santos).
- Pelo fato de atuar em VSAs, as empresas de cabotagem Log-In e Mercosul precisam acordar os aspectos operacionais dos serviços, dentre eles os portos de prestação do serviço e respectivos terminais de rotação;
- No AC MSC/Log-In, a SG consignou que a maior parte dos transbordos (*feeder*) realizados pelos armadores eram feitos em Santos, majoritariamente nos terminais DPW Santos e Tecon Santos, e que, dada a conjuntura de atual falta de capacidade do BTP Santos, não era provável que o BTP conseguisse receber os serviços regulares da Log-In e da Mercosul sem que tivesse que abrir mão de outros serviços atualmente existentes no terminal;
- Entretanto, é provável que, em um cenário de **aumento de capacidade do BTP Santos via expansão com o STS-10**, a Maersk, ao direcionar as cargas de longo curso ao BTP, leve também os serviços da Aliança, que lhe servem de principal provedora de *feeder* no Brasil. Da mesma forma, tendo em vista que a MSC tem praticamente todos os seus serviços no BTP, é provável, pela mesma razão (necessidade de *feeder* e interesse financeiro no terminal), que a MSC direcione todos os serviços da Log-In para o BTP Santos[95]. A transferência das cargas das subsidiárias de cabotagem Aliança e Log-In já foram contempladas nos dados das Tabelas 4 e 5 e na simulação constante na Tabela 6;
- Não obstante, considerando a atuação em VSA, eventual mudança de terminal portuário pela Log-In ao BTP é possível aventar que poderá ocorrer, também, **o direcionamento dos serviços de cabotagem/*feeder* da Mercosul para o BTP Santos** (terminal verticalizado da MSC/Log-In), e, **por tabela, poderia acarretar a alteração de terminal também da CMA CGM para o BTP, de forma a possibilitar que esta armadora continuasse a contratar o *feeder* de sua subsidiária Mercosul** (hoje prestado no DPW Santos);
- Considerando essas inúmeras relações recíprocas entre armadores, empresas de cabotagem, e terminais portuários verticalizados, é possível que, em eventual aumento da capacidade do BTP Santos, **100% das empresas de cabotagem de contêineres** tenham razões econômicas e societárias para transferirem seus serviços ao BTP: Aliança e Log-In em razão de suas armadoras verticalizadas serem acionistas do BTP Santos, e Mercosul em virtude de atuar em VSA com a Log-In[96].

89. O organograma abaixo demonstra a relação entre esses armadores de longo curso e cabotagem e como, em decorrência dos VSAs e SCAs firmados entre eles, há possibilidade de as cargas de praticamente todos os armadores serem direcionadas para o BTP Santos em caso de eventual aumento de capacidade deste:

Figura 2 - Organograma das estruturas de VSAs e SCAs formadas entre armadores, empresas de cabotagem e suas relações com o BTP Santos

Organograma: grupos econômicos dos armadores e formação de parcerias



Fonte: Elaboração SG, com base em pesquisa na base de dados do Cade.

Legenda: Dentre as mesmas tonalidades de cor estão indicadas as armadoras que, entre si, usualmente fazem alianças/parcerias. A linha preta cheia indica as parcerias formadas por VSAs, e a linha preta pontilhada indica as parcerias formadas por SCAs[97]. Nas flechas curvas estão as empresas de cabotagem que fazem parte do grupo econômico do armador. Nas flechas amarelas estão as empresas que têm interesse econômico direto sobre o BTP (tem o BTP no grupo econômico), e que podem, por estarem associadas com outros *players* em VSAs e SCAs, direcionar as cargas destes também para o BTP Santos.

90. A SG, neste momento, não tem como precisar o quanto das cargas dos armadores que atuam em VSA e SCA com Maersk e/ou MSC e que são movimentadas nos terminais Tecon Santos e DPW, têm potencial para serem direcionadas para o BTP em caso de eventual aumento de capacidade deste. Desta forma, entende-se que a melhor opção para subsidiar a tomada de decisão do poder concedente é a apresentação de **análise de cenários** quanto a possível impacto do desvio de cargas desses armadores, bem como de provável desvio de carga de todas as empresas de cabotagem[98], ao BTP Santos.

91. Poder-se-ia, por outro lado, aduzir que não necessariamente os serviços prestados em VSA escolherão os terminais integrados da MSC e da Maersk. Entretanto, os fatos demonstram que, na prática, desde que seja possível ao terminal verticalizado absorver o serviço (isto é, tenha capacidade ociosa), **geralmente são os terminais verticalizados da Maersk e da MSC que são os escolhidos no bojo dos VSAs nos quais elas estão envolvidas**. É o que se verá em seguida.

2.2.2.2. Cláusulas de terminal próprio contidos nos acordos de VSAs

92. Os armadores, ao operarem em VSAs, contribuem com navios para viabilizar o serviço e distribuem *slots* dentro de um mesmo navio para todos os armadores que compõem o VSA. Todos os navios do serviço, independentemente de quem seja o operador da vez, farão escalas nos terminais portuários previamente ajustados dentro do escopo da prestação de serviços (todos os navios fazem escala nos mesmos terminais de rotação).

93. Os armadores informam que os contratos de VSAs possuem cláusulas objetivas de escolhas de terminais, de modo que os terminais escolhidos tem que atender a critérios objetivos de eficiência na prestação dos serviços: custos, taxas e encargos, infraestrutura portuária, localização e existência de conexões logísticas com outros modais, eficiência (desempenho e produtividade do terminal), janelas de atracação e tempo de espera, acesso aquaviário (canal de navegação e profundidade para os calados dos navios), necessidades comerciais (maior demanda por carga dos clientes), confiabilidade e reputação do operador do terminal e tipo de equipamentos de manuseio de cais etc.

94. Assim, no que tange aos efeitos verticais entre as cargas dos armadores transportadas via VSAs e os portos de rotação no Brasil, em especial nas localidades em que qualquer das consorciadas fosse verticalmente relacionada com algum terminal, o Cade considerou, em suas análises, algumas premissas que, em tese, afastariam riscos concorrenciais: (i) a escolha dos terminais de rotação será acordada entre as consorciadas e seguirá critérios objetivos previamente estruturados; (ii) critérios objetivos de escolha dos terminais se aplicam ainda que o contrato de VSA possua cláusula de terminal próprio (quando qualquer das consorciadas tiver interesse financeiro), de modo que o terminal próprio apenas seria escolhido se fosse, objetivamente, mais eficiente que os demais, segundo os critérios previamente acordados (ou, eficientes iguais, como critério de desempate); (iii) cada armador negocia separadamente os serviços com os respectivos terminais portuários (afastando-se riscos de poder de monopólio).

95. Exemplificadamente, no AC 08700.005648/2020-49 (VSA entre MSC, Hapag e ONE na rota ECSA-Ásia), e ante a existência de critérios objetivos de escolha de terminal portuário[99], a SG constou em seu parecer:

134. De fato, observa-se que o texto destacado prevê que [acesso restrito ao Cade e à Antaq]. No entanto, a mesma cláusula estabelece que [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

135. À luz das informações coletadas ao longo da instrução, entende-se que as regras estipuladas na referida cláusula estão de acordo com as práticas usuais do mercado. Além disso, cumpre destacar que o Cade já aprovou, em outras

oportunidades, VSAs notificados que continham cláusulas semelhantes.

96. Fazendo-se uma análise dos atuais VSAs em que a MSC seja parte e os respectivos portos de rotação no Brasil^[100], observa-se que ela opera em VSA em seis serviços, sendo que ^[101] [acesso restrito ao Cade e à Antaq] deles possuem escala em uma ou mais região portuária em que a empresa tem interesse financeiro (é acionista do terminal).
97. Nesses [acesso restrito ao Cade e à Antaq] VSAs que fazem escala em Santa Catarina, ou Santos, ou Rio de Janeiro, ou em mais de um deles, a MSC faz escala em terminais próprios em [acesso restrito ao Cade e à Antaq].
98. Mais especificamente, dentre os [acesso restrito ao Cade e à Antaq] VSAs:
- [acesso restrito ao Cade e à Antaq] escalam Santa Catarina e fazem parada no terminal Portonave, da MSC;
 - [acesso restrito ao Cade e à Antaq] escalam Rio de Janeiro e fazem parada no Multi-Rio, da MSC;
 - [acesso restrito ao Cade e à Antaq] escalam o Porto de Santos e [acesso restrito ao Cade e à Antaq] deles fazem parada no BTP Santos, da MSC.
99. A tabela abaixo contém a lista de VSAs já aprovados pelo Cade em que a MSC é parte e os respectivos terminais de rotação no Brasil. Os terminais de rotação em SC, SP ou RJ que pertencem ao Grupo MSC estão assinalados em vermelho, e os terminais que estão em região portuária em que a MSC detém interesse financeiro, mas que o serviço faz escala em outro terminal portuário, estão em azul [acesso restrito ao Cade e à Antaq]:

Tabela 8 - VSAs entre a MSC e outros armadores e terminais portuários de rotação – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

[acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados fornecidos pela MSC e pesquisa da SG na base de dados (SEI [acesso restrito ao Cade e à Antaq]. Em vermelho: paradas nos terminais próprios da MSC. Em azul: parada em outro terminal, que não o próprio, em SC, SP ou RJ.

100. É possível perceber, dos dados acima, que das [acesso restrito ao Cade e à Antaq] paradas da MSC (atuando em VSA com outros armadores) nas regiões em que tem interesse econômico em terminais portuários, [acesso restrito ao Cade e à Antaq] foram feitas nos terminais verticalizados. Com isso, não apenas a carga da MSC é desviada para o terminal do grupo, mas também as cargas das armadoras [acesso restrito ao Cade e à Antaq].
101. Especificamente quanto ao Porto de Santos, [acesso restrito ao Cade e à Antaq] serviços **levam não apenas a carga da MSC para o terminal próprio (BTP Santos), como também as cargas da Hapag-Lloyd, ONE e ZIM, em decorrência dos VSAs e SCAs.** Desta forma, abre-se a possibilidade de descarregá-las neste terminal, caso o destino final da carga seja o Porto de Santos.
102. Quanto à Maersk, não foi possível, tempestivamente, levantar todos os VSAs e contratos de alocação de slots (SCAs) em vigência por esta armadora^[102]. A Maersk é a maior armadora do Brasil e movimenta, sozinha (apenas cargas de suas próprias marcas^[103]), o equivalente a 30-40% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do total movimentado no Porto de Santos. Considerando o volume total de cargas da Maersk no Porto de Santos, 30-40% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] foi movimentado no BTP, 60-70% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] no Tecon Santos, e 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] no DPW Santos. A movimentação da armadora em outros terminais, e não exclusivamente/majoritariamente no terminal próprio (BTP Santos), provavelmente estaria relacionada à **falta de capacidade ociosa no BTP atualmente.**
103. É esperado que o armador verticalizado com terminal portuário atue no seu próprio terminal quando presta o serviço individualmente/isoladamente, buscando a eficiência e integração na cadeia logística que motivaram, em princípio, a aquisição/fusão. Entretanto, ao atuar em VSA, também a carga dos habituais parceiros de VSAs são transportadas aos terminais próprios desses armadores verticalizados. Assim, se o terminal verticalizado for a única opção no porto de destino da carga, não só a carga própria, mas também a carga de parceiros (VSAs) tenderá a ser direcionada para o terminal próprio dos armadores verticalizados.

2.2.2.3. Análise de cenários: possíveis direcionamentos de cargas dos parceiros de VSA/SCA pós-ST5-10

104. Partindo-se das Tabelas 4, 5 e 6^[104], a SG estimou, com base nos dados fornecidos no teste de mercado em caso recentemente analisado pela SG (AC MSC/Log-In), a relevância dos habituais parceiros de VSAs/SCAs da MSC e da Maersk, bem como da Mercosul (em virtude de sua atuação em VSA com a Log-In), para cada um dos terminais portuários do Porto de Santos e em relação ao total movimentado em cada terminal em 2020:

Tabela 9 - Relevância das parceiras de VSA/SCA da MSC + Maersk para o Complexo Portuário de Santos/SP, em volume (TEUs), dados de 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Volume (TEUs) dos armadores (longo curso e cabotagem) relacionados* à MSC/Maersk (VSA/SCA) como clientes de movimentação portuária no Porto de Santos (SP), em 2020 [acesso restrito ao Cade e à Antaq]					
	Volume (TEUs)	BTP	Tecon S.	DPW	Total
Total movimentado no terminal pré-leilão ¹ (A)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Volume - Hapag Lloyd ²	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Volume - ONE ³	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Volume - Zim ⁴	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Volume - HHM ⁵	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Volume Mercosul Lines ⁶	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Movimentação total dos parceiros VSA/SCA (B)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Relevância atual dos parceiros nos terminais (B/A)	20-30%	10-20%	30-40%	20-30%	
Volume - CMA CGM ⁷ (C)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Relevância atual da CMA CGM nos terminais (C/A)	0-10%	0-10%	20-30%	0-10%	

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados de movimentação fornecidos no teste de mercado do AC 08700.005700/2021-48[105] [106].

* Não é possível estimar com precisão se todos os volumes movimentados nos terminais estão relacionados a serviços prestados pela MSC/Maersk (SCA) ou em parceria com elas (VSA), salvo os volumes da CMA CGM, sobre os quais se sabe que apenas um percentual é prestado em VSA com a Maersk. Nesta tabela constam, de forma geral, todos os volumes dos armadores. Na Tabela seguinte (impactos do desvio de carga) a SG fará as adequações que sejam possíveis de estimar.

(1) Volume movimentado por terminal (em TEUs) antes de eventual aumento de capacidade do BTP Santos e/ou de suas acionistas.

(2) Estima-se que todos os volumes da Hapag-Lloyd estejam relacionados aos VSAs prestados com a MSC e/ou aos SCAs firmados com Maersk/MSC.

(3) Estima-se que todos os volumes da ONE estejam relacionados aos VSAs prestados com a MSC e/ou aos SCAs firmados com Maersk/MSC.

(4) A Zim não atua com embarcações próprias no Brasil: sua atuação é mediante aquisição de *slots* em contratos SCA com Maersk/MSC, a depender do serviço, [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

(5) A HHM não atua com embarcações próprias no Brasil: sua atuação é mediante aquisição de *slots* em contrato SCA com Maersk.

(6) A Mercosul atua em VSA com a Log-In e ambas rotacionam os seus serviços majoritariamente no DPW Santos. A Log-In também atua no Tecon Santos; mas a Mercosul não possui serviços relacionados ao VSA com a Log-In neste terminal; [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

(7) A CMA forma VSA com a Maersk, mas também com outros *players*. Ao menos 0-10% [107] [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do total de cargas transportados pela CMA CGM são transportadas no bojo do VSA firmado com a Maersk (rota ECSA-MED). Entretanto, o terminal de prestação desse serviço já é, atualmente, o BTP Santos (não há que se falar em posterior direcionamento para o BTP, portanto). Por outro lado, as cargas da CMA CGM serão consideradas na análise de impactos em virtude de a sua subsidiária Mercosul e provedora de seus serviços de *feeder* eventualmente ter que alterar o terminal de rotação para o BTP em razão de operar em VSA com a Log-In, a qual, esta última, é verticalizada ao BTP e provedora de serviços de *feeder* à MSC.

105. Cotejando-se os dados das Tabelas 4 e 9, é possível verificar que Maersk/Aliança + MSC/Log-In representam 60-70% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da demanda por serviços portuários no Porto de Santos, e suas usuais parceiras de VSAs/SCAs representam outros 20-30% [108] [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da demanda por serviços. Ao se considerar a relevância dos Grupos Maersk + MSC no Porto de Santos conjuntamente com as cargas de suas parceiras de VSA/SCA, **esses armadores respondem, conjuntamente, com base nos dados de 2020, por 80-90% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do total movimentado no Porto de Santos.**

106. O valor acima não incluiu a relevância das cargas da CMA nos terminais Tecon Santos e DPW Santos. Tais cargas, em tese, também poderiam ter seus terminais alterados para o BTP Santos para que a CMA possa continuar contratando o *feeder* de sua subsidiária Mercosul, caso esta viesse a prestar serviços no BTP Santos (em razão do VSA firmado com a Log-In). Ao se incluir a totalidade das cargas da CMA, o potencial de cargas que poderá ter, direta ou indiretamente, relação com o BTP Santos, é de 90-100% [109] [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

107. O Quadro a seguir sintetiza os cenários propostos pela SG na simulação de direcionamento de cargas de parceiros VSAs/SCAs considerando *ceteris paribus* as informações referentes ao ano 2020.

Quadro 2 – Possíveis cenários de direcionamento de cargas de parceiros VSAs/SCAs

Cenários	Hipótese	Descrição
Pré-leilão STS-10	Dados de 2020, o share do terminal é a relação entre o valor das cargas daquele terminal e a soma das cargas de todos os terminais.	$share_i = \frac{Carga_{2020,i}}{\sum_1^i Cargas_{2020,i}} * 100$ <p>Onde i é o terminal e $Carga_{2020,i}$ é o valor da carga total do terminal i no ano 2020.</p>
Cenário 1 – Cargas da MSC/Maersk	Se a MSC e a Maersk alterarem os terminais portuários de seus serviços no Porto de Santos para terminal verticalizado (“BTP expandido”), o valor total de cargas do terminal verticalizado subirá, na mesma proporção que diminuirá para os outros.	$share_i = \frac{Carga_{cenário1,i}}{\sum_1^i Cargas_{2020,i}} * 100$ <p>Onde i é o terminal e $Carga_{cenário1,i} = \sum Carga da MSCeMaersk_{2020,inãovertical} + Carga_{2020,i}$ Sendo $\sum Carga da MSCeMaersk_{2020,inãovertical}$ é a soma das Cargas da MSC e Maersk que em 2020 foram para terminais não verticalizados.</p>
Cenário 2 – Cargas VSAs e SCAs (Hlag, ONE, Zim e HHM)	Estima-se que todos os volumes da Hapag-Lloyd, ONE, Zim e HHM estejam relacionados aos VSAs prestados com a MSC e/ou aos SCAs firmados com Maersk/MSK e que esses volumes também serão direcionados para o terminal verticalizado (“BTP expandido”)	$share_i = \frac{Carga_{cenário2,i}}{\sum_1^i Cargas_{2020,i}} * 100$ <p>Onde i é o terminal e $Carga_{cenário2,i} = Carga_{cenário1,i} + \sum Carga de VSAs e SCAs_{2020,inãovertical}$ Sendo $\sum Carga de VSAs e SCAs_{2020,inãovertical}$ é a soma das Cargas de VSAs e SCAs que em 2020 foram para terminais não verticalizados.</p>
Cenário 3 – Cargas Mercosul (VSA Log-In)	Transferência das cargas Mercosul	$share_i = \frac{Carga_{cenário3,i}}{\sum_1^i Cargas_{2020,i}} * 100$ <p>Onde i é o terminal e $Carga_{cenário3,i} = Carga_{cenário2,i} + \sum Carga da Mercosul_{2020,inãovertical}$ Sendo $\sum Carga da CMA_{2020,inãovertical}$ é a soma das Cargas da CMA que em 2020 foram para terminais não verticalizados.</p>
Cenário 4 – Cargas CMA (relação feeder Mercosul)	Alteração de terminal também da CMA CGM para o terminal verticalizado, de forma a possibilitar que esta armadora continuasse a contratar o feeder de sua subsidiária Mercosul.	$share_i = \frac{Carga_{cenário4,i}}{\sum_1^i Cargas_{2020,i}} * 100$ <p>Onde i é o terminal e $Carga_{cenário4,i} = Carga_{cenário3,i} + \sum Carga da CMA_{2020,inãovertical}$ Sendo $\sum Carga da CMA_{2020,inãovertical}$ é a soma das Cargas da CMA que em 2020 foram para terminais não verticalizados.</p>

Elaboração: SG

108. A tabela abaixo traz a análise de cenários mencionada:

Tabela 10 - Simulação de transferência de cargas das parceiras de VSA/SCA da MSC + Maersk para o terminal próprio no Complexo Portuário de Santos/SP, em volume (TEUs), dados de 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Simulação - share dos terminais portuários do Porto de Santos [restrito ao Cade e à Antaq]		BTP	Tecon S.	DPW	Total
Pré-leilão STS-10	Movimentação em TEUs (2020)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Share por terminal (pré-leilão)	40-50%	30-40%	20-30%	100,00%
Cargas MSC/Log-In e Maersk/Aliança	Movimentação da MSC/Maersk (TEUs) nos terminais portuários*	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (após transferência de cargas MSC/Maersk)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Cargas VSAs e SCAs (Hlag, ONE, Zim, HHM) ¹	Movimentação da Hlag, ONE, Zim e HHM (TEUs) nos terminais portuários	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-direcionamento carga parcerias)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Cargas Mercosul (VSA Log-In) ²	Movimentação da Mercosul nos terminais (TEUs, serviços relacionados à Log-In)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-direcionamento Mercosul)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
Cargas CMA (relação feeder Mercosul) ³	Movimentação da CMA CGM (TEUs) nos terminais	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
	Cargas por terminal (pós-direcionamento CMA - feeder Mercosul)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]
↑ ou ↓ de share após transferência das cargas MSC/Maersk para o terminal próprio (pontos percentuais)		+(40-50)p.p.	-(30-40)p.p.	-(10-20)p.p.	

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados de movimentação fornecidos no teste de mercado do AC 08700.005700/2021-48.

* Conforme Tabela 6.

- (1) Estima-se que todos os volumes da Hapag-Lloyd, ONE, Zim e HHM estejam relacionados aos VSAs prestados com a MSC e/ou aos SCAs firmados com Maersk/MSK.
- (2) A Mercosul possui [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs movimentados no Tecon Santos. Tais cargas não estão relacionadas com o VSA firmado com a Log-In e não entraram na contagem de possível direcionamento.
- (3) A CMA CGM possui cargas movimentadas no Tecon Santos. Mas, quando da análise do AC MSC/Log-In, a SG entendeu que tais cargas não tinham nexo de causalidade com o feeder da Mercosul, uma vez que [acesso restrito ao Cade e à Antaq]. Pela mesma razão, na presente simulação, deixou-se de considerar o

volume de [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs movimentados pela CMA no Tecon Santos como passíveis de direcionamento ao BTP (já que, em tese, tal volume não é dependente do *feeder* da Mercosul)[110].

109. Assim, dadas as circunstâncias acima relacionadas em que praticamente todos os armadores estão relacionados com Maersk e/ou MSC na prestação de seus serviços (VSAs e SCAs), respondendo o conjunto de armadores por 80-90% da demanda no Porto de Santos (sem a CMA) e 90-100% (com a CMA), **eventual ampliação da capacidade do BTP Santos e/ou outorga de área à qualquer de suas acionistas poderá implicar o direcionamento de volume extremamente relevante da demanda para o terminal próprio da MSC/Maersk, deixando poucas opções de clientes aos terminais independentes**[111]. Em última análise, o BTP Santos de capacidade ampliada poderá deter mais de 90% de *market share*, enquanto os terminais concorrentes passariam a ter menos de 10% cada um deles (Tabela 10, penúltima linha).

110. Para que se tenha uma visão macro das cargas movimentadas por **todos** os armadores no Porto de Santos, segmentado por armador e terminal, a tabela abaixo foi elaborada pela SG com dados de movimentação nos terminais portuários em dois atos de concentração recentes[112]. A proposta é trazer a análise feita na Tabela 7 (com dados nacionais de transporte de contêineres, por armador) para uma análise das cargas movimentadas por armador especificamente no Porto de Santos. Os dados em **azul** trazem as cargas que são **diretamente** relacionadas aos serviços prestados pela Maersk e MSC e suas subsidiárias, e os dados em **verde** os serviços que poderiam, **indiretamente**, também ser afetados:

Tabela 11 - Movimentação de contêineres no Complexo Portuário de Santos/SP, em volume (TEUs), segmentado por terminal e por armador, dados de 2020 – Elaboração SG [acesso restrito ao Cade e à Antaq]

Movimentação de contêineres no Porto de Santos (2020), por armador [acesso restrito ao Cade e à Antaq]						
Armadores	BTP	Tecon S.	DPW	Total	% do total	
Maersk/Hamburg Sud/Aliança	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	30-40%	
MSC/Log-In	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	20-30%	
Grupos Maersk e MSC	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	60-70%	
Hapag-Lloyd	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	10-20%	
ONE	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0-10%	
Zim	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0-10%	
Hyundai (HHM)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0-10%	
CMA CGM	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0-10%	
Mercosul	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0-10%	
Cosco	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0-10%	
Evergreen (EMC)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0-10%	
PIL	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0-10%	
Yangming	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0-10%	
Total	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	100,00%	
Outros (diferença para Tabela 4)	[restrito]	[restrito]	[restrito]	[restrito]	0,00%	
Maersk/MSK + VSAs/SCAs diretamente relacionados (1)						80-90%
VSAs indiretamente relacionados (<i>feeder</i> Mercosul/CMA e VSA CMA/parceiras) (2)						10-20%
						90-100%

Fonte: Elaboração SG, com base nos dados de movimentação fornecidos no teste de mercado dos ACs 08700.005700/2021-48 e 08700.007341/2021-63[113] [114].

- (1) Porcentagem dos serviços que, segundo a melhor informação disponível, estão **diretamente** relacionadas aos serviços da Maersk, MSC, Aliança, Log-In, e respectivos VSAs e SCAs formados por elas com Hapag-Lloyd, ONE, CMA (apenas à parte relativa ao serviço ECSA-MED), Zim, HHM e Mercosul).
- (2) Porcentagem dos serviços que, segundo a melhor informação disponível, estão **indiretamente** relacionados aos serviços da Maersk e MSC caso eventual alteração de terminal pela Mercosul (VSA Log-In/Mercosul) implique a transferência dos serviços da CMA para o BTP Santos (para poder contratar o *feeder* de sua subsidiária Mercosul), e, em decorrência, das parceiras de VSAs da CMA (Cosco, Evergreen, PIL e Yangming[115]).

111. Nota-se que 80-90% dos serviços estão diretamente relacionados à atuação, como armadoras, da Maersk, MSC e suas subsidiárias, e outros 10-20% estão indiretamente relacionados, totalizando-se 100% dos serviços no Porto de Santos.

112. Ressalta-se que ainda que os cenários apresentados sejam “extremos” no sentido de que consideram o direcionamento da quase totalidade das cargas, na maioria deles, bem como o uso de dados mais recentes referentes a 2020, a situação pós leilão STS-10 pode acarretar relevantes alterações concorrenciais no mercado de movimentação portuária no Porto de Santos, uma vez que tais níveis de concentração em apenas um terminal (80 a 100%) podem inviabilizar, a depender de suas estruturas de custo, eventual continuidade dos terminais independentes.

113. Além disso, outro ponto importante é que mantidas as condições concorrenciais atuais (alta concentração de mercado e atuação em VSAs/SCAs diversos que direcionam a carga de todos os partícipes para o terminal do armador verticalizado), **empreendedores podem não ver lógica econômica em realizar vultosos investimentos em terminais portuários sabendo, de antemão, que podem não ter clientes** (70-80% da movimentação portuária em Santos está relacionado aos serviços da MSC/Maersk).

114. Sobre este fenômeno de atuação dos armadores em VSAs e sua relação com os elos integrados da cadeia logística (especialmente os serviços portuários) convém mencionar as conclusões do já citado Estudo OCDE, que apontou que as alianças contribuíram para a concentração de redes portuárias e para deslocamentos de volumes de cargas maiores de um terminal portuário para o outro quando as alianças alteram o terminal prestador de serviços (visto que as cargas de todos os armadores que fazem parte da aliança são deslocadas de um terminal para outro).

115. Aponta o estudo, ainda, que os armadores das alianças frequentemente exercem pressão para que melhorias de infraestrutura com financiamento público sejam realizadas para apoiar o uso de meganavios, enquanto esses gastos muitas vezes provam ser antieconômicos, seja devido à mudança na demanda por portos dos serviços ou o poder de monopólio exercido pelas alianças[116]. **A participação de mercado dos terminais portuários pertencentes a grupos econômicos de armadores aumentou de 18% em 2001 para 38% em 2017** (dados de 2018, isto é, com quatro anos de defasagem, e globais)[117].

116. Ainda segundo o estudo, nos portos com múltiplos operadores de terminais **começa a surgir um modelo “o vencedor leva tudo”**, em que o “vencedor” recebe mais carga do que pode manusear, enquanto o “perdedor” recebe pouca ou nenhuma carga por sua capacidade.

117. Argumenta que, há apenas alguns anos atrás, operadores de terminais nas principais vias comerciais Leste-Oeste tinham pelo menos vinte potenciais clientes, de modo que a concorrência entre terminais dentro do mesmo porto normalmente – no caso de desempenho comparável dos terminais – levavam a uma taxa de utilização mais ou menos semelhante entre os terminais.

118. Ainda segundo o estudo OCDE, no caso de existirem apenas três (ou menos) clientes – as alianças – essa lógica competitiva já não funciona. Nos portos com dois terminais de tamanho semelhante, a formação das alianças poderá implicar a super utilização de um terminal e a subutilização do outro **por motivos completamente desconectados do desempenho e eficiência desses terminais**. Nos portos com três terminais, cada aliança poderia utilizar um terminal diferente, mas eventual alteração de um terminal para outro por uma aliança **poderia significar o fim dos negócios para um terminal e muita carga para outro terminal**. Essa alavancagem (poder de negociação) das alianças sobre terminais é usada para renegociar taxas de manuseio de terminais ou serviços adicionais. Portos que têm mais de três terminais terão dificuldades em sustentar esta condição, pois as alianças preferirão não espalhar suas cargas em diferentes terminais, uma vez que poderia implicar movimentos adicionais entre os terminais no caso de transbordo e carga alimentadora[118].

119. Complementa que a junção do poder das alianças com as verticalizações de alguns *players* com terminais portuários traz bastante pressão sobre os terminais independentes no que diz respeito às taxas e ao retorno adequado para o investimento realizado[119].

120. Por fim, os terminais independentes[120], conforme o Estudo OCDE, ficam em uma posição de alta dependência dos serviços providos pelas empresas atuando em alianças e a alteração dos portos de rotação da aliança para outro terminal (como o terminal próprio de algum dos membros da aliança) traz impactos significativos no mercado portuário geográfico.

121. Tal cenário de efeitos concorrenciais negativos sobre os terminais, que, segundo a OCDE, tem se intensificado com o aumento da verticalização dos armadores com terminais portuários, parece ter efeito ainda mais agudo no Brasil, em especial no Porto de Santos, pois as duas maiores armadoras – Maersk e MSC (50-60% de participação de mercado no transporte de contêineres), controlam juntas o BTP Santos, que, se conseguir aumentar a sua capacidade, poderá aumentar a sua participação de mercado no Porto de Santos para aproximadamente 80-90% de *market share*, conforme análise de cenários da Tabela 10.

122. Assim, quando a SG analisou o Ato de Concentração 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), as informações prestadas na ocasião demonstraram que Maersk e MSC já ocupavam a maior parte da capacidade da BTP e que a capacidade total do terminal seria insuficiente para suprir toda a demanda das empresas pelos serviços de movimentação de contêineres. Neste sentido, a ausência de capacidade ociosa na BTP foi fator determinante para afastar a possibilidade de fechamento do mercado de movimentação de contêineres no Porto de Santos naquela ocasião[121].

123. Da mesma forma, conforme já citado, quando a SG analisou o Ato de Concentração 08700.005700/2021-48 (MSC/Log-in), foi consignado que a operação poderia **ensejar preocupações concorrenciais, tendo em vista a alta relevância de Maersk e MSC (60-70% [122]) em termos de movimentação de carga no Porto de Santos, bem como o controle conjunto do BTP Santos por Maersk e MSC, mas que tais preocupações não existiriam no momento da análise pela falta de capacidade de movimentação do BTP Santos**.

124. A iminência de realização da nova área STS-10 e possível vitória do BTP Santos[123] e/ou de suas acionistas[124], aumentando a capacidade do terminal, **representará um incremento significativo de capacidade instalada, podendo alterar expressivamente a dinâmica concorrencial neste mercado portuário**.

125. Ressalta-se que eventual futura capacidade instalada do BTP Santos pós-STS-10 - 4,32 milhões de TEUs/ano[125] -, comparado com os dados de movimentação portuária de hoje (2020) – [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs (Tabela 3) -, seria suficiente para atender a 100% da demanda por serviços portuários no Complexo Portuário de Santos.

126. As simulações aqui propostas mostram possíveis riscos concorrenciais após o leilão que podem durar muitos anos, sendo de reparação difícil e custosa aos usuários do porto e, por fim, aos consumidores, cujos interesses são centrais para a análise concorrencial. Entretanto, destaca-se, conforme Art. 88 § 5º e 6º da Lei 12.529/2011, que mesmo casos que *“impliquem eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, que possam criar ou reforçar uma posição dominante ou que possam resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços”*, podem ser autorizados

desde que sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os seguintes objetivos:

I - cumulada ou alternativamente:

- a) aumentar a produtividade ou a competitividade;
- b) melhorar a qualidade de bens ou serviços; ou
- c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; e

II - sejam repassados aos consumidores parte relevante dos benefícios decorrentes.

2.3. Competências da ANTAQ e recomendações do Cade

127. A ANTAQ tem, por força legal, competência para regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária. A legitimidade da ANTAQ se justifica com base nos arts. 23 e 27 da Lei 10.233, de 05/06/2001:

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq:

- I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;
- II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; (...)

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação: (...)

- IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infraestrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores; (...)

XV - elaborar editais e instrumentos de convocação e promover os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias, de acordo com as diretrizes do poder concedente, em obediência ao disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (...)

XXI - fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre; (...)

XXVI - fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (...)

XXX - fomentar a competição e tomar as medidas necessárias para evitar práticas anticoncorrenciais, especialmente no tocante à má-fé na oferta de embarcações que não atendam adequadamente às necessidades dos afretadores na hipótese prevista no inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

128. Diante disso, observa-se que a ANTAQ detém poder normativo e fiscalizatório[126] na elaboração de editais e concessões e arrendamentos sendo capaz de atuar tanto em casos concretos como prevenir situações, para fomentar a competição entre os operadores e garantir os direitos dos usuários. Ainda, a Agência tem o papel de acompanhar e denunciar aos demais órgãos do sistema brasileiro de defesa da concorrência fatos que configurem ou possam configurar infração da ordem econômica:

Art. 31. A Agência, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, conforme o caso.

Art. 32. As Agências acompanharão as atividades dos operadores estrangeiros que atuam no transporte internacional com o Brasil, visando a identificar práticas operacionais, legislações e procedimentos, adotados em outros países, que restrinjam ou conflitem com regulamentos e acordos internacionais firmados pelo Brasil.

129. Nessa seara de defesa e proteção dos direitos dos usuários, estímulo à concorrência e repressão a infrações à ordem econômica, o Decreto 4.122, de 13/02/2002, que aprovou o regulamento da ANTAQ, reforça as suas competências (arts. 3º, incisos XLIV e XLV, 4º, incisos II, IV, V, VI e X)[127]. Sobre o mesmo tema, a Lei 12.815, de 05/06/2013 (a chamada "Lei dos Portos"), também estabelece diretrizes concorrenciais e de competitividade que devem ser observadas nas instalações portuárias[128]:

130. Com essas vastas competências, a ANTAQ está habilitada a criar e a emitir Resoluções Normativas, Despachos, Acórdãos, Termos de Ajuste de Conduta, Homologação de reajustes de tarifas e uma série de regras, de direitos e de obrigações, às empresas do setor regulado e aos usuários desses serviços. Neste sentido, há diversos normativos específicos da Antaq que tratam ou tangenciam a temática de defesa e proteção dos direitos dos usuários, estímulo à concorrência e repressão a infrações à ordem econômica[129].

131. Especificamente sobre o tema em análise neste parecer, a atuação da Agência se dá em 2 frentes: sobre as instalações em terra, responsáveis pela operação portuária; e sobre os serviços de navegação, representados pelos agentes intermediários pelas empresas que operam na navegação.

132. Quanto aos terminais portuários, a Resolução ANTAQ 3.274, de 06 de fevereiro de 2014, ao dispor especificamente sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários, preconiza as seguintes infrações relacionadas a práticas anticoncorrenciais e a discriminação entre os usuários:

Art. 2º São direitos básicos e deveres do Usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e contratualmente:

I - receber serviço adequado:

a) com observância dos padrões de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade, respeito ao meio ambiente e outros requisitos definidos pela ANTAQ. (...)

Art. 3º A Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatário e o operador portuário devem observar permanentemente, sem prejuízo de outras obrigações constantes da regulamentação aplicável e dos respectivos contratos, as seguintes condições mínimas: (...)

III - eficiência, por meio de: (...)

e) execução diligente de suas atividades, de modo a não interferir nos serviços prestados pelos demais agentes atuantes no porto organizado, quando for o caso; e (...)

VI - generalidade, assegurando a oferta de serviços, de forma indiscriminada e isonômica a todos os usuários; (...)

X - abstenção de práticas lesivas à livre concorrência, tais como, entre a) opor obstáculo ao exercício dos direitos ou à execução dos serviços; b) formar cartel; c) concentrar ou dominar mercados; d) opor obstáculo ou resistência à entrada de novas empresa no mercado; e) impedir ou prejudicar o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição; e f) prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo. (...)

Art. 32. Constituem infrações administrativas a que se sujeitam a Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatário e o operador portuário, observadas as responsabilidades legal, regulamentar e contratualmente atribuídas a cada um desses agentes: (...)

XIII - não manter atualizado controle de omissões de embarcações no porto organizado ou nas instalações portuárias arrendadas ou autorizadas, com a indicação dos respectivos armadores, datas, horários, usuários prejudicados e justificativa apresentada: multa de R\$ 10.000,00 (dez mil) a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais); (...)

XXIII - não assegurar a oferta de serviços, de forma indiscriminada e isonômica a todos os usuários: multa de R\$ 50.000,00(cinquenta mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais); (...)

XXV - adotar tarifas ou preços abusivos, em bases não transparentes ou discriminatórias, ou não refletindo a complexidade e custos das atividades: multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$200.000,00 (duzentos mil reais); (...)

XXXVIII - não cumprir ou não fazer cumprir as leis, a regulamentação da ANTAQ, o contrato de concessão, o convênio de delegação, o contrato de arrendamento, o contrato de adesão, o regulamento do porto organizado, normas de segurança

do Código ISPS e as determinações da ANTAQ, da Autoridade Portuária, da CONPORTOS e do poder concedente, exceto quando a conduta infracional se enquadrar em tipo específico contemplado nesta norma: multa de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); e (...).

133. Especificamente sobre os serviços prestados pelos terminais arrendados especializados na movimentação de contêineres, a Resolução ANTAQ 72/2022 assim postula:

Art. 8º. São consideradas práticas abusivas ou lesivas à concorrência, no âmbito desta norma e da norma que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários, as que tem por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

- I - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente, visando eliminá-la;
- II - aumentar artificialmente os custos operacionais dos rivais à jusante ou do mesmo mercado relevante;
- III - elevar sem justa causa os preços ou valer-se de meios artificiosos, exercendo posição dominante sobre a carga com a finalidade de aumentar arbitrariamente os lucros;
- IV - fraudar preços por meio da:
 - a) sua alteração, sem a correspondente modificação da essência ou da qualidade do bem ou do serviço;
 - b) divisão em partes de bem ou serviço, habitualmente oferecido à venda em conjunto;
 - c) junção de bens ou serviços, comumente oferecidos à venda em separado;
 - d) inclusão de insumo não efetivamente empregado na produção do bem ou na prestação dos serviços;
- V - sonegar bens e serviços, recusando-se a vendê-los a quem pretenda comprá-los nas condições publicamente ofertadas;
- VI - reter insumos, cargas ou mercadorias com o fim de inviabilização da concorrência; ou
- VII - ampliar voluntariamente e sem justa causa o tempo de permanência de cargas na instalação portuária em prejuízo da nova destinação.

134. Além disso, de se observar que, conforme dispõem as Resoluções 49-ANTAQ, de 2021, 57-ANTAQ, de 2021, a ANTAQ atua ativamente na padronização de informações contábeis das arrendatárias de terminais portuários e na análise e aprovação da transferência de controle societário e transferência de titularidade dos arrendamentos, o que também fornece a esta Agência ferramentas úteis para a análise e avaliação de eventuais infrações contra a ordem econômica.

135. No que tange aos serviços de navegação, a Resolução 62-ANTAQ, de 2021, também estabeleceu regras tendentes a coibir práticas lesivas à ordem econômica:

Art. 5º Os transportadores marítimos e os agentes intermediários devem abster-se de práticas lesivas à ordem econômica por meio de atos sob qualquer forma manifestados, independentemente de culpa, que tenham por objeto ou possam produzir os efeitos, ainda que não alcançados, de limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa, aumentar arbitrariamente os lucros, ou exercer de forma abusiva posição dominante. (...)

Art. 26. Constituem infrações administrativas de natureza leve: (...)

V - retaliar, discriminar ou recusar o fornecimento de serviço a determinado usuário, exceto, neste último caso, quando enquadrada nas hipóteses do art. 10: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais). (...)

Art. 28. Constituem infrações administrativas de natureza grave (...)

V - exercer prática comercial restritiva, cometer infração à livre concorrência ou outras infrações descritas no art. 5º ou art. 7º, desrespeitando o previsto na legislação específica sobre a matéria: multa de até R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

136. Em complemento, conforme determina a Resolução 194-ANTAQ, 2004, a ANTAQ traz para si a competência de homologar acordos operacionais, para troca de espaços, na navegação de longo curso, celebrados entre empresas brasileiras de navegação e empresas estrangeiras de navegação.

137. De forma a coibir práticas consideradas lesivas à concorrência, a Antaq dispõe de poderes próprios de órgão de controle e fiscalização, que podem ser resumidos em: Aplicação de sanções e penalidades pecuniárias; Medidas corretivas compulsórias; Medidas cautelares; Interpretação regulatória de casos concretos ou de consultas dos usuários; Análise e aprovação prévia dos atos de concentração das instalações portuárias (inclusive com aprovação condicionada) de qualquer valor ou tamanho (a) durante o contrato: transferência de controle ou titularidade; b) novos contratos ou aditivos: efeitos concorrenciais de substituição de áreas ou aglutinação; Arbitragem (solução unilateral de conflitos) e mediação (consensual); Aprovação de editais de licitação áreas outorgas portuárias com regras contratuais especiais.

138. Também, como suporte à tomada de decisões, a ANTAQ dispõe de extenso banco de dados, além de recebimento regular de informações do setor portuário, tais como: (i) Informações de movimentação portuária (Painel Estatístico da ANTAQ) pelos exploradores (incluindo tempos de atracação e disponibilidade da infraestrutura); (ii) Comunicação prévia da tabela de preços dos terminais com Contabilidade Regulatória das instalações; (iii) Monitoramento dos investimentos obrigatórios contratuais e outros compromissos das outorgas; e (iv) Monitoramento contínuo da fiscalização.

139. A agência atua de ofício ou mediante provocação quando identificadas condutas infracionais mediante: Ouvidoria[130]; Peticionamento Eletrônico[131]; Fiscalização ordinária, extraordinária ou de ofício[132]; Comunicação recebida de outras autoridades[133].

140. Além disso, a Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, também conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras, prevê a interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência:

Art. 25. Com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência nos mercados regulados, **as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência devem atuar em estreita cooperação, privilegiando a troca de experiências.**

Art. 26. No exercício de suas atribuições, incumbe às agências reguladoras monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes dos setores regulados, de forma a auxiliar os órgãos de defesa da concorrência na observância do

cumprimento da legislação de defesa da concorrência, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

§ 1º Os órgãos de defesa da concorrência são responsáveis pela aplicação da legislação de defesa da concorrência nos setores regulados, incumbindo-lhes a análise de atos de concentração, bem como a instauração e a instrução de processos administrativos para apuração de infrações contra a ordem econômica.

141. Diante deste contexto, é possível inferir que a Agência Reguladora dispõe de ferramentas que podem ser usadas caso se identifiquem eventuais condutas anticoncorrenciais do futuro arrendatário do terminal denominado STS-10.

142. Para a análise pré-leilão, contudo, entende-se que não é competência do Cade obstar a participação de qualquer agente econômico no referido leilão, conforme fundamentado na Nota Técnica 9/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1079393) e no Despacho 839/2022 (SEI 1080241), que indeferiu a medida preventiva pleiteada pela ABTRA no Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50, ao argumento de falta de competência legal^[134] para conceder medida preventiva que interfira nos critérios para a participação de agentes econômicos no leilão da área STS-10.

143. Não obstante, cabe ao Cade contribuir com a autoridade competente no sentido de fornecer os melhores elementos/subsídios a respeito da perspectiva concorrencial atual e de possíveis cenários futuros – o que se faz por meio da presente nota técnica.

144. Conforme fundamentado, a SG vê possíveis riscos concorrenciais que podem advir caso o BTP Santos e/ou qualquer de suas acionistas venha a se consagrar vencedora na nova área STS-10, nos termos da fundamentação e da análise de cenários *ceteris paribus* feita ao longo desta Nota Técnica. Apesar de entender que a simples verticalização é insuficiente para se concluir por efeitos concorrenciais negativos que demandem uma intervenção da autoridade concorrencial, o Cade tem acompanhado de forma atenta as discussões internacionais sobre os efeitos concorrenciais no mercado portuário devido à evolução do mercado de transporte de contêineres ao longo dos anos e o compartilhamento de contratos operacionais entre os diversos armadores (VSAs e SCAs, que podem fazer com que as cargas dos partícipes dos contratos tendam a ser direcionadas para o terminal do armador verticalizado).

145. Cabe ressaltar que a análise de cenários proposta pela SG não levou em consideração a previsão de crescimento orgânico do setor de transporte marítimo de contêineres.

146. Assim, caso haja a opção, pela autoridade competente, de não limitar a participação de quaisquer *players* no leilão STS-10, entende-se que mecanismos rigorosos de controle e que reforcem a repressão a condutas anticompetitivas devem ser previstos no edital e nos contratos assinados com os arrendatários.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

147. A presente nota técnica tem o intuito de prestar informações à autoridade competente no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica (“ACT”) 07/2019, firmado entre o Cade e a Antaq, a respeito dos aspectos concorrenciais do leilão da área do cais de Sabóó – STS-10.

148. A Agência Reguladora dispõe de ferramentas que podem ser usadas caso se identifiquem eventuais condutas anticoncorrenciais do futuro arrendatário do terminal denominado STS-10. Para a análise pré-leilão, contudo, entende-se que não é competência do Cade obstar a participação de qualquer agente econômico no referido leilão, conforme fundamentado na Nota Técnica 9/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1079393) e no Despacho 839/2022 (SEI 1080241), que indeferiu a medida preventiva pleiteada pela ABTRA no Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50, ao argumento de falta de competência legal^[135] para conceder medida preventiva que interfira nos critérios para a participação de agentes econômicos no leilão da área STS-10.

149. Não obstante, cabe ao Cade contribuir da melhor forma possível com a autoridade competente no sentido de fornecer os melhores elementos/subsídios a respeito da perspectiva concorrencial atual e futura (análise de cenários).

150. Conforme fundamentado, a SG vê riscos concorrenciais que podem advir caso o BTP Santos e/ou qualquer de suas acionistas venha a se consagrar vencedora na nova área STS-10, nos termos da fundamentação e da análise de cenários feita ao longo desta Nota Técnica.

151. Maersk e MSC são acionistas do BTP Santos, terminal que hoje possui 40-50% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] de *market share* no mercado de serviços portuários de movimentação de contêineres no Porto de Santos. Este terminal não detém capacidade ociosa atualmente e consegue absorver aproximadamente [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da demanda de suas acionistas (há uma sobredemanda da Maersk/MSC da ordem de [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs, ou 40-50% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da demanda total, que são atendidas por outros terminais portuários no Porto de Santos. Eventual aumento da capacidade do BTP Santos poderia encorajar o direcionamento das cargas desses armadores, hoje movimentados em terminais independentes (Tecon Santos Brasil e DP World Santos), para o terminal próprio (BTP Santos).

152. Apesar de a SG entender que a simples verticalização é insuficiente para se concluir por efeitos concorrenciais negativos que demandem uma intervenção da autoridade concorrencial, a autoridade alerta sobre discussões que têm ocorrido em âmbito internacional sobre os efeitos concorrenciais no mercado portuário devido à evolução do mercado de transporte de contêineres ao longo dos anos e o compartilhamento de contratos operacionais entre os diversos armadores (VSAs e SCAs, que podem fazer com que as cargas dos partícipes dos contratos tendam a ser direcionadas para o terminal do armador verticalizado).

153. Assim, eventual aumento da capacidade de movimentação do BTP Santos e/ou de suas acionistas, poderá implicar não apenas a transferência da carga própria da MSC/Log-In e da Maersk/Aliança, mas também de carga dos demais armadores que formam VSAs ou SCAs com MSC e Maersk (notadamente: Hapag-Lloyd, ONE, CMA CGM, Zim, Mercosul Lines).

154. Mais precisamente, os grupos econômicos da Maersk e MSC (longo curso e cabotagem) representam 60-70% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da demanda por movimentação de cargas containerizadas no Porto de Santos. Ao se adicionar a eles a representatividade da demanda das habituais parceiras de VSAs e SCAs (Hapag-Lloyd, ONE, CMA CGM, Zim, HHM, Mercosul)^[136], há um incremento de outros 20-30% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] de demanda por movimentação de cargas, levando a demanda

agregada desses armadores (Maersk/MSC + parceiros de alianças) no Porto de Santos a aproximadamente 80-90% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da demanda total.

155. Após a ampliação do BTP Santos, portanto, a análise de cenários mostrou que um direcionamento dos serviços da Maersk e da MSC, poderia ter o condão de levar consigo as cargas dos demais consorciados (VSA/SCA), acarretando uma concentração de mercado expressiva ao BTP Santos, da ordem de aproximadamente 80-90% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do *market share*. A concentração de mercado poderia ser inclusive superior (90-100%), a depender das implicações de outras relações societárias – Mercosul/CMA[137] – e VSAs vigentes da CMA (com as armadoras Cosco, Evergreen, PIL e Yangming)[138].

