
De: andre.ferraz@caminatibueno.com.br
Enviado em: sexta-feira, 11 de março de 2022 20:10
Para: Protocolo
Cc: eduardo.caminati@caminatibueno.com.br;
marcio.bueno@caminatibueno.com.br; carlos.tobias@caminatibueno.com.br;
lucas.rodrigues@caminatibueno.com.br
Assunto: IA Nº 08700.003945/2020-50 | Petição de Juntada de Parecer Econômico
Anexos: 20220311_ABTRA_JuntadaParecerEconômicoCRA_Final.pdf

Prezados, boa noite.

Como representantes legais da **ABTRA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TERMINAIS E RECINTOS ALFANDEGADOS**, encaminhamos, para protocolo, Petição anexa no âmbito Inquérito Administrativo nº 08700.003945/2020-50, referente à juntada de Parecer Econômico.

Solicitamos, por gentileza, a confirmação de recebimento deste *e-mail* e de seu respectivo anexo.

Permanecemos, desde já, à disposição.

Cordialmente,
Equipe CBA

André Ferraz

andre.ferraz@caminatibueno.com.br
T + 55 11 2050-5440 | + 55 61 99116-4815

CAMINATI BUENO ADVOGADOS

Av. Cidade Jardim, 400, 10º andar
São Paulo/SP, Brasil – CEP 01454-901
www.caminatibueno.com.br



ILUSTRÍSSIMO SENHOR SUPERINTENDENTE-GERAL DO E. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

VERSÃO PÚBLICA – ÚNICA

Inquérito Administrativo nº 08700.003945/2020-50

ABTRA - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TERMINAIS E RECINTOS ALFANDEGADOS (“**ABTRA**” ou “**Representante**”), já devidamente qualificada nos autos em epígrafe, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, reiterar, por intermédio de seus advogados, pedido para que esta d. Superintendência-Geral do e. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“CADE”) (“SG/CADE”), imediatamente:

- (i) imponha Medida Preventiva, com fulcro no art. 84 da Lei nº 12.529/2011 e no art. 212 do Regimento Interno do CADE (“**RICADE**”); e
- (ii) instaure, nos termos dos arts. 69 e seguintes da Lei nº 12.529/2011, bem como dos arts. 146 e seguintes do **RICADE**, Processo Administrativo para Imposição de Sanções Administrativas por Infrações à Ordem Econômica

em desfavor de **A.P. MØLLER - MAERSK A/S** (“**Maersk**”), por meio de sua subsidiária **MAERSK BRASIL BRASMAR LTDA.**, **MSC MEDITERRANEAN SHIPPING COMPANY S.A.** (“**MSC**”) e **BRASIL TERMINAL PORTUÁRIO S.A.** (“**BTP**” e, em conjunto com **Maersk** e **MSC**, “**Representadas**”), tendo em vista os evidentes prejuízos concorrenciais decorrentes das infrações à ordem econômica praticadas pelas **Representadas** nos mercados de movimentação e de armazenagem alfandegada de contêineres no Porto de Santos (“**Mercados Afetados**”), o que é ora ratificado e reforçado pelo Parecer Econômico anexo (**Documento 01**), elaborado pela *Charles River Associates* (“**Parecer Econômico CRA**”).

1. O **Parecer Econômico CRA**,¹ elaborado por solicitação da **ABTRA**, buscou analisar, empiricamente, o comportamento das **Representadas** a partir da verticalização entre, de um lado, as atividades dos grupos **Maersk** e **MSC** como armadores e, do outro lado, a atuação da **BTP** nos **Mercados Afetados**. Para tanto, foram utilizados dados públicos disponibilizados, principalmente, pela Santos Port Authority (“SPA”), autoridade portuária do Porto de Santos.
2. Os resultados obtidos a partir da referida análise empírica e as conclusões do **Parecer Econômico CRA** ratificam o que é alegado pela **ABTRA** desde o protocolo de sua Representação² nestes autos: que, no Porto de Santos, as **Representadas**, detentoras de posição dominante, adotam práticas anticompetitivas que consistem no favorecimento da **BTP** por suas controladoras, **Maersk** e **MSC**, em detrimento da livre concorrência nos **Mercados Afetados**.
3. Em termos ainda mais objetivos, o **Parecer Econômico CRA** comprova, empiricamente, as condutas anticompetitivas das **Representadas** no Porto de Santos.
4. Abaixo, destacam-se alguns dos principais trechos conclusivos do **Parecer Econômico CRA** quanto a isso:

*“47. [...] a probabilidade de um navio Maersk/MSC atracar na BTP corresponde a 1,5 vez a probabilidade de atracar nos demais terminais. Quando se compara com o grupo de controle, os demais armadores, essa relação sobe para 5,3 vezes – ou seja, **é 5,3 vezes mais provável atracar uma embarcação Maersk/MSC na BTP do que a embarcação de um outro armador.**”*