156. Desta forma, os cenários aventados apresentam riscos concorrenciais após o leilão, tendo em vista que os seus efeitos podem durar muitos anos, sendo de reparação difícil e custosa aos usuários do porto e, por fim, aos consumidores, cujos interesses são centrais para a análise concorrencial.

157. Não obstante, cabe ressaltar que conforme Art. 88 § 5º e 6º da Lei 12.529/2011, mesmo casos que “*impliquem eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, que possam criar ou reforçar uma posição dominante ou que possam resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços*”, podem ser autorizados

desde que sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os seguintes objetivos:

I - cumulada ou alternativamente:

- a) aumentar a produtividade ou a competitividade;
- b) melhorar a qualidade de bens ou serviços; ou
- c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; e

II - sejam repassados aos consumidores parte relevante dos benefícios decorrentes.

158. Desta forma, caso haja a opção, pela autoridade competente, de não limitar a participação de quaisquer *players* no leilão STS-10, entende-se que mecanismos rigorosos de controle e que reforcem a repressão a condutas devem ser previstos no edital e nos contratos assinados com os arrendatários.

[1] O ACT foi firmado em 04 de junho de 2019, acordo este com validade de 60 (sessenta) meses (cláusula oitava).

[2] ACT: preâmbulo e cláusula primeira.

[3] ACT: “*Considerando a missão institucional do CADE de zelar pela livre concorrência no mercado, sendo a entidade responsável, no âmbito do Poder Executivo, não só por investigar e decidir, em última instância, sobre a matéria concorrencial, como também fomentar e disseminar a cultura da livre concorrência; Considerando a missão institucional da ANTAQ de assegurar à sociedade a adequada prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e hidroviária, garantindo condições de competitividade e harmonizando os interesses público e privado; (...)*”.

[4] A consulta pública para a concorrência para o terminal STS10 estava vigente até 31/05/2022.

[5] Conhecida esta condição pela Autarquia a pedido dos agentes de mercado que as forneceram, com fulcro no Regimento Interno do Cade.

[6] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12529.htm, acesso em 07/06/2022.

[7] Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/regimento-interno/Regimento-interno-Cade-versao-05-2021.pdf>, acesso em 07/06/2022.

[8] “Seção B1 – Estudos de Mercado – Análise Concorrencial”, elaboração EPL, Antaq e Ministério da Infraestrutura. Disponível em:

<http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20105/ 5 Estudo STS10 Secao B1 Analise Concorrencial rev.0.1.pdf>, acesso em 07/06/2022.

[9] Estudo denominado “Seção B1 – Estudos de Mercado – Análise Concorrencial” (“Estudo STS10”) da Antaq, EPL e Ministério da Infraestrutura.

[10] Estudo STS10: “*O terminal da BTP e o único dos incumbentes em que é possível ter contiguidade de áreas em relação ao STS10*”.

[11] Tecon Santos Brasil e DPW Santos situam-se em margens distintas ao STS-10.

[12] Página 40 do Estudo de Mercado.

[13] Página 44 do Estudo de Mercado.

[14] A demanda de movimentação da Maersk e da MSC no Porto de Santos é superior à capacidade de movimentação do BTP Santos.

[15] Cade. Medidas para estimular o ambiente concorrencial dos processos licitatórios: Contribuições do Cade, 2016. Disponível em

<https://cdn.cade.gov.br/Portal/centroquando-ais-de-conteudo/publicacoes/contribuicoes-do-cade/medidas-estimular-ambiente-concorrencial-processos-licitatorios-cade.pdf>, acesso em 13/06/2022.

[16] O Cade - na maior parte dos casos envolvendo o setor portuário, especialmente os julgados mais recentes – tem entendido pela existência de dois mercados relevantes distintos: (i) Movimentação de carga containerizada; (ii) Armazenagem alfandegada de carga containerizada. A primeira é o serviço portuário de movimentação de carga containerizada, consubstanciado: (i.1) na movimentação vertical (do convés ou porão do navio ao seu costado, ou vice-versa) e (i.2) na movimentação horizontal (movimentação em terra, do costado do navio ao portão do terminal). Já a segunda (armazenagem alfandegada de carga) consiste em manter as cargas importadas sob controle aduaneiro em locais ou recintos alfandegados, até que passem pelos procedimentos obrigatórios conhecidos como “despacho aduaneiro” que possibilitam seu desembaraço, isto é, até que haja o recolhimento de todos os impostos devidos e o cumprimento das demais obrigações, possibilitando-se, após, a retirada das cargas dos armazéns alfandegados pelos importadores e/ou consignatários. As atividades de serviços portuários de movimentação de cargas containerizadas são privativas do operador portuário (razão pela qual há relação vertical direta entre as atividades do armador e a movimentação de cargas); já as atividades de serviços portuários de armazenagem alfandegada de cargas podem ser prestadas tanto pelo operador portuário quanto por terceiros, na área do porto ou retroporto (sendo que quem contrata o recinto alfandegado é, normalmente, o cliente final). Por serem atividades intimamente relacionadas, os Operadores Portuários possuem incentivos para também exercer a atividade de armazenagem alfandegada de contêineres, verticalizando sua operação e competindo com os Recintos Alfandegados independentes localizados fora da área primária do porto. Além disso, apesar de obedecer a normativos da Receita Federal, é um serviço que não é submetido à regulação setorial, ao contrário da movimentação portuária, que ocorre sob regulação da Antaq.

[17] Atos de Concentração 08012.008685/2007-90 (Itajaí Investimentos (Grupo Maersk)/Teconvi S.A. Terminal de Contêineres do Vale do Itajaí), 08700.003956/2017-34 (TIL/Portonave), 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud) e 08700.005700/2021-48 (MSC/Log-In).

[18] O Cade analisou a entrada da MSC no mercado de serviços portuários de movimentação de carga containerizada no Rio de Janeiro por meio do AC 08700.005868/2017-77 (MSC/Multi-Rio), ocasião em que se adotou, como dimensão geográfica, os terminais portuários do estado do Rio de Janeiro (portos do Rio de Janeiro e de Itaguaí). Recentemente, no Ato de Concentração 08700.005700/2021-48 (MSC/Log-In), os agentes de mercado indicaram que, no estado do Rio de Janeiro, os três terminais - ICTSI Rio e Multi-Rio, no Porto de Rio de Janeiro, e Sepetiba Tecon, no Porto de Itaguaí – podem ser usados indistintamente para atender às demandas dos armadores no estado.

[19] ACs 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud); 08012.000746/2010-76 (Cargill Agro Ltda. e Louis Dreyfus Commodities Agroindustrial S.A) (Volume de Processo 1 – SEI 0062819, p. 133); 08700.001703/2021-11 (Copersucar/Cargill); 08700.004783/2018-52 (Ardian France/Aurelia); 08700.000634/2018-14 (Tequimar/TEAS); 08700.002117/2016-18 (ADM/Wilmar); 08700.000742/2018-97 (São Leopoldo/Deicmar); 08700.006444/2016-49 (Ipiranga/Alesat).

[20] Serviços de *feeder* são serviços de navios/barcos alimentadores prestados por empresas de cabotagem aos armadores, para fazer a carga do armador alcançar o terminal portuário de origem/destino tanto em caso de não haver paradas do serviço de longo curso no destino inicial/final, quanto em razão de situações de omissão de porto (questões climáticas, operacionais etc. que impedem o armador de atracar no terminal portuário programado). No Brasil, são três empresas que prestam serviços de cabotagem/*feeder* de contêineres - Log-In Logística Intermodal S.A. (Grupo MSC), Aliança Navegação e Logística (Grupo Maersk), e Mercosul Line Navegação e Logística Ltda. (Grupo CMA CGM) -, e as empresas atuam tanto na oferta de serviços a embarcadores (cabotagem) quanto a armadores (*feeder*), de modo que, regra geral, ambos os serviços são prestados de forma regular (sem diferenças quanto a itinerários e horários pré-definidos) e utilizando-se dos mesmos equipamentos (o mesmo navio atende às demandas de embarcadores e armadores) (Anexo ao Parecer 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (§§ 69-77), Ato de Concentração 08700.005700/2021-48, SEI 1067649).

[21] Segundo a Antaq, Hinterlândia (Área de Influência do Porto Organizado) é a região servida por meios ou vias de transporte terrestres, fluviais ou lacustres para onde se destinam os fluxos de cargas decorrentes das operações de descarga de navios e embarcações, no sentido da importação, ou de onde se originam os fluxos de carga para o carregamento de navios e embarcações, destinados ao comércio exterior, exportações, ou a portos nacionais, quando se utiliza da navegação de cabotagem. Disponível em https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/glossario_antag_marco_2011.pdf, acesso em 08/06/2022.

[22] Com raras exceções que não o fazem, como a Marfret (como se verá adiante).

[23] Aquisição, pela MSC (armador suíço de transporte marítimo regular de contêineres), de participação majoritária na Log-In (empresa de cabotagem brasileira) mediante Oferta Pública de Aquisição de valores mobiliários na Bolsa de Valores (B3).

[24] Consulta pública do parecer disponível no link https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnlPj2Y8B7Bj80h1l5kjh7OhC8yMfhLoDBLddbvhl1oim5YcJhAbwvbxvD9B8DvYa33nNlVjcyYfQIA7CQnNXe6t82l55KPFcQkrTxfS1WZNgjV0MazjllBHG, acesso em 14/06/2022.

[25] Inicialmente instaurado como Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo (em 28/08/2020, SEI 0798013), em 30/04/2021 a SG instaurou Inquérito Administrativo por meio do Despacho SG 12/2021 (SEI 0898034), que acolheu a Nota Técnica 05/2021/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 0898032).

[26] A ABTRA é uma associação sem fins econômicos que reúne “*terminais portuários e recintos alfandegados, atuantes na movimentação e armazenagem de cargas de exportação e importação sob o regime aduaneiro e localizados nos principais estados portuários do Brasil*” (SEI 0795290). Seus associados compreendem tanto terminais portuários, os quais prestam serviços de movimentação de contêineres e de armazenagem alfandegada, quanto recintos alfandegados independentes, cuja atividade principal é a armazenagem alfandegada de cargas nas áreas de diferentes portos brasileiros.

[27] A A.P. MØLLER - MAERSK A/S (“Maersk”) é a empresa mãe do Grupo Maersk, com sede em Copenhague, Dinamarca, que opera no setor de transportes e logística integrada e em serviços conexos, tanto a montante como a jusante, no setor de transporte marítimo regular de contêineres.

[28] A MSC Mediterranean Shipping Company Holding S.A (“MSC”) é a controladora do Grupo MSC, que oferece uma rede integrada de recursos de transporte rodoviário, ferroviário e marítimo que se estende por todo o mundo, bem como serviços de terminal de contêineres e serviços de cruzeiro.

[29] A Brasil Terminal Portuário S.A. (“BTP”) é um operador portuário que movimenta e armazena contêineres no Porto de Santos/SP. A empresa é o resultado de uma *joint venture* entre a APM Terminals (“APM”) - subsidiária integral da Maersk - e a Terminal Investment Limited (“TIL”) – empresa detida indireta e majoritariamente pela MSC.

[30] A ABTRA informa que, no final de julho de 2020, o Ministério da Infraestrutura aprovou o novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (“PDZ”) do Porto Organizado de Santos, “*que busca ampliar a capacidade operacional do referido porto, especialmente a partir de alterações de zoneamento dos terminais e melhorias dos acessos às suas áreas*”. Entre outras medidas, no que se refere aos terminais de contêineres no Porto de Santos, o PDZ “*estabeleceu que referidas instalações, quando consideradas em conjunto, terão um aumento de 64% (sessenta e quatro por cento) de sua capacidade, decorrente da criação de um novo terminal dedicado exclusivamente à movimentação e à armazenagem de contêineres, na região do cais de Saboó (“Cais de Saboó”)*”.

[31] Nota Técnica 9/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1079393): “*No caso concreto, verifica-se que a Lei n° 12.815/2013 (“Lei dos Portos”) e o Decreto n° 8.033/2013 (“Decreto dos Portos”) não deixam dúvidas sobre o poder concedente conferido ao Ministério da Infraestrutura para a definição das diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios nas instalações portuárias, aí incluindo a eventual vedação para a participação de determinados agentes econômicos nos leilões. Segundo os Arts. 13 e 84 da Lei 12.529/2011, compete à Superintendência-Geral a adoção de medidas preventivas que conduzam à cessação de prática de agentes econômicos quando houver indício ou fundado receio de que o representado, direta ou indiretamente, cause ou possa causar ao mercado lesão irreparável ou de difícil reparação, ou torne ineficaz o resultado final do processo. Observa-se que no presente caso, a medida preventiva proposta mesmo que incidente a três agentes econômicos, ainda que por via indireta, invadiria a competência do Ministério da Infraestrutura e da Antaq. Assim, não se identifica competência do Cade para conceder medida preventiva que interfira nos critérios para a participação de agentes econômicos no leilão da área STS-10”*”.

[32] O *Vessel Sharing Agreement* (VSA), de forma geral, é um contrato firmado pelas armadoras que prevê que as empresas participantes contribuam com navios próprios para operar determinada rota e, em troca, recebam parte dos *slots* de cada navio que opera no VSA, na mesma proporção da capacidade contribuída em relação à capacidade total do VSA.

[33] O *Slot Charter Agreement* (SCA) é um tipo de contrato bastante comum no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, o qual prevê o aluguel de espaços (*slots*) que estão ociosos no navio de um concorrente em determinada rota.

[34] Fenômeno que, como se verá adiante, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE nominou de “o vencedor leva tudo”.

[35] Proprietária de uma base de dados que reúne dados de navegação dos principais armadores de Liner Shipping (linhas de navegação com programação e roteiro definidos) do mundo.

[36] O Alphaliner Top 100 fornece uma classificação constantemente atualizada dos 100 maiores operadores de contêineres/liner, bem como os números de capacidade global, levando em consideração as frotas de praticamente todos os operadores de contêineres em todo o mundo. A base de dados é atualizada diariamente, baseia-se na frota efetivamente implantada por cada operador (tanto navios próprios quanto fretados), e considera as capacidades dos grupos econômicos (as subsidiárias são consolidadas no armador principal: Maersk inclui Maersk, Hamburg Sud, Aliança, Sealand Asia, Sealand Americas, Sealand Europe & Med; MSC inclui WEC Lines e Log-In Logística; Hapag-Lloyd inclui NileDutch; e assim por diante). Disponível em <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>, dados consolidados de 15/04/2022.

[37] A empresa Wah Hai Line está na 11ª posição do ranking global do Alphaliner Top 100. Segundo consulta da SG, a empresa Wan Hai Lines não atua no Brasil (ou deixou de atuar): em consulta ao site da empresa, consta que ela tem 4 serviços da Ásia para a América do Sul [Ásia - South America Service (ASA)], Ásia - South America Service (ASA), WSA3 (WS3) e Ásia - South America West Coast Service (WSA)], mas para os países da Costa Oeste (Chile, Colômbia, Equador e Peru). Disponível em https://www.wanhai.com/views/skd/ServiceRoute.xhtml?file_num=69536&parent_id=64834&top_file_num=64735 e https://www.wanhai.com/views/skd/SkdBySvc.xhtml?file_num=64836&parent_id=64834&top_file_num=64735, acesso em 09/06/2022.

[38] As outras 11 empresas dos top 12 do ranking global atuam no Brasil, mas não necessariamente operando navios próprios, como se verá adiante em tópico próprio deste parecer (algumas empresas atuam adquirindo *slots* das operadoras de navio por meio de acordos SCAs, mas não operam seus próprios navios de/para o Brasil).

[39] Grimaldi e Marfret tem participação de menor presença no Brasil, mas empregam navios na prestação de algumas linhas: (i) a Grimaldi, em princípio, atua sozinha em duas rotas de/para ECSA: North Europe – South America e South America – West Africa; (ii) já a Marfret possui um serviço entre o Norte da Europa e o Mediterrâneo e os portos do norte da Costa Leste da América do Sul (no Brasil, com parada apenas em Natal, Fortaleza e Vila do Conde).

[40] Caderno CADE: Mercado de serviços portuários, 2017, p. 17-18. Disponível em <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/mercado-de-servicos-portuarios-2017.pdf>, acesso em 13/06/2022.

[41] Segundo a Nota Técnica 9/2018/DEE/CADE (SEI 0437375): “*Economias de escala ou retornos crescentes de escala ocorrem quando o custo médio de produção cai à medida que aumenta a quantidade produzida. Atividades econômicas que apresentam elevados custos fixos, como portos e transporte marítimo, apresentam economias de escala na medida em que com a elevação da quantidade produzida conseguem diluir seus custos fixos, reduzindo o custo médio de produção*”. Características como ganhos de escala, tendência de integração vertical e concentração na cadeia de transportes marítimos levam a algumas tendências identificadas, além da formação de alianças globais: (i) aumento paulatino da capacidade de carga dos navios; (ii) concentração do mercado através de fusões e aquisições; e (iii) as fusões e aquisições entre armadores e o aumento de capacidade dos navios porta-contêineres provocaram, no Brasil, nesta década, uma redução do número de escalas semanais de navios de longo curso (SEI 0437375).

- [42] As transportadoras Nippon Yusen Kabushiki Kaisha ("NYK"), Mitsui O.S.K. Lines, Ltd. ("MOL") e Kawasaki Kisen Kaisha, Ltd. ("K-Line") formaram, em 2017, a *joint venture* Ocean Network Express Pte. Ltd. (ONE), e atuam sob esta marca.
- [43] Na época da publicação do Caderno do Cade, 2017, a Huynhai Merchant Marine não fazia parte da The Alliance.
- [44] *"The International Transport Forum is an intergovernmental organisation with 59 member countries. It acts as a think tank for transport policy and organises the Annual Summit of transport ministers. ITF is the only global body that covers all transport modes. The ITF is politically autonomous and administratively integrated with the OECD."*
- [45] Estudo "The Impacto of Alliances in Container Shipping – OECD/ITF 2018", disponível em <https://www.oecd.org/ocean/topics/ocean-shipping/> e <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/impact-alliances-container-shipping.pdf>, acesso em 09/06/2022.
- [46] Conforme apresenta o estudo, as primeiras gerações de aliança serviam às empresas menores para que pudessem atuar com ganhos de escala e com complementaridade entre os seus serviços; entretanto, as três alianças atuais não estão servindo às armadoras menores: pelo contrário, cada uma das três alianças globais reúne duas a três armadoras muito grandes e que seriam capazes de fornecer a maioria de seus serviços fora de uma aliança.
- [47] *"Since the emergence of global alliances, the container shipping industry has evolved into a concentrated industry, especially over the last five years. Whereas the top four carriers in 1998 had a market share of less than 20%, this share has increased to almost 60% in 2018 (...). These indexes point to a global market situation that could be considered an oligopoly and "moderately concentrated". In comparison, container shipping clients form a highly fragmented demand base. Even carriers' largest clients – large global freight forwarders and multinational shippers with high containerised cargo volumes – reach at maximum 1%-2% of the total global container shipping capacity. (...) Alliances could be considered additional forms of market power. On all four main East-West trade lanes, one or more alliances have a market share of more than 30% (...). Moreover, the three alliances together represent around 95% of the market share, with limited activity from independent carriers, in particular on the Asia-Europe trade lanes. What are the effects on competition from this situation? We will argue below that the increased market power of alliances has resulted in barriers to entry, in monopsony power and in vertical integration."*
- [48] Outras características: (i) permitiu a aquisição e operação dos meganavios, reduzindo os custos unitários; (ii) uniformizou o transporte marítimo e limitou as possibilidades de diferenciação entre os armadores; (iii) contribuiu para a redução da frequência dos serviços, menor nível de conexões inter-portuárias, redução da confiabilidade do cronograma e tempos de espera mais longos, elevando alguns custos dos embarcadores; (iv) trouxe mais instabilidade, uma vez que mudanças em uma aliança podem ter impacto em todo o setor; (v) pode abrir caminho para futuras fusões e aquisições.
- [49] Dados Datamar, Conceito *Real Port*, apenas navegação de longo curso e *full containers*, volume em TEUs movimentados em todos os portos brasileiros tanto no sentido exportação quanto importação.
- [50] As empresas operam ora individualmente (mais raro), ora em VSAs com outros armadores. A exceção é um VSA formado por MSC e Maersk para o serviço UCLA na rota ECSA-NAM, entre o Brasil e a América do Norte, e alguns contratos de SCA vigentes.
- [51] A Tabela 3 foi elaborada no contexto do AC 08700.005700/2021-48 (MSC/Log-In), em que foram consultados os terminais portuários BTP, DPW e Tecon Santos. Ressalta-se que há ainda a atuação do terminal Ecoporto no Porto de Santos. O Ecoporto foi consultado pela SG, posteriormente, no contexto do AC 08700.007341/2021-63, tendo informado que, em 2020, o terminal movimentou [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs (conforme resposta da empresa no SEI [acesso restrito ao Cade e à Antaq]), sendo a maior movimentação para [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs, para [acesso restrito ao Cade e à Antaq], e para [acesso restrito ao Cade e à Antaq]. [acesso restrito ao Cade e à Antaq].
- [52] As cargas da Aliança (Grupo Maersk) encontram-se incluídas como cargas da Maersk, mas as cargas da Log-In, que passou a fazer parte, definitivamente, do Grupo MSC, em junho de 2022, não estão contabilizadas neste *share*.
- [53] Vide parágrafos 769 a 790 do Anexo ao Parecer 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1067649), AC 08700.005700/2021-48, consulta pública disponível no link https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnlPj2Y8B7Bj80h1skjh7ohC8yMfhLoDBLddbdvhl1oim5YcJhAbwvbxD9B8DvYa33nNlVjcyYfQIA7CQnNXe6t82I55KPFcQkrTxfS1WZNgJv0MazjIIBHG, acesso em 08/06/2022.
- [54] Sendo [acesso restrito ao Cade e à Antaq] de cargas da MSC e [acesso restrito ao Cade e à Antaq] de cargas da Maersk. As duas, sozinhas, representam 50-60% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da demanda do Porto. Ao se incluir as cargas das parceiras de VSAs e SCAs (Hapag-Lloyd, ONE, CMA, ZIM, Mercosul) que podem ser direcionados ao BTP Santos (e/ou área contígua de Saboó), este volume aumenta.
- [55] Cabe ressaltar, como será visto posteriormente, que considerar apenas as cargas da MSC e da Maersk não representa adequadamente as características de demanda por serviços portuários: uma vez que parte considerável dos outros armadores atuantes no Brasil atuam em VSA e/ou alocam *slots* da MSC/Maersk, as cargas desses armadores, para fins de movimentação portuária, serão movimentadas nos mesmos terminais que as cargas da MSC/Maersk, em determinado mercado geográfico, quando se tratar de operação em conjunto.
- [56] Grupo MSC inclui a movimentação da armadora MSC e da empresa de cabotagem Log-In. Grupo Maersk inclui a movimentação dos armadores de longo curso e da subsidiária de cabotagem Aliança.
- [57] Ambas atuam em diversos VSAs e SCAs e, ao rotacionar os serviços no BTP, os navios trazem as cargas de todos os armadores que participam do VSA. Neste sentido, 20-30% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] das cargas movimentadas no BTP em 2020 são dos armadores que com elas (Maersk e MSC) habitualmente formam VSAs (Hapag-Lloyd e ONE com a MSC (em algumas rotas), e que respondem, respectivamente, por 10-20% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] e 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da movimentação de cargas no BTP Santos; e CMA com a Maersk (rota ECSA-MED – AC 08700.007341/2021-63), que responde pela movimentação de 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq]. Já a [acesso restrito ao Cade e à Antaq] possui SCAs com MSC e Maersk, e responde por 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da movimentação do terminal). O BTP Santos atende, portanto, cativamente às suas duas acionistas (MSC e Maersk), e apenas por reflexo (VSAs e SCAs) atende aos demais armadores. Como se verá adiante, todos os armadores do VSA/SCA ficam condicionados ao embarque e desembarque no mesmo terminal em determinada área de influência portuária.
- [58] Inclui as cargas das subsidiárias que fazem parte dos respectivos grupos econômicos, como Log-In (MSC) e Aliança (Maersk). Como se verá em item próprio desta nota, eventual alteração dos serviços da MSC e da Maersk em que estas atuam em VSA para o terminal próprio implicará não apenas a transferência da carga própria, mas também a transferência da carga dos demais armadores consorciados em VSA para referido serviço/linha.
- [59] Expressão do latim para expressar "todo o mais constante".
- [60] A linha "Cargas por terminal (após transferência de cargas MSC/Maersk)" foi obtida, para o BTP, somando-se a carga movimentada no BTP atualmente ([acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs) com as cargas movimentadas pelos Grupos MSC e Maersk no Tecon Santos ([acesso restrito ao Cade e à Antaq]) e do DP World Santos ([acesso restrito ao Cade e à Antaq]), assumindo-se o aumento da capacidade do BTP Santos (ou de qualquer de suas acionistas) em virtude de expansão de sua capacidade de movimentação (leilão STS-10), totalizando um novo volume de [acesso restrito ao Cade e à Antaq] TEUs a ser movimentado no BTP Santos no pós-leilão. Para o Tecon Santos e o DP World Santos no cenário pós-leilão STS-10, subtraiu-se, do volume total atualmente movimentado por eles (Tabelas 3 e 4), o volume que estes terminais poderiam perder em vista do redirecionamento das cargas próprias dos Grupos MSC e Maersk para o terminal próprio (por exemplo, para o Tecon Santos: [acesso restrito ao Cade e à Antaq] – [acesso restrito ao Cade e à Antaq] = [acesso restrito ao Cade e à Antaq]).
- [61] Sobre a possível expansão do terminal na área do Cais de Saboó, o BTP Santos (SEI 0948210) aduz que mesmo em um cenário no qual a BTP possa ampliar a sua atuação em Santos, seriam necessários, além de investimentos vultuosos, ao menos 03 (três) anos para que um novo terminal entrasse efetivamente em operação, considerando, ainda, que é esperado, em linha com o crescente fluxo de comércio brasileiro, um aumento significativo da demanda para os portos no Brasil. Na mesma linha, Maersk (SEI 0949113) esclarece que terminal portuário a ser instalado somente deve começar suas operações em 2025, de forma que não haveria a ameaça de qualquer dano iminente que pudesse exigir uma intervenção prematura por parte da autoridade antitruste.
- [62] AC 08012.004558/2005-50, SEI 0419922, p. 17.
- [63] AC 08700.006612/2014-34, SEI 0094749, p. 73.
- [64] A Hamburg Sud só passou a fazer parte do Grupo Maersk em 2017, razão pela qual, antes disso, quando a fonte consultada pela SG indicava o *market share* desta empresa, a SG o destaca de forma separada do *share* da Maersk.
- [65] AC 08700.002350/2017-81, SEI [acesso restrito ao Cade e à Antaq], p. 80.
- [66] Conforme Tabela 1.

[67] *“Two types of structural barriers to entry can be observed in the shipping sector, a combination of absolute cost advantages and economies of scale. Absolute cost advantages imply that an entrant will enter with higher unit costs compared to incumbents. Economies of scale restrict the number of firms that can operate at minimum cost in a market of a given size. Investing in capacity can, in certain cases, act as strategic entry deterrence. (...)”*

Alliances act as a barrier to entry on the main East-West trade lanes, in particular the Asia-Europe trade lanes. It was already difficult for individual carriers to enter this market ten years ago, but the rapid size increase of ships operated on this trade lane – which need to be operated in strings of at least ten vessels – has transformed this trade lane into the “alliances playground” (Dynamar, 2015a). Carriers that do not manage to find alliance partners are practically excluded from the possibility to offer Asia-Europe services. A rare attempt by Pacific International Lines (PIL) to build up an independent service was not successful. Moreover, not all interested carriers are admitted to alliances. The Israeli carrier ZIM has long tried to become partner in an alliance, to no avail. ZIM is now a niche carrier, providing niche services (Dynamar, 2015a). Although it does not operate major services in the Asia-Europe trade, it deploys vessels and operates services in the United States Transpacific and Transatlantic trades. Over the last decades, there have been no new carriers active on the Far East-Europe route.”

[68] Em 1996 as alianças representavam de 30-40% do market share global, e em 2018 representavam de 70-80%, conforme Estudo OCDE, figura “Global market share (container carrying capacity) of global alliances (1996-2018)”,

Página 13. Em 2022 representam cerca de 80-90% do mercado global (Tabela 1).

[69] Ainda que os valores nominais de demanda por movimentação de cargas dos players aumente, a proporção que cada um representa nas relações verticais com os terminais portuários têm tendência de ficar relativamente constante (o crescimento orgânico tem o condão de afetar a todas as linhas de navegação, mas a importância relativa de cada um em relação aos terminais portuários não deve apresentar sobressaltos).

[70] Estima-se, inclusive, que a participação de mercado da MSC seja ainda maior, ao menos globalmente, que a atual. Segundo a consultoria marítima Alphaliner (dados de 13/06/2022), a MSC tem pedidos pendentes (“orderbook”) da ordem de 113 navios, os quais teriam capacidade de 1.463.987 TEUs, adicionando 33,17% (1.463.987 TEUs de capacidade em orderbook sobre 4.413.344 transportados atualmente) a mais sobre a sua frota existente. O orderbook da MSC é bastante superior às encomendas de seus concorrentes: 7,52% Maersk, 19,87% CMA CGM, 20,07% Cosco, 23,71% Hapag-Lloyd). Dados de 13/06/2022 disponível em <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>.

[71] Aparentemente, a Grimaldi, que detém 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do share nacional, também opera isoladamente com seus navios multipropósitos.

[72] Estudo OCDE: *“Summary Of Discussion Of The Roundtable On Competition Issues In Liner Shipping”*, de 19 de junho de 2015. Disponível em <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-issues-in-liner-shipping.htm> e [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/M\(2015\)1/ANN3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/M(2015)1/ANN3/en/pdf), acesso em 10/06/2022.

[73] 75 dias da rota completa dividido por 7 dias (frequência semanal), resultando em pelo menos 11 embarcações (ou mais, para atendimento de contingências).

[74] Disponível em https://www.grimaldi.napoli.it/en/ps_north_europe-south_america.html, acesso em 10/05/2022 no AC MSC/Log-In.

[75] Disponível em https://www.grimaldi.napoli.it/en/ps_south_america-west_africa.html, acesso em 10/05/2022 no AC MSC/Log-In.

[76] Como visto, a Marfret possui um serviço entre o Norte da Europa e o Mediterrâneo e os portos do norte da Costa Leste da América do Sul (no Brasil, com parada apenas em Natal, Fortaleza e Vila do Conde). Segundo consta no AC 08700.005570/2019-29 (MSC/Hapag-Lloyd), a Marfret é uma empresa familiar de porte pequeno criada em 1987 com foco na indústria de navegação operando em serviços de linhas regulares: operava, à época, 6 serviços representando 100 portos de escala em 30 países diferentes, com 100.000 TEUs transportados anualmente e globalmente. No Brasil, oferta um serviço que abrange parcialmente a rota ECSA-MED, exclusivamente dos portos de Natal (RN), Fortaleza (CE) e Vila do Conde (PA): *“O serviço da América do Sul iniciou suas operações no Brasil em 1999. Desde o início do serviço, a linha esteve focada no mercado de madeiras (carga seca) na região do Pará e no setor de frutas (carga refrigerada) das regiões de Mossoró e Petrolina, respectivamente embarcados dos portos de Vila do Conde & Fortaleza & Natal. Os principais destinos dessas cargas não mudaram. Os produtos ainda são entregues para os seguintes portos estrangeiros: Algeciras - Rotterdam - Tilbury/London Gateway e Le Havre/Rouen. Em relação aos volumes com destino aos portos da América do Sul, os volumes são bastante pequenos visto que não é parte da estratégia da Marfret desenvolver essa rota, sendo o foco principal do serviço no sentido Europa - América do Sul os portos da Guiana Francesa.”* Na ocasião, a Marfret informou que operava o serviço mediante um VSA firmado com a CMA CGM: *“O serviço da América do Sul chamado NEFGUI-North Europe- French Guyana opera em termos de VSA-Vessel Share Agreement entre MARFRET & CMA CGM. Não temos nenhum outro tipo de acordo com nenhum outro armador nas rotas entre Costa Leste da América do Sul e Norte da Europa.”*

[77] Na Consulta 08700.006858/2016-78, referente a uma contrato de cessão onerosa de espaço (slots) para transporte internacional de contêineres em navios que operam na rota entre a costa leste da América do Sul e o oeste e sul da África (cessão de slots pela Hamburg Süd à Hapag-Lloyd), o Cade entendeu que não se verificava no contrato o requisito do compartilhamento dos riscos e resultados (requisito formal do inciso I do artigo 2º da Resolução Cade 17/2016, que estabelece os requisitos para que um contrato associativo seja de notificação obrigatória, ou mesmo o requisito do empreendimento comum. Sobre a operação, dispõe o voto: *“Nesse mercado, é comum a utilização de infraestrutura de terceiros, em especial o aluguel de espaços (slots) em navios de outros players. Isso porque há situações em que, apesar de existir demanda para o transporte em determinada rota, a criação de uma linha própria seria inviável economicamente. Além disso, a operação de vários navios na mesma rota, todos com grande capacidade ociosa resultaria em ineficiências, tais como a redundância de custos e barreiras à entrada. A utilização, portanto, da capacidade ociosa de navios de terceiros se apresenta, muitas vezes, como medida que otimiza custos globais e permite redução dos preços cobrados. (...) De plano, verifica-se que o Contrato em análise não possui compartilhamento dos riscos e resultados, pelo que não preenche o requisito do inciso I do art. 2º supramencionado. Além disso, parece também inexistente o empreendimento comum, elemento central presente no caput do art. 2º e inerente ao próprio conceito de contrato associativo nos termos da nova Resolução. (...) as partes continuarão operando separadamente seus canais de venda, política de precificação, comercialização, contratação de modal rodoviário – quando necessário –, e utilizando seus próprios contêineres para o transporte das cargas de seus respectivos clientes – para os quais é indiferente o fato de a empresa transportar os contêineres em navios próprios ou de terceiros. Cada parte permanecerá responsável por carregar e descarregar seus próprios contêineres, assim como pela contratação e pagamento de taxas de manuseio dos terminais, serviços legais, armazenamento, serviços logísticos em terra, entre outros. Ademais, destaca-se que o Contrato não envolve troca de informações concorrentialmente sensíveis entre as partes e não confere ao operador do navio/armador qualquer direito, ou mesmo oportunidade, de obter informações sobre os clientes da outra parte (...)”* (Voto GAB5 – SEI 0270453, acolhido por unanimidade – SEI 0271725).

[78] Hyundai: *“A HMM opera hoje exclusivamente no tráfego entre costa leste da América do Sul e Ásia, sem navios, apenas comprando 430 slots (teus a 11 tons) da Maersk em seu serviço ASIA, sendo este espaço compartilhado entre Brasil, Argentina e Uruguai. Não operamos navios. Este serviço tem 13 navios”*. (AC 08700.005648/2020-49, SEI 0841168).

[79] No site da ZIM (ZIM Shipping Line Network, disponível em <https://www.zim.com/>, acesso em 16/04/2022 no AC MSC/Log-In), tem duas linhas partindo/chegando ao Brasil: ECSA – ASIA e ECSA – MED. Segundo pesquisa da SG: [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

[80] A operação foi aprovada pelo Cade no AC 08700.001515/2021-84 (Parecer 224/2021/CGAA5/SGA1/SG – SEI 0917039).

[81] Maersk, MSC, Hapag Lloyd, CMA, ONE, Cosco, Evergreen, PIL, Yang Ming.

[82] Dentre as outras 6 empresas: 2 deixaram de atuar no Brasil (Nile Dutch e Hanjin Group), 2 atuam alugando slots dos operadores de embarcações (Hyundai - HHM) e ZIM), e 2 ou atuam com navios multipropósito (com menor foco no transporte de contêineres) (Grimaldi) ou não tem foco de atuação no Brasil, apesar de operar um pequeno serviço em portos do Norte/Nordeste (Marfret).

[83] Com base em pesquisa da base de dados do Cade e nas informações colhidas no AC MSC/Log-In.

[84] N.EUR: Norte da Europa; MED: Mediterrâneo; Asia: Ásia, Extremo Oriente; NAM: América do Norte (Caribe, México, Golfo dos Estados Unidos); CAM/CAR: América Central e Caribe.

[85] [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

[86] Não é possível estimar, neste momento, quais os SCAs vigentes entre os armadores (SCAs não são de notificação obrigatória ao Cade). Com base nos Acs já analisados no Cade, entretanto, sabe-se que os armadores possuem diversos SCAs entre si, conforme o serviço: Maersk com MSC, Hapag Lloyd com MSC e Maersk/Hamburg/Sud, Zim com MSC, HHM com Maersk etc.

[87] Esta é uma informação preliminar com base em consulta na base de dados do Cade. A SG aprofundará a forma de atuação dos armadores, de modo a verificar a probabilidade de as cargas serem desviadas para os terminais verticalizados da MSC e da Maersk, por ocasião da instrução do IA 08700.003945/2020-50.

[88] [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

[89] Ressalte-se, contudo, que tais informações são as melhores estimativas possíveis com base nos dados do Cade. No que tange à CMA, nem todos os seus serviços são prestados em VSAs com a Maersk, conforme será abordado em seguida.

[90] Fora dos VSAs.

[91] Em relação à Hapag-Lloyd e à ONE, informações contidas em outros processos analisados pela SG indicam, em um primeiro momento, que essas empresas não possuem serviços próprios (individuais), e que atuam apenas em VSAs e SCAs com outros *players* de mercado: MSC, Maersk, ou locando *slots* de armadores que atuam em VSA com MSC/Maersk. Não há indicativos de que qualquer delas tenha serviços compartilhados (VSAs) com a CMA, Cosco, Evergreen, Yangming ou PIL. Por esta razão, todos os seus volumes (10-20% e 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] para Hapag-Lloyd e ONE, respectivamente) foram considerados como possíveis de serem 100% verticalizados ao BTP Santos em eventual aumento de capacidade deste (tendo em vista a operação conjunta ou aluguel de *slots* da MSC/Maersk).

[92] [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

[93] Incluindo o serviço descontinuado da Nile Dutch.

[94] Serviço Atlântico Sul (SAS) e Serviço Amazonas (SAM), sendo que ambos fazem rotação no DPW Santos.

[95] Serviços estes que hoje são prestados exclusivamente no DPW Santos e Tecon Santos.

[96] Caso a Mercosul entenda que a continuidade da atuação conjunta faz mais sentido do que a possibilidade/capacidade de atuar sozinha no mercado de cabotagem.

[97] Como os SCAs não são de notificação obrigatória ao Cade, não foi possível, neste momento, mapear todos os contratos de SCAs.

[98] Aliança, do Grupo Maersk (que hoje atua majoritariamente no Tecon Santos); Log-In, do Grupo MSC (que hoje atua majoritariamente no DPW Santos), e Mercosul (Grupo CMA), que hoje atua majoritariamente no DPW Santos, cujos serviços são prestados em VSA com a Log-In.

[99] Nos Atos de Concentração 08700.005266/2017-10 (VSA entre MSC, Hapag-Lloyd e ONE, rota ECSA-NAM), 08700.002668/2019-24 (VSA entre MSC e Hapag-Lloyd, rota ECSA-NEUR) e 08700.002724/2020-64 (VSA entre MSC e Maersk, rota ECSA-NAM) cláusulas similares estavam presentes.

[100] Conforme dados recentes colhidos no AC MSC/Log-In.

[101] [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

[102] Diferentemente dos VSAs da MSC, a qual recentemente submeteu à análise do Cade a operação envolvendo a Log-In e, com isso, proveu informações atualizadas sobre sua forma de atuação, o levantamento de informações da Maersk demandaria instrução complementar pela SG, a qual não foi tempestivamente possível de trazer à presente análise.

[103] Maersk, Hamburg Sud, Sealand, Aliança.

[104] E considerando-se as mesmas premissas: aumento imediato da capacidade de movimentação pós-STS-10, dominância de mercado da Maersk e da MSC, formação de diversos VSAs dessas armadoras com outros *players*, provável não alteração do mercado concorrencial no médio prazo (tendo em vista o histórico do mercado) etc.

[105] Grupo MSC inclui a movimentação da armadora MSC e da empresa de cabotagem Log-In. Grupo Maersk inclui a movimentação dos armadores de longo curso e da subsidiária de cabotagem Aliança.

[106] O volume da ONE e da Zim no DPW foram obtidos no AC 08700.007341/2021-63.

[107] [acesso restrito ao Cade e à Antaq].

[108] 20-30% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] da Hapag-Lloyd, ONE, Zim e HHM ([acesso restrito ao Cade e à Antaq] – Tabela 9) e 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] do volume da CMA movimentado no BTP (provavelmente em função do VSA com Maersk para a rota ECSA-MED).

[109] Somatório de 60-70% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] Maersk/MSC (Tabela 4), 20-30% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] (parceiros VSA/SCA) e 0-10% [acesso restrito ao Cade e à Antaq] (CMA CGM) (Tabela 9).

[110] Não obstante, a CMA [acesso restrito ao Cade e à Antaq]. Caso o BTP Santos venha a aumentar a sua capacidade, é provável que todos os serviços da Log-In sejam transferidos ao BTP a fim de conectar as necessidades de *feeder* da armadora do grupo, MSC. Da mesma forma, é provável que a Aliança, que hoje atua no Tecon Santos Brasil, também venha a transferir seus serviços para o aumentado BTP Santos, a fim de servir a armadora Maersk nas suas necessidades de *feeder*. Com isso, é possível que não haja serviços de *feeder* nos terminais independentes, de modo que estes podem perder a atratividade logística para armadores que precisam contratar os serviços (inclusa a CMA CGM).

[111] CMA faz VSA com Cosco, Evergreen, Yangming e PIL: eventual alteração do terminal da CMA no bojo dos contratos de VSAs também podem direcionar as cargas desses *players* ao novo terminal.

[112] AC 08700.005700/2021-48 (MSC/Log-In) (trânsito em julgado em 13/6/2022) e AC 08700.007341/2021-63 (Maersk/CMA) (em análise).

[113] O volume da ONE, PIL, Evergreen, Zim e HHM no DPW foram obtidos no AC 08700.007341/2021-63 (SEI [acesso restrito ao Cade e à Antaq]).

[114] A linha “Outros (diferença para a Tabela 3)” contempla a diferença percentual entre os dados informados por armador (ajustados caso tenham contratado *feeder*) com os dados totais de movimentação por terminal portuário constantes na estrutura de oferta da Tabela 3. Apesar de haver divergência no volume total por terminal, esta divergência é muito pequena.

[115] Empresas que, segundo a melhor informação disponível à SG, atuam no Brasil exclusivamente por meio de VSAs formados entre si com a CMA CGM.

[116] *“Several impacts of alliances on the transport system as a whole can be identified. They contribute to concentration of port networks and bigger cargo shifts from one port to another when alliances change port networks. Within ports, the buying power of the alliance carriers can create destructive competition between terminal operators and between other port service providers such as towage companies. This can lower the rates of return on investment for the port industry, results in the decline of smaller container ports and the disappearance of smaller independent terminal operators, as well as towage companies. A particular concern is that alliances and alliance carriers frequently exert strong pressure for publicly funded infrastructure upgrades to be undertaken to support the use of megaships, while these expenditures often prove to be uneconomic, either due to shifting demand for port services or the monopsony power exercised by the alliances.”*

[117] *“Alliances could raise competition concerns in what has become a concentrated market. The top four carriers accounted for 60% of the global container shipping market in 2018. The market share of the biggest carrier (19%) is larger than the market share of any global liner alliance before 2012, which signifies the different character of current alliances. Global alliances give more market power to carriers and have several implications. First, they represent barriers to entry on East-West trades: only the largest companies would be able to compete on price for Asia-Europe services outside an alliance structure. Second, alliances could function as vehicles for collusion between carriers, as they provide carriers with in-depth insights on the cost structures of their competitors. Thirdly, alliances give very considerable bargaining power – “monopsony power” – to carriers in regard to ports and terminals. The result can be declining rates for port services, carriers requesting additional public infrastructure, and vertical integration by carriers, in particular in terminal operations. Consequently, the market share of carrier-dominated terminal operators has increased from 18% in 2001 to 38% in 2017. This could raise competition concerns if dedicated terminals exclude other carriers and if carriers’ terminal investments raise entry costs that make container shipping a less contestable market.”*

[118] *“Within ports with multiple terminal operators, a “winner takes all”-model starts to emerge, in which the “winner” gets more cargo than he can handle, whereas the “loser” gets no or too little cargo for its capacity. Terminal operators on major East-West trade lanes had at least twenty potential customers just a few years ago, so competition between terminals within the same port would normally – in case of comparable performance of terminals – lead to more or less similar utilisation rates of the terminals. In the case of three (or less) customers – the alliances – this logic no longer works. In ports with two similar-sized terminals, calls from alliances will end up in overutilization of one terminal and underutilisation of the other terminal for reasons that are completely unconnected from the performance of either terminal. In ports with three terminals, each alliance could use a different terminal, but the shift of cargo from one alliance to another terminal would mean the end of business for one terminal and too much cargo for another terminal. This leverage of alliances over terminals is used to renegotiate terminal handling charges or additional services. Ports that have more than three terminals will have difficulty sustaining this, as alliances will prefer not to spread out their cargo over different terminals considering the additional moves this creates between terminals in case of transshipment and feeder cargo.”*

[119] *“Commoditisation of container shipping, in part driven by alliances, has increased the motivation for individual carriers to acquire terminal operators, as this presents them with a way to differentiate themselves from their competitors. Although carrier-dominated terminal operators participate in bids for new greenfield terminals, many carriers also buy existing terminal operators, in particular smaller and medium-sized independent terminal operators.”*

[120] Ainda que os terminais independentes logrem fazer contratos com as armadoras, a sua posição de força é muito menor na negociação: *"Certain large independent terminal operators, such as PSA, have tried to develop long-term relations with carriers, via terminal joint ventures (with MSC), dedicated terminals (for CMA CGM and Cosco) and other forms of cooperation. However, these forms of cooperation are generally fairly loose and they do not bind carriers."*

[121] §§ 406-419 do Anexo ao Parecer (SEI 0390021, AC 08700.002350/2017-81). Consulta pública do parecer disponível no link https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yPUH1qOqaZnSA_AXs9glP9519Ccv-s-aLInYXF6ZwtsvEsoSqvOoMTWLLispAkY1JlFL4w0BTOexCF8wHJJ5pE, acesso em 23/06/2022.

[122] Cargas Maersk e suas marcas, inclusive Aliança, e cargas MSC e da então futura subsidiária Log-In.

[123] Ressalta-se que o fato de o Cais de Saboó ser em área contígua ao BTP Santos (ao contrário do DPW e do Tecon Santos, que estão na margem oposta), a existência de enorme demanda da MSC/Maersk que hoje não é atendida pelo BTP (vide Tabela 5), bem como o fato dos inúmeros VSAs e SCAs que estas empresas participam, são elementos que certamente farão com que o BTP tenha um interesse genuíno na disputa, elevando-se o risco de consagrar-se vencedor.

[124] Ainda que Maersk e/ou MSC atuem isoladamente, os efeitos práticos das simulações realizadas pela SG poderiam ser sentidos: caso qualquer delas arrende a nova área e transfira seus serviços para o novo terminal, o BTP Santos passará a ter mais capacidade ociosa e poderá absorver a demanda Maersk/MSC + VSAs/SCAs que atualmente é atendida nos terminais concorrentes. Entretanto, a realização de cenários individualizados para caso MSC ou Maersk fosse vencedora do leilão demandaria instrução e análise mais aprofundada (com obtenção de dados de quais cargas são movimentadas em Santos em razão de quais serviços, rotas, e com quais parceiras de VSAs e SCAs), o que não foi tempestivamente possível de realizar.

[125] Página 44 do Estudo de Mercado.

[126] O detalhamento do poder fiscalizatório está previsto no art. 78-A a F da Lei 10.233/2001: Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal: I - advertência; II - multa; III - suspensão; IV - cassação; V - declaração de inidoneidade; VI - perdimento do veículo. Art. 78-B. O processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades será circunstanciado e permanecerá em sigilo até decisão final. Art. 78-C. No processo administrativo de que trata o art. 78-B, serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, permitida a adoção de medidas cautelares de necessária urgência.

Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica.

Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza.

Art. 78-E. Nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com sanção de multa seus administradores ou controladores, quando tiverem agido com dolo ou culpa.

Art. 78-F. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

§ 1º O valor das multas será fixado em regulamento aprovado pela Diretoria de cada Agência, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção.

§ 2º A imposição, ao prestador de serviço de transporte, de multa decorrente de infração à ordem econômica observará os limites previstos na legislação específica.

[127] 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: (...)

XLIV - atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesses, observado o § 6º deste artigo;

XLV - exercer, relativamente aos transportes aquaviários, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica, ressalvadas as cometidas ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, observado o § 5º deste artigo; (...)

Art. 4º No exercício de seu poder normativo caberá à ANTAQ disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a prestação, a comercialização e o uso dos serviços, bem como: (...)

II - disciplinar o cumprimento das obrigações de continuidade da prestação dos serviços e da exploração da infra-estrutura de transportes atribuídas aos concessionários, permissionários e autorizados; (...)

IV - definir os termos em que serão compartilhados com os usuários os ganhos econômicos do concessionário decorrentes da modernização, expansão ou racionalização da prestação dos serviços, bem como de novas receitas alternativas;

V - definir a forma pela qual serão transferidos aos usuários os ganhos econômicos que não decorram da eficiência empresarial daqueles que, sob qualquer regime, explorem atividade regulada pela ANTAQ, tais como diminuição de tributos ou encargos legais, ou novas regras sobre os serviços;

VI - estabelecer os mecanismos para acompanhamento das tarifas e dos preços, de forma a garantir sua publicidade; (...)

X - estabelecer as condições para o compartilhamento de infra-estrutura e instalações portuárias; (...)

[128] Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes: I - expansão, modernização e otimização da infra-estrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias; (...)

V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e (...).

[129] A Resolução 3274-ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelece infrações administrativas;

A Resolução 72-ANTAQ, de 30 de março de 2022, que dispõe sobre a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral em instalações portuárias públicas e privadas;

Resolução 49-ANTAQ, de 23 de julho de 2021, que estabelece a contabilidade regulatória e societária das administrações portuárias e dos arrendatários, no âmbito dos portos organizados;

Resolução 57-ANTAQ, de 17 de setembro de 2021, que dispõe sobre os procedimentos de transferência de controle societário ou de titularidade de contrato de concessão de porto organizado, de contrato de arrendamento de instalação portuária e contrato de adesão para exploração de instalação portuária;

A Resolução 62-ANTAQ, de 29 de novembro de 2021, que estabelece as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabelece infrações administrativas; e

Resolução 194-ANTAQ, de 16 de fevereiro de 2004, aprova a norma para a homologação de acordo operacional entre empresas brasileiras e estrangeiras de navegação para troca de espaços no transporte marítimo internacional.

[130] Ouvidoria estruturada com múltiplas formas de recepção de denúncias, seja via peticionamento direto pelo sistema específico, seja por meio das gerências e unidades regionais assim como os postos avançados que conferem à ANTAQ uma grande capilaridade alcançando satisfatoriamente todo o setor regulado.

[131] Peticionamento eletrônico via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), possível via remota para qualquer usuário cadastrado.

[132] Também é possível identificar eventuais infrações durante as rotinas de acompanhamentos de informações dos contratos de arrendamentos, tais como acompanhamento das tabelas de preços dos operadores e terminais e monitoramento de investimentos. Além disso, eventuais condutas infracionais podem ser observadas ativamente pelas equipes de fiscalização da ANTAQ em sede de fiscalizações ordinária, extraordinárias ou de ofício.

[133] Recebimento de denúncias e solicitação de apuração de outros órgãos da administração pública tais como o Ministério Público, o CADE, outras Agências Reguladoras, o Ministério da Infraestrutura, entre outros.

[134] Nota Técnica 9/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1079393): *"No caso concreto, verifica-se que a Lei n.º 12.815/2013 ("Lei dos Portos") e o Decreto n.º 8.033/2013 ("Decreto dos Portos") não deixam dúvidas sobre o poder concedente conferido ao Ministério da Infraestrutura para a definição das diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios nas instalações portuárias, aí incluindo a eventual vedação para a participação de determinados agentes econômicos nos leilões. Segundo os Arts. 13 e 84 da Lei 12.529/2011, compete à Superintendência-Geral a adoção de medidas preventivas que conduzam à cessação de prática de agentes econômicos quando houver indício ou fundado receio de que o representado, direta ou indiretamente, cause ou possa causar ao mercado lesão irreparável*

ou de difícil reparação, ou torne ineficaz o resultado final do processo. Observa-se que no presente caso, a medida preventiva proposta mesmo que incidente a três agentes econômicos, ainda que por via indireta, invadiria a competência do Ministério da Infraestrutura e da Antaq. Assim, não se identifica competência do Cade para conceder medida preventiva que interfira nos critérios para a participação de agentes econômicos no leilão da área STS-10."

[135] Nota Técnica 9/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1079393): "No caso concreto, verifica-se que a Lei nº 12.815/2013 ("Lei dos Portos") e o Decreto nº 8.033/2013 ("Decreto dos Portos") não deixam dúvidas sobre o poder concedente conferido ao Ministério da Infraestrutura para a definição das diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios nas instalações portuárias, aí incluindo a eventual vedação para a participação de determinados agentes econômicos nos leilões. Segundo os Arts. 13 e 84 da Lei 12.529/2011, compete à Superintendência-Geral a adoção de medidas preventivas que conduzam à cessação de prática de agentes econômicos quando houver indício ou fundado receio de que o representado, direta ou indiretamente, cause ou possa causar ao mercado lesão irreparável ou de difícil reparação, ou torne ineficaz o resultado final do processo. Observa-se que no presente caso, a medida preventiva proposta mesmo que incidente a três agentes econômicos, ainda que por via indireta, invadiria a competência do Ministério da Infraestrutura e da Antaq. Assim, não se identifica competência do Cade para conceder medida preventiva que interfira nos critérios para a participação de agentes econômicos no leilão da área STS-10."

[136] Segundo as melhores estimativas da SG em pesquisa da sua base de dados própria; dados que serão aprofundados no teste de mercado do IA 08700.003945/2020-50.

[137] CMA atua no DPW Santos e no Tecon Santos, e sua subsidiária Mercosul atua em VSA com a Log-In. Se a Log-In direcionar seus serviços para o BTP Santos, as cargas da Mercosul, caso continue atuando em VSA com a Log-In Por questões de conveniência operacional e/ou econômicas), movem-se juntas. E a CMA, que antes contratava os serviços de feeder majoritariamente nos terminais independentes, pode se ver compelida a alterar seu terminal para o BTP Santos de modo a continuar contratando o serviço de feeder de sua subsidiária Mercosul.

[138] Cosco, Evergreen, PIL e Yangming atuam, no Brasil segundo a melhor informação disponível, exclusivamente por meio de VSA firmado entre si e com a CMA. Se a CMA, no bojo dos VSAs, alterar os serviços para o BTP Santos, a carga das armadoras parceiras movem-se conjuntamente para o mesmo terminal.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Barreto de Souza, Superintendente-Geral**, em 29/06/2022, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Lilian Santos Marques Severino, Coordenadora-Geral**, em 29/06/2022, às 12:14, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Patricia Alessandra Morita Sakowski, Superintendente-Adjunta**, em 29/06/2022, às 12:19, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Beatriz Pierri, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental**, em 29/06/2022, às 14:22, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site sei.cade.gov.br/autentica, informando o código verificador **1080827** e o código CRC **6E37AB22**.



Agência Nacional de Transportes Aquaviários
Secretaria Especial de Estudos e Projetos - SEEP

RELATÓRIO TÉCNICO Nº 1/2023/SEEP

Assunto: Relatório Final do Grupo de Trabalho – GT foi instituído por meio da Ordem de Serviço nº 14/2023/DG (SEI nº 1915388).

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. O presente Grupo de Trabalho – GT foi instituído por meio da Ordem de Serviço nº 14/2023/DG (SEI nº 1915388) para análise e elaboração de estudo concorrencial do projeto de leilão para o Porto de Itajaí, pautado em análises técnicas atualizadas que avaliem a participação no certame de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários.
2. O Porto Organizado de Itajaí é um porto público, cuja administração atualmente é realizada pela Superintendência do Porto de Itajaí (SPI), autarquia municipal instituída por meio da Lei nº 3.513, de 6 de junho de 2000. O Porto localiza-se na margem direita do Rio Itajaí-Açu, a aproximadamente 3,2 km de sua foz.
3. A concessão do Porto de Itajaí obteve indicação favorável do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – CPPI pela qualificação dos estudos de sua desestatização junto ao então Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, conforme Resolução nº 121 do CPPI, de 10 de junho de 2020, ratificada pelo Decreto nº 10.484, de 10 de setembro de 2020.
4. Em sua concepção mais recente, o projeto prevê a concessão única do canal de acesso e do terminal de contêineres por um prazo de 35 anos, permitindo ao concessionário a exploração direta do porto.
5. O concessionário deverá realizar investimentos estimados em R\$ 2,8 bilhões, dentre os quais destacam-se as obras para recebimento de navios de 400 metros de comprimento, ampliação de 90% da área de pátio e ampliação da capacidade operacional para 1,2 milhão TEU por ano.
6. Com o avanço na elaboração dos estudos os documentos relacionados ao processo de desestatização do Porto de Itajaí foram enviados pelo Poder Concedente à ANTAQ e submetidos à Audiência Pública nº 05/2022, realizada entre os dias 24/02/2022 e 10/04/2022.
7. Por meio da Deliberação-DG nº 93 (SEI nº 1656416), de 28/06/2022, a Diretoria da ANTAQ aprovou a análise das contribuições da Audiência Pública com algumas ressalvas, dentre as quais, a determinação de revisão da análise concorrencial do empreendimento em seção específica do EVTEA de forma a aumentar a sua completude e robustez técnica.
8. Em atendimento, a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários – SNPTA apresentou a Seção B1 – Estudos de Mercado – Análise Concorrencial, elaborada pela EPL com base no Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (“Guia AIC- TP”).
9. Em linhas gerais, a análise de sobreposições horizontais indicou que a competição existente entre as empresas do Mercado Relevante na atualidade e no longo prazo tornam improvável o exercício do poder de mercado dos grupos econômicos incumbentes. Adicionalmente, todos os terminais portuários do Mercado Relevante já são verticalizados a armadores.
10. Com isso, a EPL concluiu que a concessão não suscita preocupações concorrenciais, à luz da Lei nº 12.529/2011 e das demais referências do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. Dessa forma, não seria cabível a restrição ou vedação à participação de agentes econômicos individuais na licitação, pela perspectiva do ambiente concorrencial após a outorga.
11. Pelo lado da competição no leilão, contudo, foram vislumbrados riscos de arrefecimento da competição no certame por eventual formação de consórcio entre grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no Mercado Relevante de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, ou seja, grupos Maersk e MSC.

12. A documentação revisada foi aprovada pela Diretoria da ANTAQ por meio da Deliberação-DG nº 110, de 01/08/2022 (SEI nº 1683627). Em sequência a SNPTA encaminhou o processo à análise do Tribunal de Contas da União em cumprimento à Instrução Normativa nº 81/2018 da Corte de Contas.

13. De acordo com o relatório da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária do Tribunal de Contas da União (SeinfraPortoFerrovia), a equipe técnica do TCU apresentou discordâncias em relação à conclusão da Seção B1, por entender que a concessão do Porto de Itajaí é uma janela de oportunidade para induzir a melhora do ambiente concorrencial, pois permite a utilização do certame para que a concentração do mercado relevante no ambiente pós-outorga situe-se em patamar de maior aderência aos limites legais e com o estipulado na Comissão Europeia:

Conclui-se, do exposto nos parágrafos acima, que a operação sob análise, em caso de vitória dos Grupos Maersk ou MSC, apresenta HHI acima de 2.500 pontos, e envolve variação do índice maior que 200 pontos ($\Delta HHI > 200$), portanto, sua autorização tem que estar munida por evidências persuasivas em sentido contrário. Vale observar que o mercado em questão já se encontra extremamente concentrado, portanto, a vitória de um novo entrante, sob a ótica de sobreposições horizontais e verticais, é benéfica ao ambiente concorrencial.

O benefício gerado pode ser mensurado, dada a redução de 1645 pontos do HHI. Ainda, o ingresso de um novo player traz a participação de mercado a níveis mais próximos da legislação brasileira (20%) e do patamar (40%) estabelecido pela Comissão Europeia.

14. Entre os pontos de discordância, a SeinfraPortoFerrovia contesta a utilização das conclusões decorrentes do Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81, a respeito da aquisição da Hamburg Sud - HSDG pelo Grupo Maersk. Em que pese a referida decisão ter permitido expressiva concentração de mercado, a equipe técnica do TCU aponta as seguintes diferenças entre as análises:

- I - a análise do CADE partiu da premissa que Portonave não atuava verticalizada no mercado, pois naquele momento a MSC detinha volume disponível (não cativo) de 70-80% de sua capacidade instalada;
- II - existia muita capacidade ociosa no mercado relevante considerado em 2017; e
- III - a notória concentração de mercado à montante que vem tomando forma, com crescentes preocupações concorrenciais.

15. Especificamente sobre a capacidade ociosa, a SeinfraPortoFerrovia argumenta que a oferta de capacidade instalada por Itapoá será determinante para mitigar eventuais condutas anticompetitivas. Por se tratar de um terminal controlado pela Maersk, considera que as projeções expressivas de aumento da capacidade do referido terminal previstas pela EPL possuem risco intrínseco caso as estimativas de investimento não se confirmem no futuro.

16. Após ponderação acerca dos argumentos apresentados pela ANTAQ e pelo Poder Concedente, a SeinfraPortoFerrovia concordou que as preocupações acerca dos impactos tomam relevo diante da complexidade da dinâmica concorrencial que vem se formando no Mercado Relevante em análise.

17. Nesse sentido, modificou a proposta inicial de recomendação de vedação à participação de agentes no leilão, na linha anteriormente sugerida pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), pela recomendação de que seja avaliada a conveniência e oportunidade de instituir no modelo licitatório mecanismos de incentivos a entrada de novas empresas no mercado.

18. Adicionalmente, manifestou posicionamento no sentido de não ser possível concluir pela existência de rivalidade efetiva histórica no mercado relevante em questão, divergindo da posição defendida na Seção B1 do EVTEA. Por esse motivo, a equipe técnica do TCU propôs recomendação para que seja avaliada a conveniência e oportunidade de incluir cláusulas, no contrato de Concessão do Porto Organizado de Itajaí, com ferramentas efetivas de identificação e combate a condutas anticompetitivas e ao abuso de poder econômico, dentre as quais seriam exemplos:

- obrigatoriedade do envio Antaq dos dados relativos aos custos dispendidos na prestação dos serviços não sujeitos ao teto tarifário; e
- transferência do ônus da prova em relação à razoabilidade das cobranças ao concessionário, nos casos em que a agência reguladora entenda que os indícios de abuso estão presentes.

19. Ratificando o entendimento da SeinfraPortoFerrovia, o Ministro Relator apresentou em seu voto o entendimento de que o CADE permitiu a união entre APM Terminals Itajaí e TUP Itapoá por entender que esses dois terminais rivalizavam com o TUP Portonave, o que impediria o exercício de poder de mercado pela Maersk. Entretanto, a eventual união entre o Porto de Itajaí e o TUP Portonave resultará em aprofundamento significativamente maior do serviço de movimentação de contêineres do que a vislumbrada pelo Cade em 2017.

20. Além disso, o Ministro Relator demonstrou preocupação com a formação da 2M Alliance em 2017 pelos grupos Maersk e MSC, que tem sido objeto de denúncias pela Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP) junto

ao Cade por priorizarem os terminais portuários por elas controlados, em detrimento de portos mais próximos da origem e destino da carga transportada, obrigando os terminais independentes a aceitarem condições desfavoráveis.

21. Nessa linha, considerou insuficientes as recomendações propostas pela SeinfraPortoFerrovia, ainda que concorde que o impedimento à participação dos grupos verticalizados deva ser medida excepcional:

O impedimento à participação desses proeminentes grupos econômicos há de ser medida excepcional, porquanto mitiga a disputa pela concessão, com possíveis efeitos adversos sobre o valor de outorga. E dada a expertise, conexões e capacidade financeira dos dois grupos armadores, a restrição também poderia, em tese, prejudicar a eficiência e competitividade do empreendimento portuário. Isso somente se justificaria na hipótese de risco comprovado ao ambiente concorrencial pós-outorga, cujo exame constitui métier do Cade.

22. Diante do exposto, o Ministro consignou em seu voto as seguintes contribuições ao processo que foram aprovadas pelo Plenário do TCU:

22.1. Em relação ao aspecto concorrencial, o Acórdão nº 245/2023-TCU-Plenário trouxe como determinação ao Poder Concedente e à ANTAQ a necessidade de revisão do estudo concorrencial pautado em análises técnicas atualizadas:

9.2. **determinar**, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, c/c art. 6º, §2º, da Resolução-TCU 315/2020:

9.2.1. ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que:

9.2.1.3. antes da publicação do Edital, elaborem estudo concorrencial pautado em análises técnicas atualizadas e, com base nele, se necessário, proceda os devidos ajustes na modelagem da concessão, em observância aos arts. 173, § 4º, da Constituição Federal de 1988; 36, inciso II e § 2º, da Lei 12.529/2011; 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, e 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001;

23. Além da determinação acima, o plenário da Corte de Contas decidiu recomendar que seja avaliada a conveniência e oportunidade de inserção de cláusulas para identificação e combate a condutas anticompetitivas bem como de condicionar a participação de grupos econômicos verticalizados à análise e manifestação favorável do Cade, preferencialmente levando em conta as metodologias propostas pelo Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP):

9.3. **recomendar**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

9.3.1. ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que:

9.3.1.1. antes da publicação do Edital, avalie a conveniência e oportunidade de incluir cláusulas, no contrato de Concessão do Porto Organizado de Itajaí, com ferramentas efetivas de identificação e combate a condutas anticompetitivas e ao abuso de poder econômico;

9.3.1.2. antes da publicação do Edital, avalie a conveniência e oportunidade de condicionar a participação de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres, ainda que somente em etapa preliminar do certame, à análise e manifestação favorável do Cade, preferencialmente levando em conta as metodologias propostas pelo Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP);

24. E outras recomendações que foram direcionados ao poder concedente, mas que serão matéria do presente relatório para subsidiar a decisão da pasta ministerial, quais sejam:

9.3.2. ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) que:

9.3.2.1. antes da publicação do Edital, avalie a conveniência e oportunidade de instituir no modelo licitatório mecanismos de incentivos a entrada de novas empresas no mercado;

...

9.3.2.3. promova o monitoramento da oferta de serviços do Mercado Relevante, de forma a antecipar, com a devida antecedência, a necessidade da adoção de políticas públicas de fomento da expansão da capacidade instalada;

25. Pois bem, o estudo concorrencial objeto deste relatório está dividido em 4 (quatro) etapas sendo: (a) definição de mercado relevante (MR); (b) análise do mercado relevante até o passado recente; (c) simulação de cenários pós-leilão; e (d) conclusões.

2. DEFINIÇÃO DO MERCADO RELEVANTE

2.1. Considerações Iniciais

26. O mercado relevante (MR) é um conceito utilizado para delimitar a extensão de um mercado específico que está sujeito a uma análise de concorrência. A definição de mercado relevante é fundamental para verificar se

determinada empresa ou grupo de empresas possui poder de mercado significativo, ou como dissemos na análise antitruste, se há presunção de dominância em um mercado.

27. O MR é definido em termos de produto e geografia. Em relação ao produto, o MR abrange todos os produtos ou serviços que são considerados substitutos próximos entre si pelos consumidores. Em outras palavras, são produtos que podem ser facilmente substituídos uns pelos outros pelos consumidores, devido às suas características semelhantes e ao mesmo propósito. Por exemplo, o mercado relevante para refrigerantes pode incluir todas as marcas de refrigerantes, pois são considerados substitutos próximos pelos consumidores.

28. Fala-se de MR geográfico quando uma determinada área na qual empresas atuam na oferta e demanda dos produtos ou serviços, em condições de concorrência suficientemente homogêneas e claramente distinguíveis em suas diferenças das áreas vizinhas. O uso da expressão *mercado geográfico* costuma apropriar-se dos conceitos de limite nacional, regional, municipal e, em vista da participação externa, internacional. A noção tem a ver com a capacidade de oferta de produto e serviços dentro de um espaço e seu alcance pelo consumidor.

29. Nessa esteira, a análise do mercado relevante não se limita à observação do nível de competitividade entre as empresas concorrentes, mas do seu reflexo para a estrutura das relações econômicas em geral em termos de eventuais alterações futuras^[1].

30. Ou seja, na definição de MR, parte-se do modo como se *comportariam* os agentes em relação aos produtos (bens e serviços), das suas relações reais de oferta e demanda em um espaço dado, para preocupar-se preponderantemente com suas possibilidades de desempenho no decorrer de um período. Tem, por isso, o sentido mais próximo da elaboração de uma hipótese que permita avaliar que tipo de poder de mercado poderia ser exercido para certos agentes em correlação, tendo em vista a eventual qualificação desse exercício como um possível abuso de poder econômico.

31. A necessidade/demanda relativa a um produto e sua eventual substitutibilidade costumam ser identificadas concreta e abstratamente. A identificação concreta significa um esclarecimento fático dos comportamentos. A abstrata tem a ver com o prognóstico normativo. Na avaliação ambos se correlacionam. Na correlação, porém, o prognóstico é decisivo e depende de uma série de critérios com base nos quais serão fixadas caracteres comuns e diferenças dos produtos.

2.2. MR no setor portuário

32. No setor portuário temos algumas metodologias para definição de MR. Para a dimensão produto, há uma segmentação primária dos serviços portuários de acordo com os perfis de carga transportados, quais sejam: granel sólido, granel líquido e gasoso, carga geral e carga containerizada, a qual é objeto desta análise. Alguns MRs são precisados ser subdivididos para uma melhor representação, a exemplo dos granéis sólidos, que podem ser segmentados em mercadorias, tais como: minérios e grãos.

33. Com relação às cargas containerizadas, jurisprudências do CADE apontam a existência de dois mercados relevantes distintos: movimentação de carga containerizada e armazenagem de carga containerizada^[2]. Já para EPL no Guia AIC-TP não há separação desses dois mercados^[3].

34. Para a dimensão geográfica, historicamente, a Agência Antitruste tem adotado a prática de considerar os terminais portuários localizados no mesmo porto como o mercado relevante geográfico (CADE, 2017, p. 37-38).

35. Nas análises do CADE no Complexo do Porto de Itajaí, esse conceito se mantém, mas em alguns casos foi admitido um MR maior que o complexo, se alongando pelo estado de Santa Catarina^[4].

36. O Guia da EPL trouxe as seguintes metodologias para definição do MR: "(i) distribuição e sobreposição de escalas marítimas entre portos – exclusivo para segmento de mercado de terminais de contêineres; (ii) Teste do Monopolista Hipotético ("TMH"), tendo por referência os custos logísticos totais do embarcador; e (iii) avaliação da contestabilidade da região de influência."^[5]

37. Olhando agora o benchmark internacional, verifica-se que dimensão geográfica em casos europeus vai além do complexo portuário.

38. Na análise da aquisição do terminal da APM TERMINALS, no Porto de Roterdã pela HUTCHISON PORT HOLDINGS, a agência reguladora holandesa definiu que o mercado relevante não se restringia apenas ao Porto de Roterdã, mas a região desde Le Havre a Hamburgo^[6].

39. Ainda nos Países Baixos, há o caso no poder judiciário, onde a empresa ECT moveu ação em desfavor do porto de Roterdã após a concessão de um contrato de concessão/arrendamento de terras com um consórcio da DP World e várias companhias marítimas. No julgamento, o tribunal holandês decidiu que o mercado relevante para análise concorrencial não era apenas o porto de Roterdã, mas inclui outros portos também na faixa Hamburgo (Alemanha) e Le Havre (França).

40. Pois bem, a dimensão geográfica pode, certas vezes, se confundir com uma terminologia típica do setor, a hinterlândia.

41. Cada porto tem a sua hinterlândia (principal, ou primária), que é a zona de influência econômica para a terra. Entre as hinterlândias de cada porto, há uma margem de competição, um espaço territorial em terra em que os portos disputam a influência. Além disso, é raro, mas, diversas hinterlândias poderiam se sobrepor, eventualmente, especialmente se um porto está situado no mesmo Complexo Portuário que o outro - mesmo assim com variações. Dois portos, com hinterlândias distintas, podem capturar interesses de zonas territoriais externas e descontínuas da zona de influência principal, e disputarem esses portos externos em comum. O mesmo conceito não ocorre em relação à forelândia, que é a zona de influência do porto para o mar - vários portos podem ter a mesma forelândia, ou seja, um porto alvo.

42. Adicionalmente, as relações comerciais dentro do mercado de transporte aquaviário de contêineres possuem dinâmica complexa, especialmente do ponto de vista e da ótica da demanda. Nessa dinâmica, as relações entre armadores e operadores portuários são reguladas por contrato, com prazo determinado ou não ou, ainda, admitindo sucessivas renovações, dificultando uma mudança imediata de porto por parte de um armador em função de uma oferta de preço menor por operadores portuários concorrentes. Conseqüentemente, a substituição de um terminal por outro não é questão simples e rápida que se define meramente pelo *capacity share*.

43. A noção de mercado relevante está em direta dependência da atividade das partes que atuam no mercado. Exige uma "bilateralização" das relações: as posições, embora principiemos a partir de índices que demonstrem a potencialidade das ações positivas ou negativas de uma empresa (participação no mercado), terminam por ser inferidas e afetadas pelo comportamento de consumidores também.

44. Pois, no controle concorrencial, a delimitação geográfica desempenha sim um expressivo fator para a operacionalidade da noção de mercado relevante. A ideia de território para definir um espaço é importante, mas a noção de alcance é, na maioria das vezes, mais adequada. Daí a utilização de raio de ação para estabelecer pontos a que chegam as ofertas e a capacidade de concorrer. Na delimitação do mercado pelo produto, doutro lado, a regra é considerar como pertencentes a um mercado os produtos (ou serviços) que, do ponto de vista do consumidor, sejam vistos como substituíveis conforme suas qualidades, suas finalidades de uso e seu preço. A isso se acrescentam as características específicas de produção e da demanda, as quais conferem ao produto uma propriedade peculiar tendo em vista suas finalidades. Conseqüência disso, que os terminais de contêineres podem não ter posições de mercado dominantes, mesmo quando são os únicos em um porto, dependendo da extensão da concorrência interportuária, em outras palavras a contestabilidade do terminal depende de quanto a sua hinterlândia é cativa.

45. Nesse mesmo sentido aponta o professor Jean-Paul Rodrigue^[2], que na sua obra, divide os espaços de competição entre terminais em hinterlândia e margem de competição. Essa última é definida como uma área onde o terminal pode competir com o outro. Segundo ainda o professor, a competitividade passa a ser uma diferença entre acessibilidade, custos, qualidade e confiabilidade do serviço. A figura a seguir, extraída da obra do professor Jean-Paul Rodrigue mostra a competição entre dois terminais, onde podemos verificar a interseção de hinterlândias dos terminais e um exemplo de captura parcial da hinterlândia do terminal B pelo terminal A, como apontado acima, a hinterlândia não é cativa.

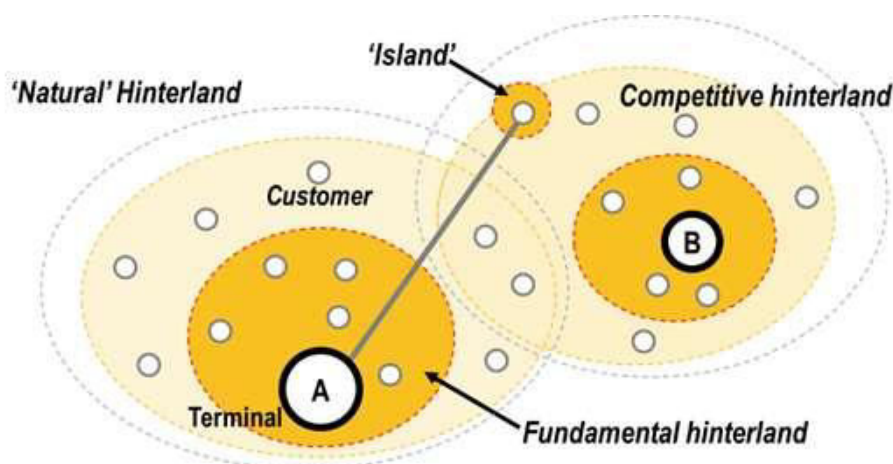


Figura 1. Hinterlândia de terminais de transportes.

46. Assim, vemos que a concorrência no mercado de serviços portuários se dá no âmbito de um porto – concorrência intraporto – mediante a oferta de serviços por diferentes agentes do mercado estabelecidos na área do mesmo porto ou em área adjacente (retroporto); ou entre diferentes portos, no caso da infraestrutura portuária, que possam se colocar como alternativas igualmente viáveis para a empresa que deseja transportar suas mercadorias em navios – concorrência interporto.

47. Além disso, entre as hinterlândias de cada porto, há uma margem de competição, um espaço territorial em terra em que os portos disputam a influência. As diversas hinterlândias podem se sobrepor, eventualmente, especialmente se um porto está situado no mesmo Complexo Portuário que o outro - mesmo assim com variações. Dois portos, com hinterlândias distintas, podem capturar interesses de zonas territoriais externas e descontínuas da zona de influência principal, e disputarem esses portos externos em comum.

48. Nessa esteira, pedimos vênias para discordar do Guia AIC-TP quando afirma que o TMH não é o teste mais adequado para a definição do MR portuário. Na nossa opinião, a sensibilidade do TMH ao testar a elasticidade da demanda do ativo portuário ao preço, verifica um dos principais temores da regulação que é a empresa conseguir praticar um preço não ótimo, usando o seu poder de mercado.

49. Em outras palavras, o TMH leva em consideração a capacidade dos concorrentes e dos consumidores de reagir a mudanças nas condições de mercado impostas pela empresa em questão. Se houver poucas alternativas competitivas ou se os consumidores tiverem dificuldade em mudar para outros fornecedores, o poder de mercado da empresa pode ser maior, ou seja, a hinterlândia do porto é cativa.

50. Fatos como o algodão baiano^[8], citado pelo Guia AIC-TP acontecem não só no setor portuário, mas em todos os outros setores da economia.

51. Existem várias razões pelas quais um consumidor pode optar por escolher o melhor produto, independentemente do preço. Embora o preço seja um fator importante para muitas pessoas, há outros aspectos que podem influenciar a decisão de compra. Aqui estão algumas razões pelas quais alguém pode escolher o melhor produto, mesmo que seja mais caro: qualidade, valor a longo prazo, recursos adicionais e confiança na marca. Mas não há dúvidas que o consumidor é mais sensível ao preço do produto. Um exemplo simples: a marca de sabão em pó, campeã de vendas, tem o preço mais alto nas gôndolas dos mercados, mas seu limite de preço é aquele que não incentiva o consumidor a experimentar a segunda mais vendida.

52. Como defende a teoria da utilidade, os consumidores são racionais e buscam maximizar sua utilidade total sujeita a restrições de renda. Ou seja, eles tentam obter a maior satisfação possível com os recursos limitados de que dispõem. Isso implica que os consumidores tomam decisões de consumo com base nas relações de preço e nas utilidades marginais dos bens.

53. No fim do dia, o preço é o atributo principal que um consumidor verifica nos produtos e serviços.

54. Importante ressaltar que essas alegações não desabonam em nada o excelente Guia AIC-TP. A economia não é uma ciência exata como a matemática e a física, e cada analista pode ter as suas opiniões sobre as metodologias e escolher a sua preferida. O importante é que essa preferência, como é o caso do Guia e deste estudo, esteja calcada em bibliografias especializadas e métodos consagrados e sólidos.

55. O TMH realizado neste estudo faz avaliação do impacto da variação de custos no comportamento do fluxo logístico aplicado ao mercado de contêineres. Lança-se mão, para tanto, do Modelo de Planejamento de Transportes 4 Etapas, com a utilização do *software PTV Visum*, que é amplamente utilizado, em âmbito internacional, em macrossimulações para a projeção de demanda.

56. O objetivo é avaliar, em diferentes cenários, o comportamento da demanda de cargas containerizadas frente a alterações nos custos logísticos percebidos pelos embarcadores de carga, ou seja, pelas empresas que contratam serviços de transporte para a movimentação de sua carga. Assim, a simulação é organizada nas respectivas seções listadas a seguir, que acabam por demonstrar a competitividade do mercado analisado:

- Apresentação do Modelo 4 Etapas;
- Definição das cargas analisadas;
- Coleta e modelagem dos dados;
- Aplicação e resultados da macrossimulação; e
- Considerações finais.

2.2.1. Apresentação do Modelo 4 Etapas

57. A concorrência no planejamento setorial portuário brasileiro é avaliada sob a ótica da previsão de demanda, que, conforme indica o Relatório de Metodologias do Plano Nacional de Logística Portuária – PNL, tem como objetivo conhecer a projeção estimada para cada cluster portuário. A metodologia adotada para tanto é o Modelo 4 Etapas, esquematizada na Figura 2.



Figura 2. Modelo 4 Etapas de previsão de demanda aplicado ao PNL.

Fonte: Brasil (2015).

58. De forma resumida, os objetivos de cada etapa são:

- Geração: definição das zonas de tráfego geradoras e as atratoras de viagens;
- Distribuição: definição dos pares de origem e destino (O/D), com base na matriz de distribuição atual, projetando-se para o horizonte estudado;
- Divisão: separação dos pares O/D entre os modos de transporte disponíveis, levando-se em consideração as malhas rodoviária, ferroviária e hidroviária disponíveis atualmente e projetadas para o horizonte estudado; e
- Alocação: definição de rotas, com base no menor custo logístico e na definição de clusters portuários.

59. A projeção do PNL, portanto, é realizada sob o ponto de vista estratégico, e implica basicamente na projeção dos volumes de movimentação de cada grupo de produtos para o horizonte de planejamento – conforme modelo econométrico que considera o histórico e variáveis explicativas, como o PIB doméstico (microrregião), taxa de câmbio real, preço das commodities e o PIB do país de destino, além de fatores de correção – e alocação desses volumes para os clusters portuários definidos no âmbito do próprio documento.

60. No caso em tela, não se busca realizar a projeção dos volumes de carga para o futuro, e sim a alocação da carga conforme diferentes cenários de custos logísticos. Logo, a definição das referidas variáveis macroeconômicas não se faz necessária para esta finalidade.

61. No que diz respeito à geração e distribuição das viagens, utilizou-se a base de dados do COMEX STAT de 2022, ferramenta disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), para determinar os continentes de origem e os municípios de destino de três cargas importadas no Brasil através de contêineres e o caminho inverso para também três cargas exportadas. Com base nessa definição de zonas, calcularam-se os custos relacionados ao frete marítimo das cargas, conforme será demonstrado na sequência deste documento.

62. A divisão modal foi realizada utilizando-se o ferramental interno do software PTV Visum, considerando-se os custos inerentes ao transporte da carga a partir das características das malhas disponíveis para cada fluxo e nas curvas de custos determinadas pela Infra S.A. Esta etapa, na aplicação do método, ocorre concomitantemente à etapa de alocação de demanda, sendo considerada uma componente do custo global de cada fluxo.

63. A alocação da demanda, última etapa do presente estudo, foi realizada considerando-se o frete marítimo, custos portuários e frete terrestre (considerando a divisão modal) inerentes a cada rota. Para tanto, utilizou-se o método de minimização de custos, em detrimento de outros métodos como o “tudo ou nada”, alocando-se quantidade de carga inversamente proporcional aos custos de cada alternativa modelada, observando-se também a capacidade máxima de cada subsistema, através de um modelo estocástico.

64. A partir da parametrização da rede de transportes analisada e dos custos envolvidos, realizou-se a calibração do modelo, utilizando-se como parâmetro o cenário observado em 2022. Após tal calibração, determinaram-se os cenários alternativos, que correspondem a uma combinação de simulação, em que se variam os custos portuários no Complexo Portuário de Itajaí para valores até 20% mais caros do que os atuais, assim como para valores correspondentes aos atuais, trazendo então uma variação relativa de 0% para mais e 20% para menos. Importante ressaltar que metodologicamente o TMH é realizado com aumento de até 10% das empresas concorrentes.

2.2.2. Definição das Cargas Analisadas

65. Para determinar os custos referentes às operações e, conseqüentemente, realizar as análises, é necessária a definição de cargas específicas a serem simuladas, uma vez que o valor das mercadorias e as zonas de origem e destino impactam a avaliação. Não é possível utilizar nas simulações o contêiner, pois como é cediço, o mesmo não é carga e não se encontra na base de dados do Comex Stat.

66. Então, nesse caso a solução é utilizar as cargas movimentadas dentro do contêiner, conforme base de dados da ANTAQ. Foram selecionadas três cargas na exportação e três cargas na importação que representam 50% de tudo que foi movimentado no Complexo Itajaí em 2022. Foram escolhidas as duas cargas mais movimentadas na

exportação e duas cargas mais movimentadas na importação e mais duas cargas, uma na exportação e outra na importação que estão entre as dez primeiras mais movimentadas em um universo de 1056 diferentes cargas.

67. Acredita-se que o percentual de 50% das cargas estudadas seja o suficiente para extrapolar o comportamento dos agentes com o aumento de preços no porto de Itajaí. A quantidade de carga é bastante pulverizada a ponto da próxima carga a ser simulada na ordem de quantidade de movimentação seria o SH4 6907 – Ladrilhos e placas (lajes) com somente 2,57% de participação na movimentação no Complexo.

68. Por fim, as cargas escolhidas foram:

- SH4 – 0207 (exportação): Carnes e miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas, das aves da posição 0105;
- SH4 - 44XX - Madeira, carvão vegetal e obras de madeira (Exceto SH4 - 4401 e SH4 - 4403, que são produtos exportados a granel);
- SH4 – 41XX – Couros e peles preparados;
- SH4 – 85XX (importação): díodos, transistores e dispositivos semelhantes com semicondutores; dispositivos fotossensíveis semicondutores, incluídas as células fotovoltaicas, mesmo montadas em módulos ou em painéis; díodos emissores de luz; cristais piezoelétricos montados;
- SH4 – 84XX – Máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos; e
- SH4 – 39XX – Plástico e suas obras.

2.2.3. Coleta e Modelagem de Dados

69. Os dados utilizados na simulação foram coletados juntos às bases de dados públicas do já citado Comex Stat, do Estatístico Aquaviário da ANTAQ (para a determinação do volume em toneladas por contêiner, para cada carga) e das tabelas de serviços dos terminais que operam em cada um dos portos analisados, bem como bases de dados próprias relacionadas aos valores praticados de frete e *Terminal Handling Charge* (THC).

70. A seguir são demonstradas as compilações dos valores cheios das tabelas de preços divulgadas publicamente pelos *players* de maior market share dentro de cada porto. Considerou-se a remoção do Terminal Marítimo para Terminais Retroportuários Alfandegados (TRAs), considerando-se os custos envolvidos para a remoção e o custo de armazenagem dos TRAs, uma vez que, nesses casos, existe grande competição pela armazenagem de importação e uma parcela considerável é redestinada para estes recintos retroportuários.

71. A compilação, por carga, uma para importação e outra para exportação, dos custos portuários e marítimos de duas cargas é apresentada nas tabelas que seguem, com os valores sendo apresentados em dólares. A distinção por carga ocorre pois há diferenças especialmente na armazenagem de importação.

72. Cabe ressaltar que foram levantados os custos para as seis cargas analisadas mais aqui serão demonstradas somente de duas.

Tabela 1. Custos em dólares para cada box – SH4 85XX (importação)

Item	Santos	Itapoá	Paranaguá	Itajaí	Rio de Janeiro	Itaguaí	Rio Grande
AFRMM	129,45	123,79	130,41	125,84	123,41	123,41	129,63
THC	209,11	138,26	221,05	163,97	133,60	133,60	211,34
Scanner	155,16	73,89	180,81	188,06	100,33	78,74	103,24
Remoção DTC/DTE	280,40	256,07	0,00	202,43	0,00	0,00	0,00
Armazenagem	585,76	326,35	0,00	878,64	979,06	1.876,63	334,72
Handling Pátio	183,18	165,38	76,50	72,47	102,32	108,03	171,26
Pesagem	61,84	25,91	27,94	24,29	42,74	25,71	22,27
Devolução de Contêiner	25,92	69,03	21,46	24,29	82,45	87,09	37,65
Custos Totais da Movimentação Portuária	1.630,82	1.178,68	658,17	1.679,99	1.563,91	2.433,21	1.010,10
Valor FOB	82.371,00	82.371,00	82.371,00	82.371,00	82.371,00	82.371,00	82.371,00
Valor Frete Marítimo	1.309,07	1.309,07	1.309,07	1.309,07	1.309,07	1.309,07	1.309,07
Valor CIF	83.680,07	83.680,07	83.680,07	83.680,07	83.680,07	83.680,07	83.680,07

Fonte: Elaboração própria com consulta nos *websites* dos terminais.

Tabela 2. Custos em dólares para cada box – SH4 0207 (exportação)

Item	Santos	Itapoá	Paranaguá	Itajaí	Rio de Janeiro	Itaguaí	Rio Grande
AFRMM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
THC	253,04	190,89	265,18	189,07	141,70	141,70	193,32
Scanner	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Remoção DTC/DTE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Armazenagem	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Handling Pátio	183,18	165,38	76,50	72,47	102,32	108,03	171,26
Pesagem	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Devolução de Contêiner	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Custos Totais da Movimentação Portuária	436,21	356,28	341,68	261,54	244,02	249,73	364,57
Valor FOB	53.621,00	53.621,00	53.621,00	53.621,00	53.621,00	53.621,00	53.621,00
Valor Frete Marítimo	5.548,36	5.548,36	5.548,36	5.548,36	5.548,36	5.548,36	5.548,36
Valor CIF	59.169,36	59.169,36	59.169,36	59.169,36	59.169,36	59.169,36	59.169,36

Fonte: Elaboração própria com consulta nos *websites* dos terminais.

73. Os dados relacionados ao frete terrestre até o município de destino, conforme indicado previamente, foram calculados com base nas curvas de frete da Infra S.A., e na disponibilidade e capacidade da malha incluída no *software PTV Visum*.

74. Adicionalmente aos custos médios observados utilizados na modelagem, recentemente e conjuntamente estão ocorrendo impactos negativos relacionados à espera de navios, a exemplo da situação observada no Porto de Santos, podendo ocasionar até perda de cargas. Para contextualização, hoje os portos de contêineres no Brasil atuam com janelas de navios, em que os tempos médios de fundeio ficam em torno de 9 horas, tal como Rio de Janeiro, Itaguaí, Paranaguá, Itajaí e Itapoá.

75. Em Santos esses tempos médios estão em 21 horas, acarretando uma ampliação dos custos pelo tempo que o navio fica parado, assim como podendo gerar algumas decisões de não atracação por parte do armador (*blank sailing*), o que acarreta um custo ainda maior para os embarcadores. Os armadores acabam por tomar essas decisões por questões operacionais e para respeitar as janelas dos terminais próximos dos serviços. Caso a situação de ineficiência persista, os armadores tendem a não operar mais pelo porto, que não atende o nível de serviço desejado.

76. Em termos de valores monetários, estima-se que o prejuízo causado em decorrência do tempo de fundeio (espera) elevado de um navio de contêiner custa em torno de sessenta mil dólares por atraso adicional gerado, e, considerando um lote médio de 1.500 TEUs por navio, pode-se estimar que o custo por TEU é de aproximadamente 200 reais.

2.2.4. Aplicação e Resultados da Macrossimulação

77. Foram realizados os cenários de simulação que permitiram estimar os impactos das alocações de cargas para o Complexo Portuário de Itajaí caso sejam realizadas variações nos preços praticados. Esse resultado é obtido através de complexas simulações logísticas que tendem a refletir a realidade. Na sequência é apresentado mapa que ilustra o resultado da alocação de cargas.

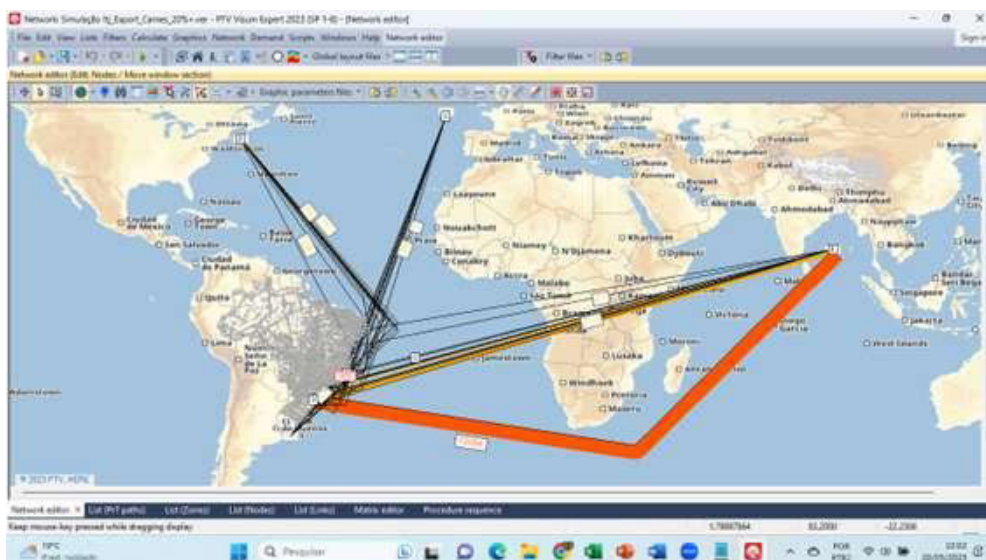


Figura 3. Aplicação do Modelo no Software PTV Visum

Fonte: Print da tela do software PTV Visum durante as simulações realizadas.

78. Com o auxílio da ferramenta computacional, foram realizadas as simulações de cenários com variações dos preços que resultaram nas curvas de demanda. A seguir, como exemplo a curva de demanda da carga SH4-0207 (exportação): Carnes e miudezas comestíveis e SH4-85xx (importação): díodos, transistores e dispositivos semelhantes com semicondutores(...).

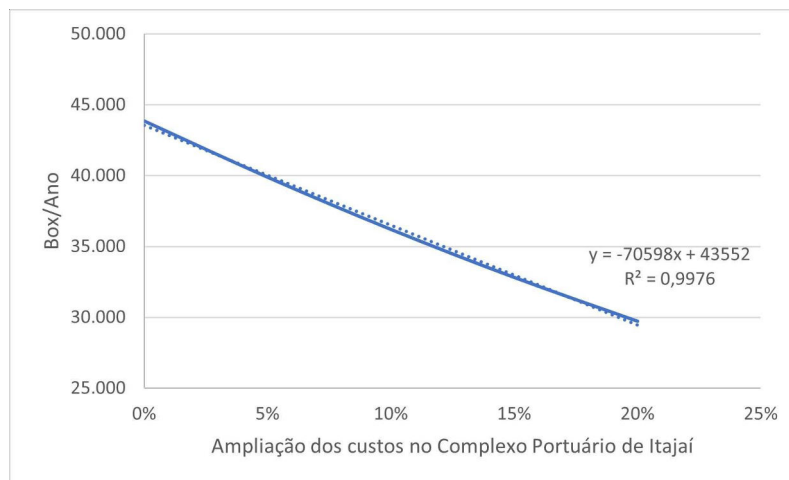


Gráfico 1. Resultados da curva de demanda versus a variação dos custos portuários - Carnes exportação

Fonte: Elaboração própria.

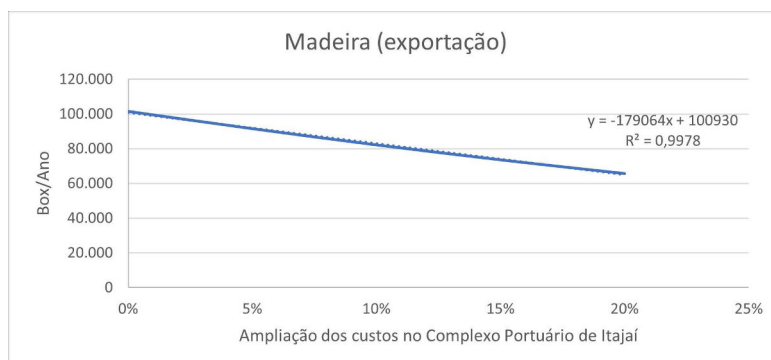


Gráfico 2. Resultados da curva de demanda versus a variação dos custos portuários - Madeira exportação

Fonte: Elaboração própria.

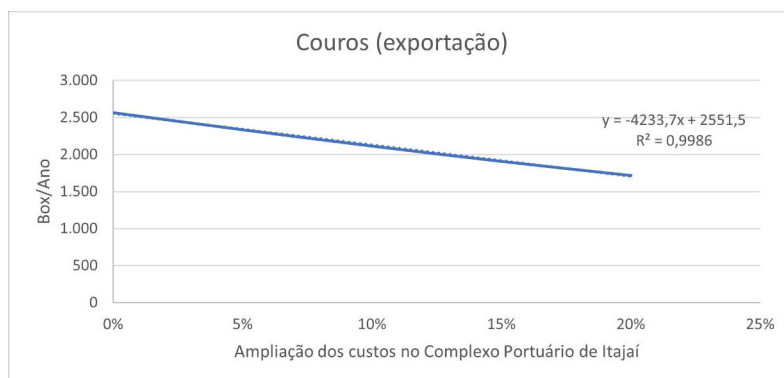


Gráfico 3. Resultados da curva de demanda versus a variação dos custos portuários - Couro exportação

Fonte: Elaboração própria.

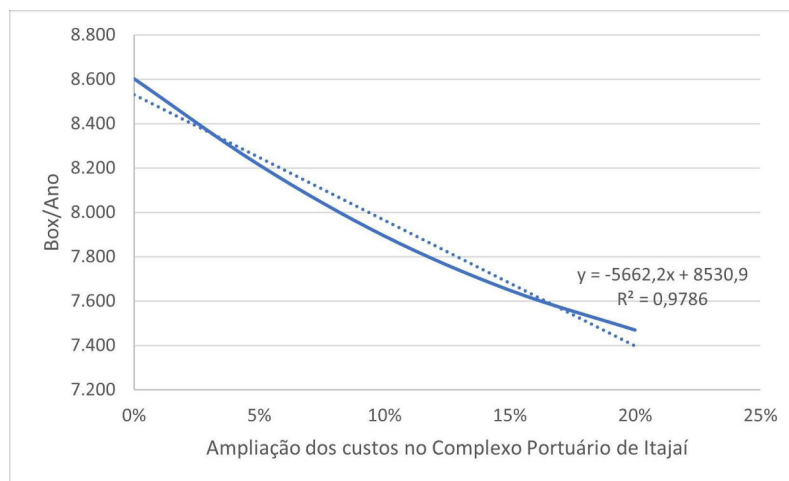


Gráfico 4. Resultados da curva de demanda versus a variação dos custos portuários - Semicondutores importação

Fonte: Elaboração própria.