48. Esse aumento do fator de probabilidade, de 1,5 para 5,3, mostra que os demais armadores possuem um comportamento oposto ao de Maersk/MSC no que diz respeito à escolha do terminal em Santos. De fato, de acordo com a segunda tabela da Tabela 3a, para todo o período amostral, a probabilidade de a Santos Brasil receber um navio de outros armadores corresponde a 1,9 (= 43%/22%) vez a probabilidade de a BTP receber tais navios. No caso da DPW, a respectiva probabilidade corresponde a 1,6 vez a probabilidade da BTP. Afasta-se, assim, um eventual contra-argumento no sentido de que preferência de Maersk/MSC pela BTP”

¹ O **Parecer Econômico CRA** é assinado por:

- (i) Paulo Springer de Freitas – Doutor em Economia, Professor do Mestrado Profissional em Economia da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (“EESP/FGV”) e Consultor Sênior da *Charles River Associates*;
- (ii) Luiz Alberto Esteves – PhD em Economia, foi Economista-Chefe do CADE e é Consultor Sênior da *Charles River Associates*; e
- (iii) Marcio de Oliveira Junior – Doutor em Economia, foi Conselheiro e Presidente Interino do CADE e é Professor do Mestrado Profissional em Economia da EESP/FGV e Consultor Sênior da *Charles River Associates*.

² Doc. SEI nº 0795290.



se deve às melhores condições oferecidas pelo referido terminal. Se isso fosse verdade, a probabilidade de um navio de outros armadores atracar na BTP seria também da ordem de 1,5 vez a probabilidade de atracar em outro terminal em Santos. Mas essa razão é de 0,28. [...]

51. [...] [entre 2018 e 2021] um navio de longo curso da Maersk ou da MSC apresenta uma probabilidade 70% maior de atracar na BTP do que em outros terminais de Santos. Quando se compara o comportamento desses navios com os dos demais armadores, verifica-se que, para navios de longo curso, a probabilidade de um navio da Maersk ou da MSC atracar na BTP é 4,4 vezes maior do que a probabilidade de um navio de outros armadores. [...]

53. Verifica-se, assim, um padrão, consistente ao longo do tempo, de Maersk e MSC atracarem seus navios, especialmente os de longo curso, na BTP, deixando para os demais terminais, predominantemente, os navios de cabotagem, caracterizando, dessa forma, a conduta de self-preferencing. [...]

60. Como se vê, o tempo de atracação da Santos Brasil e da DPW são consistentemente menores do que da BTP, o que permite reduzir o custo dos armadores, seja com combustíveis, seja, dependendo do tipo de contrato, com a praticagem. Permite também que os navios naveguem mais lentamente para cumprir as janelas nos outros destinos, de modo a economizar combustível. Esse menor custo deveria influenciar as decisões de atracação dos armadores no sentido de direcionarem seus navios para os terminais onde há menor tempo de espera, no caso, a Santos Brasil e a DPW, mas os dados mostram que, com Maersk/MSC, ocorre justamente o contrário. [...]

64. [...] um dos motivos de a MSC e a Maersk terem mantido as atracações da Hamburg Süd e Aliança na Santos Brasil e DPW se deve ao esgotamento da capacidade ociosa da BTP.

71. [...] Ou seja, **não há escolha de Maersk ou MSC baseada em melhores condições comerciais como tentam sustentar as Representadas**" (grifos originais e nossos).³

5. A partir dos trechos acima do **Parecer Econômico CRA**, verifica-se que é inegável a existência de práticas discriminatórias e exclusionárias por parte de **Maersk e MSC em favor da BTP nos Mercados Afetados**. Mais do que isso, o **Parecer Econômico CRA** evidencia que tais práticas são notadamente anticompetitivas, já que não há qualquer eficiência, justificativa e/ou racionalidade econômica relacionada(s) a elas, havendo diretos e graves prejuízos à livre

³ Documento 01, pp. 20, 21, 22, 25, 26 e 30.



concorrência e, por conseguinte, aos terminais portuários e aos recintos alfandegados concorrentes da **BTP** no Porto de Santos.

6. Nesse contexto, a **ABTRA** reitera importante constatação fática já apresentada anteriormente nos autos e também ora confirmada pelo **Parecer Econômico CRA**: com menos de 2 (dois) anos de operações, a **BTP** já detinha, nos termos do art. 36, §2º, da Lei nº 12.529/2011, posição dominante no mercado de movimentação de contêineres no Porto de Santos. Com efeito, tal crescimento está – certa e diretamente – relacionado às condutas anticompetitivas das **Representadas** nos **Mercados Afetados**.