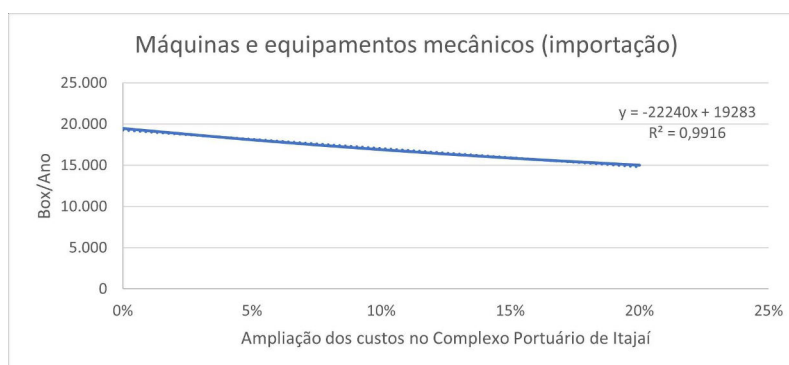


Gráfico 5. Resultados da curva de demanda versus a variação dos custos portuários - Máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos importação

Fonte: Elaboração própria.

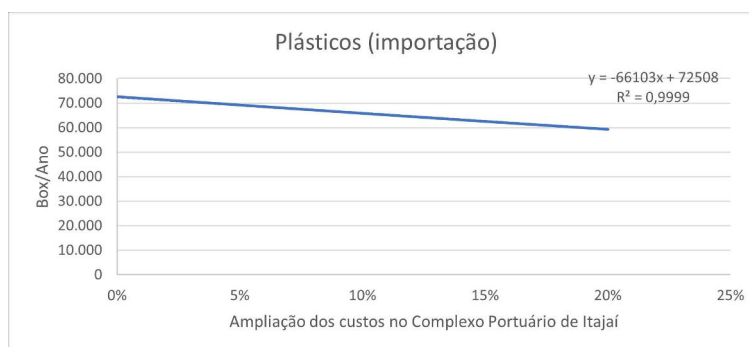


Gráfico 6. Resultados da curva de demanda versus a variação dos custos portuários - Plásticos importação

Fonte: Elaboração própria.

79. A inclinação da curva de demanda mostra que quanto maior são os custos logísticos menor é a demanda alocada, indicando que há uma fatia expressiva de mercado que poderia ser perdida pelo Complexo Portuário de Itajaí, caso os terminais portuários praticassem preços muito elevados.

80. Isso ocorre porque os custos portuários, sendo parte integrante dos custos logísticos, são uma parcela que, caso haja significativa variação, podem impactar na logística global das empresas, fazendo com que elas operem por outros portos menos custosos.

81. diante, as tabelas demonstram os impactos sobre a demanda de cargas alocadas nos portos de contêineres concorrentes, sendo possível observar que a variação dos custos tem efeito significativo. A seguir é apresentado o detalhamento dessa alocação de forma relativa e absoluta.

Tabela 3. Variação absoluta e relativa de cargas entre os principais portos concorrentes (Carnes exportação)

Variação Custos Logísticos Totais por Itajaí	Estimativa em BOX/ano					Estimativa de variação relativa (%)				
	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos
0%	43.841	19.312	72.621	5.646	9.054	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5%	39.881	19.712	76.129	5.695	9.057	-9,0%	2,1%	4,8%	0,9%	0,0%
10%	36.201	20.080	79.391	5.742	9.060	-17,4%	4,0%	9,3%	1,7%	0,1%
15%	32.815	20.416	82.394	5.787	9.062	-25,1%	5,7%	13,5%	2,5%	0,1%
20%	29.724	20.721	85.135	5.829	9.064	-32,2%	7,3%	17,2%	3,2%	0,1%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 4. Variação absoluta e relativa de cargas entre os principais portos concorrentes (Madeira exportação)

Variação Custos Logísticos Totais por Itajaí	Estimativa em BOX/ano					Estimativa de variação relativa (%)				
	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos
0%	101.628	71.856	57.121	8.945	20.985	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5%	91.648	76.904	61.260	9.412	21.310	-9,8%	7,0%	7,2%	5,2%	1,6%
10%	82.310	81.622	65.161	9.834	21.608	-19,0%	13,6%	14,1%	9,9%	3,0%
15%	73.695	85.968	68.783	10.211	21.877	-27,5%	19,6%	20,4%	14,2%	4,3%
20%	65.838	89.922	72.109	10.546	22.120	-35,2%	25,1%	26,2%	17,9%	5,4%

Tabela 5. Variação absoluta e relativa de cargas entre os principais portos concorrentes (Couro exportação)

Variação Custos Logísticos Totais por Itajaí	Estimativa em BOX/ano					Estimativa de variação relativa (%)				
	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos
0%	2.564	4.453	7.481	3.296	11.434	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5%	2.334	4.489	7.662	3.304	11.439	-9,0%	0,8%	2,4%	0,2%	0,0%
10%	2.115	4.523	7.834	3.312	11.444	-17,5%	1,6%	4,7%	0,5%	0,1%
15%	1.909	4.556	7.995	3.321	11.448	-25,6%	2,3%	6,9%	0,8%	0,1%
20%	1.719	4.586	8.142	3.329	11.452	-33,0%	3,0%	8,8%	1,0%	0,2%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6. Variação absoluta e relativa de cargas entre os principais portos concorrentes (Semicondutores importação)

Variação Custos Logísticos Totais por Itajaí	Estimativa em BOX/ano					Estimativa de variação relativa (%)				
	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos
0%	8.602	3.870	10.986	1.212	12.280	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5%	8.213	4.046	11.169	1.212	12.280	-4,5%	4,5%	1,7%	0,0%	0,0%
10%	7.892	4.191	11.320	1.218	12.281	-8,3%	8,3%	3,0%	0,5%	0,0%
15%	7.648	4.302	11.434	1.226	12.320	-11,1%	11,2%	4,1%	1,2%	0,3%
20%	7.469	4.384	11.518	1.236	12.401	-13,2%	13,3%	4,8%	2,0%	1,0%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 7. Variação absoluta e relativa de cargas entre os principais portos concorrentes (Plásticos importação)

Variação Custos Logísticos Totais por Itajaí	Estimativa em BOX/ano					Estimativa de variação relativa (%)				
	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos
0%	72.566	19.153	19.947	9.964	89.743	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5%	69.186	20.651	21.579	10.157	89.799	-4,7%	7,8%	8,2%	1,9%	0,1%
10%	65.832	22.145	23.221	10.326	89.849	-9,3%	15,6%	16,4%	3,6%	0,1%
15%	62.545	23.612	24.849	10.473	89.894	-13,8%	23,3%	24,6%	5,1%	0,2%
20%	59.361	25.034	26.445	10.600	89.933	-18,2%	30,7%	32,6%	6,4%	0,2%

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 8. Variação absoluta e relativa de cargas entre os principais portos concorrentes (Máquinas importação)

Variação Custos Logísticos Totais por Itajaí	Estimativa em BOX/ano					Estimativa de variação relativa (%)				
	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos	Itajaí	Itapoá	Paranaguá	Rio Grande	Santos
0%	19.459	13.605	17.639	6.601	68.636	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
5%	18.078	14.220	18.233	6.766	68.642	-7,1%	4,5%	3,4%	2,5%	0,0%
10%	16.886	14.763	18.736	6.908	68.647	-13,2%	8,5%	6,2%	4,7%	0,0%
15%	15.868	15.237	19.156	7.027	68.652	-18,45	12,0%	8,6%	6,5%	0,0%
20%	15.004	15.650	19.502	7.128	68.656	-22,9%	15,0%	10,5%	8,0%	0,0%

Fonte: Elaboração própria.

82. Avaliando os resultados da alocação de cargas para os cenários simulados para os portos competidores, temos os seguintes impactos entre os portos:

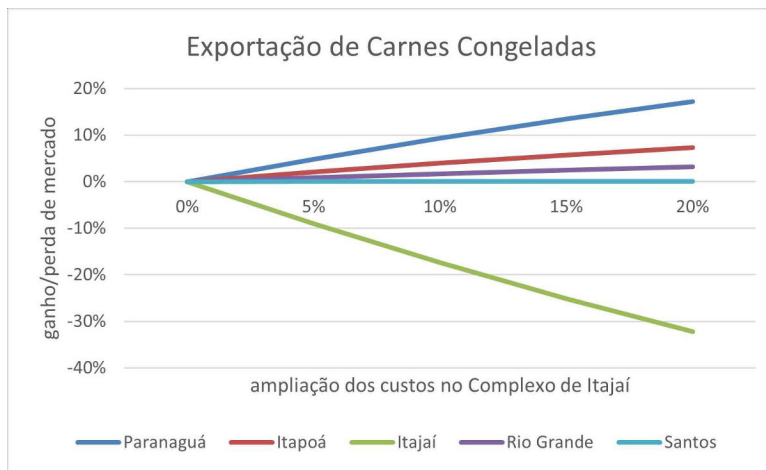


Gráfico 7. Ganhos e Perdas relativas entre os portos de maior concorrência - Carnes exportação
 Fonte: Elaboração própria.

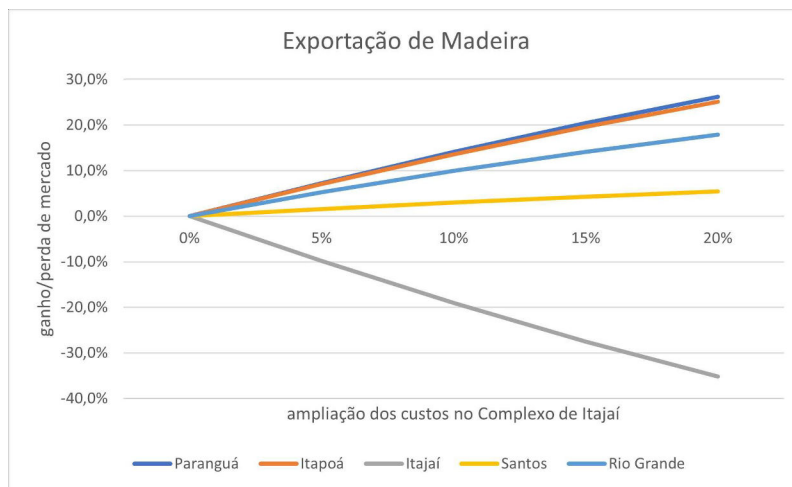


Gráfico 8. Ganhos e Perdas relativas entre os portos de maior concorrência - Madeira exportação
 Fonte: Elaboração própria.

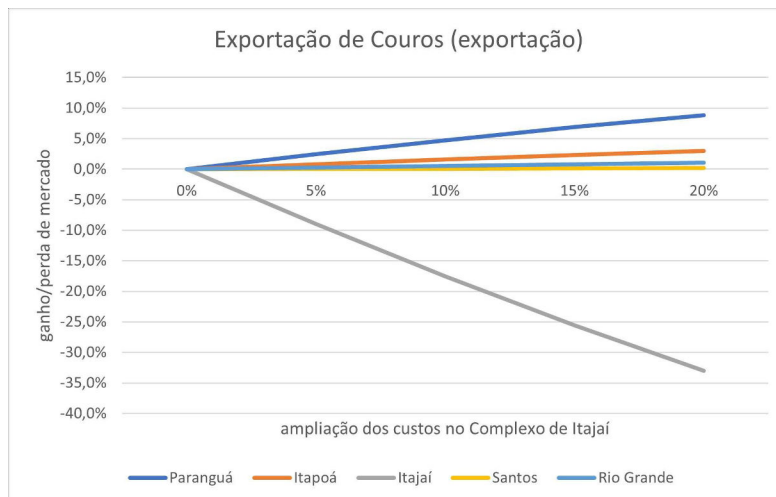


Gráfico 9. Ganhos e Perdas relativas entre os portos de maior concorrência - Couro exportação
 Fonte: Elaboração própria.

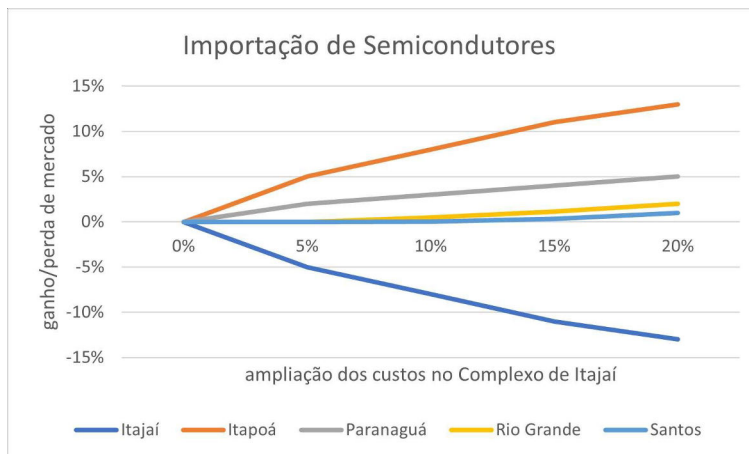


Gráfico 10. Ganhos e Perdas relativas entre os portos de maior concorrência - Semicondutores importação
 Fonte: Elaboração própria.

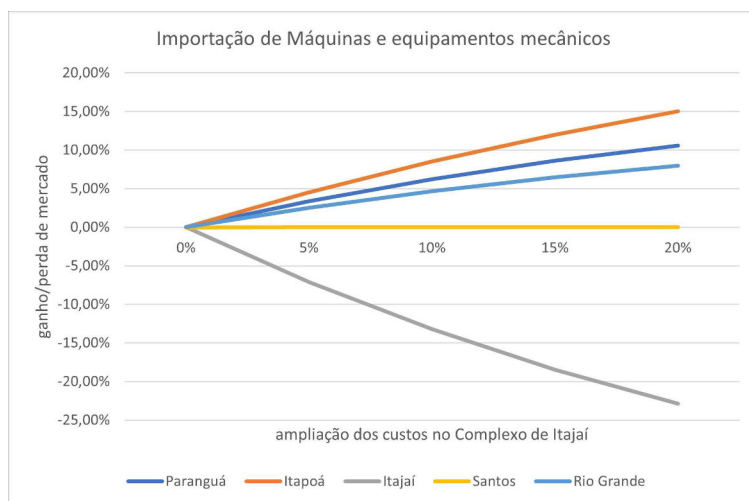


Gráfico 11. Ganhos e Perdas relativas entre os portos de maior concorrência - Plásticos importação
 Fonte: Elaboração própria.

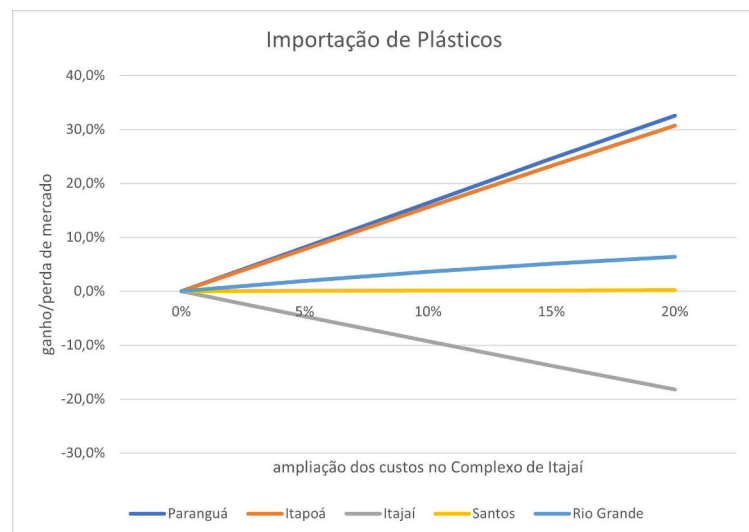


Gráfico 12. Ganhos e Perdas relativas entre os portos de maior concorrência - Máquinas e equipamentos mecânicos importação
 Fonte: Elaboração própria.

2.3. **Considerações Finais**

83. As simulações realizadas demonstraram que alterações no patamar de 10% nos custos para cima tendem a gerar uma variação à atual captação do Complexo Portuário de Itajaí onde a perda de carga não compensa o aumento dos preços, ou seja a resultante da receita pós aumento é MENOR que a receita com os valores originais, desestimulando a subida de preços. As cargas simuladas, mostraram que há uma expressiva elasticidade da demanda, e consequente concorrência.

84. Verificou-se ainda que as cargas migraram com mais intensidade para o Terminal Itapoá e para o Porto de Paranaguá e com menor ênfase para os portos de Rio Grande e Santos. Apesar dessa migração para os portos paulistas e gaúchos, com a presente metodologia, não se pode afirmar que os mesmos contestam os portos do Complexo de Itajaí porque o desvio de carga é pequeno.

85. Adicionalmente, na presente análise, verificou-se a possibilidade de contestabilidade do Complexo de Itajaí pelo porto de Paranaguá. Mas, em observância aos julgados da Agência Antitruste e sendo conservador, neste relatório será definido como MR o cluster de Santa Catarina, constituído dos terminais localizados no estado. Como exercício serão estudados um MR menor e mais conservador, com somente o Complexo de Itajaí, mas também um MR ampliado com a inclusão do Terminal de Contêineres em Paranaguá

86. Assim, resta demonstrado, utilizando-se metodologia análoga àquela empenhada na elaboração do planejamento do setor portuário brasileiro, que a competição existe e, fundamentalmente, está pautada nos custos observados pelos embarcadores.

87. Nessa esteira, na próxima seção será verificada a situação atual dos seguintes Mercado Relevantes:

- a) Complexo de Itajaí;
- b) Cluster Santa Catarina – que envolve os complexos de Itajaí, São Francisco do Sul e porto de Imbituba (MR do estudo); e
- c) Cluster Santa Catarina e porto de Paranaguá (MR ampliado).

3. AVALIAÇÃO GERAL DOS MERCADOS RELEVANTES

88. Após a definição dos MRs, o próximo passo é verificar a situação dos mesmo de um passado recente ao período atual. Essa verificação se faz necessária para posteriormente compararmos com os cenários com o leilão do porto de Itajaí, ou seja, compara-se a situação atual com os cenários de entrantes e incumbentes no MR.

89. Essa comparação torna-se ainda mais interessante com a situação *sui generis* que ocorreu nos MRs que foi a desativação do terminal da APM TERMINALS. Será possível verificar na ótica da demanda e com dados reais, como as cargas que operaram nesse terminal migraram para os outros terminais.

3.1. Mercado de terminais portuários - Passado recente ao período atual

3.1.1. Complexo de Itajaí

90. Este MR é composto pelos terminais da PORTONAVE e da APM TERMINALS. A seguir, a característica de cada terminal.

91. O terminal PORTONAVE localizado no município de Navegantes - SC, margem esquerda do Rio Itajaí Açu, é um terminal de uso privado com o Contrato de Adesão (adaptação) 60/2015. É verticalizado com propriedade 100% da empresa TERMINAL INVESTMENT LIMITED (TIL) do armador MSC. Tem capacidade dinâmica estimada de 1,5 milhões de TEU por ano, com uma área de 350 mil m² de área alfandegada. Possui cais de 900m com 3 berços de 300m.

92. Já o terminal da empresa APM TERMINALS, era um arrendamento portuário do porto de Itajaí, localizado no município de mesmo nome na margem direito do Rio Itajaí-Açu que teve o contrato findo em 2022. Não há informações sobre a capacidade dinâmica, tinha 180 mil de área de operação, cais com 1035m (4 berços de atracação, sendo berços 1, 2 e 3 exclusivos por contrato e berço 4 do Porto Público). Era verticalizado com propriedade 100% da empresa APM TERMINALS pertencente ao armador MAERSK.

93. A seguir, o comportamento do MR do Complexo de Itajaí:

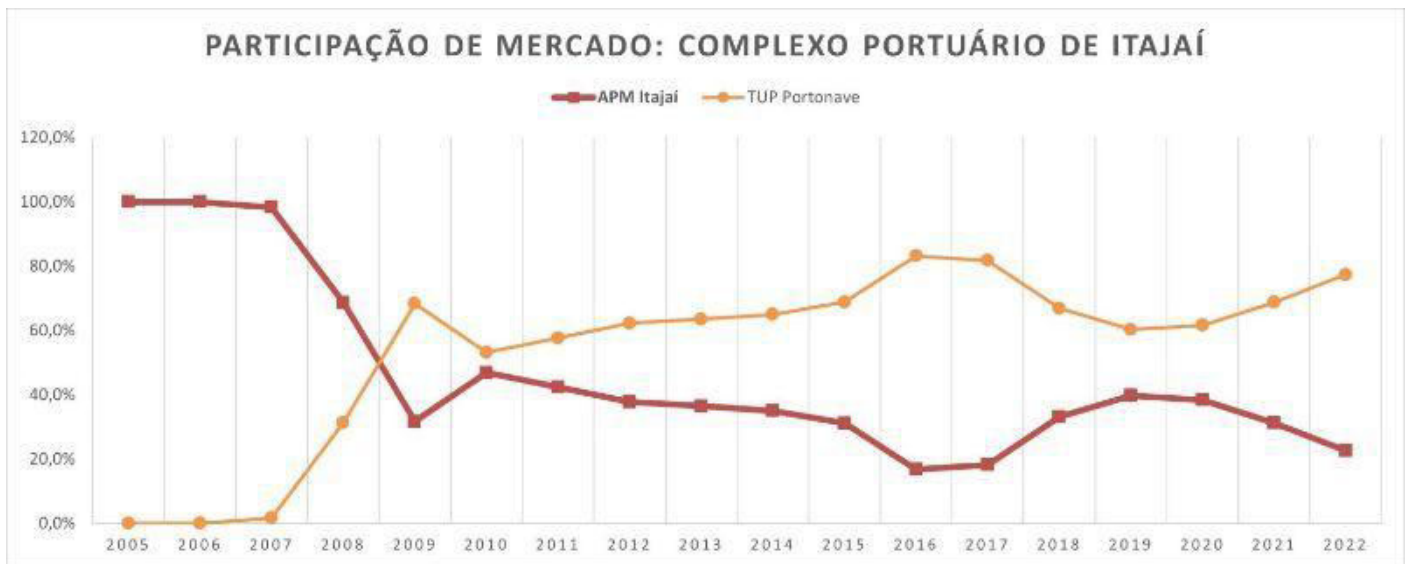


Gráfico 13. Market Share dos terminais do Complexo de Itajaí.

Fonte: Anuário da ANTAQ.

94. Entre 2005-2007, a APM ITAJAÍ era o único operador no Complexo. Em 2007 com a entrada em operação da PORTONAVE, a divisão mercadológica se altera com a PORTONAVE chegando ao ápice 83,3% da participação em 2016, mantendo-se líder até 2022, e a APMT ITAJAÍ com uma média em torno de 35% de participação. No último ano estudado e de operação da APM, a mesma movimentou 22,7% das cargas do Complexo.

95. Em se tratando de grupo econômico, sendo o terminal PORTONAVE da MSC e APM ITAJAÍ da MAERSK, a análise do parágrafo anterior é válida.

3.1.2. Cluster Santa Catarina

96. Esse MR e período foi descrito no relatório da EPL. Além dos dois terminais do Complexo de Itajaí, temos o Terminal ITAPOÁ, o TESC no porto de São Francisco do Sul e o Terminal no porto de Imbituba.

97. O Terminal ITAPOÁ é um terminal uso privado nos termos do Contrato de Adesão 31/2014. O 2º Termo aditivo ampliou área e tem a conclusão das obras prevista outubro próximo, com entrada em operação da nova capacidade em dezembro seguinte. É verticalizado com 30% de participação da empresa APM TERMINALS. Possui capacidade dinâmica de 1,2mi e em dezembro de 2023 terá capacidade ampliada para 2,2mi TEUs. Possui 376 mil m² de área alfandegada. A partir de dezembro de 2023, serão 631 mil m². E tem cais com comprimento de 800m, com dois berços, e com obras de expansão passará para 1.210m e três berços.

98. Já o TESC é um terminal arrendado no Porto de São Francisco do Sul. Tem capacidade dinâmica para movimentação de contêineres de 3 mil TEUs. Não é verticalizado e possui área total de 67.000 m², com 648m de extensão de cais.

99. O Terminal em Imbituba também é um terminal arrendado no porto de mesmo nome. A sua capacidade estimada é de 450 mil TEUs por ano e possui 207 mil m² de área com 660m de cais dividido em três berços. Não é verticalizado com armador e sua proprietária é a empresa Santos Brasil.

100. O comportamento do *Market Share* deste MR é o seguinte:

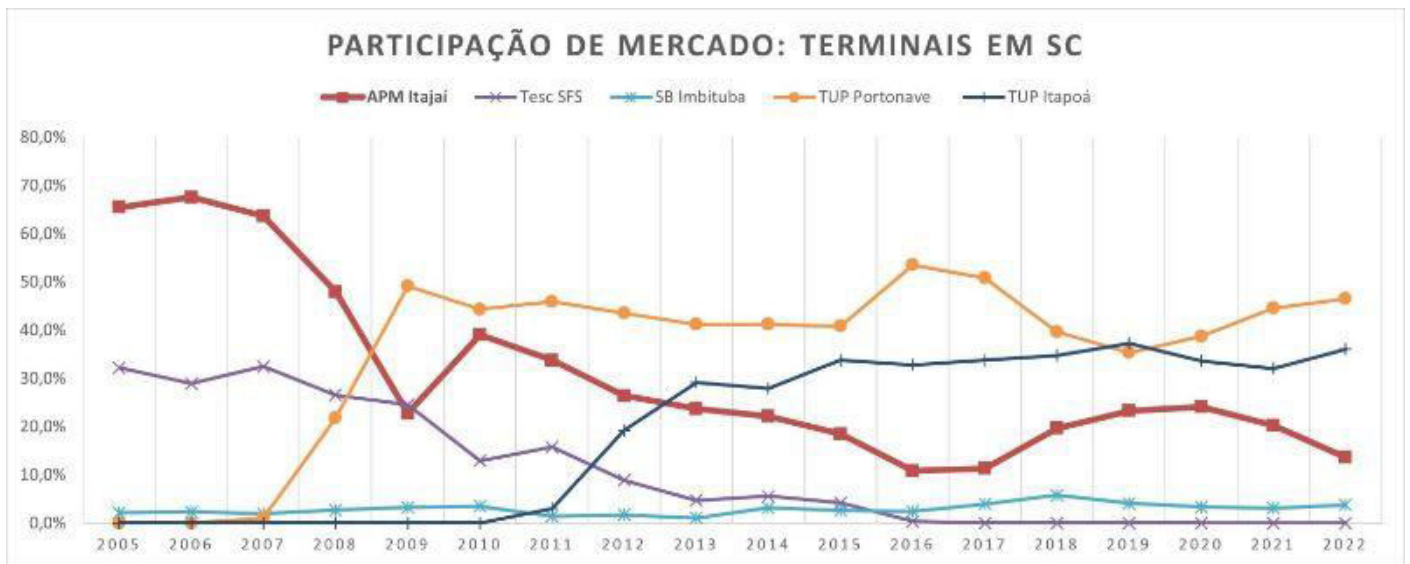


Gráfico 14. Market Share dos terminais do Cluster de Santa Catarina.

Fonte: Anuário da ANTAQ.

101. Pois bem, antes da entrada em operação da PORTONAVE, na primeira fase analisada, compreendida entre os anos de 2004 e 2007, a APM Itajaí detinha uma liderança substancial, ocupando aproximadamente 64% a 69% do mercado. O terminal Tesc SFS ocupava a segunda posição, enquanto o SB Imbituba possuía uma participação mínima, em torno de 2%.

102. No período subsequente, de 2008 a 2011, com a entrada em operação do Portonave em 2007, houve uma modificação na estrutura do mercado. O novo entrante cresceu rapidamente, alcançando a liderança em 2009, com uma participação de mercado de 49%. A partir desse ponto, o Portonave manteve-se na faixa de 44% a 49% de participação durante todo o período. Por outro lado, a APM Itajaí começou a declinar, registrando um resultado atípico em 2009, com uma participação de mercado de 22,7%. Isso foi resultado das enchentes do rio Itajaí-Açu ocorridas no ano anterior, que impactaram a operação de três dos quatro berços do porto ao longo de 2009. O Tesc SFS também iniciou uma trajetória de queda na participação de mercado, passando de 26,8% em 2008 para 15,8% em 2011. O SB Imbituba manteve sua participação diminuta na faixa de 2% a 3% durante todo o período.

103. No período de 2012 a 2015, um novo terminal entrou em cena: o Itapoá. Esse terminal iniciou suas operações em 2011 e alcançou a segunda posição em 2013, com uma participação de mercado de 29,2%. Durante esse período, o Itapoá manteve-se com uma participação entre 28% e 33%. O Portonave, por sua vez, permaneceu na liderança, com uma participação estável entre 41% e 46%, mesmo com a entrada do Itapoá no mercado. A APM Itajaí continuou sua tendência de declínio após a entrada do Itapoá, caindo de 26,5% em 2012 para 18,4% em 2015. Uma das causas desse declínio foi a impossibilidade de operação dos quatro berços do porto público devido às enchentes no rio Itajaí-Açu. O TESC SFS também registrou uma queda contínua na movimentação de contêineres, sendo que 2016 marcou o último ano de operações do terminal.

104. Nos últimos seis anos, de 2016 a 2021, observou-se que os dois terminais de grande eficiência, Portonave e Itapoá, permaneceram na liderança. A Portonave ocupou a primeira posição na maioria do tempo, exceto em 2019. Enquanto isso, a movimentação do Itapoá mostrou-se estável.

105. Para grupo econômico a participação do MR é a seguinte:

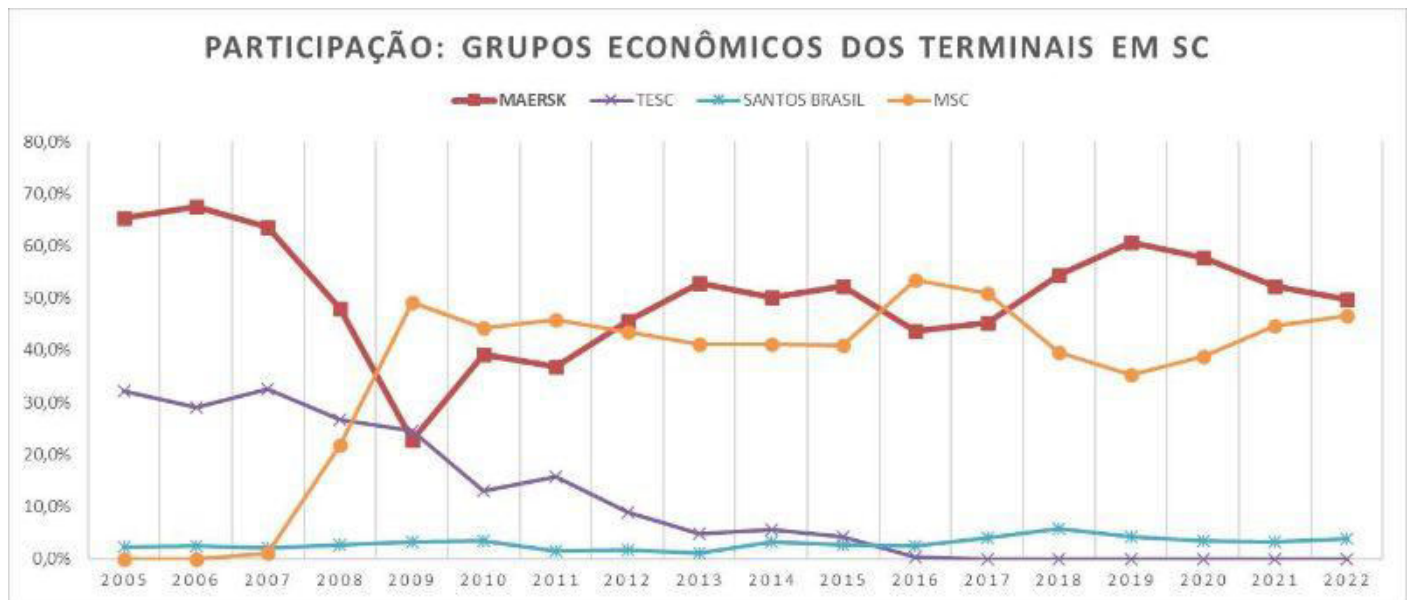


Gráfico 15. Market Share dos grupos econômicos do Cluster de Santa Catariana.

Fonte: Anuário da ANTAQ.

106. Nesse cenário, a movimentação dos terminais de Itapoá e Itajaí são somados para definição da participação do grupo MAERSK. Verifica-se que como no cenário dos terminais, a MAERSK liderou a participação do MR até a entrada em operação do terminal da MSC (PORTONAVE). Após, 2009 os dois grupos econômicos alternam na liderança do MR com participação muito próxima em 2022.

107. O gráfico a seguir mostra a participação dos grupos no MR em 2022:



Gráfico 16. Market Share dos grupos econômicos do Cluster de Santa Catariana.

Fonte: Anuário da ANTAQ.

108. Os dois armadores dividem o mercado de movimentação de cargas no estado de Santa Catarina e mesmo com a desativação do terminal em Itajaí o grupo MAERSK manteve a sua participação com a migração das cargas para o Terminal Itapoá.

109. Outra constatação é que os armadores privilegiam seus terminais. A Santos Brasil que opera o TECON Ibituba, portanto não verticalizado com proprietários de embarcações, tem participação ínfima no MR.

3.1.3. Cluster Santa Catarina e porto de Paranaguá (MR ampliado).

110. Nesse MR ampliado, além dos terminais do Complexos de Itajaí, São Francisco do Sul tem-se o Terminal de Contêineres de Paranaguá - TCP que é um arrendamento portuário no porto de mesmo nome no estado do Paraná. O

terminal possui capacidade dinâmica estimada em 2,5 milhões de TEUs por ano com 300 mil m² de área e 980m de cais dividido em três berços. É o terminal do MR ampliado que possui maior quantidade de tomadas para contêineres *reefer* com cerca de 3.700 tomadas que chegarão a quase 5.200 tomadas no final deste ano (2023). O segundo colocado que é o terminal de Itapoá possui cerca de 2.900 tomadas, seguido pelo PORTONAVE que possui 2.430 tomadas. A importância da quantidade de tomadas é que demonstra a capacidade e o apetite de terminal de movimentar cargas frigorificadas, maior carga de exportação deste MR. Por fim, o TCP não é verticalizado com armadores e sua proprietária é a empresa CIMPORT, empresa chinesa com sede em Hong Kong pertencente ao Grupo CHINA MERCHANTS, empresa estatal da República Popular da China.

111. A divisão deste mercado está representada no gráfico abaixo:

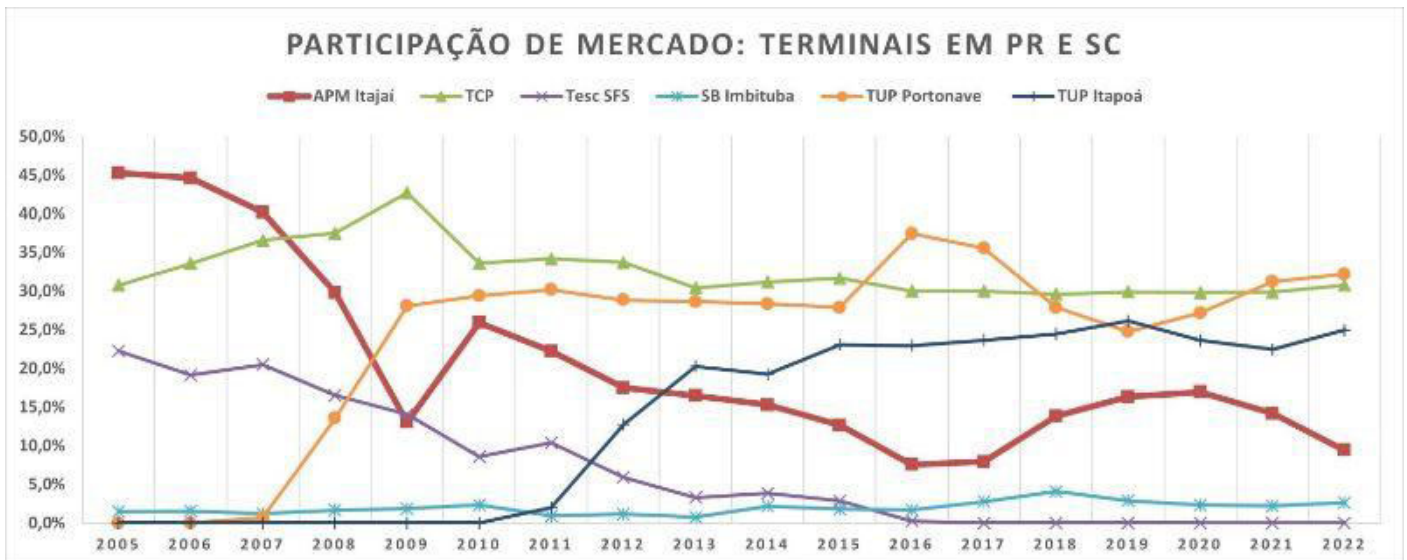


Gráfico 17. Market Share dos terminais do Complexos Itajaí e São Francisco do Sul e Paranaguá (MR ampliado).

Fonte: Anuário da ANTAQ.

112. Esse MR é marcado pela concorrência entre PORTONAVE e PARANAGUÁ após a entrada em operação do primeiro em 2007. Antes, como em todos os outros cenários, o líder era APM TERMINALS. Os dois terminais alternaram na liderança do MR com a participação do TCP mais estável e desde 2020 dividem a liderança.

113. Já com relação ao grupo econômico a participação do MR está demonstrada a seguir:

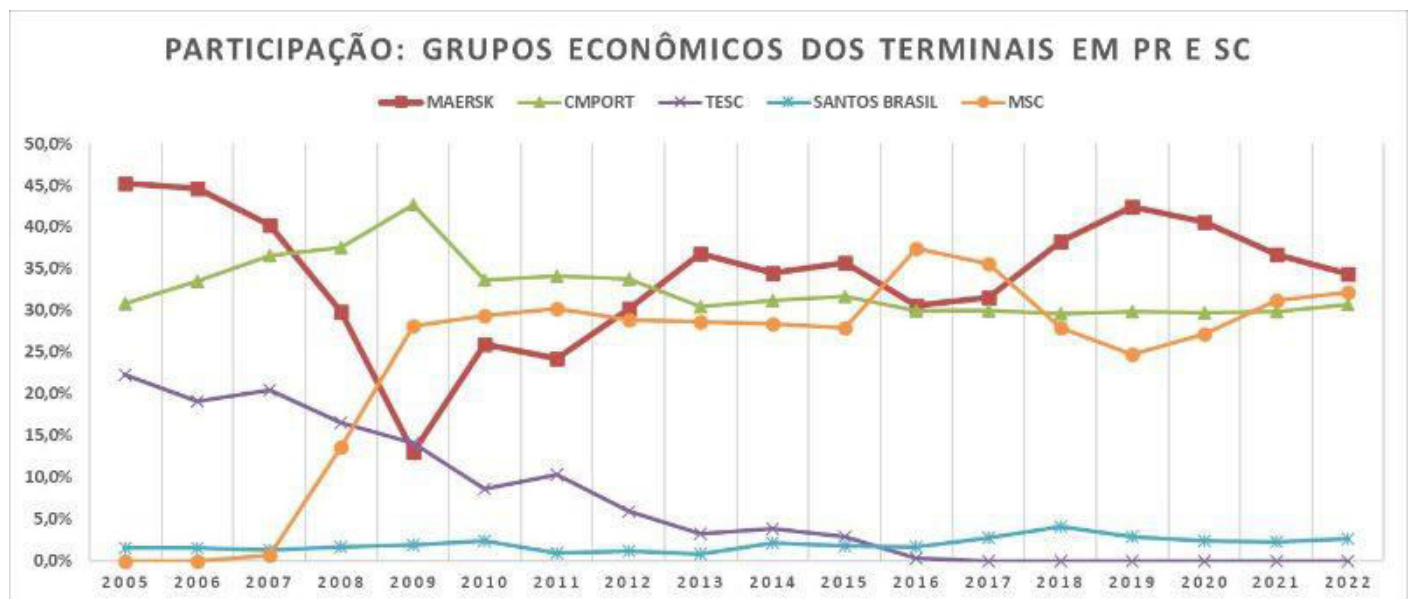


Gráfico 18. Market Share dos grupo econômicos do Cluster de Santa Catarina.

Fonte: Anuário da ANTAQ.

114. Nesse MR os grupos econômicos MAERSK e MSC também lideram, mas desta vez com a companhia do grupo CIMPORT proprietário do TCP. Importante ressaltar que no terminal TCP os dois armadores que mais movimentam

são MAERSK e MSC. Veja tabela a seguir.

Tabela 9. Movimentação de carga por armadores no terminal TCP.

	2020	2021	2022	2023
GRUPO MAERSK	39,68%	41,53%	46,84%	44,45%
GRUPO MSC	18,06%	16,84%	16,59%	18,33%
GRUPO CMA-CGM	12,36%	13,30%	12,18%	13,60%
GRUPO HAPAG LLOYD	12,08%	10,58%	7,34%	7,55%
GRUPO COSCO-CHINA	4,19%	5,35%	4,93%	3,95%
GRUPO OCEAN NETWORK	4,48%	3,71%	3,01%	3,12%
Outros	9,14%	8,68%	9,11%	9,00%

Fonte: Sistema Mercantes

4. SIMULAÇÃO DE CENÁRIOS PÓS-LEILÃO

115. A avaliação dos possíveis cenários concorrenciais para o mercado portuário de contêineres decorrentes da concessão do terminal de contêineres do Porto Organizado de Itajaí foi realizada para todos os MRs supracitados, isto é, Itajaí; Cluster Santa Catarina Cluster Santa Catarina e Paranaguá

116. As simulações consideram a possibilidade de assunção do terminal de contêineres do Porto Organizado de Itajaí por novos entrantes e pelos incumbentes de cada MR, buscando, por meio de avaliação comparativa, identificar a estrutura de mercado resultante.

117. Para o cálculo da concentração de mercado foram utilizados os seguintes índices e parâmetros:

a) Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), que consiste no somatório do quadrado das participações das empresas que integram o mercado relevante, considerando os parâmetros específicos para setores classificados como essential facilities, segundo OCDE.

b) Índice de concentração de quatro empresas (CR4), que consiste no cálculo da participação conjunta de mercado das quatro maiores empresas do MR.

118. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento - OCDE adota como percentual para identificação de uma possível dominância no mercado a participação superior a 50%. A figura a seguir retirada do estudo da OCDE denominado *Competition in Ports and Port Services - 2011* ^[9] mostra a proposta da entidade.

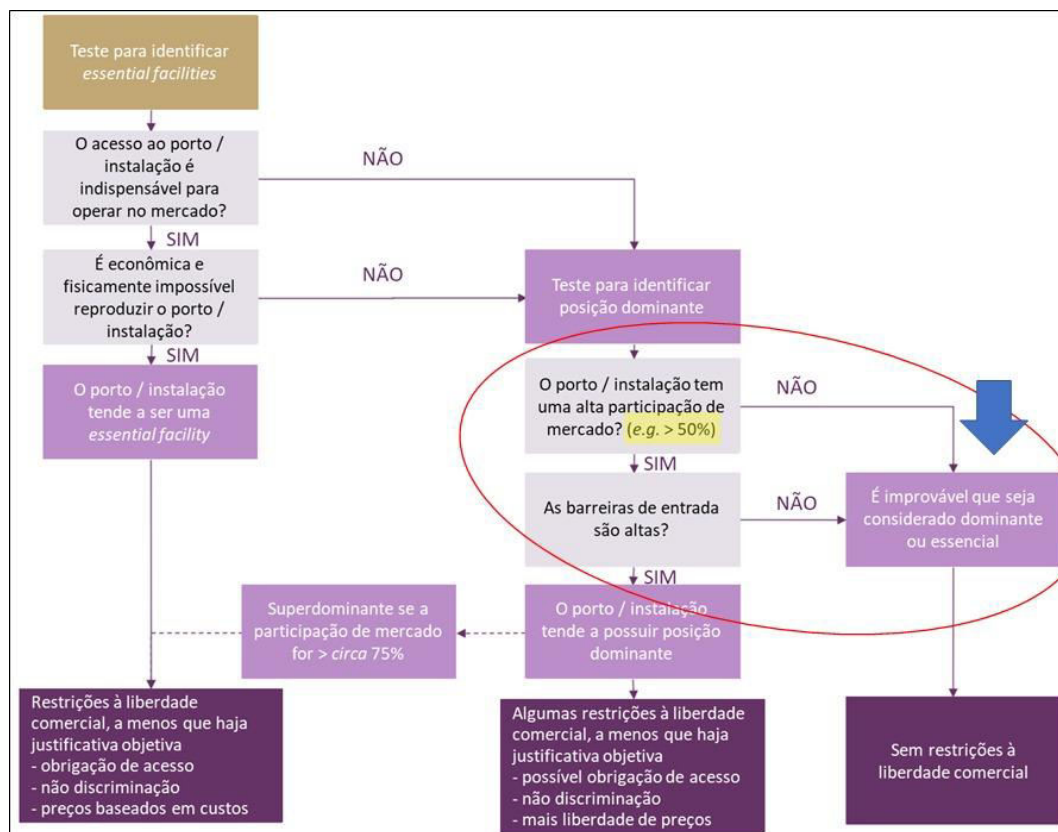


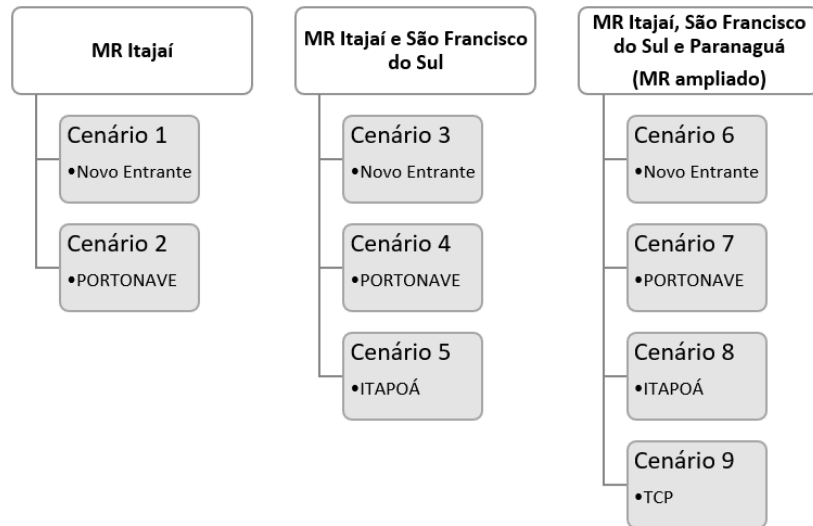
Figura 4. Fluxograma para identificação de *essencial facilities*.

Fonte: OCDE.

119. Segundo o estudo da OCDE, temos que um mercado de ativos essenciais é concentrado quando ocorre participação de agentes superiores a 50%, isto é, um HHI > 5.000.

120. Nessa esteira, pode-se adotar que para os mercados moderadamente concentrados adotou-se o patamar de poder de mercado nacional 40%, com um $3.600 < \text{HHI} < 5.000$. Conseqüentemente, os mercados não concentrados com $\text{HHI} < 3.600$.

121. Os cenários definidos para avaliação consideraram a assunção do terminal de contêineres de Itajaí pelos principais *players* de cada MR e por novos entrantes, conforme a seguir.

**Figura 5.** Cenários de simulação para assunção do terminal de contêineres de Itajaí.

Fonte: Elaboração própria.

122. As projeções de participação de mercado para os cenários apresentados foram estabelecidas com base na participação de capacidades (*Capacity share*), tendo em vista a tendência para que ocorra nos médio e longo prazos uma convergência entre a participação de mercado e a participação de capacidades, em razão da possibilidade de os agentes promoverem adaptações de gestão e de infraestrutura para competir adequadamente no mercado.

123. Por fim, na comparação dos cenários considerou-se o nível de ociosidade dos terminais incumbentes, no intuito de verificar a possibilidade de efetiva contestação nos MRs.

124. A tabela a seguir consolida as informações referentes aos agentes integrantes do MR ampliado no cenário atual (2022).

Tabela 10. Informações dos agentes integrantes do MR ampliado.

Agentes	Capacidade Dinâmica 2022 (em TEU)	Movimentação 2022 (em TEU)	Participação de Capacidade 2022 (%)	Participação de Mercado 2022 (%)	Nível de Ociosidade
ITAJAÍ	540.000	343.292	8,7%	9,7%	36%
PORTONAVE	1.500.000	1.149.715	24,2%	32,3%	23%
ITAPOÁ	1.200.000	885.822	19,4%	24,9%	26%
TCP	2.500.000	1.114.097	40,4%	31,3%	55%
SB IMBITUBA	450.000	64.499	7,3%	1,8%	86%
TOTAL / MÉDIA	6.190.000	3.557.425	100,0%	100,0%	45,4%

Notas:

[1] Previsão de aumento de capacidade para o terminal ITAPOÁ em 2023 para 2,2 milhões de TEUs.

[2] Capacidade de Itajaí segundo estudos da concessão (Seção C - Engenharia^[10]).

[3] Participações para o MR ampliado.

Fonte: Elaboração própria.

125. Além dos dados expostos na tabela acima, deve-se considerar para avaliação dos cenários futuros as ampliações de capacidade programadas:

- I - Aumento de capacidade para o terminal ITAPOÁ em 2023 para 2.200.000 de TEUs; e
- II - Aumento de capacidade para o terminal ITAJAÍ em fase:
 - a) Fase I: 900.000 TEUs em 2027;
 - b) Fase II: 1.050.000 TEUs em 2030; e
 - c) Fase III: 1.200.000 TEUs em 2033.

126. Diante do exposto, as capacidades dinâmicas projetadas de movimentação dos terminais no MR ampliado, as quais foram consideradas na presente análise estão consolidadas na tabela seguinte.

Tabela 11. Projeção de capacidades dinâmicas de movimentação dos terminais no MR ampliado.

Agentes	Capacidade Dinâmica (em TEU)				
	2022	2023	2027	2030	2033
ITAJAÍ	540.000	540.000	900.000	1.050.000	1.200.000
PORTONAVE	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
ITAPOÁ	1.200.000	2.200.000	2.200.000	2.200.000	2.200.000
TCP	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
SB IMBITUBA	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000
TOTAL	6.190.000	7.190.000	7.550.000	7.700.000	7.850.000

Fonte: Elaboração própria.