7. No mesmo sentido, também é importante ressaltar que, após a entrada da **BTP** no Porto de Santos, 2 (dois) terminais portuários saíram do mercado, quais sejam: Libra e Rodrimar. Além disso, o Ecoporto teve sua participação no mercado de movimentação de contêineres no Porto de Santos reduzida a quase zero após a entrada da **BTP**, tendo, atualmente, representatividade nula no referido mercado e devendo ser, em breve, mais um *player* a ser, de direito – pois, de fato, já foi –, expurgado do mercado em tela por razões, direta e/ou indiretamente, relacionadas às condutas anticompetitivas da **BTP**.

8. Diante disso, não merece prosperar qualquer argumento que busque afirmar que a presença da **BTP** – ou de qualquer outro agente verticalizado a **Maersk** e/ou **MSC** – é – ou seria – saudável para o **Porto de Santos**, como, por exemplo, as **Representadas** têm tentado sustentar – sem qualquer fundamento sob a ótica concorrencial.⁴ Na realidade, os dados e as evidências empíricas servem para comprovar justamente o contrário – i.e., que a verticalização de **Maersk** e/ou **MSC** é extremamente danosa aos mercados de movimentação e de armazenagem alfandegada de contêineres no Porto de Santos.

9. Por si só, essas razões são – completamente – suficientes para a imediata instauração de Processo Administrativo para Imposição de Sanções Administrativas por Infrações à Ordem Econômica em desfavor das **Representadas**.

10. Aliás, essas razões também são suficientes para imediata imposição da Medida Preventiva requerida pela **ABTRA** nestes autos. Isso porque o **Parecer Econômico CRA** demonstra – de forma inequívoca – que, na hipótese de uma vitória de **Maersk**, **MSC** e/ou **BTP**, conjunta ou individualmente, no processo licitatório da área do Cais de Sabóó no Porto de Santos, denominada “STS10”, as operações de outros terminais portuários no Porto de Santos serão, a partir de 2026, economicamente inviabilizadas tendo em vista as práticas

⁴ Nesse sentido, destacam-se infundados argumentos da **MSC** junto à mídia (VALOR. **Leilão Gera Disputa contra Maersk e MSC no Porto de Santos**, 10 de mar. de 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/03/10/leilao-gera-disputa-contra-maersk-e-msc.ghtml>>. Acesso em 10 de mar. de 2022).



anticoncorrenciais adotadas pelas **Representadas**. Tais práticas culminarão no absoluto fechamento do mercado de movimentação de contêineres no Porto de Santos, considerando a demanda por movimentação de contêineres que será – anticompetitivamente – capturada pelas **Representadas** e por seus grupos econômicos.

11. O *periculum in mora* relacionado à livre concorrência que busca ser preservada pela ABTRA nos Mercados Afetados é cada vez mais eminente e latente, especialmente, tendo em vista que, no último dia 08 de março de 2022, a e. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (“Antaq”) iniciou o procedimento referente à audiência pública relativa ao leilão da STS10.⁵

12. Quanto ao *fumus bonis iuris*, as evidências empíricas consolidadas pelo Parecer Econômico CRA tornam-lhe inafastável de vez. Nesse sentido, ressaltam-se as suas seguintes conclusões:

“91. Em tese, o excesso de oferta gerado pela licitação de Saboó poderia estimular a competição, com os terminais reduzindo o valor cobrado pelos serviços de cais, de forma a atrair navios de todos os armadores. No entanto, a presença de um player verticalizado que pratica self-preferencing detendo a capacidade adicional não estimula a competição, mas, sim, aumenta sua capacidade de direcionar a demanda para seu terminal, em detrimento dos outros. Veja que esse direcionamento não tem relação com uma saudável competição via ganhos de eficiência e preços menores.

92. Em síntese, vimos nesta seção que se pode caracterizar a conduta de self preferencing por parte da Maersk e da MSC em relação à BTP e que essa conduta tenderá a se agravar caso Maersk, MSC e/ou BTP adquira a área de Saboó, com claro prejuízo para a competição no Porto de Santos” (grifos originais).⁶

13. Nesse contexto, a **ABTRA**, mais uma vez e respeitosamente, apresenta, a esta d. SG/CADE, sólidos argumentos a respeito das condutas anticompetitivas das **Representadas** nos **Mercados Afetados**. Desta vez, são apresentadas, inclusive, irrefutáveis provas em tal sentido.

⁵ Aviso de Audiência Pública nº 06/2022-Antaq. Disponível em: <https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RvDb_aM27sadqAgCa6geaLfUsAf_debUJUabx5yLEefdagVrNtvdW6rqaa_C15MEbAnVS7K-tkVoKnodNA3Yuv>. Acesso em 10 de mar. de 2022. Além disso, a íntegra do procedimento referente à Audiência Pública nº 06/2022-Antaq pode ser acessada em: <https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?i130tHvPARiTY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqgF2xsM0laDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQ_vNGdU9eCKli8udO4vdJPv9gqa1etNdLLqZdJxOnIO>. Acesso em 10 de mar. de 2022.

⁶ Documento 01, p. 37.



14. Por sua vez, as **Representadas** tergiversam nos presentes autos, apresentando contra-argumentos infundados ou que, em algumas ocasiões, ratificam, na verdade, as alegações da **Representante**.

15. A partir do exposto acima e do também do **Parecer Econômico CRA**, bem como com base em todas as incontundentes evidências já presentes nestes autos, a **ABTRA** reitera os pedidos de suas manifestações anteriores, requerendo, respeitosamente:

- (i) com fulcro no art. 84 da Lei nº 12.529/2011 e no art. 212 do RICADE, a imediata imposição, por esta d. SG/CADE, de Medida Preventiva para impedir qualquer agente econômico ligado, direta ou indiretamente, a quaisquer dos grupos econômicos das **Representadas** de participar da concorrência definitiva pela STS10;
- (ii) a imediata instauração, nos termos dos arts. 69 e seguintes da Lei nº 12.529/2011 e dos arts. 146 e seguintes do RICADE, de Processo Administrativo para Imposição de Sanções Administrativas por Infrações à Ordem Econômica por esta d. SG/CADE; e
- (iii) a condenação, pelo e. CADE, das **Representadas** por suas infrações à ordem econômica nos **Mercados Afetados**, nos termos dos arts. 36, I, II e IV c/c §3º, IV, V e X, 37 e seguintes da Lei nº 12.529/2011.

Termos em que
Pede deferimento.

De São Paulo/SP para Brasília/DF, 11 de março de 2022.


Eduardo Caminati Anders
OAB/SP nº 174.402


Marcio de C. S. Bueno
OAB/SP nº 173.257


André Santos Ferraz
OAB/DF nº 44.521





Documento 01

Parecer sobre o Inquérito Administrativo nº 08700.003945/2020-50

Paulo Springer de Freitas¹

Luiz Alberto Esteves²

Marcio de Oliveira Junior³

Consultores Sêniores/[Charles River Associates \(crai.com\)](http://crai.com)

Sumário

Sumário Executivo	2
I – Considerações Iniciais	4
II – Teoria do Dano	7
II.1 – Sobre o mercado relevante	7
II.2 – Sobre os incentivos para a conduta de <i>self-preferencing</i>	10
III – Nexo de Causalidade	14
III.1 – Caracterização da conduta de <i>self-preferencing</i>	14
III.2 – Os efeitos da expansão da capacidade da BTP	30
IV – Impactos Concorrenciais da Expansão da Capacidade	38
V – Conclusões	40
Apêndice 1 – Memória de Cálculo da Demanda por Contêineres	43

¹ Consultor Sênior da Charles River Associates, é Doutor em Economia e Professor do Mestrado Profissional em Economia da EESP/FGV.

² Consultor Sênior da Charles River Associates, é PhD em Economia e foi Economista-Chefe do CADE.

³ Consultor Sênior da Charles River Associates, é Doutor em Economia e foi Conselheiro e Presidente do CADE. É Professor do Mestrado Profissional em Economia da EESP/FGV.

Sumário Executivo

A ABTRA - Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados é autora da Representação que deu origem ao Inquérito Administrativo nº 08700.003954/2020-50 (“IA”), em curso no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) e que tem como Representadas a A.P. Møller - Maersk A/S (“Maersk Holding”), a Maersk Brasil Brasmar Ltda. (“Maersk Brasil” e Maersk Holding ou Maersk Brasil, simplesmente, “Maersk”), a Mediterranean Shipping Company S.A. (“MSC”) e a Brasil Terminal Portuário S.A. (“BTP”).

O referido IA foi motivado para investigar a prática de condutas anticoncorrenciais no Porto de Santos por parte da Maersk, da MSC e da BTP. A relação vertical que a Maersk e a MSC possuem com a BTP possibilita a esses armadores atracarem seus navios preferencialmente no terminal controlado por eles – a BTP. Isso ocorre ainda que as condições oferecidas por esse terminal não sejam mais favoráveis do que aquelas oferecidas pelos terminais concorrentes, uma conduta conhecida como *self preferencing*.

As Representadas afirmam que a conduta anticoncorrencial que lhes foi atribuída não existe. Segundo o §18 da Nota Técnica nº 5/2021/CGAA3/SGA1/SG/CADE, a BTP argumentou que “*as alegações feitas pela ABTRA não se referem a qualquer prática efetivamente perpetrada pela BTP*”, sendo a Representação “*prospectiva, baseada em meras suposições e ilações infundadas de que uma prática anticompetitiva pode vir a ocorrer*”. Já a MSC, de acordo com o §30 da mesma Nota Técnica, afirmou que “*o tratamento conferido pela MSC ao BTP é exatamente igual ao dos demais terminais portuários*”. Além disso, a Maersk sustentou que “*os critérios de seleção de terminais portuários não são discriminatórios, quer quando a seleção é feita pela própria Maersk Line, quer quando a seleção é feita no contexto de VSA*” (§36 da mencionada Nota Técnica).