127. Com base nos dados expostos, os resultados são apresentados nas tabelas e gráficos seguintes para as estruturas de mercado projetadas para cada MR e cenário de simulação.

128. Cabe destacar que alguns dos terminais portuários considerados, expostos acima, possuem organização societária vertical à montante, isto é, possuem controles societários de empresas armadoras de transporte de contêineres. Por outro lado, não há sobreposição horizontal entre esses terminais e seus respectivos grupos econômicos. A imagem a seguir ilustra a associação entre terminais e grupos econômicos.

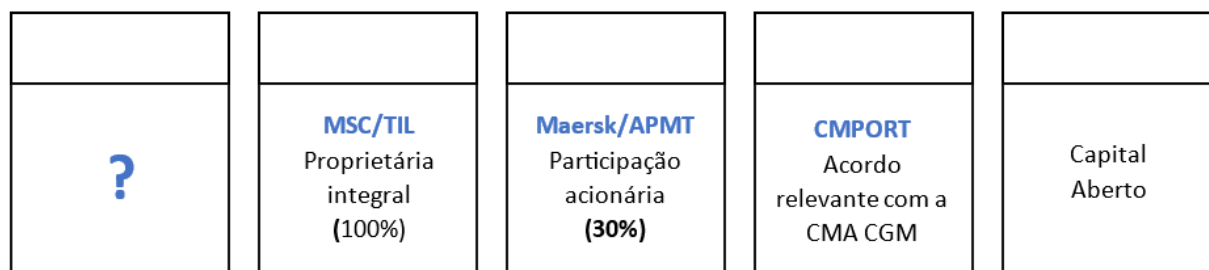


Figura 6. Caracterização dos terminais portuários e grupos econômicos associados.

Fonte: Elaboração própria.

4.1. Resultados para o MR Itajaí

129. Para o MR limitado ao Complexo Portuário de Itajaí, considerou-se a possibilidade de um novo entrante assumir o terminal de contêineres localizado no Porto Organizado de Itajaí (Cenário 1) ou o terminal PORTONAVE (Cenário 2), no caso de uma análise da concentração horizontal e o armador MSC para a análise da concentração vertical.

130. A tabela a seguir consolida os resultados.

Tabela 12. Resultados da simulação para assunção do terminal de contêineres de Itajaí no MR Itajaí.

MR Itajaí		
Agentes	Cenário 1	Cenário 2
Novo Entrante	26,5%	0,0%
PORTONAVE/MSC	73,5%	100,0%

MR Itajaí		
HHI 2023	6.107	10.000
CR4 2023	100,0%	100,0%
Novo Entrante	37,5%	0,0%
PORTONAVE/MSC	62,5%	100,0%
HHI 2027	5.313	10.000
CR4 2027	100,0%	100,0%
Novo Entrante	41,2%	0,0%
PORTONAVE/MSC	58,8%	100,0%
HHI 2030	5.156	10.000
CR4 2030	100,0%	100,0%
Novo Entrante	44,4%	0,0%
PORTONAVE/MSC	55,6%	100,0%
HHI 2033	5.062	10.000
CR4 2033	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

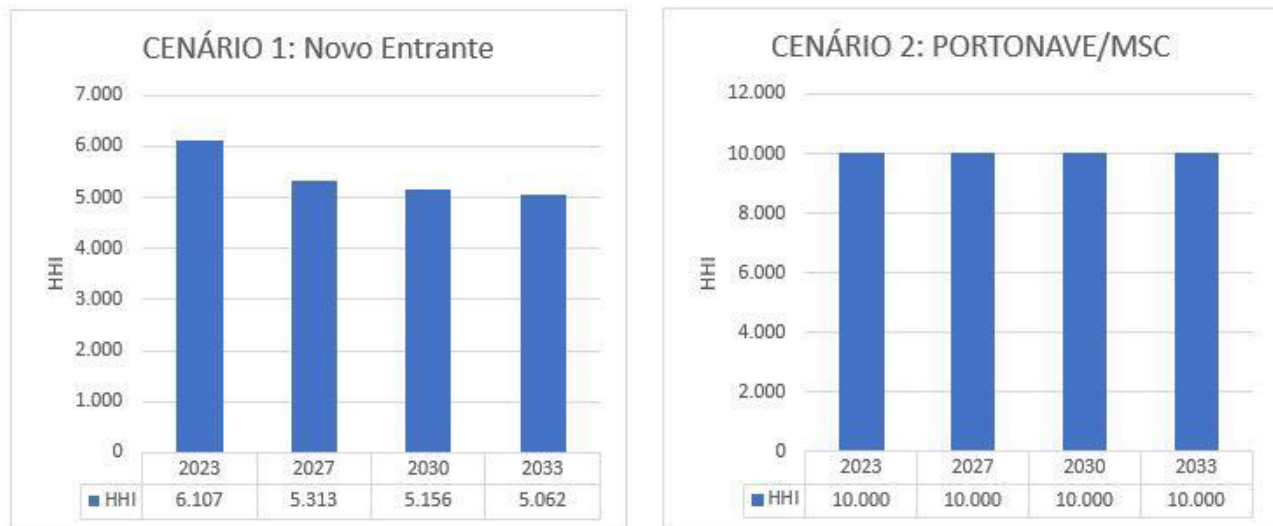


Gráfico 19. Resultados da simulação para assunção do terminal de contêineres de Itajaí no MR Itajaí.

Fonte: Elaboração própria.

131. De acordo com os resultados, observa-se que para esse MR reduzido, pouco crível à realidade do setor portuário, haveria indicativos para se limitar a participação do terminal PORTONAVE, ou, no mínimo, incluir regras de preferência na licitação para novos entrantes não participantes do MR Itajaí.

132. Todavia é necessário analisar os possíveis danos ao mercado concorrencial com a possível concentração com o incumbente ganhando a licitação, nesse caso, a PORTONAVE ou qualquer empresa do grupo econômico da MSC.

133. O primeiro prisma a ser observado seria a possível concentração horizontal com a aquisição da concessão pelo PORTONAVE. Conforme mostrado na tabela anterior é cristalino o poder de mercado da incumbente. Mas se tem que verificar se é crível o exercício desse poder de mercado para abuso econômico como aumento de preços.

134. Pois bem, a movimentação da PORTONAVE nos últimos dois anos foi em torno de 1.150 mil TEUs. A capacidade estimada para o Complexo este ano (2023) é de 2.040 mil TEUs, chegando a 2.700 mil TEUs em 2030.

135. Ademais, de acordo com a projeção de demanda de contêineres elaborada pela EPL no estudo de Itajaí, a previsão de movimentação em 2023 é de 1.625 mil TEUs, chegando no ano de 2046 com 2.804 mil TEUs onde teoricamente a capacidade do Complexo se esgotaria^[11].

136. Lembra-se que essas projeções não levaram em consideração a abrupta paralisavam das atividades do porto de Itajaí. Nos últimos cinco meses de 2023, a PORTONAVE movimentou quase a mesma quantidade de TEUs que no mesmo período em 2022, o que provavelmente levará a mesma movimentação ano passado, frustrando a previsão da EPL.

137. Com uma capacidade ociosa de até 75% do Complexo até 2030, a incumbente PORTONAVE, para levar a cabo as obrigações contratuais como Movimentação Mínima Exigida e os investimentos em torno de R\$ 2,1 bilhões de reais, dificilmente teria o incentivo do aumento de preços, pois necessitaria atrair cargas para aumentar a quantidade de caixas movimentadas no Complexo.

138. A segunda análise é com relação a alguma empresa do grupo econômico do armador MSC sagrar-se vencedora da licitação, o que nos levaria a um MR concentrado, podendo haver abuso dessa posição dominante com fechamento do mercado do complexo para o armador MSC ou até mesmo a predileção do armador MSC pelos seus terminais

139. Em relação à possibilidade de fechamento de mercado, uma eventual tentativa nesse sentido poderia se dar por meio de acordos de exclusividade com o transportador da carga ou mesmo práticas anticompetitivas, tais como a divisão de mercado, acordos de fixação de preços ou abuso de posição dominante. O fechamento de mercados pode ter efeitos negativos na concorrência, na inovação e nos consumidores. Isso pode levar a preços mais altos, menor qualidade, menos variedade de produtos e serviços e menos opções para os consumidores.

140. Tal hipótese, entretanto, é bastante improvável segundo os dados de transporte e serviços portuários das empresas envolvidas, novamente pela capacidade de movimentação que terá o Complexo frente a movimentação de cargas do armador MSC em Santa Catarina.

141. De acordo com o Cenário 2, no qual alguma empresa do Grupo MSC sagrar-se-ia vencedor do certame, hipótese mais restritiva em termos de estrutura concorrencial, a nova capacidade conjunta dos terminais operados pelo grupo seria de **2.700 mil TEUs** (1.500.000 + 1.200.000, respectivamente).

142. Tal capacidade supera significativamente o volume de transporte do Grupo MSC com destino ao Complexo de Itajaí foi de **470.071 TEUs** em 2022.

143. As tabelas na sequência apresentam a participação de mercado das empresas de navegação de contêineres que aportaram no Brasil e em Santa Catarina nos anos de 2020, 2021 e 2022.

Tabela 13. Quantidade de TEUs transportados por grupo econômico com escala em Santa Catarina, período 2020 a 2022.

Grupo Econômico	2020	2021	2022
MSC	353.156	481.315	470.071
HAPAG LLOYD AKTIENGESELLSCHAFT	126.107	155.876	172.477
CMA-CGM SOCIÉTÉ ANONYME	132.575	155.582	136.626
MAERSK	242.376	255.007	191.015
COSCO-CHINA OCEAN SHIPPING CO	50.006	77.770	79.299
OCEAN NETWORK EXPRESS PTE. LTD.	54.743	68.826	68.592
PACIFIC INTERNATIONAL LINES		28.236	55.557
Outros	141.335	144.141	120.484

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Sistema Mercante.

144. Diante dos dados recentes apresentados, não há meios para um fechamento de mercado já que a capacidade projetada para o terminal PORTONAVE superaria em muito o volume transportado por seu grupo econômico.

145. Manter as instalações ociosas não é uma opção viável economicamente e contratualmente, tendo em vista as diversas obrigações previstas em contrato, em especial a Movimentação Mínima Contratual (MME), bem como os vultosos investimentos requeridos pelo novo terminal.

146. Desse modo, uma eventual materialização do Cenário 2 ensejará que o grupo MSC busque novas cargas de outros transportadores marítimos, não havendo riscos relevantes de fechamento de mercado.

147. Por fim, a última ótica na análise anticoncorrencial é verificar se com o poder de mercado o grupo MSC privilegia os seus terminais. Mas esse fato já ocorre, o grupo MSC opera majoritariamente na PORTONAVE havendo uma movimentação residual no porto de Itajaí. Então não é o fato do grupo MSC adquirir a concessão do porto de Itajaí que irá incentivar ou até mesmo aumentar o risco desse direcionamento de cargas, não sendo possível atribuir novamente a um dano à concorrência.

148. Por outro lado, um aumento de capacidade do terminal PORTONAVE pode gerar efeitos positivos aos consumidores, especialmente em razão da economia de escala para viabilizar equipamentos de alta produtividade e modernidade. O Brasil, segundo um ranking mundial de terminais de contêineres^[12], está classificado na 42ª posição com o Terminal da SB Santos, com capacidade para movimentar 4,2 milhões de TEUs. Segundo esse ranking, a capacidade desse maior terminal do Brasil representa menos de 10% da capacidade do maior terminal do mundo (Xangai, China, com

capacidade de 43.5 milhões de TEUs). Ou seja, a escala de produção dos terminais portuários brasileiros está muito aquém dos padrões mundiais.

149. A escala de produção é fator crucial para viabilizar, por exemplo, a automatização de terminais, ainda inexistente no Brasil. Segundo estudos de especialistas, a Escala Eficiente Mínima (MES) para terminais automatizados é de 2,5 milhões de TEU.

150. Sobre essa questão, vimos no Brasil um verdadeiro *trade-off* entre eficiência (e escala de produção) e concentração de mercado no segmento portuário de contêineres. Ou seja, para se realizar operações com alto nível de eficiência é requerido um certo nível de concentração de mercado para viabilizar o negócio.

151. Outro fator relevante que proporciona eficiência é a própria integração vertical entre terminal e armador, à medida em que há uma maior sinergia entre o transporte marítimo e as operações portuárias, especialmente em relação à infraestrutura necessária para possibilitar operações de alto desempenho, bem como à gestão operacional (janelas de atracação e serviços associados). Trata-se de um fenômeno recorrente no mundo, que tem trazido redução de custos unitários na cadeia global de logística.

152. Pesados os riscos e os benefícios, considerando as questões microeconômicas envolvidas, infere-se ser preferível incentivar a modernidade e a eficiências das operações em detrimento de um ambiente concorrencial mais pulverizado (que ainda será concentrado) e menos eficiente.

153. As eventuais falhas de mercado projetadas podem ser endereçadas mediante uma robusta modelagem regulatória, a despeito da possibilidade de exigência contínua da Contabilidade Regulatória da ANTAQ, bem como outros mecanismos de acompanhamento e fiscalização *ex post* já existentes na Agência.

154. Uma preocupação com a alta capacidade dinâmica frente a demanda de movimentação de contêineres é a possível subutilização do porto de Itajaí pela PORTONAVE. Há incentivos econômicos que a PORTONAVE junto com seu armador MSC privilegia a movimentação no seu terminal. Por exemplo, a cada TEU movimentado no porto de Itajaí o concessionário terá que pagar em torno de R\$ 53,00 (cinquenta e três reais) para a União.

155. Para mitigar esse risco, pode-se lançar mão de cláusulas contratuais que permitem a caducidade da concessão caso o concessionário não cumpra o MME por três anos consecutivos ou cinco anos não consecutivos.

4.2. Cluster Santa Catarina

156. Para o MR limitado aos terminais do Cluster Santa Catarina considerou-se a possibilidade de um novo entrante assumir o terminal de contêineres localizado no Porto Organizado de Itajaí (Cenário 3), o terminal PORTONAVE (Cenário 4) e o terminal ITAPOÁ (Cenário 5). A tabela a seguir consolida os resultados.

Tabela 14. Resultados da simulação para assunção do terminal de contêineres de Itajaí no MR Cluster Santa Catarina.

MR Cluster Santa Catarina			
Agentes	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5
Novo Entrante	11,5%	0,0%	0,0%
PORTONAVE	32,0%	43,5%	32,0%
ITAPOÁ	46,9%	46,9%	58,4%
SB IMBITUBA	9,6%	9,6%	9,6%
HHI 2023	3.448	4.184	4.528
CR4 2023	100,0%	100,0%	100,0%
Novo Entrante	17,8%	0,0%	0,0%
PORTONAVE	29,7%	47,5%	29,7%
ITAPOÁ	43,6%	43,6%	61,4%
SB IMBITUBA	8,9%	8,9%	8,9%
HHI 2027	3.177	4.236	4.730
CR4 2027	100,0%	100,0%	100,0%
Novo Entrante	20,2%	0,0%	0,0%
PORTONAVE	28,8%	49,0%	28,8%
ITAPOÁ	42,3%	42,3%	62,5%
SB IMBITUBA	8,7%	8,7%	8,7%
HHI 2030	3.105	4.270	4.813
CR4 2030	100,0%	100,0%	100,0%
Novo Entrante	22,4%	0,0%	0,0%
PORTONAVE	28,0%	50,5%	28,0%
ITAPOÁ	41,1%	41,1%	63,6%

MR Cluster Santa Catarina			
SB IMBITUBA	8,4%	8,4%	8,4%
HHI 2033	3.051	4.309	4.896
CR4 2033	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

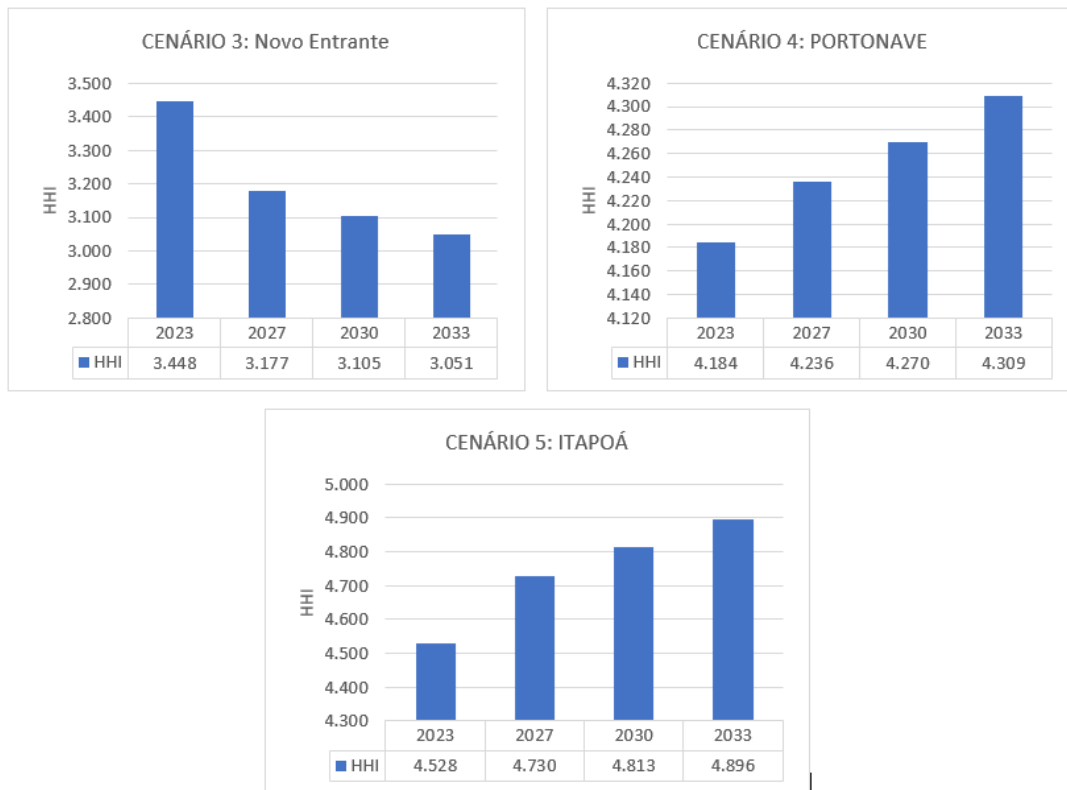


Gráfico 20. Resultados da simulação para assunção do terminal de contêineres de Itajaí no MR Itajaí e SFS.

Fonte: Elaboração própria.

157. Do exposto, nota-se que o Cenário 3 que insere um novo entrante no MR é o mais benéfico à concorrência, gerando um HHI inferior a 3.600 pontos (mercado não concentrado). Nos Cenários 4 e 5, ocorre uma concentração de mercado ora para o terminal PORTONAVE e consequentemente o grupo MSC e ora para o terminal Itapóá e o grupo MAERSK.

158. Para o cenário 4 as mesmas conclusões do MR do Complexo de Itajaí valem aqui. Não há incentivos para aumento de preços e nem fechamento de mercado face a ociosidade dos terminais PORTONAVE e ITAJAÍ somados. E a preocupação concorrencial é até menor tendo em vista a diluição do poder de mercado da PORTONAVE e do grupo MSC.

159. Para o cenário 5, também as mesmas análises são válidas. Explica-se.

160. Com a aquisição a empresa ITAPOÁ sagrando-se vencedora do certame, a mesma teria uma capacidade estimada no MR de 2.740 mil TEUs em 2023, chegando ao ápice de 3.400 mil TEUs em 2030. O terminal ITAPOÁ movimentou em 2022 em torno de 890 mil TEUs, o que representaria já em 2023 uma ociosidade de 68% dos terminais ITAPOÁ e Itajaí, o que fará com que a empresa tenha preços competitivos para atrair carga para os terminais, para fazer frente as já citadas obrigações contratuais.

161. Com relação a concentração vertical, também não se verifica incentivos para o que o grupo MAERSK feche o mercado dos terminais para o seu armador, mais uma vez, sendo até repetitivo, por conta da ociosidade dos terminais em comparação a quantidade de carga movimentada pelo grupo em Santa Catarina que em 2022 foi em torno de 744 mil TEUs.

162. Ainda na concentração vertical, no tocante à preferência do armador MAERSK aos terminais do grupo, a exemplo do que ocorre com o armador MSC, o grupo MAERSK já privilegia operar cargas no terminal em ITAPOÁ, não sendo a possível aquisição da concessão do porto de Itajaí um fator determinante para tal. Também nesse caso não há preocupações concorrenciais.

4.3. Resultados para o Cluster Santa Catarina e porto de Paranaguá

163. Para o MR ampliado, composto pelos terminais do Cluster Santa Catarina mais o Terminal de Contêineres de Paranaguá, considerou-se a possibilidade de um novo entrante assumir o terminal de contêineres localizado no Porto Organizado de Itajaí (Cenário 6), o terminal PORTONAVE (Cenário 7), o terminal ITAPOÁ (Cenário 8) e o terminal TCP (Cenário 9). A tabela a seguir consolida os resultados.

Tabela 15. Resultados da simulação para assunção do terminal de contêineres de Itajaí no MR Itajaí, SFS e Paranaguá.

MR Itajaí, São Francisco do Sul e Paranaguá				
Agentes	Cenário 6	Cenário 7	Cenário 8	Cenário 9
Novo Entrante	7,5%	0,0%	0,0%	0,0%
PORTONAVE	20,9%	28,4%	20,9%	20,9%
ITAPOÁ	30,6%	30,6%	38,1%	30,6%
SB IMBITUBA	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%
TCP	34,8%	34,8%	34,8%	42,3%
HHI 2023	2.676	2.989	3.136	3.198
CR4 2023	93,7%	100,0%	100,0%	100,0%
Novo Entrante	11,9%	0,0%	0,0%	0,0%
PORTONAVE	19,9%	31,8%	19,9%	19,9%
ITAPOÁ	29,1%	29,1%	41,1%	29,1%
SB IMBITUBA	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
TCP	33,1%	33,1%	33,1%	45,0%
HHI 2027	2.518	2.992	3.213	3.307
CR4 2027	94,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Novo Entrante	13,6%	0,0%	0,0%	0,0%
PORTONAVE	19,5%	33,1%	19,5%	19,5%
ITAPOÁ	28,6%	28,6%	42,2%	28,6%
SB IMBITUBA	5,8%	5,8%	5,8%	5,8%
TCP	32,5%	32,5%	32,5%	46,1%
HHI 2030	2.470	3.001	3.249	3.356
CR4 2030	94,2%	100,0%	100,0%	100,0%
Novo Entrante	15,3%	0,0%	0,0%	0,0%
PORTONAVE	19,1%	34,4%	19,1%	19,1%
ITAPOÁ	28,0%	28,0%	43,3%	28,0%
SB IMBITUBA	5,7%	5,7%	5,7%	5,7%
TCP	31,8%	31,8%	31,8%	47,1%
HHI 2033	2.431	3.016	3.288	3.405
CR4 2033	94,3%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

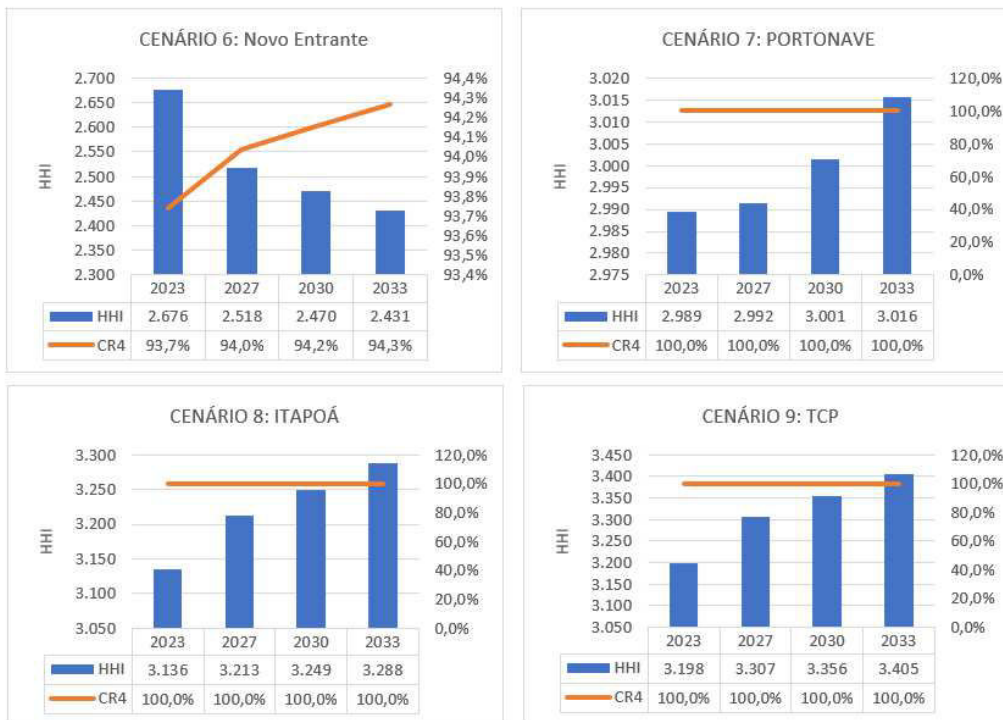


Gráfico 21. Resultados da simulação para assunção do terminal de contêineres de Itajaí no MR Itajaí, SFS e Paranaguá.

Fonte: Elaboração própria.

164. No MR ampliado temos um mercado não concentrado em todos os cenários ($HHI < 3.600$). Soma-se a isso, a forte probabilidade de no médio prazo haver novos terminais privados outorgados. Cita-se como exemplo o PORTO PONTAL localizado em área próxima ao Porto Organizado de Paranaguá, havendo indicativos recentes de retomada do projeto. Aliás, essa tem sido a tônica do setor portuário, uma permanente ampliação da oferta de infraestrutura portuária, seja em licitações nos portos organizados ou em outorgas de terminais de uso privado.

165. Alinhada com as análises dos outros MRs, a grande capacidade dos terminais frente a demanda por movimentação torna-se pouco crível a aumento de preços pelas empresas PORTONAVE, ITAPOÁ e TCP, bem como fechamento de mercado pelos Grupos MAERSK e MSC.

5. CONCLUSÕES

166. Diante de todo o exposto, para o ambiente competitivo do leilão, e com base nas simulações realizadas, pode-se concluir o seguinte:

I - Dentre os cenários avaliados no MR do Complexo de Itajaí e do MR Cluster Santa Catarina, não ficou evidenciada a probabilidade de ocorrência de fechamento de mercado e abuso de posição dominante, tendo em vista os volumes de transporte marítimo e as capacidades de movimentação dos terminais, que serão incentivos naturais para que o agente atraia novas cargas e opere em regime de eficiência (preço e qualidade); e

II - Com isso não se vislumbrou nem no MR menor e mais conservador (Complexo de Itajaí), a necessidade de proibição de participação de incumbentes no certame, considerando a estrutura de mercado dos terminais de contêineres.

167. Sobre o atendimento ao Acórdão, as determinações e recomendações estão citadas a seguir com as seguintes sugestões de endereçamento:

9.2. **determinar**, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e no art. 4º, inciso II, c/c art. 6º, §2º, da Resolução-TCU 315/2020:

9.2.1. ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que:

9.2.1.3. antes da publicação do Edital, elaborem estudo concorrencial pautado em análises técnicas atualizadas e, com base nele, se necessário, proceda os devidos ajustes na modelagem da concessão, em observância aos arts. 173, § 4º, da Constituição Federal de 1988; 36, inciso II e § 2º, da Lei 12.529/2011; 3º, inciso V, da Lei 12.815/2013, e 27, inciso XXX, da Lei 10.233/2001;

R: o presente relatório, atende a determinação de realização do estudo concorrencial "pautado em análises técnicas".

9.3. **recomendar**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020:

9.3.1. ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) e à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) que:

9.3.1.1. antes da publicação do Edital, avalie a conveniência e oportunidade de incluir cláusulas, no contrato de Concessão do Porto Organizado de Itajaí, com ferramentas efetivas de identificação e combate a condutas anticompetitivas e ao abuso de poder econômico;

9.3.1.2. antes da publicação do Edital, avalie a conveniência e oportunidade de condicionar a participação de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres, ainda que somente em etapa preliminar do certame, à análise e manifestação favorável do Cade, preferencialmente levando em conta as metodologias propostas pelo Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP);

9.3.2. ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) que:

9.3.2.1. antes da publicação do Edital, avalie a conveniência e oportunidade de instituir no modelo licitatório mecanismos de incentivos a entrada de novas empresas no mercado;

R: no presente estudo não foi considerada crível a realização de condutas anticompetitivas e abuso de poder econômico, não sendo necessária a inclusão de cláusulas contratuais, bem como condicionar a participação de qualquer grupo econômico incumbente.

9.3.2.3. promova o monitoramento da oferta de serviços do Mercado Relevante, de forma a antecipar, com a devida antecedência, a necessidade da adoção de políticas públicas de fomento da expansão da capacidade instalada;

R: A ANTAQ possui grande quantidade de dados com criação de painéis de BI que pode subsidiar o monitoramento do Ministério de Portos e Aeroportos - MPOR.

168. Submete-se o presente estudo concorrencial à Diretoria, sugerindo a aprovação do mesmo e encaminhamento ao Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência - CADE, ao Ministério dos Portos e Aeroportos e ao Tribunal de Contas da União - TCU.

BRUNO DE OLIVEIRA PINHEIRO

Coordenador do Grupo de Trabalho

[1] (Tércio Sampaio Ferraz Jr. Enciclopédia Jurídica da PUC USP; Verbete: Mercado Relevante. Tomo de Direito Comercial. Julho/2018. disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/249/edicao-1/mercado-relevante>).

[2] O Cade - na maior parte dos casos envolvendo o setor portuário, especialmente os julgados mais recentes – tem entendido pela existência de dois mercados relevantes distintos: (i) Movimentação de carga containerizada; (ii) Armazenagem alfandegada de carga containerizada. A primeira é o serviço portuário de movimentação de carga containerizada, consubstanciado: (i.1) na movimentação vertical (do convés ou porão do navio ao seu costado, ou vice-versa) e (i.2) na movimentação horizontal (movimentação em terra, do costado do navio ao portão do terminal). Já a segunda (armazenagem alfandegada de carga) consiste em manter as cargas importadas sob controle aduaneiro em locais ou recintos alfandegados, até que passem pelos procedimentos obrigatórios conhecidos como “despacho aduaneiro” que possibilitam seu desembarço, isto é, até que haja o recolhimento de todos os impostos devidos e o cumprimento das demais obrigações, possibilitando-se, após, a retirada das cargas dos armazéns alfandegados pelos importadores e/ou consignatários. As atividades de serviços portuários de movimentação de cargas containerizadas são privativas do operador portuário (razão pela qual há relação vertical direta entre as atividades do armador e a movimentação de cargas); já as atividades de serviços portuários de armazenagem alfandegada de cargas podem ser prestadas tanto pelo operador portuário quanto por terceiros, na área do porto ou retroporto (sendo que quem contrata o recinto alfandegado é, normalmente, o cliente final). Por serem atividades intimamente relacionadas, os Operadores Portuários possuem incentivos para também exercer a atividade de armazenagem alfandegada de contêineres, verticalizando suas operações competindo com os Recintos Alfandegados independentes localizados fora da área primária do porto. Além disso, apesar de obedecer a normativos da Receita Federal, é um serviço que não é submetido à regulação setorial, ao contrário da movimentação portuária, que ocorre sob regulação da Antaq.

[3] 25. A definição do MR na dimensão produto representa ponto pacificado para fins de AIC-TP. Isso porque os terminais portuários são ativos especializados, pelo aspecto técnico-operacional, à movimentação de determinados perfis de carga, grupos de produtos e/ou produtos, conforme reconhece os precedentes do Cade. 26. No caso específico dos contêineres, apesar de o Cade considerar na

maioria dos casos, movimentação e armazenagem como mercados distintos, pela ótica de outorgas de terminais portuários, as atividades de movimentação e armazenagem são indissociáveis, uma vez que não há terminais de contêineres modelados somente para movimentação de cargas. 27. Nessa linha, salvo caso bastante específico, o MR na dimensão produto para terminais portuários será definido como movimentação e armazenagem do perfil de carga, grupos de produtos e/ou produto.

[4] AC 08700.005700/2021-48, Parecer SG, SEI (1067649):

122. O Terminal de Portuário de Navegantes (“Portonave”) integra o Complexo Portuário de Itajaí e Navegantes, que é o segundo maior do País, atrás apenas do Porto de Santos, em termos de movimentação de contêineres.

...

127. Como visto, sob a ótica geográfica, o Cade define os serviços de terminais portuários pelo porto envolvido na operação (concorrência intraporto) ou pela área de influência daquele terminal portuário, que pode atingir o escopo estadual ou áreas que contêm portos próximos (concorrência entre portos ou interportos).

128. No AC 08012.008685/2007-9081, o mercado portuário foi definido, sob a dimensão geográfica, como restrita ao território do Estado de Santa Catarina, em virtude das seguintes premissas:

A grande distância do Porto de Rio Grande das sedes dessas regiões metropolitanas do Estado de Santa Catarina [Joinville, Blumenau e Florianópolis] é um indicativo de que esse porto não seria preferencial para os importadores e exportadores catarinenses. Muito embora o Porto de Paranaguá seja relativamente próximo a Joinville (217 km), o fato de haver outros dois portos mais próximos (o de São Francisco do Sul, a 45 km, e o de Itajaí, a 95 km), a existência de ramal ferroviário ligando Joinville a São Francisco do Sul e até mesmo questões de relevo (o deslocamento entre Joinville e São Francisco do Sul ou Itajaí se faz na planície costeira do norte catarinense, enquanto que o deslocamento até Paranaguá implicaria em subir e descer a Serra do Mar) torna pouco atrativo o deslocamento terrestre de cargas entre o Norte/Nordeste Catarinense e Paranaguá, sendo menos atrativo ainda para as regiões do Vale do Itajaí e de Florianópolis. Observando ainda outras duas regiões metropolitanas - a Região Metropolitana de Tubarão, sediada em Tubarão, a Região Metropolitana Carbonífera, sediada em Criciúma - verifica-se que a conformação da malha de transporte terrestre favorece o uso do Porto de Imbituba, havendo até mesmo um ramal ferroviário interligando essas duas regiões àquele porto. Quanto às regiões produtoras do oeste de Santa Catarina (e.g. Chapecó, Concórdia), a rota rodoviária mais direta para o litoral passa pelo Vale do Itajaí, tomando assim o Porto de Itajaí mais atrativo, sendo o Porto de São Francisco do Sul uma possível alternativa. Os portos de Rio Grande e de Paranaguá seriam proibitivamente distantes das regiões produtoras do oeste catarinense. (...) É necessário frisar que todos os possíveis concorrentes mais imediatos do Porto de Itajaí se situam na planície costeira norte de Santa Catarina, e a variação de distância entre esses portos e as principais áreas produtoras daquele Estado (Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense e Região do Vale do Itajaí) não é maior do que 200 km.

129. No AC 08012.014090/2007-7382 também foi considerado, na dimensão geográfica, apenas os portos do Estado de Santa Catarina, mas o parecer da SEAE/MF teceu considerações a respeito da pressão competitiva exercida por empresas portuárias em áreas próximas.

130. No AC 08700.003956/2017-34 (TIL/Portonave), o Cade adotou a dimensão geográfica estadual dos portos em Santa Catarina, mas, de forma conservadora, avaliou o impacto da operação também sob a dimensão geográfica intraporto.

131. Por fim, no AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud), a dimensão geográfica adotada abrangeu uma abordagem interporto, mas limitada a uma região específica do estado (portos de Itajaí, Navegantes e Itapoá)

132. A SG utilizará como cenário-base a dimensão geográfica interporto abrangendo os terminais de Navegantes, Itajaí e Itapoá, tal como definido no precedente Maersk e Hamburg Sud84, e tecerá considerações, quando pertinentes, considerando um cenário ampliado envolvendo todos os terminais de Santa Catarina (isto é, os terminais do cenário-base e o Porto de Imbituba), conforme abaixo: • Cenário-base: Portos de Itajaí, Navegantes e Itapoá • Cenário ampliado: Portos de Santa Catarina.

AC 08012.014090/2007 | Volume 2 SEI (0152625):

O Conselho, na 415 a Sessão Ordinária de Julgamento, realizada em 13 de fevereiro de 2008, por unanimidade, aprovou a operação com a restrição de alteração da cláusula de não-concorrência, delimitando-a geograficamente ao Estado de Santa Catarina, nos termos do voto do relator. Página 103. AC 08700.003956/2017-34 SEI (0374086) O Portonave se situa em Santa Catarina e, conforme decisão do CADE no Ato de Concentração nº 08012.008685/2007-90, a dimensão geográfica dos mercados de armazenagem e movimentação de cargas nesta localidade limitam-se ao estado. Portanto, o mercado relevante geográfico abrange o estado de Santa Catarina. Porém, de forma conservadora, será avaliado na presente análise o impacto desta operação numa dimensão mais restrita, qual seja, na abrangência apenas do porto. Parágrafo 13 Em uma análise mais conservadora, observa-se que, na dimensão geográfica limitada apenas à Portonave, a relação vertical igualmente não seria preocupante, no tocante aos seus potenciais impactos concorrenciais, uma vez que este terminal já era o principal fornecedor de serviços de movimentação de cargas para a MSC. Além disso, a presente operação não teria capacidade de ocasionar o fechamento da Portonave para os demais transportadores de contêineres, visto que a demanda da MSC, em 2016, representou aproximadamente [Acesso Restrito] do total de cargas movimentadas pela Portonave. Com base nesses dados, conclui-se que não haveria racionalidade econômica no caso de fechamento dos serviços prestados pela Portonave para terceiros. Parágrafo 20.

AC 08700.002350/2017-81 SEI (03900021):

107. Sobre as atividades nos portos de Itajaí e Itapoá a definições geográficas adotadas pelo CADE nos Atos de Concentração n.º 08700.000519/2014-16 e n.º 08012.000777/2011-16, consideraram os portos do estado do Paraná como mercado relevante distinto dos portos de Santa Catarina, sendo que, os portos de Santa Catarina, conjuntamente, formariam um único mercado.

AC 08700.002350/2017-81 (Maersk/Hamburg Sud):

Dentro de Santa Catarina, apenas os portos de Itajaí, Itapoá e Navegantes, vez que a maioria das empresas oficiadas consideraram alternativas inviáveis o porto de Paranaguá/Paraná ou outros dentro do próprio estado de Santa Catarina, como Imbituba e São Francisco do Sul, seja por questões de distância ou devido às características e capacidades dos terminais.

[5] Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP).

[6] Disponível em <https://www.porttechnology.org/news/dutch-authorities-approves-hutchison-acquisition-of-apmt-rotterdam>. Acessado em maio de 2023.

[7] RODRIGUE, J.P. The Geography of Transport Systems. 5th editor, London and New York, 2020. Disponível em <https://transportgeography.org/contents/chapter6/transport-terminals-hinterlands/hinterland-transport-terminal/>. Acessado em maio de 2023.

[8] 52. O caso da exportação de algodão produzido no Oeste da Bahia – com destaque aos municípios de Barreiras, Luís Eduardo Magalhães e São Desidério - Ilustra esse fato. A mencionada região exportou entre 2016 e 2020, em média, cerca de 200 mil toneladas de algodão por ano. Praticamente toda a exportação do produto no período – 97% em média, realizada por contêineres, foi escoada pelo Porto de Santos, a 1.664 km de distância rodoviária de Barreiras, enquanto o Porto de Salvador encontra-se a 873 km de distância rodoviária do referido município. Considerando que tanto para Santos como para Salvador a carga é transportada pelo modo rodoviário, há de se intuir que o custo logístico entre Barreiras e Salvador é significativamente inferior ao custo entre Barreiras e Santos. Mesmo assim, o que levaria os embarcadores preferirem escoar sua produção para exportação por Santos?

[9] Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/48837794.pdf>. Acessado em junho de 2023.

[10] http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20103/Estudo_Itajai_Secao_C_Engenharia.pdf

[11] <http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20103/ITJ-01%20-%20Seção%20B%20-%20Estudo%20de%20Mercado.pdf>

[12] <https://moverdb.com/pt/top-49-container-portos/>



Documento assinado eletronicamente por **Bruno de Oliveira Pinheiro, Secretário Especial de Estudos e Projetos**, em 12/07/2023, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **1966620** e o código CRC **F289F44D**.



Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP
Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE
SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504
Telefone: (61) 3221-8436 - www.gov.br/cade

NOTA TÉCNICA Nº 5/2023/CGAA3/SGA1/SG/CADE

Processo nº 08700.001838/2023-30

Interessado(s): Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Tribunal de Contas da União (TCU).

EMENTA: Acórdão 245/2023 – TCU – Plenário. Colaboração Antaq. Leis 12.529/2011 e 10.233/2001. Acordo de Cooperação Técnica. Estudo de análise concorrencial da outorga do Porto de Itajaí/SC. Participação de grupos verticalizados no certame. Manifestação favorável.

VERSÃO DE ACESSO PÚBLICO

SUMÁRIO:

1. INTRODUÇÃO

- 1.1. Objeto da Nota Técnica
- 1.2. Determinações do Acórdão 245/2023 – TCU – Plenário no âmbito do Processo TC 039.017/2021-4 – Desestatização e a criação de Grupo de Trabalho no âmbito do Cade
- 1.3. Atribuições do Cade e a LBDC
- 1.4. Contextualização do Processo de Concessão do Porto de Itajaí
 - 1.4.1. Considerações Iniciais
 - 1.4.1.1. Das recomendações do Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP)
 - 1.4.1.2. Estudo de Mercado Infra e o Parecer SEI 5.612/2022/ME
 - 1.4.1.2.1. *Parecer SEAE 5.612/2022/ME*
 - 1.4.1.2.2. *Estudo de Mercado Infra*
 - 1.4.1.3. Análise de Impacto Concorrencial (Antaq): Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP
 - 1.4.2. Considerações sobre a definição de mercado relevante do Porto de Itajaí
- 1.5. Potenciais efeitos anticompetitivos advindos da concessão do Porto de Itajaí investigados no presente estudo

2. CONSIDERAÇÕES DO CADE ACERCA DO TEMA

- 2.1. Sobreposições horizontais
 - 2.1.1. Considerações iniciais
 - 2.1.2. Das participações dos Operadores Portuários no mercado de movimentação de contêineres nos cenários intraporto e interportos
 - 2.1.3. Da possibilidade e da probabilidade do exercício de poder de mercado dos Operadores Portuários no cenário pós-outorga
 - 2.1.4. Conclusões
- 2.2. Integrações verticais
 - 2.2.1. Considerações iniciais
 - 2.2.1.1. Principais armadores de transporte marítimo de contêineres no mundo e no Brasil
 - 2.2.1.2. Integrações verticais entre armadoras e operadores portuários no Complexo de Itajaí e Navegantes, no Porto de Itapoá e no Porto de Paranaguá
 - 2.2.2. Das participações dos armadores no transporte de contêineres nos cenários intraporto e interportos
 - 2.2.3. Dos incentivos para fechamento de mercado no cenário pós-outorga
 - 2.2.4. Das investigações em curso relativas à integração vertical entre os mercados de movimentação e transporte de contêineres
 - 2.2.5. Conclusões
- 2.3. Competências da ANTAQ e recomendações do Cade

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. INTRODUÇÃO

1.1. Objeto da Nota Técnica

1. A presente nota técnica tem o objetivo de analisar e se manifestar acerca das conclusões obtidas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) no contexto do estudo concorrencial da outorga do Porto de Itajaí, em especial, no que diz respeito "à conveniência e oportunidade de condicionar a participação de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado

relevante de terminais portuários de contêineres, ainda que somente em etapa preliminar do certame", conforme determinação do Acórdão 245/2023 – TCU – Plenário, proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Processo TC 039.017/2021-4.

1.2. Determinações do Acórdão 245/2023 – TCU – Plenário no âmbito do Processo TC 039.017/2021-4 e a criação de Grupo de Trabalho no âmbito do Cade

2. Em 15 de fevereiro de 2023, o Plenário do TCU proferiu acórdão no âmbito do acompanhamento do processo de desestatização do Porto Organizado de Itajaí, a ser implementado por meio de concessão dos serviços públicos de administração e exploração direta e indireta das instalações portuárias nele existentes.

3. Em seus dispositivos, o Acórdão 245/2023 – TCU – Plenário determinou a realização, por parte da Antaq e do então Ministério da Infraestrutura (atual Ministério dos Portos e Aeroportos), a realização de estudo concorrencial atualizado acerca das condições concorrenciais do certame, com o intuito de avaliar a necessidade de proceder a ajustes na modelagem de concessão, bem como a conveniência e oportunidade de condicionar a participação de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres, condicionando esta à análise e manifestação favorável do Cade, a saber:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento de desestatização do Porto de Itajaí/SC, por meio de concessão dos serviços públicos de administração e exploração direta e/ou indireta das instalações portuárias nele existentes;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.6. dar ciência à ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) de que o TCU determinou ao Minfra e à Antaq que elaborem estudo concorrencial do leilão para a concessão do Porto de Itajaí pautado em análises técnicas atualizadas e recomendou que condicionem a participação no certame de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres, ainda que somente em etapa preliminar do certame, à análise e manifestação favorável daquele Conselho, preferencialmente levando em conta as metodologias propostas pelo Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP);

4. Em virtude das determinações exaradas pelo TCU em seu acórdão, e na esteira do Acordo de Cooperação Técnica 07/2019 (SEI 0589347, Processo 08700.001852/2018-76) firmado entre o Cade e a Antaq, foi instituído, por meio da Portaria Cade nº 216, de 25 de abril de 2023 (SEI 1225659), Grupo de Trabalho (GT) no âmbito da Superintendência-Geral/Cade, com a finalidade de fornecer subsídios técnicos à Antaq para a concessão do Porto de Itajaí, competindo ao GT "produzir relatório técnico contendo análise concorrencial do leilão para a concessão do Porto de Itajaí, que contenha proposta de encaminhamento para o aperfeiçoamento das ações voltadas à defesa, fomento e disseminação da concorrência no âmbito dos serviços de transportes aquaviários".

5. Por meio do ACT 07/2019 e das competências atribuídas a essas autarquias^[1], Cade e Antaq podem, reciprocamente, compartilhar documentos, estudos, pesquisas, informações, conhecimentos, assim como informações constantes em seus respectivos bancos de dados, desde que observadas as restrições relativas à segurança da informação e do sigilo.

6. Neste contexto, equipes técnicas do Cade e da Antaq vem promovendo reuniões periódicas no intuito de compreender questões concorrenciais sensíveis que poderiam advir do leilão do Porto de Itajaí, cuja modelagem esteve sob a Consulta Pública nº 05/2022, promovida pela Antaq, e que foi, posteriormente, analisada pelo TCU no contexto do Processo TC 039.017/2021-4 – Desestatização. O presente estudo, portanto, resulta das discussões travadas no âmbito do referido Grupo de Trabalho, conforme descrito adiante.

7. Destaca-se que todas as informações tarjadas em cinza são de acesso exclusivo ao Cade^[2], porém, conforme a Cláusula Quinta do referido ACT, o Cade poderá "franquear à ANTAQ o acesso às informações constantes em seus bancos de dados, desde que observadas as restrições relativas à segurança da informação e ao sigilo". Desta forma, as informações tarjadas **deverão ser recebidas e tratadas pela Antaq com o mesmo grau de proteção de sigilo conferido pelo Cade, isto é, serão de acesso exclusivo à Antaq.**

1.3. Atribuições do Cade e a LBDC

8. As competências atribuídas ao Cade são definidas pela Lei 12.529, de 30/11/2011 (Lei Brasileira de Defesa da Concorrência, ou "LBDC")^[3], e complementadas pelo Regimento Interno do Cade (RiCade), aprovado pela Resolução Cade 22, de 19 de junho de 2019 (versão de 04/2023)^[4].

9. Conforme é possível depreender da leitura dos referidos dispositivos, a autarquia possui finalidade preventiva e repressiva. Ao atuar preventivamente, analisam-se fusões, aquisições de controle, incorporações e outros atos de concentração econômica entre grandes empresas que possam colocar em risco a livre concorrência. Sua atuação em caráter repressivo, por sua vez, busca investigar, em todo o território nacional, e, posteriormente, julgar eventuais condutas anticoncorrenciais, nos termos do art. 36 da LBDC. Para além destas, o Cade, conjuntamente com a Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade, possui a função educativa de instruir o público em geral sobre as diversas condutas que possam prejudicar a livre concorrência.

10. Mais especificamente, no âmbito da atuação preventiva, compete à Superintendência-Geral do Cade ("SG"), com fulcro na LBDC:

Art. 13. Compete à Superintendência-Geral:

I - zelar pelo cumprimento desta Lei, monitorando e acompanhando as práticas de mercado;

II - acompanhar, permanentemente, as atividades e práticas comerciais de pessoas físicas ou jurídicas que detiverem posição dominante em mercado relevante de bens ou serviços, para prevenir infrações da ordem econômica, podendo, para tanto, requisitar as informações e documentos necessários, mantendo o sigilo legal, quando for o caso; (...)

XIII - orientar os órgãos e entidades da administração pública quanto à adoção de medidas necessárias ao cumprimento desta Lei;

XIV - desenvolver estudos e pesquisas objetivando orientar a política de prevenção de infrações da ordem econômica; (...) (grifo nosso)

11. Com base na sua competência, especialmente disposta no Art. 13 inciso XIII, na sua expertise e banco informacional obtido em decorrência da análise de atos de concentração e de condutas unilaterais envolvendo os setores de transporte marítimo regular de contêineres (navegação de longo curso) e o setor portuário (movimentação de carga containerizada), a SG elabora a presente nota técnica para atender às determinações do Tribunal de Contas da União, bem como subsidiar a autoridade competente no contexto do processo de concessão do Porto de Itajaí.

1.4. Contextualização do Processo de Concessão do Porto de Itajaí

1.4.1. Considerações Iniciais

12. O Porto Organizado de Itajaí é um porto público localizado às margens do rio Itajaí-Açu, no município de Itajaí, estado de Santa Catarina.

13. Por força do Convênio de Descentralização Administrativa nº 8, de 01/12/1997, o Porto se encontra sob a administração e a exploração do Município de Itajaí, por meio da Superintendência do Porto de Itajaí (SPI). O Convênio possuía prazo de vigência de 25 anos, tendo sido prorrogado pela Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), em dezembro de 2022, pelo período de até dois anos.

14. O Porto Organizado é composto por um porto público, com dois berços de atracação; um pier turístico, com berço de atracação para navios cruzeiro; e um terminal de contêineres, com dois berços de atracação e seus respectivos portêineres e guindastes. Atualmente, o porto não possui infraestrutura

para o armazenamento de grânéis líquidos ou sólidos, sendo especializado na movimentação de cargas containerizadas.

15. O Porto faz parte do Complexo Portuário de Itajaí e Navegantes, que, além do porto público, congrega outros seis Terminais de Uso Privado (TUPs) - quais sejam, Portonave S.A. Terminais Portuários de Navegantes (TUP Portonave), Teporti Terminal Portuário de Itajaí S.A. (TUP Teporti), Poly Terminais S.A. (TUP Poly Terminais), Trocadero Portos e Logística Ltda. (TUP Trocadero), Barra do Rio Terminal Portuário S.A. (Terminal Barra do Rio) e Terminal Portuário Braskarne (TUP Braskarne). Abaixo, imagem ilustrativa do Complexo, com a localização dos referidos portos e terminais:

Figura 1 - Localização dos terminais do Complexo de Itajaí e Navegantes-SC



Fonte: Fonte: EVTEA – Seção A, p. 5.

16. Segundo dados do painel Estatístico Aquaviário - Antaq^[5], em 2022, 96,7% da carga movimentada no Complexo Portuário de Itajaí e Navegantes foi de cargas containerizadas. Desse total, 100% da movimentação de contêineres foi realizada pelo TUP Portonave e pelo Porto de Itajaí; os demais TUPs se voltam para a movimentação de carga geral e grânéis.

17. O TUP Portonave S.A., primeiro Terminal de Uso Privado de contêineres do país, é de propriedade do grupo armador suíço-italiano Mediterranean Shipping Company Holding S.A. (grupo MSC), segundo maior operador e fornecedor de porta-contentores do mundo.

18. O terminal de contêineres do Porto de Itajaí, por sua vez, encontra-se arrendado para a APM Terminals Itajaí S.A., empresa pertencente ao grupo armador dinamarquês A.P. Moller-Maersk Group (grupo Maersk), maior operador e fornecedor de porta-contentores do mundo. O arrendamento, que vigoraria inicialmente até dezembro de 2022, foi prorrogado pelo contrato de arrendamento transitório da área operacional, até que se conclua o processo de desestatização do Porto Organizado de Itajaí.

19. O processo de desestatização teve início com a indicação favorável do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - CPPI pela qualificação dos estudos da concessão junto ao então Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, conforme Resolução CPPI nº 121, de 10/06/2020, convertida no [Decreto nº 10.484 de 10/09/2020](#).

20. A Empresa de Planejamento e Logística (EPL), atual Infra S.A., foi escolhida para auxiliar o MInfra nos serviços técnicos de estruturação para implementação do projeto de desestatização do Porto Organizado de Itajaí/SC, bem como dos serviços públicos a ele relacionados. Dentre suas atribuições, a EPL/INFRA desenvolveu estudos de mercado que serviram para balisar o processo e o modelo de concessão propostos.

21. Após fase preliminar de elaboração do projeto de desestatização, os estudos e documentos produzidos foram submetidos a consulta pública, por meio do Aviso de Audiência Pública 5/2022-ANTAQ, que recebeu contribuições até 15/04/2022. Dentre as contribuições recebidas, destaca-se para a análise a ser desenvolvida na presente Nota Técnica o Parecer SEI 5.612/2022/ME, elaborado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae), do Ministério da Economia - cujos fundamentos e conclusões serão apresentados adiante.

22. As contribuições foram compiladas e avaliadas pela Comissão Permanente de Licitação de Arrendamentos Portuários (CPLA) da Antaq, por meio da Nota Técnica 18/2022/CPLA. O projeto foi aprimorado, tendo sido submetido à apreciação do Tribunal de Contas da União em agosto de 2022.

23. O projeto de modelo de outorga apresentado ao TCU prevê a concessão da administração e da exploração, direta e indireta, das instalações do porto ("concessão vertical") pelo prazo de 35 (trinta e cinco) anos, com a realização de investimentos da ordem de R\$ 2,9 bilhões de reais. Os investimentos têm como objetivo o desenvolvimento do terminal, com a compra de equipamentos, melhorias no sistema de acostagem e aquaviário, bem como com a ampliação das áreas de pátio em 90%, além da previsão de um novo terminal de contêineres, com capacidade estática de 37.152 TEUs. Além dos investimentos, a minuta de contrato prevê que, após o prazo de seis anos de vigência da concessão, a concessionária deverá pagar contribuição fixa anual de R\$ 21,272 milhões, além de contribuição variável de R\$ 53,35/TEU movimentado.

24. Por meio do Acórdão do Tribunal, foram exaradas determinações para o aprimoramento do processo de concessão, incluindo a realização de análise atualizada por parte da Antaq e do MInfra quanto aos aspectos concorrenciais do leilão, especialmente, no que diz respeito a possível vedação, ainda que somente em etapa preliminar do certame, da participação de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres. Tal análise, por sua vez, deve se pautar nas recomendações e metodologias propostas pelo Guia de Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP), sendo posteriormente submetida a avaliação por este Cade.

25. Considerando a determinação do TCU, a Antaq estabeleceu igualmente grupo de trabalho, com o intuito de desenvolver novo estudo concorrenciais, traduzido pelo documento "Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP".

26. Destarte, antes de tecer as considerações acerca das questões concorrenciais a serem analisadas, serão inicialmente abordados os principais aspectos e conclusões dos estudos elaborados no contexto do processo de desestatização, fundamentais para a contextualização e para o desenvolvimento da presente investigação.

1.4.1.1 Das recomendações do Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (Guia AIC-TP)

I. Principais recomendações do Guia

27. A Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários ("AIC-TP") consiste em verificar se a outorga de um determinado terminal portuário enseja em preocupações concorrenciais, sob a perspectiva da Lei nº 12.529/2011 e das outras fontes legais ramificadas do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e, dessa forma, teve como finalidade atingir as diretrizes setoriais de promoção à concorrência e repressão a práticas prejudiciais à competição e ao abuso do poder econômico.^[6]
28. Para tanto, a AIC-TP teve como base o Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários ("Guia AIC-TP"), o qual foi desenvolvido com o propósito de apresentar referências técnicas para a realização da AIC-TP, especialmente provenientes de licitações, estas nas modalidades de arrendamentos portuários e concessões operacionais de portos organizados.
29. A metodologia adotada pelo Guia AIC-TP tem como premissa a análise concorrencial em dois momentos distintos, (i) durante o leilão, com foco na concorrência dos agentes participantes da licitação e (ii) após o leilão, em uma simulação de um cenário pós-outorga com os elementos disponíveis.
30. Nessa toada, a análise concorrencial promovida pelo Guia apresentou elementos base para a devida aferição dos impactos competitivos, como (i) caracterização do ativo e considerações sobre a cadeia produtiva afeta ao terminal; (ii) definição do Mercado Relevante; (iii) as possíveis sobreposições horizontais; (iv) as possíveis integrações verticais e; (v) os possíveis riscos à competição no leilão. Ao final, foram dispostas as conclusões e encaminhamentos pertinentes, fruto da complexa análise dos elementos de mercado.
31. O primeiro elemento do da AIC-TP constituiu-se de suas partes principais, a (i) caracterização dos ativos sob análise e (ii) as considerações sobre a cadeia produtiva afeta ao terminal, tendo sido a primeira extensa rol de informações^[7] na qual sugeriram-se suas investigações de forma minuciosa. Vale salientar que grande parte dessas informações já foram levantadas em diversas seções do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira e Ambiental ("EVTEA") encomendado pela Antaq, sobretudo na Seção B – Estudo de Mercado.
32. Quanto às considerações sobre a cadeia produtiva afeta ao terminal, tais informações serviriam para trazer subsídios às análises chave da AIC-TP, sendo estas os elementos já mencionados anteriormente, como a definição do mercado relevante, as possíveis sobreposições horizontais e as possíveis integrações verticais provenientes do cenário pós-outorga.
33. A definição do mercado relevante apresentada pelo Guia AIC-TP foi realizada em duas etapas distintas, sendo divididas entre as definições de (i) dimensão produto e (ii) dimensão geográfica.
34. No que tange a dimensão produto, não se apresentaram maiores dificuldades para definição do mercado relevante, visto que é reconhecida jurisprudência pacífica do CADE. Sendo assim, o mercado relevante para terminais portuários foi definido como movimentação e armazenagem do perfil de carga, grupos de produtos e/ou produto.
35. Por sua vez, a definição do escopo geográfico foi tida como tópico sensível para debate, visto que os precedentes da Autarquia adotavam como mercado relevante geográfico, em regra, os terminais portuários localizados no mesmo porto^[8] - apesar de, conforme será visto em tópicos seguintes, os precedentes relativos à dimensão geográfica do Porto de Itajaí vem considerando um cenário base de rivalidade entreportos. Contudo, observou-se na literatura do setor e em precedentes de outras jurisdições antitruste que tal posicionamento adotado pelo CADE vinha sendo contestado. Além disso, a SEAE apontou que, no âmbito das licitações de arrendamentos portuários, as análises antitruste que antecederiam as outorgas de terminais mostravam-se insuficientes, principalmente por não abarcar de forma precisa a definição do mercado relevante geográfico para as outorgas.^[9]
36. Para sanar a questão apresentada, foram propostas diferentes alternativas de métodos de identificação do mercado relevante geográfico de terminais portuários e, ao final, decidiu-se pela avaliação da contestabilidade da zona de influência.
37. Como terceiro elemento de análise da AIC-TP, fez-se necessária a verificação de possíveis sobreposições horizontais resultantes da nova outorga. Para tanto, a avaliação levou em conta dois momentos diversos, o do (i) Mercado Relevante vigente durante o estudo e o (ii) Mercado Relevante pós-outorga. No âmbito do cenário vigente, apontou-se a necessidade de verificar o cenário base de competição no mercado, bem como avaliar (i) a existência de rivalidade efetiva no mesmo; e (ii) eventual existência de condutas anticompetitiva unilaterais comprovadas ou pelo menos denúncia investigada ou em investigação, referente aos agentes econômicos atuantes no Mercado Relevante.
38. Em um recorte de pós-outorga, entende-se que, como não se poderia estabelecer quais agentes econômicos se sagrarão vencedores da licitação, necessário seria traçar diferentes realidades para o futuro ambiente concorrencial, a fim de garantir a devida proteção à competição do mercado.
39. Para aferição de rivalidade efetiva, levando em consideração os cenários de pré e pós-outorga, indicou-se a necessidade da avaliação da evolução do *market share* como proxy, complementada com abordagens alternativas, como o uso do índice HHI para a verificação das condições de concentração dos mercados, a disponibilidade da capacidade ociosa dos terminais e as previsões de demanda para o horizonte de prazo de vigência de outorga.
40. No que tange a presunção de posição dominante para o mercado de terminais portuários, não se considerou pertinente estabelecer parâmetros ou definir os limiares para tal suposição. Entendeu-se que, devido a diversos fatores estruturais do mercado, os mercados relevantes dos casos concretos tendem a ser, com alta recorrência, oligopólios. Dessa forma, pode-se considerar de antemão a existência de possibilidade de exercício de poder de mercado, tornando cabível a análise de probabilidade de exercício de poder de mercado, esta já materializada pela análise da rivalidade efetiva nos cenários expostos.
41. Quanto à análise das possíveis integrações verticais, o Guia transparece a necessidade de, novamente, um estudo realizado em etapas, levando em conta o (i) mercado relevante vigente e o (ii) mercado relevante pós-outorga. No primeiro, faz-se necessário investigar a existência de integrações verticais envolvendo o mercado de terminais portuários e, caso haja, averiguar a existência de condutas anticompetitivas sendo levadas a cabo.
42. Em relação ao mercado pós-outorga, o Guia indica que se busque cenários críveis de surgimento ou reforço de integração vertical no mercado relevante, analisando as diversas interações entre os agentes de mercado que tem atuação, direta ou indiretamente, no setor de portos brasileiros. Tal vigilância deve ser ainda mais intensa quando se trata de interações entre armadores (tanto longo curso quanto cabotagem), com outros personagens de mercados à jusante, como terminais portuários, transportes no geral, operadores logísticos, entre outros.
43. O CADE já se manifestou para que haja a utilização do conceito de grupo econômico para identificar os players relevantes nos mercados verticalmente integrados envolvidos, ampliando assim o espectro da análise para além dos agentes diretamente relacionados com o mercado de terminais portuários, com o intento de se obter um cenário concorrencial mais acurado.
44. Posto isso, o Guia demanda a realização da análise de capacidade e incentivos do cenário da empresa verticalmente integrada para fechamento de mercado, devendo ser observado os seguintes pontos:
- a) posição dominante do agente econômico investigado, o que exige: (i) definição de MR; e (ii) quando for o caso, avaliação das condições concorrenciais efetivas;
 - b) com relação à possibilidade ou capacidade de fechamento do mercado, torna-se necessário verificar itens como: (i) participação de mercado da empresa integrada verticalmente; (ii) custos de troca para recorrer a um fornecedor alternativo - presença de relações de exclusividade ou nível de verticalização de mercado; e (iii) existência de elementos mitigadores como presença de competidores no mercado, capacidade ociosa por parte dos concorrentes, nível de qualidade dos insumos alternativos, baixos custos de troca, dentre outros; e
 - c) no que se refere à probabilidade ou incentivos da empresa integrada à efetivamente fechar o mercado, há necessidade de analisar: (i) rentabilidade da estratégia; (ii) existência de um trade-off - abre-se mão de receitas em um mercado na expectativa de recuperação em outro mercado; (iii) custo de oportunidade da estratégia - a depender da margem de receitas à montante; (iv) grau de retorno em caso de sucesso da estratégia - a depender da margem de receitas à jusante; (v) capacidade de promover um desvio da demanda dos concorrentes para a empresa integrada; e (vi) existência de elementos mitigadores como margem elevada à montante - alto custo de oportunidade das vendas recusadas, baixa margem de lucro à jusante - vale a pena manter vendas para concorrentes, baixa capacidade de desviar a demanda para a empresa integrada - custo do insumo pequeno frente ao total do produto ou baixa substituíbilidade entre os concorrentes, dentre outros.

45. Quanto à possibilidade de riscos à competição no leilão, a metodologia adotada pelo Guia buscou, principalmente, zelar pela concorrência no leilão na disputa pelo objeto licitado, prezando por um ambiente saudável no cenário pós-outorga. Com as avaliações anteriores, com enfoque principalmente na caracterização da cadeia produtiva afeta ao terminal e as possíveis integrações verticais, seria viável verificar a existência de eventuais riscos à competitividade na licitação do ativo a ser outorgado.

46. Nesse sentido demandou-se a realização de análise específica que avalie os custos e os benefícios de se cercear a liberdade de participação no certame de agentes econômicos, individuais ou em consórcio, em prol da concorrência pelo objeto da licitação.

II. Conclusões e Encaminhamentos

47. O último elemento da AIC-TP é sua conclusão, que deve se posicionar sobre o propósito da referida análise: se o terminal portuário a ser outorgado enseja preocupações concorrenciais, seja quanto ao leilão em si, seja quanto ao ambiente concorrencial pós-outorga. Caso a resposta seja negativa, o encaminhamento será no sentido de não se estabelecer restrições à participação de agentes na licitação. Se a resposta for positiva, o encaminhamento proporá regra de restrição ou vedação a participação de agentes na licitação, individualmente e/ou em consórcio ou medidas mitigadoras das preocupações concorrenciais verificadas em caso concreto, a serem previstas em edital e/ou em contrato.

48. Dentre as possibilidades de restrição à participação de agentes econômicos e de medidas mitigadoras das preocupações concorrenciais, vislumbram-se ações como: (i) a necessidade de desinvestimentos, (ii) a imposição de limitações pontuais à formação de consórcios por uma determinada empresa; ou (iii) medidas que interfiram na liberdade quanto à constituição societária de um determinado proponente da licitação. Somente a avaliação dos casos permitirá definir os arranjos de restrição à participação de agentes econômicos mais adequados à finalidade da análise de promoção da competição nas novas outorgas de terminais portuários.

49. Quanto aos desinvestimentos de ativos, o Cade acrescentou que as instituições promotoras da licitação devem observar:

- a) o prazo para desinvestimento - que deve ser adequado à previsão da data de realização do leilão;
- b) a possibilidade de desinvestimento em um prazo que se estenda para além da data do leilão, mediante um acordo com a empresa interessada, implicará a necessidade de monitoramento do cumprimento do acordo, além de enfrentar incertezas quanto à viabilidade da venda dos ativos em questão;
- c) o desinvestimento de ativos pode resultar na necessidade de análise e aprovação por outros órgãos públicos, como agências reguladoras e o próprio Cade, caso se trate de um ato de concentração; e
- d) há que se verificar o efeito do desinvestimento sobre outros mercados, considerando a troca de agentes econômicos.

50. Sobre as limitações pontuais à formação de consórcios e medidas que interfiram na liberdade quanto à constituição societária de um determinado proponente da licitação, o órgão antitruste fez as seguintes observações:

- a) consórcios podem viabilizar a participação de investidores de menor porte que não teriam a capacidade de concorrer isoladamente;
- b) há dificuldade, reconhecida no próprio Guia AIC-TP, de se estabelecer um parâmetro de participação de mercado que atingiria exatamente os agentes do mercado que poderiam adquirir poder de mercado excessivo, caso vençam o leilão;
- c) há possibilidade de contestação da regra sob alegação de discriminação de agentes;
- d) há necessidade de se avaliar se a restrição da participação de um agente ou grupo de agentes econômicos poderá favorecer direta ou indiretamente outros concorrentes, que também poderão vir a alcançar um poder de mercado significativo.

51. O Cade recomendou, por fim, com vistas a auxiliar no desenho de intervenções no mercado que busquem neutralizar efeitos concorrenciais negativos, o uso do "Guia de Remédios Antitruste" do órgão antitruste, que se calca em princípios como proporcionalidade, tempestividade, factibilidade e verificabilidade.

52. Tratadas, pois, as premissas e principais recomendações metodológicas quanto à análise de impacto concorrencial de novas outorgas de terminais portuários, e ainda com o intuito de contextualização, a seguir, serão resumidos os principais documentos que deram ensejo às discussões a partir das quais a presente análise se desenvolverá.

1.4.1.2. Estudo de Mercado Infra e o Parecer SEI 5.612/2022/ME

1.4.1.2.1. Parecer SEAE 5.612/2022/ME

53. A Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) teceu algumas considerações ao longo do processo de Audiência Pública referente à proposta de concessão do Porto Organizado de Itajaí/SC, realizada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. A Seae analisou uma ampla gama de documentos – tais como minutas de edital, contrato e outros materiais disponibilizados pela agência reguladora – com o objetivo de avaliar o modelo regulatório adotado e sua interface com questões concorrenciais, além da análise de onerosidade regulatória. Ao final, tais considerações foram consubstanciadas no Parecer SEI 5.612/2022/ME (integrante do processo de acesso público nº 10099.100196/2022-67), no qual foram elaboradas quatro contribuições específicas voltadas à melhoria da proposta de modelagem.

54. A primeira das contribuições diz respeito ao prazo de vigência previsto no contrato de concessão. Conforme disposto originalmente nas cláusulas 4.1 e 4.2, estabeleceu-se um prazo de 35 (trinta e cinco) anos com a possibilidade de prorrogação por sucessivas vezes, a critério do Poder Concedente, até o prazo total de 70 (setenta) anos, incluídos o prazo de vigência original e todas as suas prorrogações, condicionado ao reestabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão. A Seae sugeriu que o contrato vislumbresse a possibilidade de prorrogação por, no máximo, 5 anos e que as prorrogações sejam restritas às hipóteses de necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, a exemplo do que já é utilizado nos contratos de concessões de aeroportos, por exemplo.

55. A segunda contribuição externada pela Seae refere-se à possibilidade de utilização de outros critérios entre os mecanismos de julgamento da proposta, além do valor de outorga, em particular a possibilidade de utilização do critério de menor tarifa, conforme possibilitado pela Lei nº 12.815/13. Na visão da Secretaria, tal inclusão teria o condão de “induzir uma maior produtividade e/ou trazer menores custos e melhor prestação de serviços aos usuários”.

56. Além disso, a Seae recomenda a adoção de uma sistemática relacionada às regras de participação do leilão, a fim de dirimir possíveis problemas concorrenciais, induzir um panorama competitivo mais robusto e de mitigar o risco de eventual licitação deserta. Tais recomendações são as seguintes:

- a) na 1ª fase, poderão participar apenas grupos econômicos que cumpram ambas as condições a seguir: (i) não venham a apresentar sobreposição horizontal que represente elevação do HHI acima de 200 do mercado relevante envolvido que apresente possibilidade de abuso de posição dominante (TUP Portonave e, possivelmente, Porto de Itapoá); ou (ii) não detenham participação superior a 30% (ou outro percentual devidamente justificado que se entenda possa limitar a probabilidade de práticas anticompetitivas) nos mercados diretamente a montante ou a jusante, em particular em linhas de navegação que atendam o Porto de Itajaí, considerando Vessel Sharing Agreements – VSAs como um único grupo econômico; e
- b) caso não haja interessados nessa 1ª rodada, a licitação continuaria com uma 2ª rodada em que qualquer grupo econômico poderia participar.

57. Por fim, a Seae exarou uma recomendação a ser endereçada ao Ministério da Economia, sugerindo a alteração do art. 51, §2º do Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, a fim de que seja permitida a liderança de Consórcio por empresas estrangeiras. Na visão da Seae, “não há justificativas para a exigência de liderança obrigatória de empresa brasileira, no caso de consórcio entre empresa(s) brasileira(s) e estrangeira(s). Trata-se de proibição com poder inibir a formação de arranjos societários mais eficientes e competitivos, constituindo-se em barreira à entrada a determinados agentes econômicos e, conseqüentemente, potenciais limitadores de concorrência”.

1.4.1.2.2. *Estudo de Mercado Infra*

58. A Infra S.A. (“Infra”) elaborou o documento “Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira e Ambiental” (“EVTEA”), do qual é parte integrante a seção “B1 – Análise Concorrencial”. Em tal seção, a Infra tratou da avaliação dos aspectos concorrenciais da licitação referente à desestatização do Porto de Itajaí, à luz das disposições metodológicas previstas no “Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (“Guia AIC-TP”) – versão 1”.

59. Ao longo da referida análise, e para proceder à avaliação antitruste do ambiente concorrencial pós-outorga, a Infra considerou o mercado relevante, em sua dimensão produto e geográfico, como sendo o de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul, localizados no Estado de Santa Catarina – delimitação essa feita em consonância com precedentes recentes do Cade. Adicionalmente, pela existência de potenciais integrações verticais com efeitos relevantes, foram definidos outros dois mercados integrados a montante, a saber: (i) mercado de transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul; e (ii) mercado de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí.

60. Preliminarmente, a Infra analisou as possíveis sobreposições horizontais nos mercados relevantes de terminais portuários de contêineres e de transporte marítimo regular de contêineres, a partir de quatro cenários distintos, a saber: (i) Cenário 1 (atual, referência para as análises do ambiente concorrencial futuro); (ii) Cenário 2 (referente à pós-outorga em caso de vitória de um novo entrante); e (iii) Cenário 3 (sobreposição horizontal pós-outorga com o grupo econômico da Maersk) e (iv) Cenário 4 (sobreposição horizontal pós-outorga com o grupo econômico da MSC). Para ambos os cenários pós-outorga com sobreposição horizontal, a Infra procedeu à avaliação de probabilidade de exercício de poder de mercado, tendo concluído pela existência de rivalidade efetiva nos Cenários 3 e 4 no longo prazo.

61. Relativamente à integração vertical, foram avaliadas a integração do mercado de terminais portuários aos dois mercados a montante: (i) transporte marítimo regular de contêineres com escalas nos complexos portuários de Itajaí e de São Francisco do Sul; e (ii) gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí.

62. No que se refere à integração vertical com os armadores, foram analisados três cenários diferentes: (i) Cenários 2 (integração vertical ao mercado de armadores); (ii) Cenário 3 (outorga ao grupo Maersk); e (iii) Cenário 4 (outorga ao grupo MSC). Ao final, a Infra concluiu pela ausência de capacidade e incentivos para que os grupos econômicos vencedores das outorgas do novo terminal de contêineres de Itajaí (verticalmente integrados ao mercado de armadores de contêineres) procedam ao fechamento de mercado – seja a montante ou a jusante.

63. Aduz ainda que, atualmente, o aludido mercado relevante é, desde 2016, totalmente verticalizado a armadores de contêineres, e que tal verticalização não impediu uma rivalidade efetiva no período de 2016 a 2021. Afirma também que, ao contrário da análise concorrencial empreendida pela SG/Cade em 2022 para a outorga da área STS10 (Nota Técnica nº 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE), o caso em tela não demandou ao exame mais pormenorizado dos efeitos decorrentes dos acordos de Vessel Sharing Agreement (“VSAs”) e de Slot Charter Agreement (“SCAs”) – em razão de a totalidade dos terminais portuários do mercado relevante em análise já serem verticalizados a armadores.

64. No que tange à verticalização com a atividade de gerenciamento do tráfego de embarcações para o complexo portuário de Itajaí, a Infra assinalou que a modelagem do empreendimento e as obrigações contratuais impostas à concessionária são capazes de dirimir quaisquer preocupações concorrenciais, de modo que se considera improvável o fechamento de mercado a montante com efeitos a jusante relativamente a esta integração vertical.

65. Assim, por todo o exposto, conclui a entidade que a concessão operacional do Porto de Itajaí não suscita preocupações concorrenciais, não sendo cabível a vedação à participação de quaisquer players na licitação, individualmente considerados.

66. Contudo, no que tange ao ambiente competitivo do leilão, considerou-se que a participação conjunta dos grupos econômicos Maersk e MSC em um mesmo consórcio seria capaz de levantar preocupações no certame. Nos termos expostos pela Infra, “agentes econômicos, incluindo controlada e controladora, que já atuam em um mercado ou em mercado verticalmente integrado ao MR objeto da análise e possuem condições técnico econômico-financeiras de participarem de forma isolada no certame se assim desejarem, caso se reúnam em consórcio, arrefecerão o aspecto competitivo da licitação caso se reúnam em consórcio”.

67. Assim, a Infra sugeriu uma restrição à participação de consórcios entre grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul – ou seja, que sejam formados pelos grupos Maersk e MSC. De toda maneira, tal restrição não incide em consórcios formados entre um desses agentes (Maersk ou MSC) e outro(s) grupo(s) econômico não verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado de terminais portuários de contêineres nos complexos portuários de Itajaí e São Francisco do Sul.

1.4.1.3. *Análise de Impacto Concorrencial (Antaq): Relatório Técnico n° 1/2023/SEEP*

68. Por meio da instituição de Grupo de Trabalho, o Plenário do TCU determinou à Antaq e ao MDIC a elaboração de um estudo concorrencial pautado em análises técnicas e atualizadas para verificar a viabilidade da situação tratada nesta Nota Técnica.

69. Em seu relatório, a Antaq explicou a metodologia que usou para a definição do mercado relevante (MR) e suas possíveis variações. Além disso, analisou o funcionamento deles até um passado recente, e para chegar às conclusões buscadas, comparou com simulações de possíveis cenários pós-leilão.

70. Primeiramente, o estudo compromete-se a observar como se comportam os players diante de relações reais de oferta e demanda de bens e serviços em um espaço dado. Para isso, divide a análise do MR em termos de produto, e de espaço geográfico propriamente dito.

71. Para analisar o MR relativo ao produto, o estudo delimita uma segmentação primária relativa ao perfil das cargas movimentadas, diferenciada da seguinte forma: granel sólido, granel líquido e gasoso, carga geral e carga containerizada, sendo essa última o objeto da análise.

72. Acerca das cargas containerizadas, o estudo demonstra que a jurisprudência do Cade observa dois mercados relevantes distintos: o de movimentação de carga e o de armazenagem, diferentemente do Guia AIC-TP, para o qual não há tal separação.

73. Em um segundo momento, o relatório passa a tecer considerações relevantes acerca da metodologia usada para definir o MR geográfico. Geralmente, o Cade adota a prática de considerar o MR de uma forma mais conservadora, e analisa apenas o cenário intraporto, dentro do Complexo de Itajaí. Já se adotou, porém, um cenário um pouco maior, considerando todo cluster do estado de Santa Catarina.

74. Ao observar, também, casos europeus, verificou-se que a dimensão geográfica vai além de uma rigidez territorial de fato. Por isso, vislumbra que seria ainda mais eficaz analisar as hinterlândias, com o fito de delimitar o MR pela noção de alcance e de influência.

75. Na análise, foi verificada uma possibilidade de contestabilidade do Complexo de Itajaí pelo porto de Paranaguá, no Paraná. Dessa forma, apesar da observância aos julgados do Cade quanto o MR geográfico, a Antaq decidiu incluir um MR ainda mais ampliado do que o cluster de SC, a título de exercício.

76. Para mais, apesar da recomendação do Guia AIC-TP que versa acerca da inadequação da utilização do Teste do Monopolista Hipotético (TMH), o Relatório da Antaq entendeu que o método é sensível o suficiente para entender a capacidade dos concorrentes e dos consumidores de reagir a mudanças nas condições de mercado impostas por uma determinada empresa.

77. É utilizado, portanto, o TMH para avaliar o impacto da variação de custos no comportamento do fluxo logístico do mercado de contêineres.

78. Por meio do Modelo de Planejamento de Transportes 4 etapas – e apoio do software PTV Visum, o estudo analisa o comportamento da demanda de cargas containerizadas quando se altera os custos percebidos pelas empresas que contratam os serviços de transporte para movimentação de suas cargas. Nesse sentido, a intenção é estipular a projeção da alocação (desvio) da carga conforme diferentes cenários de custos logísticos.

79. Utilizando-se da base de dados do COMEX STAT, do MDIC, o relatório precisou selecionar cargas específicas. Diferentemente do MR do produto definido anteriormente, que considera apenas o contêiner (perfil da carga), e não seu conteúdo específico. Essa escolha precisou ser feita a título de simulação,

visto que a avaliação necessita de critérios específicos, como o valor da carga e as zonas de origem e destino (os quais não podem ser estipulados apenas para o contêiner em si).

80. Com esses dados, foi realizada uma compilação dos custos portuários e marítimos das cargas, tanto para exportação, quanto para importação. Os valores são divulgados publicamente pelos players de maior market share dentro de cada porto.

81. Em seguida, foram projetados os cenários de simulação que permitiram estimar os impactos das alocações de cargas para o Complexo Portuário de Itajaí caso sejam realizadas variações nos preços praticados. Pela análise dos gráficos resultantes, o estudo concluiu, em princípio, que “Quanto maior são os custos logísticos menor é a demanda alocada, indicando que há uma fatia expressiva de mercado que poderia ser perdida pelo Complexo Portuário de Itajaí, caso os terminais portuários praticassem preços muito elevados”.

82. Dessa forma, ficou demonstrado que há uma desestimulação quanto a subida de preços, visto que a resultante da receita pós-aumento é menor que a receita com os valores originais. Verificado, portanto, que existe competição, pautada, primordialmente, nos custos observados pelos embarcadores.

83. Conforme demonstrado anteriormente, o estudo delimitou três possíveis MRs:

- a) Complexo de Itajaí (cenário intraporto)
- b) Cluster de Santa Catarina (cenário ampliado e escolhido para o estudo)
- c) Cluster de Santa Catarina e Porto de Paranaguá (cenário ainda mais ampliado)

84. A determinação da Corte de Contas visava a determinar a avaliação do condicionamento da participação de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres, que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres, no leilão do Porto de Itajaí.

85. Nessa esteira, o relatório explica como é disposta a relação entre armadores e terminais portuários, visto que em alguns dos casos analisados, há uma organização societária verticalizada à montante, e analisa a possibilidade de ocorrer fechamento de mercado devido a tal verticalização.

86. No Complexo de Itajaí, o terminal da Portonave é verticalizado, com propriedade 100% da empresa Terminal Investment Limited (TIL) do armador MSC. Já o Porto de Itajaí, era, até 2022, verticalizado com propriedade 100% da empresa APM Terminals pertencente ao armador Maersk.

87. Ao se tratar do Cluster de Santa Catarina, há a inclusão no MR do terminal Itapoá, verticalizado com 30% de participação da empresa APM Terminals, e o TESC, não verticalizado. O terminal em Imbituba, que também não é verticalizado, apresenta participação ínfima no MR, o que comprova que os armadores privilegiam seus terminais.

88. No Cluster SC e porto de Paranaguá, o TCP não é verticalizado com armadores.

89. A etapa seguinte do estudo, nesse espectro, foi realizar uma análise comparativa entre os mercados levando em conta: (i) um passado recente comparado ao período atual; e (ii) a situação atual comparada a um futuro hipotético pós-leilão.

90. Nas primeiras comparações, restou comprovado que em nenhum dos cenários há uma concentração que enseja abuso de posição dominante com fechamento de mercado.

91. Para a análise do grau de concentração dos mercados analisados, a Antaq utilizou os seguintes índices e parâmetros:

- a) Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), que consiste no somatório do quadrado das participações das empresas que integram o mercado relevante, considerando os parâmetros específicos para setores classificados como essential facilities, segundo OCDE.
- b) Índice de concentração de quatro empresas (CR4), que consiste no cálculo da participação conjunta de mercado das quatro maiores empresas do MR.

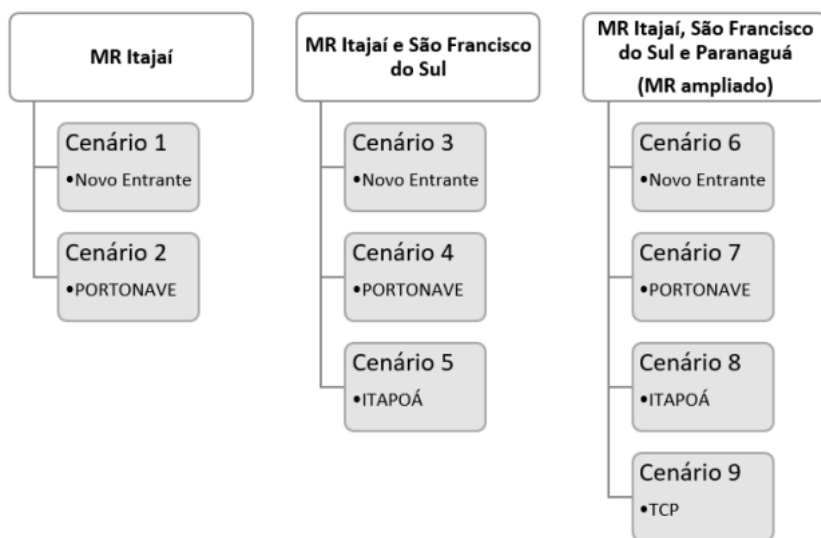
118. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento - OCDE adota como percentual para identificação de uma possível dominância no mercado a participação superior a 50%. (...)

119. Segundo o estudo da OCDE, temos que um mercado de ativos essenciais é concentrado quando ocorre participação de agentes superiores a 50%, isto é, um HHI > 5.000.

120. Nessa esteira, pode-se adotar que para os mercados moderadamente concentrados adotou-se o patamar de poder de mercado nacional 40%, com um $3.600 < HHI < 5.000$. Consequentemente, os mercados não concentrados com $HHI < 3.600$.

92. As simulações do cenário pós-leilão consideram a possibilidade de assunção do terminal de contêineres do Porto Organizado de Itajaí por novos entrantes e pelos incumbentes de cada MR, buscando, por meio de avaliação comparativa, identificar a estrutura de mercado resultante. Os cenários definidos para a avaliação se organizam da seguinte forma:

Figura 2. Cenários de simulação para assunção do terminal de contêineres de Itajaí.



Fonte: Relatório Antaq

93. Importante salientar que o estudo considerou, ainda, as ampliações de capacidade que estão programadas para os próximos anos:

94. O terminal Itapoá, que atualmente comporta 1,2mi de TEUs, comportará 2,2mi até o final de 2023.

95. Já o terminal de Itajaí aumentará em 3 fases:

- a) Fase I: 900.000 TEUs em 2027;

- b) Fase II: 1.050.000 TEUs em 2030; e
c) Fase III: 1.200.000 TEUs em 2033.

Tabela 1. Projeção de capacidades dinâmicas de movimentação dos terminais no MR ampliado

Agentes	Capacidade Dinâmica (em TEU)				
	2022	2023	2027	2030	2033
ITAJAÍ	540.000	540.000	900.000	1.050.000	1.200.000
PORTONAVE	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
ITAPOÁ	1.200.000	2.200.000	2.200.000	2.200.000	2.200.000
TCP	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
SB IMBITUBA	450.000	450.000	450.000	450.000	450.000
TOTAL	6.190.000	7.190.000	7.550.000	7.700.000	7.850.000

Fonte: Relatório Antaq

96. Com base nesses dados, nos parâmetros e nos referidos cenários para cada MR, o relatório atingiu os seguintes resultados:

I – Para o MR Itajaí:

97. No Cenário 1, um novo entrante assumiria o terminal de contêineres, e até 2033 as participações de mercado seriam bem distribuídas.
98. Já no Cenário 2, alguma empresa do grupo econômico do armador MSC (atual controladora do Portonave) assumiria o controle do Porto de Itajaí, gerando uma concentração de mercado de 100%, podendo haver abuso de posição dominante com fechamento de mercado.
99. Ocorre que, ao analisar se o exercício desse poder de mercado seria crível, a Antaq percebeu que tal hipótese seria bastante improvável, visto que a nova capacidade conjunta dos terminais operados pelo grupo seria de 2.700.000 (dois milhões e setecentos mil) TEUs, e tal capacidade supera em muito o volume de transporte da MSC para o complexo de Itajaí – 470.071 (quatrocentos e setenta mil e setenta e um) TEUs.
100. Nesse sentido, os resultados demonstrariam que não haveria meios para um fechamento de mercado pelos motivos apontados acima.
101. Ao verificar a possibilidade de a MSC privilegiar seus terminais, o estudo constatou, ainda, que esse fato já ocorre. O grupo MSC opera majoritariamente na Portonave, então caso adquira a concessão do Porto de Itajaí, não haveria incentivos para o direcionamento de cargas.
102. Segundo o estudo, portanto, entendeu-se não ser possível atribuir dano à concorrência. Pelo contrário, a Antaq ressaltou que a integração vertical muitas vezes proporcionaria eficiência, já que haveria uma maior sinergia entre armadores e operadores portuários, tanto na infraestrutura para possibilitar alto desempenho, quanto na gestão operacional.

II – Para o MR Cluster de SC:

103. O Cenário 3 configura a possibilidade de um novo entrante assumir o terminal de Itajaí em uma perspectiva mais ampliada. O 4, de a MSC assumir o controle e no Cenário 5, a Maersk – APM Terminals (do Porto de Itapoá).
104. Pelas análises de participação de mercado, novamente o cenário que envolve um novo entrante seria o menos concentrado e, potencialmente, mais adequado e benéfico à concorrência. Nos outros cenários, haveria uma concentração de mercado, mas entendeu-se não haver incentivos para o aumento de preços e nem ao fechamento de mercado dada à ociosidade dos terminais Portonave e Itajaí somados.
105. Para mais, tal ociosidade dos terminais em comparação à quantidade de carga movimentada pelo grupo Maersk em Santa Catarina não ensejaria incentivos para gerar fechamento do mercado à montante. Além disso, da mesma forma que ocorre com a MSC, a Maersk já privilegia o terminal de Itapoá, e a possível aquisição do Porto de Itajaí não seria um fator determinante para tal, segundo a Antaq.

III – Para o MR Cluster de SC e Porto de Paranaguá:

106. Nesse MR, as análises indicaram que em nenhum cenário ocorreria concentração de mercado (HHI é menor que 3.600), segundo parâmetros utilizados.
107. Com esses resultados, o Relatório da Antaq concluiu que, nos cenários analisados, não restou evidenciada a probabilidade de ocorrência de fechamento de mercado e abuso de posição dominante para o ambiente competitivo do leilão.

1.4.2. Considerações sobre a definição de mercado relevante do Porto de Itajaí

108. Segundo a jurisprudência deste Conselho, o armador é a pessoa jurídica, estabelecida e registrada, com a finalidade de realizar transporte marítimo, local ou internacional, através da operação de navios, explorando determinadas rotas, e que se oferece para transportar cargas entre portos. Não precisa necessariamente ser proprietário dos navios que opera, sendo facultada a utilização de navios arrendados de terceiros para composição de frota.
109. Já o Operador Portuário é pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operações portuárias, constituídas pela movimentação de passageiros ou a movimentação e armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado. Os Operadores Portuários são os arrendatários (cessionários) dos terminais portuários localizados na zona primária dos Portos Organizados quando estes não permanecem sob administração das Companhias de Docas. Os Operadores também podem atuar mediante autorização da Antaq para a construção e exploração de Terminais de Uso Privado (TUPs), localizados fora da área do Porto Organizado - modalidade de exploração de instalação portuária presente no Complexo Portuário de Itajaí e Navegantes.
110. Como mencionado, o estudo da Antaq levou em consideração três cenários de mercado relevante geográfico em sua análise para definir a relação entre os operadores portuários, bem como entre esses e os grupos armadores: Complexo de Itajaí (cenário intraporto); Cluster de Santa Catarina (cenário ampliado e escolhido para o estudo); e o Cluster de Santa Catarina e Porto de Paranaguá (cenário ainda mais ampliado).
111. Para a definição dos cenários a serem analisados, a Antaq realizou exercício com o intuito de analisar as possíveis pressões competitivas exercidas entre os portos da região, por meio da avaliação dos possíveis desvios das cargas movimentadas para terminais vizinhos no caso de um pequeno, mas significativo e não-transitório aumento de preços.
112. Como explica a Antaq em seu relatório, o exercício foi realizado levando-se em consideração a natureza da carga, uma vez que não seria possível extrair os dados da Comexstat de modo a refletir o contêiner movimentado:

65. Para determinar os custos referentes às operações e, conseqüentemente, realizar as análises, é necessária a definição de cargas específicas a serem simuladas, uma vez que o valor das mercadorias e as zonas de origem e destino impactam a avaliação. Não é possível utilizar nas simulações o contêiner, pois como é cediço, o mesmo não é carga e não se encontra na base de dados do Comex Stat.

66. Então, nesse caso a solução é utilizar as cargas movimentadas dentro do contêiner, conforme base de dados da ANTAQ. Foram selecionadas três cargas na exportação e três cargas na importação que representam 50% de tudo que foi movimentado no Complexo Itajaí em 2022. Foram escolhidas as duas cargas mais movimentadas na exportação e duas cargas mais movimentadas na importação e mais duas cargas, uma na exportação e outra na importação que estão entre as dez primeiras mais movimentadas em um universo de 1056 diferentes cargas.

67. Acredita-se que o percentual de 50% das cargas estudadas seja o suficiente para extrapolar o comportamento dos agentes com o aumento de preços no porto de Itajaí. A quantidade de carga é bastante pulverizada a ponto de a próxima carga a ser simulada na ordem de quantidade de movimentação seria o SH4 6907 – Ladriões e placas (lajes) com somente 2,57% de participação na movimentação no Complexo.

113. Contudo, é importante ressaltar que os precedentes do Cade relativos à movimentação de carga, sob a ótica do produto, levam em consideração não o conteúdo da carga movimentada, mas o tipo de carga em questão - graneis líquidos, graneis sólidos, carga conteneirizada ou carga geral não-conteneirizada -, tendo em vista que a movimentação e armazenagem de cada tipo de carga necessitam de especialização pelas diferenças presentes nelas^[11]. Portanto, apesar do rigor metodológico, o exercício realizado pela Antaq com o intuito de avaliar as possíveis pressões nas áreas de influência portuária (hinterlândias) levando em consideração a carga movimentada não tem o condão de alterar o entendimento do Cade quanto às definições de mercado relevante produto e geográfico.

114. Nesse mesmo sentido, no que diz respeito à dimensão geográfica do mercado relevante relativo ao Porto de Itajaí, observa-se que a jurisprudência consolidada do Cade, subsidiada em testes de mercado reiterados e consistentes, considera a dimensão geográfica estadual dos portos em Santa Catarina (concorrência entre portos); em casos específicos, avaliou-se de forma conservadora igualmente o cenário intraporto^[10]. Portanto, o cenário ampliado utilizado pela Antaq em sua análise, que inclui o Porto de Paranaguá, não se encontra abarcado pelos precedentes do Cade.

115. Contudo, considerando os exercícios realizados pela Antaq em seu estudo, e de forma a avaliar os potenciais problemas concorrenciais passíveis de serem vislumbrados no contexto exclusivamente da outorga de terminais portuários, a presente análise adotará os mesmos cenários de mercado relevante utilizados pela Antaq em sua análise de impacto concorrencial, quais sejam:

- a) Mercado de movimentação de carga conteneirizada na dimensão geográfica intraporto - Complexo Portuário de Itajaí e Navegantes;
- b) Mercado de movimentação de carga conteneirizada na dimensão geográfica entre portos - *cluster* de Santa Catarina;
- c) Mercado de movimentação de carga conteneirizada na dimensão geográfica entre portos - *cluster* de Santa Catarina e Porto de Paranaguá.

116. Ressalta-se novamente, que a utilização dos cenários de mercado relevante não implica em alteração dos precedentes deste Cade relativos à definição de mercado relevante geográfico para a análise de concentrações no Porto de Itajaí e outros portos de Santa Catarina, mas meramente uma avaliação casuística dos cenários vislumbrados, tendo em vista os exercícios e as conclusões obtidas pela Antaq em seu estudo, necessários para a avaliação no presente documento.

1.5. Potenciais efeitos anticompetitivos advindos da concessão do Porto de Itajaí investigados no presente estudo

117. Conforme mencionado anteriormente, a presente Nota Técnica visa a atender às determinações do Acórdão 245/2023 do Plenário do TCU, em que se demandou que este Conselho Administrativo de Defesa Econômica avalizasse a análise feita pela Antaq quanto "à conveniência e oportunidade de condicionar a participação de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres, ainda que somente em etapa preliminar do certame".

118. Contudo, conforme exposto anteriormente, outras preocupações concorrenciais foram analisadas pela Antaq em seu Relatório, de modo que se entende pertinente avaliar os eventuais problemas decorrentes das sobreposições horizontais entre os operadores portuários que já atuam nos cenários de mercado relevante analisados no presente estudo.

119. Diante disso, a presente análise se debruçará sobre os seguintes pontos:

I - Sobreposição horizontal:

- a) potencial aumento de preços decorrente do aumento da concentração horizontal caso agentes incumbentes nos mercados de movimentação de contêineres nas dimensões geográficas em análise se saírem vencedoras do certame;
- b) possibilidade de açambarcamento do Porto de Itajaí, em virtude da detenção de infraestrutura essencial por agente com poder de mercado nos cenários analisados, em prejuízo da concorrência, e da consequente possibilidade de inutilização ou subutilização do terminal.

II - Integração vertical:

III - desvio das cargas das armadoras e de seus parceiros em *Vessel Sharing Agreements* (VSAs) para os portos verticalizados, privilegiando os terminais próprios e prejudicando os terminais concorrentes sem que haja racionalidade econômica para tanto (fechamento a jusante); e/ou

IV - priorização do recebimento de cargas oriundas do transporte marítimo das armadoras pertencentes aos grupos econômicos aos quais os terminais portuários também fazem parte (fechamento a montante).

2. CONSIDERAÇÕES DO CADE ACERCA DO TEMA

2.1. Sobreposições horizontais

2.1.1. Considerações iniciais

120. A análise do presente cenário do setor portuário, frente à iminente concessão do Terminal de Itajaí, exige, de forma minuciosa, o aprofundamento dos estudos das possíveis sobreposições do mercado entre operadores portuários, visto que, a depender da estrutura do mercado apresentado, das concentrações econômicas podem se desencadear tanto efeitos positivos quanto negativos, simultaneamente.

121. Dentre os efeitos negativos decorrentes de concentrações exacerbadas, podemos ter em conta (i) a elevação de preços aos consumidores; (ii) diminuição da quantidade, de qualidade e/ou de variedade de produtos ou serviços a um dado preço; (iii) contração do ritmo de inovações com relação aos níveis que vigoravam antes da operação.

122. Por outro lado, no que tange a geração de eficiências derivadas das operações, listam-se (i) eventuais incrementos de produtividade e competitividade derivados dos ganhos de eficiência específica da operação; (ii) melhorias na qualidade dos produtos; (iii) maior diversidade de produtos, introdução de uma tecnologia melhor, dentre diversas outras.

123. O setor portuário, principalmente o mercado de operadores portuários, os terminais, é sabidamente concentrado, com a existência de um número reduzido de agentes, causado principalmente pelas altas barreiras de entrada. O ingresso de novos *players* no mercado depende de altíssimos investimentos, *know-how* específico, além de permissões e licenças governamentais.

124. No caso em questão, busca-se averiguar como os agentes portuários interagem entre si dentro do mesmo mercado relevante, avaliando tanto o cenário atual quanto o pós-outorga, com base nas diversas simulações providenciadas pela Antaq em seu estudo. Nesse aspecto, será avaliado o poder de mercado detido por cada agente, bem como a possibilidade e a probabilidade de exercício do mesmo. Todo esse procedimento investigativo tem como fim garantir a saúde do ambiente competitivo nos portos brasileiros, buscando inviabilizar condutas anticoncorrenciais.