Para enfrentar esses argumentos das Representadas, apresentamos uma teoria do dano mostrando que a possibilidade de gerar ganhos de escala e a capacidade de auferir receitas de pátio são incentivos importantes para a adoção da conduta de *self preferencing*. Ou seja, **Maersk e MSC têm capacidade e incentivos para praticar *self preferencing***. Apresentamos também **evidências empíricas dessa conduta com base em uma análise de probabilidade**.

Essa análise nos permitiu concluir que, a despeito das condições comerciais, há um padrão de a Maersk e a MSC atracarem seus navios, especialmente os de longo curso (que geram mais receita para o terminal), na BTP. No período de 2018 a 2021, a probabilidade de navios Maersk/MSC atracarem na BTP era 4,4 vezes a probabilidade de um navio de outro armador atracar no mesmo terminal. Como a capacidade da BTP é limitada, a Maersk e a MSC, ao privilegiarem a BTP para receber seus os navios de longo curso, deixam para os demais terminais, predominantemente, os navios de cabotagem, que geram menores receitas. Fica caracterizada, dessa forma, a conduta de *self-preferencing*.

Apresentamos também **evidências de que a conduta de *self preferencing* por parte das Representadas será reforçada em caso de aumento da capacidade da BTP ou de um novo terminal verticalizado à Maersk ou à MSC**, pois atracarão nesses terminais ainda mais navios Maersk/MSC (e também as cargas arrastadas oriundas, por exemplo, de *Vessel Sharing Agreements* – VSAs – liderados por Maersk ou MSC). Com isso, o arranjo Maersk/MSC/BTP aumentará ainda mais sua dominância no Porto de Santos. Ocorre que, no mercado relevante que está sendo analisado, que é

o de movimentação de contêineres no Porto de Santos, a BTP já tem uma participação superior a 40% e Maersk e MSC somadas, entre 50% e 60%, no transporte de contêineres com origem ou destino no referido Complexo Portuário. Dada a relação vertical entre as empresas, os respectivos *market shares* e a conduta de *self-preferencing*, **eventual aquisição do Cais de Saboó por Maersk, MSC e/ou BTP fará com que a demanda “residual” para os outros terminais caia significativamente, enfraquecendo-os e comprometendo sua capacidade de rivalizar.**

Apresentamos evidências empíricas disso com a construção de dois cenários. No primeiro deles, a BTP expandida com o Cais de Saboó atrai somente os navios da Maersk e da MSC que atualmente atracam nos demais terminais. Com isso, um dos terminais operaria no limite da escala mínima viável (“EMV”) e teria capacidade ociosa superior a 50% pelo menos até 2035. Em uma atividade em que os custos fixos e afundados são importantes, o excesso de capacidade ociosa implica custos médios mais elevados e, portanto, menor capacidade de competir.

Em um cenário mais realista, onde além de atrair os navios da Maersk e da MSC que atracam nos demais terminais, a BTP expandida com o Cais de Saboó passará a atrair também os navios que possuem VSA com esses armadores (a chamada carga “arrastada”). Nesse cenário, o impacto sobre a concorrência da aquisição do Cais de Saboó por Maersk, MSC e/ou BTP é ainda mais prejudicial. A partir de 2026, quando se espera que o terminal em Saboó comece a operar, a demanda por um dos terminais cairia muito abaixo da EMV e essa situação se perduraria por algo em torno de sete anos. Mesmo quando a demanda voltar a se situar acima da escala mínima viável, esse terminal continuaria a operar com capacidade ociosa acima de 50% por, no mínimo, até 2036.

O impacto sobre a concorrência é bastante negativo, principalmente porque, no Porto de Santos, operam somente três terminais. Dessa forma, a exclusão ou enfraquecimento de um deles traz efeitos deletérios para a competição nesse mercado.

Vale destacar que o prejuízo para a concorrência será o mesmo se o Cais de Saboó for obtido por quaisquer empresas ou sociedades relacionadas à Maersk, à MSC e/ou à BTP, ou em conjunto ou individualmente. Em todos os casos, os incentivos para a conduta de *self-preferencing* são mantidos, bem como os impactos negativos para a concorrência no mercado de movimentação de contêineres do Porto de Santos.

Por esse motivo e como a licitação do Cais de Saboó não é um fim em si mesmo, mas também um meio para aumentar a concorrência entre os terminais do Porto de Santos no médio/longo prazo, sugerimos que o órgão que estabelecerá as regras da licitação do Cais de Saboó exclua Maersk, MSC, BTP e/ou quaisquer empresas ou sociedade relacionadas a elas do procedimento licitatório da STS10, bem como o CADE atue em tal sentido.