2.1.2. Das participações dos Operadores Portuários no mercado de movimentação de contêineres nos cenários intraporto e interportos

125. A análise das participações dos Operadores Portuários em seus mercados de atuação é importante passo para a verificação da possibilidade do exercício de poder de mercado por parte dos componentes agentes do setor investigado. O posicionamento das empresas em um determinado mercado, somado ao seu *market share* e a fatores exógenos, como barreiras à entrada de novos concorrentes, podem ser indícios da existência da capacidade de agentes alterarem as condições mercadológicas unilateralmente, como se verá no tópico seguinte.

126. Tendo em consideração tal exposição, faz-se necessário avaliar a *market share* dos Operadores Portuários nos diversos mercados relevantes geográficos simulados, buscando abarcar desde o cenário mais restrito, sendo este representado unicamente pelo Complexo do Itajaí, até o quadro mais amplo, abrangendo os Portos de Santa Catarina e o Terminal de Paranaguá, localizado no Paraná.

127. Para tanto, são apresentados abaixo os trechos dispostos no Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP da Antaq, nos quais expõe a temática de forma clara e detalhada com base em dados coletados do setor portuário.

128. Vale destacar que, por conta da paralisação das atividades de movimentação por parte do Terminal de Itajaí no presente ano, atualmente, a Portonave é o único terminal de movimentação de contêineres efetivamente operante no âmbito do Complexo de Itajaí.

I. Complexo de Itajaí

129. Acerca do cenário correspondente ao Complexo Portuário de Itajaí e Navegantes, o relatório da Antaq apresentou a estrutura de oferta relativa à movimentação de contêineres nos terminais portuários pertencentes a esse MR e teceu as seguintes considerações:

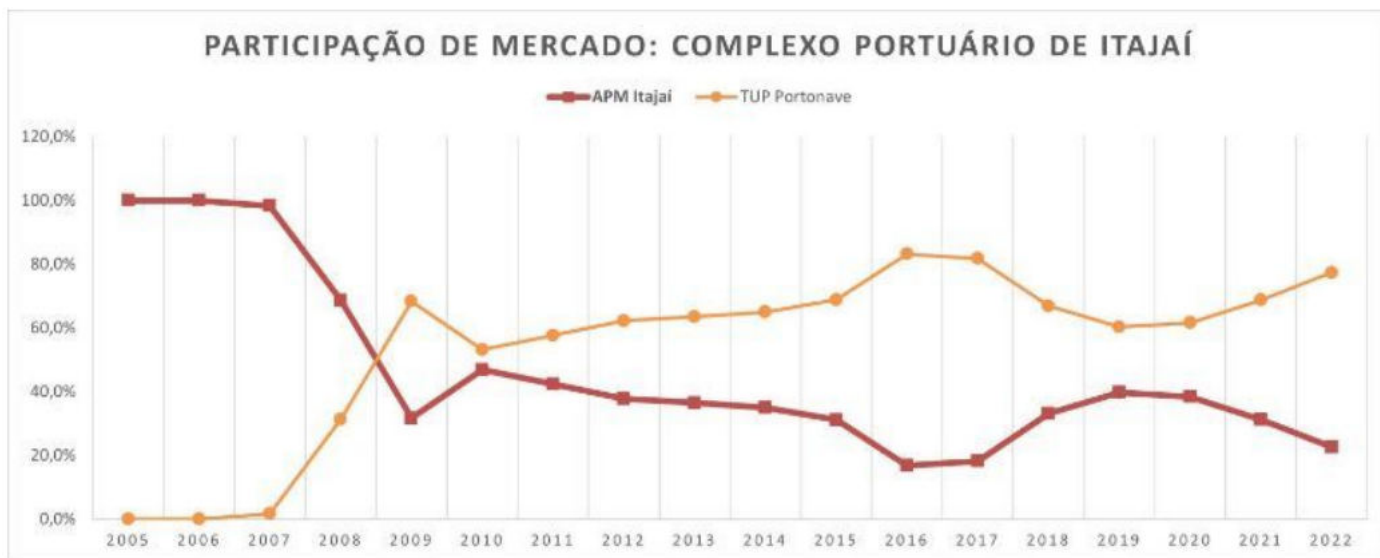
“Este MR é composto pelos terminais da PORTONAVE e da APM TERMINALS. A seguir, a característica de cada terminal.

91. O terminal PORTONAVE localizado no município de Navegantes - SC, margem esquerda do Rio Itajaí Açu, é um terminal de uso privado com o Contrato de Adesão (adaptação) 60/2015. É verticalizado com propriedade 100% da empresa TERMINAL INVESTMENT LIMITED (TIL) do armador MSC. Tem capacidade dinâmica estimada de 1,5 milhões de TEU por ano, com uma área de 350 mil m² de área alfandegada. Possui cais de 900m com 3 berços de 300m.

92. Já o terminal da empresa APM TERMINALS, era um arrendamento portuário do porto de Itajaí, localizado no município de mesmo nome na margem direita do Rio Itajaí-Açu que teve o contrato findo em 2022. Não há informações sobre a capacidade dinâmica, tinha 180 mil de área de operação, cais com 1035m (4 berços de atracação, sendo berços 1, 2 e 3 exclusivos por contrato e berço 4 do Porto Público). Era verticalizado com propriedade 100% da empresa APM TERMINALS pertencente ao armador MAERSK.

93. A seguir, o comportamento do MR do Complexo de Itajaí:

Gráfico 1. Market share dos terminais do Complexo do Itajaí



Fonte: Anuário da ANTAQ

94. Entre 2005-2007, a APM ITAJAÍ era o único operador no Complexo. Em 2007 com a entrada em operação da PORTONAVE, a divisão mercadológica se altera com a PORTONAVE chegando ao ápice 83,3% da participação em 2016, mantendo-se líder até 2022, e a APM ITAJAÍ com uma média em torno de 35% de participação. No último ano estudado e de operação da APM, a mesma movimentou 22,7% das cargas do Complexo.

95. Em se tratando de grupo econômico, sendo o terminal PORTONAVE da MSC e APM ITAJAÍ da MAERSK, a análise do parágrafo anterior é válida.”

130. Conforme é possível depreender dos gráficos apresentados, no ano de 2022, o TUP Portonave deteve mais de 20% de participação de mercado no MR do Complexo Portuário de Itajaí, sem se considerar eventual participação combinada entre este e o Porto de Itajaí. Portanto, cumpre avaliar se eventual participação combinada teria o condão de gerar efetivo poder de mercado às eventuais vencedoras do certame - incluindo-se a análise de um possível entrante - e, caso existente, se seria provável que tais agentes exerçam o poder de mercado resultante da aquisição do Porto de Itajaí.

II. Cluster Santa Catarina

131. A respeito do cenário correspondente ao Cluster de Santa Catarina, o relatório da Antaq apresentou a estrutura de oferta relativa à movimentação de contêineres nos terminais portuários pertencentes a esse MR e teceu as seguintes considerações:

“96. Esse MR e período foi descrito no relatório da EPL. Além dos dois terminais do Complexo de Itajaí, temos o Terminal ITAPOÁ, o TESC no porto de São Francisco do Sul e o Terminal no porto de Imbituba.

97. O Terminal ITAPOÁ é um terminal uso privado nos termos do Contrato de Adesão 31/2014. O 2º Termo aditivo ampliou área e tem a conclusão das obras prevista outubro próximo, com entrada em operação da novacapacidade em dezembro seguinte. É verticalizado com 30% de participação da empresa APM TERMINALS. Possui capacidade dinâmica de 1,2mi e em dezembro de 2023 terá capacidade ampliada para 2,2mi TEUs. Possui 376 mil m² de área alfandegada. A partir de dezembro de 2023, serão 631 mil m². E tem cais com comprimento de 800m, com dois berços, e com obras de expansão passará para 1.210m e três berços.

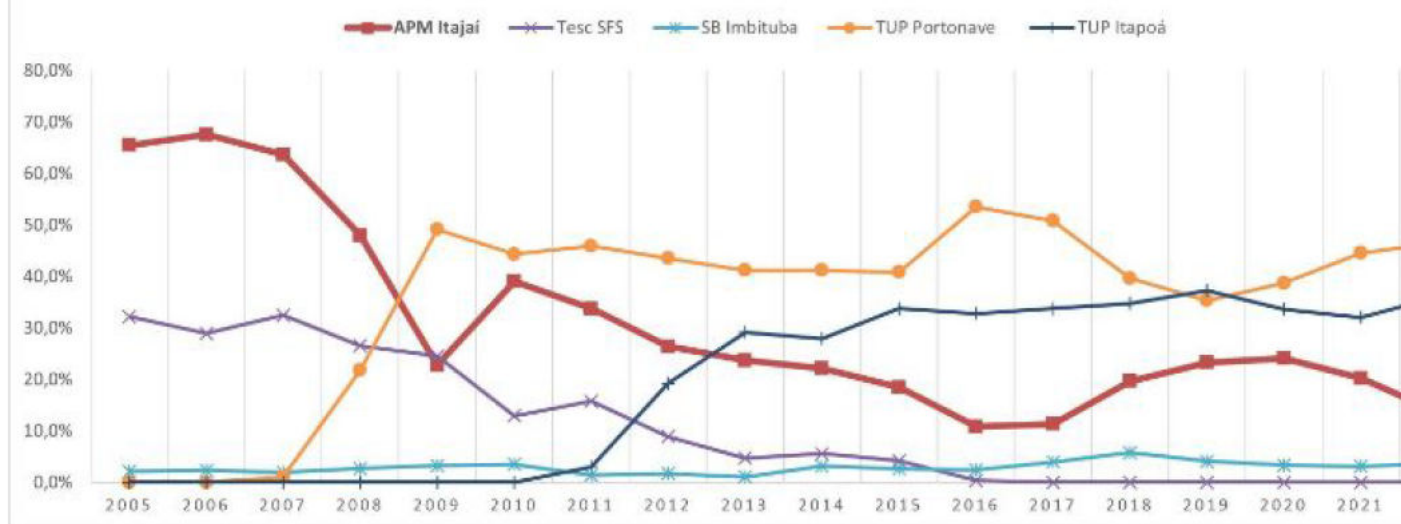
98. Já o TESC é um terminal arrendado no Porto de São Francisco do Sul. Tem capacidade dinâmica para movimentação de contêineres de 3 mil TEUs. Não é verticalizado e possui área total de 67.000 m², com 648m de extensão de cais.

99. O Terminal em Imbituba também é um terminal arrendado no porto de mesmo nome. A sua capacidade estimada é de 450 mil TEUs por ano e possui 207 mil m² de área com 660m de cais dividido em três berços. Não é verticalizado com armador e sua proprietária é a empresa Santos Brasil.

100. O comportamento do Market Share deste MR é o seguinte:

Gráfico 2. Market share dos terminais do Cluster de Santa Catarina

PARTICIPAÇÃO DE MERCADO: TERMINAIS EM SC



Fonte: Anuário da ANTAQ

101. Pois bem, antes da entrada em operação da PORTONAVE, na primeira fase analisada, compreendida entre os anos de 2004 e 2007, a APM Itajaí detinha uma liderança substancial, ocupando aproximadamente 64% a 69% do mercado. O terminal Tesc SFS ocupava a segunda posição, enquanto o SB Imbituba possuía uma participação mínima, em torno de 2%.

102. No período subsequente, de 2008 a 2011, com a entrada em operação do Portonave em 2007, houve uma modificação na estrutura do mercado. O novo entrante cresceu rapidamente, alcançando a liderança em 2009, com uma participação de mercado de 49%. A partir desse ponto, o Portonave manteve-se na faixa de 44% a 49% de participação durante todo o período. Por outro lado, a APM Itajaí começou a declinar, registrando um resultado atípico em 2009, com uma participação de mercado de 22,7%. Isso foi resultado das enchentes do rio Itajaí-Açu ocorridas no ano anterior, que impactaram a operação de três dos quatro berços do porto ao longo de 2009. O Tesc SFS também iniciou uma trajetória de queda na participação de mercado, passando de 26,8% em 2008 para 15,8% em 2011. O SB Imbituba manteve sua participação diminuta na faixa de 2% a 3% durante todo o período.

103. No período de 2012 a 2015, um novo terminal entrou em cena: o Itapoá. Esse terminal iniciou suas operações em 2011 e alcançou a segunda posição em 2013, com uma participação de mercado de 29,2%. Durante esse período, o Itapoá manteve-se com uma participação entre 28% e 33%. O Portonave, por sua vez, permaneceu na liderança, com uma participação estável entre 41% e 46%, mesmo com a entrada do Itapoá no mercado. A APM Itajaí continuou sua tendência de declínio após a entrada do Itapoá, caindo de 26,5% em 2012 para 18,4% em 2015. Uma das causas desse declínio foi a impossibilidade de operação dos quatro berços do porto público devido às enchentes no rio Itajaí-Açu. O TESC SFS também registrou uma queda contínua na movimentação de contêineres, sendo que 2016 marcou o último ano de operações do terminal.

104. Nos últimos seis anos, de 2016 a 2021, observou-se que os dois terminais de grande eficiência, Portonave e Itapoá, permaneceram na liderança. A Portonave ocupou a primeira posição na maioria do tempo, exceto em 2019. Enquanto isso, a movimentação do Itapoá mostrou-se estável."

132. Conforme é possível depreender dos gráficos apresentados, no ano de 2022, o TUP Itapoá e o TUP Portonave detiveram, cada um, mais de 20% de participação de mercado no MR do Cluster de Santa Catarina, sem se considerar eventual participação combinada entre estes e o Porto de Itajaí. Portanto, cumpre avaliar se eventual participação combinada teria o condão de gerar efetivo poder de mercado às eventuais vencedoras do certame e, caso existente, se seria provável que tais agentes exerçam o poder de mercado resultante da aquisição do Porto de Itajaí.

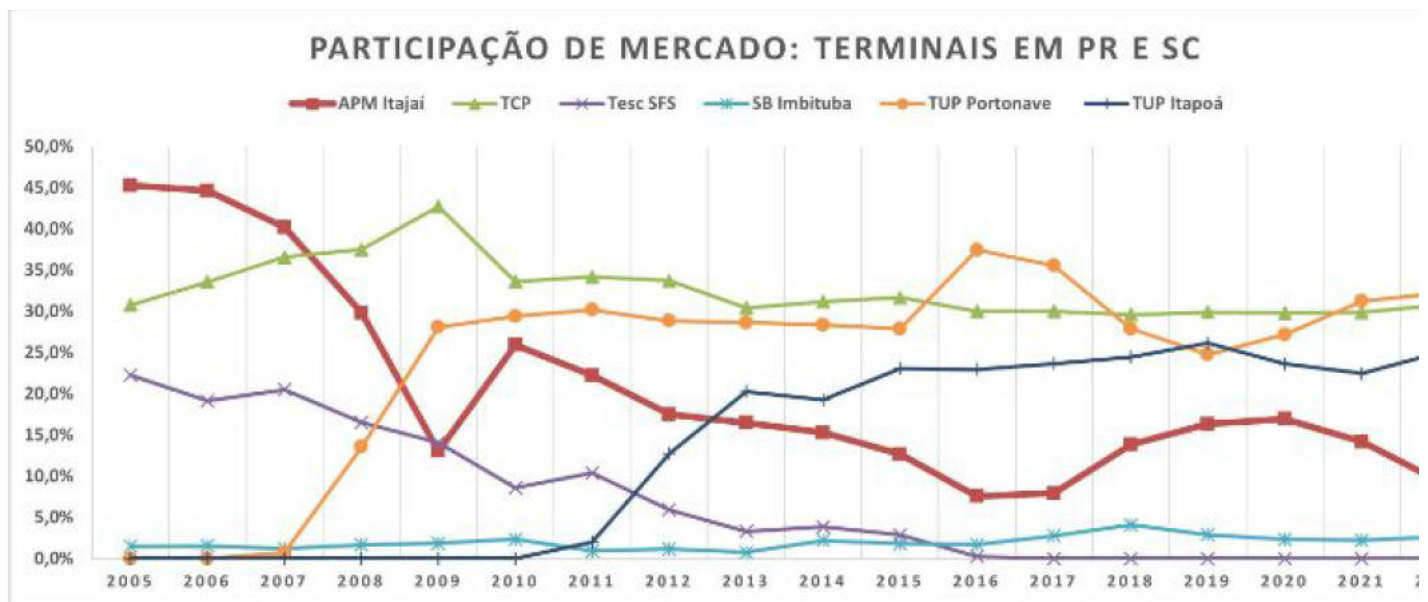
III. Cluster Santa Catarina e Porto de Paranaguá (mercado relevante ampliado)

133. A respeito do cenário correspondente ao Cluster de Santa Catarina e Porto de Paranaguá (mercado relevante ampliado), o relatório da Antaq apresentou a estrutura de oferta relativa à movimentação de contêineres nos terminais portuários pertencentes a esse MR e teceu as seguintes considerações:

"110. Nesse MR ampliado, além dos terminais do Complexo de Itajaí, São Francisco do Sul tem-se o Terminal de Contêineres de Paranaguá - TCP que é um arrendamento portuário no porto de mesmo nome no estado do Paraná. O terminal possui capacidade dinâmica estimada em 2,5 milhões de TEUs por ano com 300 mil m² de área e 980m de cais dividido em três berços. É o terminal do MR ampliado que possui maior quantidade de tomadas para contêineres *reefer* com cerca de 3.700 tomadas que chegarão a quase 5.200 tomadas no final deste ano (2023). O segundo colocado que é o terminal de Itapoá possui cerca de 2.900 tomadas, seguido pelo PORTONAVE que possui 2.430 tomadas. A importância da quantidade de tomadas é que demonstra a capacidade e o apetite de terminal de movimentar cargas refrigeradas, maior carga de exportação deste MR. Por fim, o TCP não é verticalizado com armadores e sua proprietária é a empresa CMPORT, empresa chinesa com sede em Hong Kong pertencente ao Grupo CHINA MERCHANTS, empresa estatal da República Popular da China.

111. A divisão deste mercado está representada no gráfico abaixo:

Gráfico 3. Market share dos terminais do Complexo do Itajaí e São Francisco do Sul e Paranaguá (MR ampliado)



Fonte: Anuário da ANTAQ

112. Esse MR é marcado pela concorrência entre PORTONAVE e PARANAGUÁ após a entrada em operação do primeiro em 2007. Antes, como em todos os outros cenários, o líder era APM TERMINALS. Os dois terminais alternaram na liderança do MR com a participação do TCP mais estável e desde 2020 dividem a liderança.”

134. Conforme é possível depreender dos gráficos apresentados, no ano de 2022, o TCP, o TUP Itapoá e o TUP Portonave detiveram, cada um, mais de 20% de participação de mercado no MR ampliado, sem se considerar eventual participação combinada entre estes e o Porto de Itajaí. Portanto, cumpre avaliar se eventual participação combinada teria o condão de gerar efetivo poder de mercado às eventuais vencedoras do certame e, caso existente, se seria provável que tais agentes exerçam o poder de mercado resultante da aquisição do Porto de Itajaí.

2.1.3. Da possibilidade e da probabilidade do exercício de poder de mercado dos Operadores Portuários no cenário pós-outorga

135. Em termos gerais, entende-se por exercício de poder de mercado a prática de ato unilateral tendente a aumentar preços, reduzir quantidades, diminuir a qualidade ou a variedade dos produtos ou serviços, ou, ainda, reduzir o ritmo das inovações em relação aos níveis que vigorariam sob condições de concorrência, por um período razoável, com a finalidade de aumentar os lucros. O exercício unilateral do poder de mercado se configura provável quando parcela expressiva dos consumidores considera os produtos ou serviços ofertados por uma empresa como alternativas únicas, impossibilitando, assim, o desvio de demanda para fornecedores alternativos.

136. O objetivo da análise de probabilidade de exercício de poder de mercado, notadamente no contexto de Atos de Concentração que são submetidos à análise da autoridade concorrencial, é avaliar se, após a operação, as empresas envolvidas terão capacidade de interferir negativamente em condições de mercado tais como preços, oferta e qualidade de bens e serviços (entre outras), ou se o mercado oferece condições necessárias para que os rivais, sejam eles novos entrantes ou empresas já instaladas, possam contestar eventual tentativa de exercício de poder de mercado.

137. Nesse sentido, a análise tradicionalmente conduzida pela autoridade antitruste (e conforme os delineamentos previstos no Guia para Análise de Atos de Concentração Horizontal do Cade, o Guia H) prevê que as principais condições capazes de coibir o uso do poder de mercado são: (i) a possibilidade de entrada tempestiva de novos concorrentes nos mercados afetados; e (ii) a existência de efetiva rivalidade entre as empresas instaladas.

138. A avaliação da possibilidade de entrada se baseia na premissa de que o ingresso de novos concorrentes pode acirrar a competição no mercado, reprimindo eventuais efeitos anticompetitivos. Dessa forma, busca-se avaliar se novas entradas seriam tempestivas, prováveis e suficientes para fazer frente a eventual exercício abusivo de posição dominante por parte das empresas fusionadas.

139. Por seu turno, a análise de rivalidade busca aferir se a competição existente entre as empresas envolvidas na operação e as demais empresas instaladas (suas rivais) poderia disciplinar o poder de mercado adquirido em decorrência do AC. Em um contexto de rivalidade efetiva, as empresas estabelecidas tendem a adotar estratégias agressivas para aumentar sua participação de mercado como reação ao exercício do poder de mercado da empresa resultante da operação.

140. No caso em epígrafe, busca-se avaliar o cenário pós-outorga e os seus impactos concorrenciais no mercado de movimentação de contêineres, considerando-se as diferentes possibilidades de delimitação geográfica referentes a este segmento. Faz-se relevante assinalar, no entanto, que a análise conduzida na presente seção não seguirá os procedimentos e etapas metodológicas previstos no Guia H do Cade para a aferição dos efeitos da sobreposição horizontal - pois não se trata, na presente situação, de avaliar os resultados de um Ato de Concentração *stricto sensu* sobre o mercado relevante em tela. A abordagem analítica a ser desenvolvida seguirá uma metodologia mais simplificada, buscando apresentar, para cada um dos três mercados geográficos considerados, as estimativas sobre as principais variáveis e indicadores concorrenciais associados a cada cenário (em termos de participação de mercado, valor de HHI e do índice de CR4). Para cada um dos cenários avaliados (quer se esteja tratando da entrada de um novo *player* no mercado, quer se esteja considerando a vitória no leilão de alguma empresa incumbente no mercado), serão tecidas considerações sobre o contexto de cada situação apresentada, com o objetivo de avaliar se, à luz da situação presente e das perspectivas futuras do mercado relevante (notadamente das capacidades efetivas de movimentação de contêineres pelos agentes em anos recentes, das projeções futuras, etc), haverá ou não probabilidade de exercício de poder de mercado pela empresa que se sagrar a vencedora do certame – consubstanciado na possibilidade de aumento de preços do serviço ou em outras práticas tendentes a prejudicar o ambiente competitivo.

141. Conforme assinalado na seção anterior, as sobreposições horizontais entre os Operadores Portuários foram mensuradas, no Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP da Antaq, levando em consideração três cenários distintos de delimitação de mercado relevante geográfico.

142. O **primeiro cenário** refere-se à delimitação mais restrita possível, abrangendo apenas o complexo portuário de Itajaí (composto pelos terminais da Portonave e o da APM Terminals). Relevante observar que este último terminal teve o seu contrato encerrado em dezembro de 2022 e, apesar de prorrogado, encontra-se inoperante.

143. O **segundo cenário** analisado diz respeito ao *cluster* referente ao Estado de Santa Catarina – composto pelos terminais Portonave e APM Terminals (localizados no complexo portuário de Itajaí), além do terminal Itapoá, o TESC (localizado no porto de São Francisco do Sul) e o Terminal do porto de Imbituba.

144. Por fim, o **terceiro e último cenário** avaliado no Relatório Técnico da Antaq corresponde ao *cluster* formado pelo Estado de Santa Catarina e pelo porto de Paranaguá (PR). Este mercado relevante ampliado abrange os terminais portuários localizados no território catarinense e também o Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP) – sendo que o TCP não é verticalizado com armadores, sendo detido pela CMPORT, empresa chinesa pertencente ao Grupo China Merchants.

145. A avaliação concorrencial realizada pela Antaq para o mercado de movimentação de cargas containerizadas decorrentes da concessão do terminal de contêineres do Porto Organizado de Itajaí foi realizada para todos os mercados relevantes descritos acima, quais sejam: (i) complexo portuário de Itajaí, (ii) Cluster Santa Catarina, e (iii) Cluster Santa Catarina e Paranaguá. Mais especificamente, a agência reguladora realizou simulações que consideraram a assunção do terminal de Itajaí por novas empresas entrantes e também pelos *players* incumbentes de cada cenário analisado, buscando, por meio de avaliação comparativa, identificar a estrutura de oferta resultante. A dimensão utilizada para a mensuração das participações de mercado em tal exercício correspondeu ao *capacity share* – tomando-se como parâmetro a capacidade dinâmica total projetada de movimentação de contêineres por cada operador portuário (mensurada em TEUs). Para além dos dados de capacidade dinâmica (em TEUs), movimentação efetiva de contêineres (em TEUs), dados de participação de mercado (em %, tanto com relação à capacidade dinâmica quanto em termos de movimentação efetiva) e nível de ociosidade (em %) para o ano de 2022, a Antaq projetou as capacidades dinâmicas de movimentação dos terminais portuários também para os anos de 2023, 2027, 2030 e 2033. Tais cenários futuros foram elaborados a partir das perspectivas programadas de aumento das capacidades em alguns terminais portuários – especificamente em Itapoá (em 2023) e em Itajaí (fase I a ser concluída em 2027, fase II em 2030 e fase III em 2033).

146. No que tange ao **primeiro mercado relevante geográfico analisado (correspondendo apenas ao complexo portuário de Itajaí, composto pelos terminais da Portonave e um novo entrante)**, os dados elaborados pelo estudo da Antaq são apresentados na Tabela abaixo. Registre-se que, na Tabela abaixo, o cenário 1 é aquele que considera a possibilidade de um novo entrante nesse mercado, enquanto que o cenário 2 reflete o terminal Portonave sagrando-se o vencedor do leilão do Porto de Itajaí. Para cada um dos quatro anos apresentados na estrutura de oferta (2023, 2027, 2030 e 2033), assim como para cada cenário, são assinaladas as informações de *market share* (considerando a dimensão de *capacity share*) dos agentes considerados, assim como os valores de HHI e do CR4 (índice de concentração de mercado que indica a soma dos *shares* das quatro maiores empresas do segmento).

Tabela 2 – Mercado Relevante de Itajaí: resultados da simulação da Antaq para a assunção do terminal de contêineres de Itajaí

Mercado Relevante do Complexo de Itajaí		
	Cenário 1	Cenário 2
ANO 2023		
Novo Entrante	26,5%	0,0%
Portonave/MSC	73,5%	100,0%
HHI 2023	6.107	10.000
CR4 2023	100,0%	100,0%
ANO 2027		
Novo Entrante	37,5%	0,0%
Portonave/MSC	62,5%	100,0%
HHI 2027	5.313	10.000
CR4 2027	100,0%	100,0%
ANO 2030		
Novo Entrante	41,2%	0,0%
Portonave/MSC	58,8%	100,0%
HHI 2030	5.156	10.000
CR4 2030	100,0%	100,0%
ANO 2033		
Novo Entrante	44,4%	0,0%
Portonave/MSC	55,6%	100,0%
HHI 2033	5.062	10.000
CR4 2033	100,0%	100,0%

Fonte: Relatório Antaq.

147. À luz dos dados apresentados acima, observa-se que o cenário 2 traz a possibilidade de que a Portonave, em se sagrando a vencedora do certame, detenha 100% do mercado de movimentação de contêineres no mercado relevante do Complexo de Itajaí – e ao longo de todos os quatro anos das projeções elaboradas pela Antaq. A princípio, tal fato poderia motivar a adoção de algum tipo de mecanismo nas regras editalícias do leilão, que de algum modo mitigasse o risco de que tal Operador Portuário detivesse a totalidade do mercado relevante em apreço, tendo em vista os potenciais efeitos deletérios para o ambiente concorrencial.

148. Entretanto, conforme apontado pela autoridade portuária em seu Relatório Técnico nº 1/2023/SEEP, uma avaliação mais detida quanto à probabilidade de exercício de poder de mercado assinala uma perspectiva de baixos riscos de abuso de poder econômico – levando-se em conta, fundamentalmente, a quantidade de contêineres movimentados pela Portonave, vis-à-vis a movimentação esperada para todo o complexo portuário de Itajaí ao longo de todo o período analisado. A esse respeito, a Antaq teceu as seguintes considerações:

134. (...) a movimentação da PORTONAVE nos últimos dois anos foi em torno de 1.150 mil TEUs. A capacidade estimada para o Complexo este ano (2023) é de 2.040 mil TEUs, chegando a 2.700 mil TEUs em 2030.

135. Ademais, de acordo com a projeção de demanda de contêineres elaborada pela EPL no estudo de Itajaí, a previsão de movimentação em 2023 é de 1.625 mil TEUs, chegando no ano de 2046 com 2.804 mil TEUs onde teoricamente a capacidade do Complexo se esgotaria.

136. Lembra-se que essas projeções não levaram em consideração a abrupta paralisavam [sic] das atividades do porto de Itajaí. Nos últimos cinco meses de 2023, a PORTONAVE movimentou quase a mesma quantidade de TEUs que no mesmo período em 2022, o que provavelmente levará a mesma movimentação ano passado, frustrando a previsão da EPL.

137. Com uma capacidade ociosa de até 75% do Complexo até 2030, a incumbente PORTONAVE, para levar a cabo as obrigações contratuais como Movimentação Mínima Exigida e os investimentos em torno de R\$ 2,1 bilhões de reais, dificilmente teria o incentivo do aumento de preços, pois necessitaria atrair cargas para aumentar a quantidade de caixas [contêineres] movimentadas no Complexo.

149. Assim, dado que a projeção de movimentação de contêineres para 2023 e para os anos seguintes situa-se em um patamar superior à movimentação efetiva realizada pela Portonave em anos recentes, e considerando-se as obrigações previstas em contrato no que tange à movimentação mínima de contêineres a ser observada no porto de Itajaí, é de esperar que haja incentivos para que a Portonave procure movimentar o máximo de cargas possível, de modo a cumprir tais disposições contratuais. Nessas circunstâncias, em um eventual cenário pós-outorga em que este agente seja o vencedor do leilão, considera-se haver uma baixa probabilidade de que a Portonave promova aumentos significativos de preços. Mesmo que eventualmente constitua o único

player a atuar na movimentação de contêineres no complexo portuário de Itajaí, uma hipotética majoração relevante nos preços tenderia a diminuir a demanda pelo serviço, e conseqüentemente, afastar o atingimento das obrigações relacionadas à movimentação mínima de contêineres.

150. Para além da possibilidade de majoração nos níveis de preços no segmento de movimentação de contêineres, pode-se aventar um outro risco concorrencial hipotético caso a Portonave seja o *player* vitorioso no certame: a prática de açambarcamento. Conforme apontado na Nota Técnica da Antaq:

Uma preocupação com a alta capacidade dinâmica frente a demanda de movimentação de contêineres é a possível subutilização do porto de Itajaí pela PORTONAVE.

151. De modo genérico, a conduta de açambarcamento consiste na retenção injustificada de produtos, com o objetivo de prejudicar concorrentes. O açambarcamento priva o mercado desses produtos ou serviços, a partir da sua apropriação por um agente monopolista ou monopsonista. Pode ser caracterizado também quando o fornecedor limita ou interrompe o abastecimento ou a prestação no mercado para favorecer uma empresa controlada que atue na etapa subsequente da cadeia. Tal conduta pode dificultar ou mesmo impedir a atuação de concorrentes quando o bem retido ou o serviço é um insumo essencial. Pode resultar também no aumento de preços para os consumidores.

152. No caso em epígrafe, o risco seria o de a Portonave privilegiar a movimentação de contêineres nesse terminal, em detrimento da utilização do terminal localizado no porto de Itajaí – haja vista a incidência do valor de R\$ 53,00 por TEU movimentado, a ser pago à União.

153. A respeito desse risco, a autoridade portuária assinala a possibilidade da criação de “cláusulas contratuais que permitem a caducidade da concessão caso o concessionário não cumpra o MME [Movimentação Mínima Exigida] por três anos consecutivos ou cinco anos não consecutivos”. Desse modo, conclui a Antaq que a possível subutilização do porto de Itajaí pela Portonave não seria crível, ante tal perspectiva de perda da concessão em caso de descumprimento dos níveis mínimos de movimentação de contêineres no porto de Itajaí.

154. No que se refere ao **segundo mercado relevante geográfico analisado (Cluster Santa Catarina)**, os dados elaborados pelo estudo da Antaq são apresentados na Tabela abaixo. Relativamente a este *Cluster*, o cenário 3 é aquele que considera a possibilidade de um novo entrante para operar o terminal de contêineres no Porto Organizado de Itajaí, enquanto que o cenário 4 reflete o terminal Portonave sagrando-se o vencedor do leilão. O cenário 5 corresponde àquele em que o terminal Itapoá conquista o certame.

Tabela 3 – Mercado Relevante do Cluster Santa Catarina: resultados da simulação da Antaq para a assunção do terminal de contêineres de Itajaí

Mercado Relevante do Cluster Santa Catarina			
	Cenário 3	Cenário 4	Cenário 5
ANO 2023			
Novo Entrante	11,5%	0,0%	0,0%
Portonave/MSC	32,0%	43,5%	32,0%
Itapoá	46,9%	46,9%	58,4%
SB Imituba	9,6%	9,6%	9,6%
HHI 2023	3.448	4.184	4.528
CR4 2023	100,0%	100,0%	100,0%
ANO 2027			
Novo Entrante	17,8%	0,0%	0,0%
Portonave/MSC	29,7%	47,5%	29,7%
Itapoá	43,6%	43,6%	61,4%
SB Imituba	8,9%	8,9%	8,9%
HHI 2027	3.177	4.236	4.730
CR4 2027	100,0%	100,0%	100,0%
ANO 2030			
Novo Entrante	20,2%	0,0%	0,0%
Portonave/MSC	28,8%	49,0%	28,8%
Itapoá	42,3%	42,3%	62,5%
SB Imituba	8,7%	8,7%	8,7%
HHI 2030	3.105	4.270	4.813
CR4 2030	100,0%	100,0%	100,0%
ANO 2033			
Novo Entrante	22,4%	0,0%	0,0%
Portonave/MSC	28,0%	50,5%	28,0%
Itapoá	41,1%	41,1%	63,6%
SB Imituba	8,4%	8,4%	8,4%
HHI 2033	3.051	4.309	4.896
CR4 2033	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Relatório Antaq.

155. Observa-se que o cenário 3 seria aquele mais benéfico à concorrência, uma vez que os *players* retratados na estrutura de oferta ao longo dos quatro anos apresentariam participações de mercado mais equilibradas entre si. Nos Cenários 4 e 5, ocorre uma concentração de mercado para o terminal Portonave e para o terminal Itapoá, respectivamente.

156. Para o cenário 4 (vitória da Portonave no leilão), as mesmas conclusões obtidas quanto ao mercado relevante no Complexo de Itajaí seriam igualmente válidas – mesmo porque os patamares de *market share* são menores do que aqueles registrados no cenário 2, anteriormente analisado. Conforme assinalado pela Antaq, não haveria incentivos para um eventual aumento de preços e nem fechamento de mercado no cenário pós-outorga, levando-se em conta o nível de ociosidade dos terminais Portonave e Itajaí somados.

157. Para o cenário 5, as mesmas fundamentações quanto à ausência de preocupações concorrenciais seriam válidas. Observa a autoridade portuária o seguinte:

Com a aquisição a empresa ITAPOÁ sagrando-se vencedora do certame, a mesma teria uma capacidade estimada no MR de 2.740 mil TEUs em 2023, chegando ao ápice de 3.400 mil TEUs em 2030. O terminal ITAPOÁ movimentou em 2022 em torno de 890 mil TEUs, o que representaria já em 2023 uma ociosidade de 68% dos terminais ITAPOÁ e Itajaí, o que fará com que a empresa tenha preços competitivos para atrair carga para os terminais, para fazer frente as já citadas obrigações contratuais.

158. Ou seja, segundo avaliação da Antaq, no eventual cenário em que Itapoá seja o vencedor do leilão, também não haveria incentivos econômicos para a majoração de preços no pós-outorga – dado que a estimativa de capacidade total de movimentação de contêineres a ser obtida por esse *player* seria consideravelmente superior ao nível efetivamente movimentado pelo terminal. Conforme os argumentos já expostos quando da análise concorrencial do cenário 2, as obrigações previstas em contrato relativamente à movimentação mínima de contêineres no porto de Itajaí exercerão um alinhamento de incentivos sobre o terminal de Itapoá – no sentido de que este agente procure movimentar o maior número de cargas possível. Um hipotético aumento relevante no nível de preços tenderia a diminuir a demanda pelo serviço, e consequentemente afastar o atingimento das obrigações relacionadas à movimentação mínima de contêineres.

159. Por fim, os dados elaborados pelo estudo da Antaq relativos ao cenário do **terceiro mercado relevante geográfico analisado (Cluster Santa Catarina e Paranaguá)** são apresentados na Tabela a seguir. Nesta delimitação de mercado relevante mais ampliada, considerou-se a possibilidade de um novo entrante assumir o terminal de contêineres localizado no Porto Organizado de Itajaí (Cenário 6). Os cenários 7, 8 e 9 refletem respectivamente os seguintes vencedores do leilão: Portonave, Itapoá e o terminal TCP.

Tabela 4 – Mercado Relevante do Cluster Santa Catarina e Paranaguá: resultados da simulação da Antaq para a assunção do terminal de contêineres de Itajaí

Mercado Relevante do Cluster Santa Catarina e Paranaguá				
	Cenário 6	Cenário 7	Cenário 8	Cenário 9
ANO 2023				
Novo Entrante	7,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Portonave/MSC	20,9%	28,4%	20,9%	20,9%
Itapoá	30,6%	30,6%	38,1%	30,6%
SB Imbituba	6,3%	6,3%	6,3%	6,3%
TCP	34,8%	34,8%	34,8%	42,3%
HHI 2023	2.676	2.989	3.136	3.198
CR4 2023	93,7%	100,0%	100,0%	100,0%
ANO 2027				
Novo Entrante	11,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Portonave/MSC	19,9%	31,8%	19,9%	19,9%
Itapoá	29,1%	29,1%	41,1%	29,1%
SB Imbituba	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
TCP	33,1%	33,1%	33,1%	45,0%
HHI 2023	2.518	2.992	3.213	3.307
CR4 2023	94,0%	100,0%	100,0%	100,0%
ANO 2030				
Novo Entrante	13,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Portonave/MSC	19,5%	33,1%	19,5%	19,5%
Itapoá	28,6%	28,6%	42,2%	28,6%
SB Imbituba	5,8%	5,8%	5,8%	5,8%
TCP	32,5%	32,5%	32,5%	46,1%
HHI 2023	2.470	3.001	3.249	3.356
CR4 2023	94,2%	100,0%	100,0%	100,0%
ANO 2033				
Novo Entrante	15,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Portonave/MSC	19,1%	34,4%	19,1%	19,1%
Itapoá	28,0%	28,0%	43,3%	28,0%
SB Imbituba	5,7%	5,7%	5,7%	5,7%
TCP	31,8%	31,8%	31,8%	47,1%
HHI 2023	2.431	3.016	3.288	3.405
CR4 2023	94,3%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Relatório Antaq.

160. As mesmas conclusões obtidas nos mercados relevantes anteriores são aplicáveis neste segmento ampliado. Conforme assinalado pela Antaq:
a grande capacidade dos terminais frente a demanda por movimentação torna-se pouco crível a aumento de preços pelas empresas PORTONAVE, ITAPOÁ e TCP, bem como fechamento de mercado pelos Grupos MAERSK e MSC.

161. De fato, os dados da Tabela acima, relativamente aos quatro cenários analisados, permitem verificar que todas as variáveis competitivas (nível de participação de mercado, HHI e de CR4) apresentam valores mais desconcentrados do que os cenários avaliados anteriormente – uma decorrência lógica do fato de que se está considerando aqui uma delimitação geográfica mais ampla, com um maior número de *players* nas estruturas de oferta consideradas, o que dilui todos os índices analisados. Desse modo, as conclusões anteriormente obtidas (quanto à ausência de probabilidade de aumento de preços no cenário pós-outorga) se fazem presentes nestes quatro cenários.

2.1.4. Conclusões

162. Por todo exposto, considerando-se os três cenários de mercado relevante analisados, entende-se que, apesar da existência de possível poder de mercado decorrente da vitória de um dos incumbentes, em nenhum desses cenários, haveria a probabilidade de exercício do referido poder por parte das operadoras portuárias. Isso, pois os desenhos contratuais, como obrigações de movimentação mínima, bem como a existência de capacidade ociosa nos terminais obrigaria a atração de cargas para os terminais. Portanto, ainda que se verifique uma participação conjunta entre a Portonave e o Porto de Itajaí de 100% no cenário mais conservador (Complexo de Itajaí), verifica-se que não haveria incentivo por parte da operadora portuária em exercer eventual poder de mercado decorrente da vitória do leilão.

2.2. Integrações verticais

2.2.1. Considerações iniciais

163. O fenômeno das integrações verticais entre os diversos elos da cadeia de produção, no seu rearranjo empresarial, em vistas a possibilitar serviços mais eficientes, foi sempre presente nos mercados de logística e, especialmente no setor portuário brasileiro, foi um dos pontos que mais mereceram atenção do Cade nas análises de atos de concentração desses mercados^[12]. Neste caso em específico, as integrações verticais são praticadas entre terminais portuários, sejam em portos organizados ou em terminais de uso privado, e mercados adjacentes, podendo ser situados tanto à montante (ferrovias, mineradoras, exportadores de commodities agrícolas, etc.), quanto à jusante (armadores, terminais localizados no exterior).

164. As integrações verticais, dependendo da estrutura do mercado, podem ser geradoras de eficiências, como redução de custos de transação ou eliminação de duplo mark-up em casos de monopólios sucessivos; ou, ao contrário, aumentar incentivos para a prática de condutas anticompetitivas, como fechamento de mercado, aumento dos custos dos rivais e facilitar acordos colusivos – através do aumento de barreiras à entrada, facilitação do monitoramento de rivais ou eliminação de agentes disruptivos no mercado downstream.

165. Dessa forma, diante de tamanha relevância para o ambiente concorrencial, as integrações verticais entre agentes do setor portuário sempre foram objeto de atenção do Cade, demandando análises mais detalhadas nos atos de concentração, principalmente naqueles que figuravam como partes os terminais portuários e empresas atuantes nos demais mercados da cadeia de produção, como armadores, importadores, exportadores, operadores logísticos, entre outros, como figurado na tabela apresentada abaixo.

Quadro 1 – Integrações verticais com serviços portuários

Ato de concentração	Serviço portuário	Setor integrado
08012.007405/1998-47	Movimentação de contêineres	Transporte interno de contêineres
08012.000225/1999-98	Movimentação de carga geral não conteneurizada	Ferrovia
08012.003535/2001-20	Terminal de armazenamento de combustíveis	Produção e distribuição de combustíveis
08012.002245/2005-67	Terminal de armazenamento de álcool	Produção e exportação de álcool
08012.005878/2005-27	Terminal de armazenagem de suco de laranja	Produção e exportação de suco de laranja
08012.006439/2005-31	Armazenagem de grãos sólidos	Exportação de grãos
08012.005747/2006-21	Terminal de grãos sólidos	Ferrovia
08012.008685/2007-90	Terminal de contêineres	Atracação e abastecimento de navios, agenciamento e transporte marítimo
08012.003191/2008-08	Terminal de grãos sólidos	Produção e exportação de grãos
08012.009550/2009-11	Terminal de grãos líquidos	Transporte rodoviário de produtos químicos e combustíveis
08012.011114/2007-32	Terminal contêineres	Armazenagem alfandegada de contêineres
08012.012439/2011-19	Armazenagem de grãos sólidos	Exportação de grãos
08012.002463/2012-21	Terminal de grãos sólidos	Exportação de grãos
08700.004069/2012-79	Terminal de grãos líquidos	Distribuição de combustíveis
08012.002147/2012-59	Terminal de contêineres	Porto seco (terminal intermodal alfandegado)
08700.010223/2013-22	Terminal de grãos sólidos	Exportação de grãos
08700.008413/2013-80	Terminal de grãos sólidos	Exportação de grãos - ferrovias
08700.008630/2013-70	Terminal de grãos sólidos	Exportação de minério de ferro
08700.003468/2014-84	Terminal de grãos sólidos	Exportação de açúcar
08700.005719/2014-65	Terminal de grãos sólidos	Exportação de açúcar
08700.004705/2015-13	Terminal de grãos sólidos e cargas gerais	Transporte rodoviário
08700.009465/2014-54	Terminal de grãos sólidos	Terminais intermodais de movimentação e armazenagem de minérios
08700.002117/2016-18	Terminal de grãos sólidos	Exportação de açúcar; importação de feijão e proteína de soja
08700.002117/2016-18	Agenciamento marítimo	Importação e exportação de commodities

Fonte: Caderno de Mercado de Serviços Portuários

166. Denota-se da tabela acima que no segmento de terminais de cargas conteneurizadas, as integrações verticais mais frequentes se dão com as grandes empresas de transporte de marítimo de cargas nacionais e estrangeiras. A empresa Maersk, juntamente com a MSC (*Mediterranean Shipping Company*), ambas atuantes individualmente como armadores, são as únicas empresas de transporte marítimo verticalmente integradas com terminais portuários próprios em território brasileiro. Conjuntamente, ambas detêm cerca de 6 terminais espalhados pela costa do Brasil, sendo um deles terminal no qual as empresas dividem o seu controle, o BTP Santos, em São Paulo.

167. A Maersk, antiga controladora do Terminal de Contêiner do Vale do Itajaí, concessão que recentemente teve seu prazo contratual expirado, é a principal operadora portuária do porto de Pecém (CE), através de contrato de arrendamento com o governo do estado. Em Santa Catarina o grupo detém o controle do Terminal de Itapoá; e, em São Paulo, divide o controle do BTP – Brasil Terminais Portuários como o seu maior concorrente no transporte marítimo de cargas, a MSC (*Mediterranean Shipping Company*), como já mencionado.

168. A MSC, além da participação no terminal de Santos, detém o controle societário do terminal Portonave, em Navegantes (SC), da Multi-Rio, no Rio de Janeiro (RJ) e em Vila Velha (SC), com o Terminal de Vila Velha - TVV.

169. Conforme disposto, as armadoras Maersk e MSC são as duas únicas transportadoras marítimas de carga verticalizadas com serviços de terminais portuários no Brasil.

170. A MSC detém participação acionária nos seguintes terminais de contêineres:

- a) Multi-Rio (Rio de Janeiro/RJ),
- b) Portonave (Navegantes/SC),
- c) Terminal de Vila Velha - TVV (Vila Velha/ES), e
- d) BTP Santos (Santos/SP).

171. Já a Maersk detém participação acionária nos seguintes terminais de contêineres:

- a) APMT Pecém (Pecém/CE),
- b) Itapoá (Itapoá/SC), e
- c) BTP Santos (Santos/SP).

172. No entendimento do Cade, expresso recentemente em Nota Técnica nº 33/2023/SG/CADE, na qual tem como cerne justamente a análise de questões diretamente relacionadas à integração entre armadores e terminais portuários, tais verticalizações não prejudicam, per se, a concorrência. Afinal, as integrações verticais podem gerar efeitos pró-competitivos como redução dos custos de transação com a combinação de atividades complementares, que podem ser revertidos para melhora e inovação de produtos e processos, aumentando a eficiência econômica da empresa, e proporcionando ganhos em termos de preços e qualidade aos consumidores.

173. Contudo, a intensa integração dos elos do setor, principalmente entre as atividades dos terminais portuários com os serviços de transporte marítimo de contêineres, suscitou certas preocupações concorrenciais, bem como:

- I - incremento das participações de mercado globais e no Brasil dos principais armadores (com redução geral do número de *players* atuando no transporte marítimo de contêineres e poucas/nenhuma novas entradas no mercado que atuem globalmente e/ou no Brasil);

- II - intensificação da verticalização dos armadores com terminais portuários;
- III - operação compartilhada na prestação dos serviços de transporte marítimo de contêineres (envolvendo junção de armadores em contratos do tipo VSA^[13] e/ou SCA^[14]);
- IV - cláusula de terminais próprios em contratos de VSAs, com aumento do poder de negociação das alianças sobre os terminais portuários;
- V - concentração de todas as cargas dos VSAs no mesmo terminal portuário, com possível exclusão dos demais terminais portuários que não fazem parte de grupos econômicos dos armadores (quando estes são verticalizados).

2.2.1.1. Principais armadores de transporte marítimo de contêineres no mundo e no Brasil

174. Com base nos dados públicos do site da consultoria marítima Alphaliner^[15] (Alphaliner Top 100^[16]), a Superintendência-Geral do Cade consolidou, no âmbito do Inquérito Administrativo nº 08700.003945/2020-50, tabela com os dados de *market share* (em abril de 2022) das 12 principais operadoras globais de navegação regular de contêineres (dentre as quais, 11 atuam no Brasil), bem como da Grimaldi e Marfret.

Tabela 5 - Transporte marítimo regular de contêineres (em TEUs), dimensão global – Elaboração SG, com base nos dados da Alphaliner – abril de 2022

Rank	Vessel Operator (Armador)	Volume (TEUs)	Share (%)
1	MSC	4.339.852	17,0%
2	Maersk	4.247.163	16,6%
3	CMA CGM	3.256.634	12,7%
4	COSCO	2.927.413	11,5%
5	Hapag-Lloyd	1.742.598	6,8%
6	ONE (Ocean Network Express)	1.515.708	5,9%
7	Evergreen Line	1.504.564	5,9%
8	HMM Co Ltda	820.520	3,2%
9	Yang Ming	664.349	2,6%
10	Zim	463.277	1,8%
11	Wan Hai Lines	412.204	1,6%
12	PIL (Pacif Int. Line)	284.370	1,1%
34	Grimaldi (Napoli)	39.638	0,2%
83	Marfret	7.728	0,0%
100	Outras 86 companhias/grupos	3.322.768	13,0%
	Total	25.548.786	100,0%

Fonte: Nota Técnica Nº 33/2023/CGA11/SGA1/SG/CADE. Elaboração SG, com base nos dados do Ranking Alphaliner Top 100 / 15 abril 2022^[17], contida no Anexo Parecer 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI nº 1067649)

175. As empresas de navegação (armadores) atuam globalmente em alianças estratégicas. Segundo o Caderno do Cade de serviços portuários^[53], para aproveitamento de ganhos de escala, ocorre a formação de alianças globais “entre as grandes companhias de transporte marítimo, visando o compartilhamento de ativos e a cooperação operacional, porém mantendo cada membro individualmente suas estratégias de marketing e identidade comercial”. Neste sentido, observa-se como as principais alianças globais:

2M Alliance^[18] : Maersk e MSC;

Ocean Alliance: CMA CGM, COSCO, OOCL e Evergreen;

The Alliance: Hapag Lloyd, NYK, MOL, K Line, Yang Ming e Hyundai Merchant Marine.

176. Verifica-se que as empresas envolvidas nessas três alianças globais representam cerca de 80% do mercado global de transporte de contêineres. Mais especificamente, com base nos dados de abril de 2022, as empresas envolvidas na Aliança 2M representam conjuntamente aproximadamente 34% do mercado global, as empresas que compõem a Ocean Alliance cerca de 30% e os armadores da The Alliance são responsáveis por outros 18,5% (Tabela 5).

177. No Brasil, os principais *players* globais apresentam relevância maior do que seus respectivos *market shares* globais. A tabela abaixo traz a estrutura de oferta dos armadores atuantes no Brasil (volumes transportados de/para o Brasil), com base nos dados da Datamar:

Tabela 6 - Transporte marítimo regular de contêineres (longo curso), mercado nacional - em volume (TEUs) e share (%) - 2016-2020
[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ANTAQ]

Fonte: Nota Técnica Nº 33/2023/CGA11/SGA1/SG/CADE. Elaboração SG, com base nos dados da Datamar^[19]. A taxa de crescimento CAGR foi calculada com base em TEUs.

178. A relevância da Maersk e da MSC, de forma conjunta, no total transportado de/para o Brasil (*market share* no mercado nacional) foi de 50-60% [ACESSO RESTRITO AO CADE E À ANTAQ] em 2020. Em que pese, em regra, MSC e Maersk operarem separadamente^[20] nas rotas de/para o Brasil, ambas são verticalizadas a terminais portuários e, nesta condição, possuem incentivos para movimentar as cargas com origem/destino no Brasil nos terminais portuários verticalizados. Entretanto, em vista da natureza das alianças, na forma de contratos associativos e das cláusulas de *self-preferencing* previstas em contrato, essas armadoras direcionarão para o terminal verticalizado não apenas a carga própria, mas também as cargas dos demais armadores que fazem parte das alianças das quais participam.

2.2.1.2. Integrações verticais entre armadoras e operadores portuários no Complexo de Itajaí e Navegantes, no Porto de Itapoá e no Porto de Paranaguá

179. Em tema já anteriormente referenciado, o movimento de integração entre os elos da cadeia vertical dentro do atual cenário do setor portuário vem sendo observado com grande atenção pelos órgãos competentes, como Antaq e o próprio Cade.

180. Dentro da aludida conjuntura de mercado, uma das dinâmicas mais expressivas na integração da cadeia se dá com a verticalização entre os serviços dos terminais portuários com as atividades de transporte de cargas containerizadas pelos grandes armadores no mercado, sendo constatada com a aquisição de diversos terminais da costa brasileira pelas empresas MSC e Maersk.

181. No âmbito geográfico do mercado relevante previamente definido, no qual consiste na zona de influência da hinterlândia do Complexo de Itajaí, conjuntamente com o Porto de Navegantes, o Porto de Itapoá e o Porto de Paranaguá, a presença de terminais verticalizados é expressiva, sendo o Porto de Paranaguá o único sem vínculos com as empresas armadoras.

182. Dentre os portos da região, a MSC possui operações no mercado de operadores portuários por meio da Portonave, terminal localizado no Porto de Navegantes/SC. A empresa suíça adquiriu, em junho de 2017, 100% da participação da Triunfo por 1,3 bilhões de reais.

183. O porto de Santa Catarina, construído na margem oposta ao Porto de Itajaí, no Rio Itajaí-Açu, apresentou intensa atividade no ano de 2022, tendo movimentado cerca de 11 milhões de TEUs (Twenty-foot Equivalent Unit) ao longo do ano, sendo tal marca um recorde nos 15 anos de história do porto^[21].

184. No Porto de Itapoá, verifica-se a presença da Maersk, atualmente detentora de 30% das ações do referido porto. A aquisição das cotas se deu por meio da compra da Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft KG (“HSD”) pela gigante do transporte marítimo, tendo sua aprovação sido

proferida no dia 22 de setembro de 2017, no âmbito do Ato de Concentração nº 08700.002699/2017-13^[22].

185. O porto norte catarinense, de grande importância econômica para a região, movimentou cerca de 885.822 TEUs (Twenty-foot Equivalent Unit) no ano de 2022, representando um crescimento de 14,28% em relação ao que foi movimentado pelo Terminal em 2021, contabilizando o maior crescimento entre os cinco maiores terminais de contêineres do Brasil^[23].

186. Vale destacar que a companhia norueguesa também possuía atuação no mercado de terminais portuários na região de Itajaí por meio da APM Itajaí e, após cerca de 20 anos de atuação, findou suas atividades no fim de junho deste ano, com a não renovação do contrato de arrendamento com o Porto de Itajaí.

2.2.2. Das participações dos armadores no transporte de contêineres nos cenários intraporto e interportos

187. Conforme mencionado anteriormente, os movimentos de integração nos elos da cadeia vertical dos portos são comuns, considerando que suas aplicações logísticas teriam o condão de gerar potenciais eficiências para o mercado.

188. Nesse cenário, uma das mais notáveis integrações entre os agentes do setor são observadas entre os armadores e os operadores portuários. Os grupos econômicos dos armadores buscam a aquisição de participação nos terminais visando as sinergias criadas a partir do novo laço entre os agentes. Contudo, se utilizadas indevidamente, tais integrações podem se tornar ferramentas para prejudicar a competição, fechando o mercado e abusando do poder de mercado advindo da união dos agentes.

189. Para afastar tais preocupações concorrenciais, é necessário a análise da participação de mercado das empresas atuantes no setor, nesse caso tendo como enfoque a participação dos armadores no transporte de contêineres tanto nos cenários intraporto, representado pelo Complexo de Itajaí, bem como nos cenários interportos, envolvendo também o cluster de Santa Catarina e o Terminal de Paranaguá, no Paraná.

190. Dessa forma, apresenta-se os dados de *market share* detido por cada uma das empresas atuantes do mercado de transporte de contêineres marítimos no território nacional. As estruturas de oferta apresentadas abaixo foram construídas com base nos dados coletados do Sistema Mercante, que leva em consideração as cargas manifestadas pelos armadores nos portos de destino. Portanto, incluem-se nos dados de movimentações de carga realizadas pelas armadoras as cargas provenientes de acordos de VSAs e SCAs em que as armadoras em questão sejam as proprietárias dos navios.

Tabela 7. Participação das armadoras no âmbito do Complexo de Itajaí

[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ANTAQ]

Grupos de Armadores	Ano		
	2020	2021	2022
Grupo MSC	[40-50%]	[40-50%]	[30-40%]
HAPAG LLOYD AKTIENGESELLSCHAFT	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
CMA-CGM SOCIÉTÉ ANONYME	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
COSCO-CHINA OCEAN SHIPPING CO	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
OCEAN NETWORK EXPRESS PTE. LTD.	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
PACIFIC INTERNATIONAL LINES	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
Grupo MAERSK	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
Outros	[10-20%]	[0-10%]	[0-10%]

Fonte: Sistema Mercante

Tabela 8. Participação das armadoras no âmbito do Cluster de Santa Catarina

[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ANTAQ]

Grupos de Armadores	Ano		
	2020	2021	2022
Grupo MSC	[30-40%]	[30-40%]	[30-40%]
HAPAG LLOYD AKTIENGESELLSCHAFT	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
CMA-CGM SOCIÉTÉ ANONYME	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
COSCO-CHINA OCEAN SHIPPING CO	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
OCEAN NETWORK EXPRESS PTE. LTD.	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
PACIFIC INTERNATIONAL LINES	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
Grupo MAERSK	[20-30%]	[10-20%]	[0-10%]
Outros	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]

Fonte: Sistema Mercante

Tabela 9. Participação das armadoras no âmbito do Porto de Paranaguá

[ACESSO RESTRITO AO CADE E À ANTAQ]

Grupos de Armadores	Ano		
	2020	2021	2022
Grupo MSC	[30-40%]	[30-40%]	[30-40%]
HAPAG LLOYD AKTIENGESELLSCHAFT	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
CMA-CGM SOCIÉTÉ ANONYME	[10-20%]	[10-20%]	[10-20%]
COSCO-CHINA OCEAN SHIPPING CO	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
OCEAN NETWORK EXPRESS PTE. LTD.	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
PACIFIC INTERNATIONAL LINES	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]
Grupo MAERSK	[20-30%]	[10-20%]	[0-10%]
Outros	[0-10%]	[0-10%]	[0-10%]

Fonte: Sistema Mercante

191. A partir dos dados expostos acima, observa-se que alguns grupos armadores, como os grupos Maersk e MSC, são mais proeminentes no mercado de transporte de contêineres, detendo parcelas expressivas do mercado. Todavia, as parcelas de mercado apresentadas ainda não são vistas como alerta, pois, conforme se verá adiante, não se vislumbram incentivos para o fechamento de mercado a montante e, principalmente, a jusante.

192. No âmbito do Complexo de Itajaí, porto no qual se localiza tanto o Portonave, detido pela MSC, quanto o futuro terminal a ser leiloado, nota-se que, apesar do grupo MSC representar quase 40% da movimentação de cargas no local, caso houvesse uma futura vitória no leilão por parte da empresa suíça, não se vislumbra um nexo de causalidade entre um possível fechamento de mercado decorrente da integração, visto que, como será mencionado em tópico posterior, não haveria indícios de racionalidade para tanto.

2.2.3. Dos incentivos para fechamento de mercado no cenário pós-outorga

193. Diante do quadro fático constatado no estudo de mercado apresentado pela Antaq na forma de seu Relatório Técnico, somado ao que já vêm sendo observado nas análises concorrenciais realizadas tanto em sede de controle de estruturas, bem como em processos em vistas de reprimir condutas anticompetitivas, não se vislumbra no cenário pós outorga quais motivos que incentivem um fechamento de mercado por parte de entes que detenham tal poder, principalmente pelos grandes grupos econômicos representados pelas armadoras atuantes na costa brasileira.

194. Reconhece-se que, frente ao considerável acúmulo de *market share* por parte dos agentes atuantes no mercado de movimentação de cargas portuários, somado ao fato de uma possível concentração horizontal com a vitória da licitação por parte da Portonave ou qualquer outra empresa do grupo econômico da MSC, tamanho poder possibilitaria um fechamento de mercado. Contudo, verifica-se que seu exercício não se mostra crível.

195. O fechamento de mercado em um cenário pós-outorga não se mostra racional por três principais fatores, sendo eles (i) a necessidade amortizar os investimentos realizados com a licitações e com o desenvolvimento do Terminal de Itajaí; (ii) o aumento de capacidade ociosa; e (iii) o atual cenário de transporte de cargas não seria alterado.

196. Sabe-se que os aportes financeiros estimados para a validação da concessão do Terminal de Itajaí fluem na casa dos R\$ 2,1 bilhões. Despesas de tamanho calibre tendem a serem amortizadas ao longo de anos, fazendo-as perquirir pelos meios mais eficientes de influxo de caixa. Nesse sentido, um fechamento de mercado acabaria por reduzir esse influxo, prejudicando a empresa concessionária.

197. Mesmo em cenário mais extremo, uma conjuntura hipotética na qual a Portonave se sagraisse vitoriosa na licitação, acabando por deter 100% do mercado relevante do Complexo, sendo responsável pelos terminais localizados em Navegantes e Itajaí, não se observa um racional econômico à promoção de fechamento de mercado.

198. Primeiramente, em relação ao mercado à montante, a capacidade da nova estrutura conjunta dos terminais operados pelo grupo econômico da MSC seria de aproximadamente 2.700 mil TEUs, superando amplamente os 470.000 TEUs movimentados pela armadora no ano de 2022.

199. A manutenção das instalações ociosas não é uma opção viável economicamente e contratualmente, tendo em vistas as diversas obrigações previstas em contrato, em especial a Movimentação Mínima Contratual (MME), bem como os colossais investimentos a serem aportados, impedindo a prática de fechamento.

200. No âmbito do mercado à jusante, com o transporte de cargas marítimas promovido pelas armadoras, também não se observa um racional para um fechamento de mercado. Caso o Operador Portuário do grupo MSC se sagraisse campeão da licitação, não haveria sequer possibilidade de a armadora desviar o curso de suas rotas para preferenciar o Terminal de Itajaí, visto que atualmente, 30-40% [ACESSO RESTRITO AO CADE E À ANTAQ] da carga recepcionada pela Portonave é proveniente da MSC, ambos verticalizados entre si.

201. Dessa forma, conforme o exposto, com base nas diversas simulações realizadas com dados coletados ao longo do detalhado estudo realizado pela Antaq, verificou-se que um fechamento de mercado seria uma prática ineficiente por parte da futura Concessionária, principalmente para a Portonave ou qualquer empresa do grupo econômico da MSC, tendo seu influxo de caixa reduzido e impedindo a amortização dos investimentos realizados no terminal de Itajaí.

2.2.4. Das investigações em curso relativas à integração vertical entre os mercados de movimentação e transporte de contêineres

202. Além da sua atuação preventiva, realizada por meio do controle de estrutura com a análise de fusões, aquisições e contratos associativos de forma anterior às suas concretizações, o Cade tem também dentro do seu leque de funções a vigilância e repressão de ações que tenham o condão de prejudicar a concorrência nos mercados.

203. Dentro desse escopo, encontram-se atividades dos mais variados mercados, sendo eles parte de um elo de uma cadeia vertical ou mesmo um mercado final de bens/serviços, dentre os quais também estão inseridos os mercados relacionados ao setor portuário.

204. No que tange as atividades de integrações verticais entre armadores e operadores portuários, encontra-se em curso investigação relativa ao possível abuso de posição dominante perpetrada pelas grandes armadoras do atuantes no mercado de transporte de contêineres, Maersk e MSC.

205. A empresa dinamarquesa de logística integrada A.P. Moller-Maersk e a empresa de transporte marítimo Mediterranean Shipping Co., sediada na Suíça, estão sendo investigadas por esta Autarquia por supostamente abusarem de sua posição dominante no mercado de transporte de contêineres.

206. As primeiras investigações tiveram início no ano de 2021, com denúncia realizada pela Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados ("ABTRA"), ocasião em que foram apuradas possíveis condutas praticadas pelas mencionadas armadoras e a operadora portuária Brasil Terminal Portuário ("BTP") por suposta discriminação contra outros terminais portuários no Porto de Santos, localizado no litoral do estado de São Paulo, tendo sido aberto Inquérito Administrativo para averiguar a veracidade dos fatos dispostos na Representação apresentada.

207. Em janeiro de 2023, foi aberta uma nova investigação contra as empresas Maersk e a MSC, denúncia apresentada por outra associação do setor, a Associação Brasileira de Terminais Portuários ("ABTP"), nos mesmos termos da denúncia anterior, mas com um escopo ainda mais amplo, abrangendo portos de outras regiões do país.

208. De acordo com a denúncia da ABTP, a Maersk e a MSC estariam se aproveitando de sua "superdominância" no mercado de transporte de contêineres para favorecer os terminais que fazem parte de seus próprios grupos. Nesse contexto, as empresas estariam praticando a autopreferência.

209. Em análise aprofundada, verificou-se que as empresas já detinham alto *market share* com as suas atividades de transporte de cargas chegando a mais de 50%, mas que eram ainda maiores se considerados os contratos associativos realizados com outras armadoras, os *vessel sharing agreements* ("VSAs"), o que beiraria os 90% de mercado. Mesmo dentro desse cenário, verificou-se que as representadas também possuíam a capacidade de decidir os terminais em que atracariam, com base em alguns critérios contratuais.

210. Tendo em vista que ambas denúncias tinham cerne similar, em 19 de abril deste ano, a Superintendência do CADE expandiu o escopo da investigação de 2021 para outras regiões portuárias, além do Porto de Santos (SP), onde a investigação tem se concentrado desde então.

211. A Superintendência "entende que há indícios de que, não apenas em Santos", mas também em outras regiões portuárias, "podem estar ocorrendo práticas discriminatórias em favor dos terminais verticalizados da MSC e da Maersk, que estariam transferindo para seus próprios terminais toda a movimentação de contêineres - carga própria e de terceiros armadores -, em possível descumprimento das cláusulas contratuais dos VSAs [contratos de compartilhamento de navios]... e em detrimento de outros terminais portuários".

212. Portanto, apesar desta Superintendência-Geral não vislumbrar riscos concorrenciais decorrentes da participação de grupos armadores no leilão em questão, entende-se que eventuais problemas decorrentes da integração vertical entre armadoras e a movimentação de contêineres nos portos poderá ser investigada em sede de controle de conduta, nos termos do artigo 36 da Lei nº 12.529/2011.

2.2.5. Conclusões

213. Como dito ao logo da presente análise, esta Autarquia entende que os movimentos de integração entre agentes de diferentes elos do setor portuário não são tidos, por si só, como problemas concorrenciais, visto que as eficiências decorrentes das formulações de novas estruturas demonstram efeitos benéficos ao mercado, além de repercutir diretamente no custo final para os consumidores.

214. O cenário em questão acaba por seguir na mesma toada, pois, mesmo sendo considerado um mercado de relevante concentração por parte dos agentes portuários, não se vislumbra racionalidade econômica para a efetuação de um potencial fechamento de mercado. Tal ação não encontra base efetiva, visto que o vencedor do leilão, mesmo no cenário mais concentrado possível, no qual o Portonave e o Grupo MSC se sagrariam vencedores, não teria incentivos realizar a conduta, visto que necessitaria amortizar os volumosos investimentos aportados no desenvolvimento do Terminal de Itajaí, necessitando movimentar cargas provenientes de outros armadores. Ademais, ressalta-se que, no que diz respeito a um possível fechamento a jusante por parte das armadoras, entende-se que não haveria nexo de causalidade entre uma possível operação do Porto de Itajaí pelos grupos armadores e um direcionamento de sua carga para os terminais verticalizados, uma vez que, como mencionado, essa prática já vem ocorrendo, de modo que o leilão não alteraria o referido cenário - haveria somente um reforço na referida integração.

215. Vale salientar que se, porventura, em uma construção hipotética, o agente concessionário venha a praticar condutas lesivas à competição do mercado, é de competência do Cade e da Antaq, em sede de controle de condutas, investigar a situação em tela e aplicar as devidas sanções em momento posterior.

2.3. Competências da ANTAQ e recomendações do Cade

216. A ANTAQ tem, por força legal, competência para regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária. A legitimidade da ANTAQ se justifica com base nos arts. 23e 27 da Lei 10.233, de 05/06/2001:

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq:

I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; (...)

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação: (...)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores; (...)

XV - elaborar editais e instrumentos de convocação e promover os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias, de acordo com as diretrizes do poder concedente, em obediência ao disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (...)

XXI - fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre; (...)

XXVI - fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012; (...)

XXX - fomentar a competição e tomar as medidas necessárias para evitar práticas anticoncorrenciais, especialmente no tocante à má-fé na oferta de embarcações que não atendam adequadamente às necessidades dos afretadores na hipótese prevista no inciso I do caput do art. 9º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

217. Diante disso, observa-se que a ANTAQ detém poder normativo e fiscalizatório^[24] na elaboração de editais e concessões e arrendamentos sendo capaz de atuar tanto em casos concretos como prevenir situações, para fomentar a competição entre os operadores e garantir os direitos dos usuários. Ainda, a Agência tem o papel de acompanhar e denunciar aos demais órgãos do sistema brasileiro de defesa da concorrência fatos que configurem ou possam configurar infração da ordem econômica:

Art. 31. A Agência, ao tomar conhecimento de fato que configure ou possa configurar infração da ordem econômica, deverá comunicá-lo ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça ou à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, conforme o caso.

Art. 32. As Agências acompanharão as atividades dos operadores estrangeiros que atuam no transporte internacional com o Brasil, visando a identificar práticas operacionais, legislações e procedimentos, adotados em outros países, que restrinjam ou conflitem com regulamentos e acordos internacionais firmados pelo Brasil.

218. Nessa seara de defesa e proteção dos direitos dos usuários, estímulo à concorrência e repressão a infrações à ordem econômica, o Decreto 4.122, de 13/02/2002, que aprovou o regulamento da ANTAQ, reforça as suas competências (arts. 3º, incisos XLIV e XLV, 4º, incisos II, IV, V, VI e X)^[25]. Sobre o mesmo tema, a Lei 12.815, de 05/06/2013 (a chamada "Lei dos Portos"), também estabelece diretrizes concorrenciais e de competitividade que devem ser observadas nas instalações portuárias^[26].

219. Com essas vastas competências, a ANTAQ está habilitada a criar e a emitir Resoluções Normativas, Despachos, Acórdãos, Termos de Ajuste de Conduta, Homologação de reajustes de tarifas e uma série de regras, de direitos e de obrigações, às empresas do setor regulado e aos usuários desses serviços. Neste sentido, há diversos normativos específicos da Antaq que tratam ou tangenciam a temática de defesa e proteção dos direitos dos usuários, estímulo à concorrência e repressão a infrações à ordem econômica^[27].

220. Especificamente sobre o tema em análise neste parecer, a atuação da Agência se dá em 2 frentes: sobre as instalações em terra, responsáveis pela operação portuária; e sobre os serviços de navegação, representados pelos agentes intermediários pelas empresas que operam na navegação.

221. Quanto aos terminais portuários, a Resolução ANTAQ 3.274, de 06 de fevereiro de 2014, ao dispor especificamente sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários, preconiza as seguintes infrações relacionadas a práticas anticoncorrenciais e a discriminação entre os usuários:

Art. 2º São direitos básicos e deveres do Usuário, sem prejuízo de outros estabelecidos em legislação específica e contratualmente:

I - receber serviço adequado:

a) com observância dos padrões de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade, respeito ao meio ambiente e outros requisitos definidos pela ANTAQ. (...)

Art. 3º A Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatário e o operador portuário devem observar permanentemente, sem prejuízo de outras obrigações constantes da regulamentação aplicável e dos respectivos contratos, as seguintes condições mínimas: (...)

III - eficiência, por meio de: (...)

e) execução diligente de suas atividades, de modo a não interferir nos serviços prestados pelos demais agentes atuantes no porto organizado, quando for o caso; e (...)

VI - generalidade, assegurando a oferta de serviços, de forma indiscriminada e isonômica a todos os usuários; (...)

X - abstenção de práticas lesivas à livre concorrência, tais como, entre a) opor obstáculo ao exercício dos direitos ou à execução dos serviços; b) formar cartel; c) concentrar ou dominar mercados; d) opor obstáculo ou resistência à entrada de novas empresa no mercado; e) impedir ou prejudicar o acesso de concorrente às fontes de insumo, matérias-primas, equipamentos ou tecnologia, bem como aos canais de distribuição; e f) prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo. (...)

Art. 32. Constituem infrações administrativas a que se sujeitam a Autoridade Portuária, o arrendatário, o autorizatário e o operador portuário, observadas as responsabilidades legal, regulamentar e contratualmente atribuídas a cada um desses agentes: (...)

XIII - não manter atualizado controle de omissões de embarcações no porto organizado ou nas instalações portuárias arrendadas ou autorizadas, com a indicação dos respectivos armadores, datas, horários, usuários prejudicados e justificativa apresentada: multa de R\$ 10.000,00 (dez mil) a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais); (...)

XXIII - não assegurar a oferta de serviços, de forma indiscriminada e isonômica a todos os usuários: multa de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais); (...)

XXV - adotar tarifas ou preços abusivos, em bases não transparentes ou discriminatórias, ou não refletindo a complexidade e custos das atividades: multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$200.000,00 (duzentos mil reais); (...)

XXXVIII - não cumprir ou não fazer cumprir as leis, a regulamentação da ANTAQ, o contrato de concessão, o convênio de delegação, o contrato de arrendamento, o contrato de adesão, o regulamento do porto organizado, normas de segurança do Código ISPS e as determinações da ANTAQ, da Autoridade Portuária, da CONPORTOS e do poder concedente, exceto quando a conduta infracional se enquadrar em tipo específico contemplado nesta norma: multa de até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); e (...).

222. Especificamente sobre os serviços prestados pelos terminais arrendados especializados na movimentação de contêineres, a Resolução ANTAQ 72/2022 assim postula:

Art. 8º. São consideradas práticas abusivas ou lesivas à concorrência, no âmbito desta norma e da norma que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários, as que tem por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa concorrente, visando eliminá-la;

II - aumentar artificialmente os custos operacionais dos rivais à jusante ou do mesmo mercado relevante;

III - elevar sem justa causa os preços ou valer-se de meios artificiosos, exercendo posição dominante sobre a carga com a finalidade de aumentar arbitrariamente os lucros;

IV - fraudar preços por meio da:

a) sua alteração, sem a correspondente modificação da essência ou da qualidade do bem ou do serviço;

b) divisão em partes de bem ou serviço, habitualmente oferecido à venda em conjunto;

c) junção de bens ou serviços, comumente oferecidos à venda em separado;

d) inclusão de insumo não efetivamente empregado na produção do bem ou na prestação dos serviços;

V - sonegar bens e serviços, recusando-se a vendê-los a quem pretenda comprá-los nas condições publicamente ofertadas;

VI - reter insumos, cargas ou mercadorias com o fim de inviabilização da concorrência; ou

VII - ampliar voluntariamente e sem justa causa o tempo de permanência de cargas na instalação portuária em prejuízo da nova destinação.

223. Além disso, de se observar que, conforme dispõem as Resoluções 49-ANTAQ, de 2021, 57-ANTAQ, de 2021, a ANTAQ atua ativamente na padronização de informações contábeis das arrendatárias de terminais portuários e na análise e aprovação da transferência de controle societário e transferência de titularidade dos arrendamentos, o que também fornece a esta Agência ferramentas úteis para a análise e avaliação de eventuais infrações contra a ordem econômica.

224. No que tange aos serviços de navegação, a Resolução 62-ANTAQ, de 2021, também estabeleceu regras tendentes a coibir práticas lesivas à ordem econômica:

Art. 5º Os transportadores marítimos e os agentes intermediários devem abster-se de práticas lesivas à ordem econômica por meio de atos sob qualquer forma manifestados, independentemente de culpa, que tenham por objeto ou possam produzir os efeitos, ainda que não alcançados, de limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa, aumentar arbitrariamente os lucros, ou exercer de forma abusiva posição dominante. (...)

Art. 26. Constituem infrações administrativas de natureza leve: (...)

V - retaliar, discriminar ou recusar o fornecimento de serviço a determinado usuário, exceto, neste último caso, quando enquadrada nas hipóteses do art. 10: multa de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais). (...)

Art. 28. Constituem infrações administrativas de natureza grave (...)

V - exercer prática comercial restritiva, cometer infração à livre concorrência ou outras infrações descritas no art. 5º ou art. 7º, desrespeitando o previsto na legislação específica sobre a matéria: multa de até R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

225. Em complemento, conforme determina a Resolução 194-ANTAQ, 2004, a ANTAQ traz para si a competência de homologar acordos operacionais, para troca de espaços, na navegação de longo curso, celebrados entre empresas brasileiras de navegação e empresas estrangeiras de navegação.

226. De forma a coibir práticas consideradas lesivas à concorrência, a Antaq dispõe de poderes próprios de órgão de controle e fiscalização, que podem ser resumidos em: Aplicação de sanções e penalidades pecuniárias; Medidas corretivas compulsórias; Medidas cautelares; Interpretação regulatória de casos concretos ou de consultas dos usuários; Análise e aprovação prévia dos atos de concentração das instalações portuárias (inclusive com aprovação condicionada) de qualquer valor ou tamanho (a) durante o contrato: transferência de controle ou titularidade; b) novos contratos ou aditivos: efeitos concorrenciais de substituição de áreas ou aglutinação); Arbitragem (solução unilateral de conflitos) e mediação (consensual); Aprovação de editais de licitação áreas outorgas portuárias com regras contratuais especiais.

227. Também, como suporte à tomada de decisões, a ANTAQ dispõe de extenso banco de dados, além de recebimento regular de informações do setor portuário, tais como: (i) Informações de movimentação portuária (Painel Estatístico da ANTAQ) pelos exploradores (incluindo tempos de atracação e disponibilidade da infraestrutura); (ii) Comunicação prévia da tabela de preços dos terminais com Contabilidade Regulatória das instalações; (iii) Monitoramento dos investimentos obrigatórios contratuais e outros compromissos das outorgas; e (iv) Monitoramento contínuo da fiscalização.

228. A agência atua de ofício ou mediante provocação quando identificadas condutas infracionais mediante: Ouvidoria^[28]; Petição Eletrônico^[29]; Fiscalização ordinária, extraordinária ou de ofício^[30]; Comunicação recebida de outras autoridades^[31].

229. Além disso, a Lei 13.848, de 25 de junho de 2019, também conhecida como Lei Geral das Agências Reguladoras, prevê a interação entre as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência:

Art. 25. Com vistas à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da legislação de defesa da concorrência nos mercados regulados, as agências reguladoras e os órgãos de defesa da concorrência devem atuar em estreita cooperação, privilegiando a troca de experiências.

Art. 26. No exercício de suas atribuições, incumbe às agências reguladoras monitorar e acompanhar as práticas de mercado dos agentes dos setores regulados, de forma a auxiliar os órgãos de defesa da concorrência na observância do cumprimento da legislação de defesa da concorrência, nos termos da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011 (Lei de Defesa da Concorrência).

§ 1º Os órgãos de defesa da concorrência são responsáveis pela aplicação da legislação de defesa da concorrência nos setores regulados, incumbindo-lhes a análise de atos de concentração, bem como a instauração e a instrução de processos administrativos para apuração de infrações contra a ordem econômica.

230. Diante deste contexto, é possível inferir que a Agência Reguladora dispõe de ferramentas que podem ser usadas caso se identifiquem eventuais condutas anticoncorrenciais do futuro arrendatário do Porto Organizado de Itajaí.

231. Para a análise pré-leilão, contudo, entende-se que não é competência do Cade obstar a participação de qualquer agente econômico no referido leilão, conforme fundamentado na Nota Técnica 9/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1079393) e no Despacho 839/2022 (SEI 1080241), que indeferiu a medida preventiva pleiteada pela ABTRA no Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50, ao argumento de falta de competência legal^[32] para conceder medida preventiva que interfira nos critérios para a participação de agentes econômicos no leilão da área STS-10 (Cais de Saboó), no Porto de Santos. No mesmo sentido, estabeleceu a Nota Técnica 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1080827), que analisou os impactos concorrenciais da outorga dessa mesma área (STS-10).

232. Não obstante, cabe ao Cade contribuir com a autoridade competente no sentido de fornecer os melhores elementos/subsídios a respeito da perspectiva concorrencial atual e de possíveis cenários futuros – o que se faz por meio da presente nota técnica.

233. Conforme fundamentado, a SG não vê possíveis riscos concorrenciais que podem advir caso a Portonave/MSC, a Itapoá/Maersk - agentes, portanto, verticalizados - e/ou qualquer de suas acionistas venham a se consagrar vencedoras no leilão do Porto Organizado de Itajaí, nos termos da fundamentação e da análise de cenários *ceteris paribus* feita ao longo desta Nota Técnica.

234. Ressalta-se que, apesar de entender que a simples verticalização é insuficiente para se concluir por efeitos concorrenciais negativos que demandem uma intervenção da autoridade concorrencial, bem como de não se vislumbrar preocupações nos cenários ora analisados, o Cade tem acompanhado de forma atenta as discussões internacionais sobre os efeitos concorrenciais no mercado portuário devido à evolução do mercado de transporte de contêineres ao longo dos anos e o compartilhamento de contratos operacionais entre os diversos armadores (VSAs e SCAs, que podem fazer com que as cargas dos partícipes dos contratos tendam a ser direcionadas para o terminal do armador verticalizado).

235. Assim, ainda que se entenda pela não limitação da participação de quaisquer *players* no leilão do Porto de Itajaí, entende-se que mecanismos rigorosos de controle e que reforcem a repressão a condutas anticompetitivas devem ser previstos no edital e nos contratos assinados com os arrendatários.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

236. A presente nota técnica tem o objetivo de analisar e se manifestar acerca das conclusões obtidas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) no contexto do estudo concorrencial da outorga do Porto de Itajaí, em especial, no que diz respeito "à conveniência e oportunidade de condicionar a participação de grupos econômicos verticalmente integrados ao mercado de transporte marítimo regular de contêineres que atuam no mercado relevante de terminais portuários de contêineres, ainda que somente em etapa preliminar do certame", conforme determinação do Acórdão 245/2023 – TCU – Plenário, proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito do Processo TC 039.017/2021-4.

237. A Agência Reguladora dispõe de ferramentas que podem ser usadas caso se identifiquem eventuais condutas anticoncorrenciais do futuro arrendatário do Porto Organizado de Itajaí. Para a análise pré-leilão, contudo, entende-se que não é competência do Cade obstar a participação de qualquer agente econômico no referido leilão, conforme fundamentado na Nota Técnica 9/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1079393) e no Despacho 839/2022 (SEI 1080241), que indeferiu a medida preventiva pleiteada pela ABTRA no Inquérito Administrativo 08700.003945/2020-50, ao argumento de falta de competência legal para conceder medida preventiva que interfira nos critérios para a participação de agentes econômicos no leilão da área STS-10 (Cais de Saboó), no Porto de Santos. No mesmo sentido, estabeleceu a Nota Técnica 10/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1080827), que analisou os impactos concorrenciais da outorga dessa mesma área (STS-10).

238. Não obstante, cabe ao Cade contribuir da melhor forma possível com a autoridade competente no sentido de fornecer os melhores elementos/subsídios a respeito da perspectiva concorrencial atual e futura (análise de cenários).

239. Conforme fundamentado, a SG não vê riscos concorrenciais que podem advir caso a Portonave/MSC, a Itapoá/Maersk e/ou qualquer de suas acionistas venham a se consagrar vencedoras no leilão do Porto Organizado de Itajaí, nos termos da fundamentação e da análise de cenários desenvolvida ao longo desta Nota Técnica.

240. Desta forma, os cenários aventados não apresentam riscos concorrenciais após o leilão, considerando-se a inexistência de incentivos para fechamento de mercado tanto a montante, quanto a jusante decorrente de possíveis reforços de integrações verticais entre armadores e operadores portuários, bem como pela baixa probabilidade de exercício do poder de mercado decorrente da combinação dos ativos de empresas incumbentes no mercado de movimentação de cargas conteneirizadas ao se sagrarem vencedoras do certame.

241. Não obstante, cabe ressaltar que, conforme o art. 88 § 5º e 6º da Lei 12.529/2011, mesmo casos que "impliquem eliminação da concorrência em parte substancial de mercado relevante, que possam criar ou reforçar uma posição dominante ou que possam resultar na dominação de mercado relevante de bens ou serviços", podem ser autorizados

desde que sejam observados os limites estritamente necessários para atingir os seguintes objetivos:

I - cumulada ou alternativamente:

- a) aumentar a produtividade ou a competitividade;
- b) melhorar a qualidade de bens ou serviços; ou
- c) propiciar a eficiência e o desenvolvimento tecnológico ou econômico; e

II - sejam repassados aos consumidores parte relevante dos benefícios decorrentes.

242. Conforme fundamentado, a SG não vê possíveis riscos concorrenciais que podem advir caso a Portonave/MSC ou a Itapoá/Maersk - agentes, portanto, verticalizados - e/ou qualquer de suas acionistas venham a se consagrar vencedoras no leilão do Porto Organizado de Itajaí, nos termos da fundamentação e da análise de cenários *ceteris paribus* feita ao longo desta Nota Técnica. Ademais, ressalta-se que a verticalização no setor de pode trazer eficiências logísticas e redução de custos operacionais que, em última instância, podem ser repassadas para os consumidores.

243. No entanto, apesar de entender que a simples verticalização é insuficiente para se concluir por efeitos concorrenciais negativos que demandem uma intervenção da autoridade concorrencial, bem como de não se vislumbrar preocupações nos cenários ora analisados, o Cade tem acompanhado de forma atenta as discussões internacionais sobre os efeitos concorrenciais no mercado portuário devido à evolução do mercado de transporte de contêineres ao longo dos anos e o compartilhamento de contratos operacionais entre os diversos armadores (VSAs e SCAs, que podem fazer com que as cargas dos partícipes dos contratos tendam a ser direcionadas para o terminal do armador verticalizado).

244. Assim, ainda que se entenda pela não limitação da participação de quaisquer *players* no leilão do Porto de Itajaí, entende-se que mecanismos rigorosos de controle e que reforcem a repressão a condutas anticompetitivas devem ser previstos no edital e nos contratos assinados com os arrendatários.

[1] ACT: "Considerando a missão institucional do CADE de zelar pela livre concorrência no mercado, sendo a entidade responsável, no âmbito do Poder Executivo, não só por investigar e decidir, em última instância, sobre a matéria concorrencial, como também fomentar e disseminar a cultura da livre concorrência; Considerando a missão institucional da ANTAQ de assegurar à sociedade a adequada prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e hidroviária, garantindo condições de competitividade e harmonizando os interesses público e privado; (...)".

[2] Conhecida esta condição pela Autarquia a pedido dos agentes de mercado que as forneceram, com fulcro no Regimento Interno do Cade.

[3] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12529.htm, acesso em 07/06/2023.

[4] Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/regimento-interno/Regimento-interno-Cade-versao-14-04-2023.pdf>, acesso em 06/06/2023.

[5] Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#>, acesso em: 07/06/2023.

[6] As práticas estão previstas, respectivamente, nos incisos V e VI do art. 3º da Lei nº 12.815/2013

[7] Vide Guia AIC-TP, parágrafo 17.

[8] Em que pese ter havido exceções a tal posicionamento em casos concretos, geralmente com portos localizados em uma mesma unidade da federação, com maior frequência no caso de terminais de contêineres, a saber: (i) nº 08012.008685/2007-90 (Requerentes: Itajai Investimentos Ltda. e Teconvi S.A. Terminal de Contêineres do Vale do Itajai); (ii) nº 08012.014090/2007-73 (Requerentes: Logística Brasil – Fundo de Investimento em Participações, Porto Novo Participações S.A. e Carlos Alberto de Oliveira Junior); (iii) nº 08012.000777/2011-16 (Requerentes: Terminal Portuário Movimentação e Armazenagem Participações S.A., Portos e Serviços Logísticos Adjacentes Participações S.A., Paranaguá Movimentação de Contêineres Participações S.A., Terminal de Contêineres de Paranaguá S.A.) (CADE, 2017).

[9] PARECER SEI Nº 27/2018/COGTS/SUPROC/SEPRAC-MF, 24 mai. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/advocacia-da-concorrancia/2018/parecer-27-2018/view> - acesso em: 13/06/2023. Parecer SEI Nº 28/2018/COGTS/SUPROC/SEPRAC-MF, 28 mai. 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas/advocacia-da-concorrancia/2018/parecer-61-2018/view> - acesso em: 13/06/2023.

[10] Nesse sentido, vide: AC 08012.014090/2007; AC 08700.003956/2017-34; AC 08700.002350/2017-81; e, mais recentemente, 08700.005700/2021-48. Ressalta-se que, no AC 08700.003956/2017-34, foi analisado, de forma conservadora, o cenário intraporto.

[11] A esse respeito, vide o Parecer nº 25/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (1162670) e o voto do Conselheiro-relator Victor Oliveira Fernandes no AC 08700.001197/2022-32 (SEI 1211387).

[12] Como se demonstra no Quadro 1 – Integrações verticais com serviços portuários

[13] O Vessel Sharing Agreement (VSA), de forma geral, é um contrato firmado pelas armadoras que prevê que as empresas participantes contribuem com navios próprios para operar determinada rota e, em troca, recebem parte dos slots de cada navio que opera no VSA, na mesma proporção da capacidade contribuída em relação à capacidade total do VSA.

[14] O Slot Charter Agreement (SCA) é um tipo de contrato bastante comum no mercado de transporte marítimo regular de contêineres, o qual prevê o aluguel de espaços (slots) que estão ociosos no navio de um concorrente em determinada rota.

[15] A Alphaliner é proprietária de uma base de dados que reúne dados de navegação dos principais armadores de Liner Shipping (linhas de navegação com programação e roteiro definidos) do mundo.

[16] O Alphaliner Top 100 fornece uma classificação constantemente atualizada dos 100 maiores operadores de contêineres/liner, bem como os números de capacidade global, levando em consideração as frotas de praticamente todos os operadores de contêineres em todo o mundo. A base de dados é atualizada diariamente, baseia-se na frota efetivamente implantada por cada operador (tanto navios próprios quanto fretados), e considera as capacidades dos grupos econômicos (as subsidiárias são consolidadas no armador principal): Maersk inclui Maersk, Hamburg Sud, Aliança, Sealand Asia, Sealand Americas, Sealand Europe & Med; MSC inclui WEC Lines e Log-In Logística; Hapag-Lloyd inclui NileDutch; e assim por diante. Disponível em <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/>. Acesso em 05.07.2023. Dados consolidados em 15.04.2022 por ocasião da instrução do AC MSC/Log-In.

[17] Contida no Anexo Parecer 11/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI nº 1067649), Ato de Concentração nº 08700.005700/2021-48 (MSC/Log-In).

[18] De acordo com as empresas participantes, a 2M Alliance, introduzida no cenário mundial em 2015 a fim de buscar maiores eficiências em suas operações, será descontinuada em 2025. Fonte: <https://www.guiamaritimo.com.br/noticias/maritimo/maersk-e-msc-descontinuarao-a-2m-alliance-em-2025>. Acesso: 06/07/2023

[19] Dados Datamar, Conceito *Real Port*, apenas navegação de longo curso e *full containers*, volume em TEUs movimentados em todos os portos brasileiros tanto no sentido exportação quanto importação.

[20] As empresas operam ora individualmente (mais raro), ora em VSAs com outros armadores. A exceção é um VSA formado por MSC e Maersk para o serviço UCLA na rota ECSA-NAM, entre o Brasil e a América do Norte, e alguns contratos de SCA vigentes.

[21] Dados coletados no site oficial da Portonave. Endereço: <https://www.portonave.com.br/pt/noticias/porto-de-navegantes-bate-recorde-de-11-milhoes-de-teu-movimentados/>. Acesso: 10/07/2023

[22] Documento SEI 0381117.

[23] Dados coletados no site oficial do Porto de Itapoá. Endereço: <https://www.portoitapoa.com/porto-itapoa-celebra-crescimento-em-2022-e-vislumbra-oportunidades-para-o-futuro/>. Acesso: 06/07/2023

[24] O detalhamento do poder fiscalizatório está previsto no art. 78-A a F da Lei 10.233/2001: Art. 78-A. A infração a esta Lei e o descumprimento dos deveres estabelecidos no contrato de concessão, no termo de permissão e na autorização sujeitará o responsável às seguintes sanções, aplicáveis pela ANTT e pela ANTAQ, sem prejuízo das de natureza civil e penal: I - advertência; II - multa; III - suspensão; IV - cassação; V - declaração de inidoneidade; VI - perdimento do veículo. Art. 78-B. O processo administrativo para a apuração de infrações e aplicação de penalidades será circunstanciado e permanecerá em sigilo até decisão final. Art. 78-C. No processo administrativo de que trata o art. 78-B, serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, permitida a adoção de medidas cautelares de necessária urgência. Art. 78-D. Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela resultantes para o serviço e para os usuários, a vantagem auferida pelo infrator, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do infrator e a reincidência genérica ou específica. Parágrafo único. Entende-se por reincidência específica a repetição de falta de igual natureza. Art. 78-E. Nas infrações praticadas por pessoa jurídica, também serão punidos com sanção de multa seus administradores ou controladores, quando tiverem agido com dolo ou culpa. Art. 78-F. A multa poderá ser imposta isoladamente ou em conjunto com outra sanção e não deve ser superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). § 1º O valor das multas será fixado em regulamento aprovado pela Diretoria de cada Agência, e em sua aplicação será considerado o princípio da proporcionalidade entre a gravidade da falta e a intensidade da sanção. § 2º A imposição, ao prestador de serviço de transporte, de multa decorrente de infração à ordem econômica observará os limites previstos na legislação específica.

[25] Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuárias e de transporte aquaviário e, em especial: (...) XLIV - atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesses, observado o § 6º deste artigo; XLV - exercer, relativamente aos transportes aquaviários, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica, ressalvadas as cometidas ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE, observado o § 5º deste artigo; (...) Art. 4º No exercício de seu poder normativo caberá à ANTAQ disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a prestação, a comercialização e o uso dos serviços, bem como: (...) II - disciplinar o cumprimento das obrigações de continuidade da prestação dos serviços e da exploração da infra-estrutura de transportes atribuídas aos concessionários, permissionários e autorizados; (...) IV - definir os termos em que serão compartilhados com os usuários os ganhos econômicos do concessionário decorrentes da modernização, expansão ou racionalização da prestação dos serviços, bem como de novas receitas alternativas; V - definir a forma pela qual serão transferidos aos usuários os ganhos econômicos que não decorram da eficiência empresarial daqueles que, sob qualquer regime, explorem atividade regulada pela ANTAQ, tais como diminuição de tributos ou encargos legais, ou novas regras sobre os serviços; VI - estabelecer os mecanismos para acompanhamento das tarifas e dos preços, de forma a garantir sua publicidade; (...) X - estabelecer as condições para o compartilhamento de infra-estrutura e instalações portuárias; (...)

[26] Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes: I - expansão, modernização e otimização da infra-estrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias; (...) V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e (...).

[27] A Resolução 3274-ANTAQ, de 6 de fevereiro de 2014, que dispõe sobre a fiscalização da prestação dos serviços portuários e estabelece infrações administrativas; A Resolução 72-ANTAQ, de 30 de março de 2022, que dispõe sobre a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral em instalações portuárias públicas e privadas; Resolução 49-ANTAQ, de 23 de julho de 2021, que estabelece a contabilidade regulatória e societária das administrações portuárias e dos arrendatários, no âmbito dos portos organizados; Resolução 57-ANTAQ, de 17 de setembro de 2021, que dispõe sobre os procedimentos de transferência de controle societário ou de titularidade de contrato de concessão de porto organizado, de contrato de arrendamento de instalação portuária e contrato de adesão para exploração de instalação portuária; A Resolução 62-ANTAQ, de 29 de novembro de 2021, que estabelece as regras sobre os direitos e deveres dos usuários, dos agentes intermediários e das empresas que operam nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso, e estabelece infrações administrativas; e Resolução 194-ANTAQ, de 16 de fevereiro de 2004, aprova a norma para a homologação de acordo operacional entre empresas brasileiras e estrangeiras de navegação para troca de espaços no transporte marítimo internacional.

[28] Ouvidoria estruturada com múltiplas formas de recepção de denúncias, seja via peticionamento direto pelo sistema específico, seja por meio das gerências e unidades regionais assim como os postos avançados que conferem à ANTAQ uma grande capilaridade alcançando satisfatoriamente todo o setor regulado.

[29] Peticionamento eletrônico via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), possível via remota para qualquer usuário cadastrado.

[30] Também é possível identificar eventuais infrações durante as rotinas de acompanhamentos de informações dos contratos de arrendamentos, tais como acompanhamento das tabelas de preços dos operadores e terminais e monitoramento de investimentos. Além disso, eventuais condutas infracionais podem ser observadas ativamente pelas equipes de fiscalização da ANTAQ em sede de fiscalizações ordinária, extraordinárias ou de ofício.

[31] Recebimento de denúncias e solicitação de apuração de outros órgãos da administração pública tais como o Ministério Público, o CADE, outras Agências Reguladoras, o Ministério da Infraestrutura, entre outros.

[32] Nota Técnica 9/2022/CGAA3/SGA1/SG/CADE (SEI 1079393): "No caso concreto, verifica-se que a Lei nº 12.815/2013 ("Lei dos Portos") e o Decreto nº 8.033/2013 ("Decreto dos Portos") não deixam dúvidas sobre o poder concedente conferido ao Ministério da Infraestrutura para a definição das diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios nas instalações portuárias, aí incluindo a eventual vedação para a participação de determinados agentes econômicos nos leilões. Segundo os Arts. 13 e 84 da Lei 12.529/2011, compete à Superintendência-Geral a adoção de medidas preventivas que conduzam à cessação de prática de agentes econômicos quando houver indício ou fundado receio de que o representado, direta ou indiretamente, cause ou possa causar

ao mercado lesão irreparável ou de difícil reparação, ou torne ineficaz o resultado final do processo. Observa-se que no presente caso, a medida preventiva proposta mesmo que incidente a três agentes econômicos, ainda que por via indireta, invadiria a competência do Ministério da Infraestrutura e da Antaq. Assim, não se identifica competência do Cade para conceder medida preventiva que interfira nos critérios para a participação de agentes econômicos no leilão da área STS-10.”.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Barreto de Souza, Superintendente-Geral**, em 27/07/2023, às 15:41, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Jade Vinagre e Lima, Coordenadora-Geral**, em 27/07/2023, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Cese Caram Zuquim, Chefe de Projeto**, em 27/07/2023, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



Documento assinado eletronicamente por **Danilo Marcel Cleto Iamagute, Coordenador**, em 27/07/2023, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site sei.cade.gov.br/autentica, informando o código verificador **1240216** e o código CRC **32FB6870**.