I – Considerações Iniciais

1. Este parecer foi elaborado por solicitação da ABTRA - Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (“ABTRA”), autora da Representação que deu origem ao Inquérito Administrativo nº 08700.003954/2020-50 (“IA”), em curso no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (“Cade”) e que tem como Representadas a A.P. Møller - Maersk A/S (“Maersk Holding”), a Maersk Brasil Brasmar Ltda. (“Maersk Brasil” e Maersk Holding ou Maersk Brasil, simplesmente, “Maersk”), a Mediterranean Shipping Company S.A. (“MSC”) e a Brasil Terminal Portuário S.A. (“BTP”).
2. A Maersk e a MSC possuem diferentes acordos cooperativos entre si – como, por exemplo, *Slot Charter Agreements* (“SCAs”) e *Vessel Sharing Agreements* (“VSAs”). Essas empresas também são verticalizadas, operando terminais portuários. No caso da Maersk, os seus terminais portuários são operados pela APM Terminals B.V. (“APMT”), e, no caso da MSC, pela Terminal Investment Limited Sàrl (“TIL”) e, mais recentemente, também pela Bolloré SE (“Bolloré”). No Complexo Portuário de Santos (ou, simplesmente, “Porto de Santos”), a APMT e a TIL têm uma *joint venture*, a BTP. Por esse motivo, podemos tratar Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP como um único grupo econômico no âmbito do Porto de Santos. Denominaremos esse arranjo indistintamente por Maersk/MSC/BTP, por Maersk/APMT/MSC/TIL/BTP ou, simplesmente, por arranjo verticalizado.
3. O Porto de Santos conta com três grandes terminais portuários de contêineres: a BTP, a Santos Brasil (“SB”) e a Dubai Port World Santos (“DPW”) – antiga Embraport. Juntos, esses três terminais movimentaram 99% dos contêineres no Porto de Santos em 2020 e 2021. A Tabela 1 abaixo mostra a movimentação desses terminais. Entre eles, somente a BTP é verticalizada a montante, ou seja, controlada por armadores.

Tabela 1: Movimentação nos terminais do Porto de Santos, 2015 a 2021, em TEUs.

Terminal	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BTP	1.140.191	1.297.960	1.909.632	1.443.296	1.629.378	1.775.540	1.909.770
Santos Brasil	1.313.948	1.425.975	1.315.684	1.452.994	1.680.369	1.529.873	1.942.150
DPW	629.532	666.215	842.652	663.660	714.186	891.350	555.528
Ecoporto	154.247	470	4.176	598	14.819	17.773	36.070
Libra	496.757	152.314	509.592	535.888	122.440	0	-
Rodrimar	21.960	582	562	161	14	0	-
Outros	23.364	20.602	33.516	25.646	4.042	9.366	106
Total	3.779.999	3.564.118	4.615.814	4.122.243	4.165.248	4.223.902	4.443.624
BTP	30%	36%	41%	35%	39%	42%	43%
SB + BTP + DPW	82%	95%	88%	86%	97%	99%	99%

Fonte: Santos Port Authority.

4. O IA foi motivado pela constatação de práticas comerciais e empresariais por parte de Maersk/APMT, MSC/TIL e BTP e pela possibilidade de essas empresas expandirem sua área no Porto de Santos, em prejuízo à livre concorrência entre terminais portuários e entre recintos alfandegados, com o potencial de levar à exclusão de importantes *players* do mercado. De forma sintética, a relação vertical que a BTP possui com a Maersk/APMT e com a MSC/TIL garante-lhe um mercado quase cativo. **A verticalização possibilita a esses armadores – Maersk e MSC – atracarem seus navios preferencialmente no terminal controlado por eles – a BTP –,** ainda que as condições oferecidas pela BTP não sejam economicamente mais interessantes do que aquelas oferecidas pelos terminais concorrentes, **uma conduta conhecida como *self preferencing*.**

5. Mostraremos que, atualmente, **o recebimento de navios da Maersk e da MSC pelos demais terminais no Porto de Santos está relacionado ao esgotamento da capacidade da BTP.** Ademais, a Maersk e a MSC direcionam para a BTP, predominantemente, os navios que operam linhas de longo curso e que, por conseguinte, envolvem cargas de maior valor adicionado, restando para os terminais concorrentes, de forma geral, os navios e as cargas que geram menor receita para os terminais, como os de cabotagem.

6. Como o recebimento de navios da Maersk e da MSC pela Santos Brasil e pela DPW está relacionado ao esgotamento da capacidade da BTP, a possibilidade de esse terminal ou qualquer arranjo envolvendo as suas controladoras expandir sua capacidade e, com isso, passar a receber uma parcela substancialmente maior de seus navios, aumenta as preocupações concorrenciais, pois a conduta de *self-preferencing* será potencializada.

7. Essa expansão da capacidade seria viável porque deverá ser licitada, em breve, a área STS10, conhecida como Cais do Saboó – inclusive, contíguo à BTP –, que permitirá a construção de três novos berços de atracação para navios de contêineres em uma área de aproximadamente 600 mil m² e que terá capacidade de movimentação anual de quase 2,5 milhões de TEUs. Se a Maersk, a MSC e/ou a BTP, ou em conjunto ou individualmente, diretamente ou por meio de subsidiárias, adquirir(em) essa área, a atual capacidade do arranjo Maersk/MSC/BTP – atualmente, de 2,4 milhões de TEUs – irá dobrar. Essa expansão da capacidade fará com que a Maersk e a MSC possam atracar um volume muito maior de navios na BTP ou no terminal que qualquer arranjo entre Maersk/APMT e/ou MSC/TIL vier a controlar, sobrando poucos navios para os demais terminais.

8. Atualmente, a BTP já movimenta em torno de 43% dos contêineres no Porto de Santos. A Maersk e a MSC, por sua vez, são responsáveis por mais de 50% das embarcações atracadas no referido Complexo Portuário, número que sequer considera seus contêineres em navios de terceiros, o que ocorre em razão de SCAs e VSAs. Portanto, se Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP obtiver(em) a STS10, poderá(ão) absorver uma parte ainda maior das atracações de seus navios, ampliando, significativamente, sua participação nos mercados de serviços portuários no Porto de Santos.

9. Com isso e dada a demanda total, **a demanda “residual” para os outros terminais diminuirá substancialmente.** Todavia, note que **ela não diminuirá em função da maior eficiência da BTP ou de um outro terminal da Maersk/APMT e/ou da MSC/TIL – ou seja, da livre concorrência –, e sim porque a conduta de *self preferencing* viabilizada pela verticalização gera desvio de demanda ao terminal verticalizado.** Com esse desvio de demanda, Maersk/MSC/BTP aumentará a sua participação no Porto de Santos e, conseqüentemente, seu poder de mercado, o que deverá resultar em aumento de preços dos serviços para seus usuários, além de, potencialmente, inviabilizar terminais portuários e recintos alfandegados concorrentes.

10. Dessa forma, **eventual outorga da STS10 para qualquer um dos agentes que compõem o arranjo verticalizado (ou seja, BTP, Maersk ou MSC), ou em conjunto ou individualmente, deteriorará a concorrência no Porto de Santos.** Nesse sentido, apresentaremos adiante

simulações demonstrando que, de fato, qualquer arranjo entre essas empresas deverá absorver toda a demanda de Maersk e MSC na eventualidade de o Cais do Saboó ser outorgada a ele.

11. A partir desta breve Introdução, o Parecer está organizado em mais três seções, além de suas conclusões. Na próxima seção, iremos apresentar a teoria do dano, mostrando que **Maersk/MSC/BTP possui capacidade e incentivos para fechar o mercado**, por meio da conduta de *self preferencing*. A seção seguinte tratará do nexó de causalidade, mostrando empiricamente a existência dessa conduta e como eventual aquisição da área de Saboó por qualquer arranjo Maersk/MSC/BTP poderá reforçá-la e, assim, reduzir a concorrência no Porto de Santos. **Dado que a outorga do Cais do Saboó à Maersk/MSC/BTP poderá reforçar a conduta de *self preferencing*, mostraremos que a sua exclusão do processo licitatório da STS10 não comprometerá a concorrência entre os terminais no Porto de Santos, mas, ao contrário, a reforçará.** Por último, apresentaremos as conclusões.

II – Teoria do Dano

12. Esta seção descreverá inicialmente o mercado relevante. Em seguida, discutirá a capacidade e os incentivos para qualquer arranjo entre Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP adotar a conduta de *self-preferencing*.

II.1 – Sobre o mercado relevante

13. Conforme amplamente reconhecido pelas autoridades concorrenciais e, por conseguinte, pelo Cade, a análise do mercado relevante deve ser feita caso a caso, de acordo com a conduta a ser avaliada. Entendemos que, neste caso específico, a avaliação de mercado relevante deve envolver as dimensões produto e geográfica.

14. Na dimensão produto, o mercado relevante é o de movimentação de contêineres. Dada a especialização dos terminais na movimentação desse tipo de carga, não faz sentido agregá-la a outros produtos, como granéis líquidos ou sólidos ou carga geral não-contêinerizada. Por outro lado, no caso em tela, não há necessidade de considerar mercados mais compartimentados, desagregados por tipo de contêiner⁴, tendo em vista que os terminais de contêineres

⁴ Por exemplo, *reefer* (refrigerados), *tanks* (tanques), *dry* (carga geral), *flats*/plataforma (carga com excesso), nas suas diferentes dimensões: 20 pés, 40 pés ou high cubes.

movimentam todos esses tipos de carga, não havendo, ao menos no Brasil, terminal com tal grau de especialização.

15. Entendemos ser igualmente desnecessário refinar o conceito de mercado relevante na dimensão produto por outros tipos de serviço. É verdade que os impactos negativos para a concorrência sobre o mercado de movimentação de contêineres que antevemos caso a área de Saboó seja concedida para Maersk/MSC/BTP estendem-se aos serviços de armazenagem e aos demais serviços de pátio. Ocorre que, no caso sob análise, a origem do potencial dano à competição está no mercado de movimentação de contêineres.

16. Na dimensão geográfica, seguindo a jurisprudência consolidada e recente do Cade⁵, o mercado relevante é o Complexo Portuário de Santos/SP – ora denominado Porto de Santos –, que inclui o Porto Organizado, onde situam-se a BTP e a Santos Brasil, e o terminal de uso privado (“TUP”) da DPW⁶.

17. Essa delimitação do mercado relevante é, inclusive, ratificada por outros estudos e avaliações. Pinheiro (2013)⁷, por exemplo, analisou a capacidade de contestação das diferentes hinterlândias no Brasil. De forma bastante resumida, o referido autor aplicou o teste do monopolista hipotético, comparando o custo da movimentação de carga a partir do município produtor até chegar ao Porto de Roterdã, na Holanda. Analisando a contestabilidade entre os portos das Regiões Sul e Sudeste no Brasil, concluiu que, um aumento de custo de 10% no Porto

⁵ BRASIL, Cade. **Cadernos do Cade – Mercado de Serviços Portuários**, 2017. 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 25 de fev. de 2022. No mesmo sentido, destaca-se que: “143. [...] a autoridade antitruste [Cade] tem assumido postura conservadora e tomado como regra geral a delimitação geográfica do mercado relevante como o porto onde se localizam os agentes” (BRASIL, Cade. **Consulta nº 08700.006520/2021-83**, Voto-Relator da ex-Conselheira Paula Farani de Azevedo Silveira, 09 de fev. de 2022. Disponível em: <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnlPj2Y8B7Bj80h1lSkjh7ohC8yMfhLoDBLddbhSvGDoVSCYiVC1WSLxerfmx40mff2ZA6zs95lf1HD6p7RJ_NXq9vA3wC11ccypEcpagboFtregeEUPj2d_sJH>. Acesso em 25 de fev. de 2022).

⁶ Há um quarto terminal, o Ecoporto, que deverá ser excluído do mercado, tanto por incapacidade de concorrer em razão da atual dinâmica imposta por Maersk/MSC/BTP no Porto de Santos quanto por encerramento de seu prazo contratual junto ao Poder Concedente.

⁷ PINHEIRO, Bruno de. **Determinação de Mercado Relevante no Setor Portuário**. Dissertação (Mestrado em Regulação e Gestão de Negócios), UNB, 2013.

de Santos não provoca qualquer desvio de demanda relevante de contêineres para os demais portos localizados em tais Regiões.

18. No mesmo sentido, o estudo de mercado para subsidiar o processo de desestatização dos Portos de Santos e São Sebastião⁸, assinado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (“BNDES”) e outros, conclui que, para os produtos industrializados de alto valor agregado, que incluem os contêineres, eventual aumento de custos portuários, ainda que resulte em pequena redistribuição da demanda do oeste do Estado de São Paulo, de Santos/SP para Paranaguá/PR, pouco interfere na movimentação total do Porto de Santos. Isso porque os principais mercados consumidores são as regiões metropolitanas de São Paulo/SP e Campinas/SP e suas adjacências.

19. Uma evidência consistente com essas conclusões é o custo do frete até o Município de São Paulo/SP – maior polo comercial e industrial do país –, com o contêiner tendo como origem o Porto de Santos ou seus potenciais competidores. Os valores da Tabela 2 mostram que as diferenças no preço do frete tornam a Região Metropolitana do Município de São Paulo/SP um mercado praticamente cativo para o Porto de Santos⁹.

⁸ BNDES; *et. al.* **Produto EM035 | Sumário Executivo: Estudo de Mercado, Desestatização dos portos de Santos e de São Sebastião**, 2021. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20101/MDES035_Sumario_Executivo_Estudo_de_Mercado_SPA_Rev0.pdf. Acesso em 25 de fev. de 2022.

⁹ Para se ter uma base de comparação, em 2020 (ano mais recente para o qual dispomos de informação), a receita operacional líquida (“ROL”) por contêiner da BTP foi da ordem de R\$ 1.200. Para a Santos Brasil, o valor foi ainda mais baixo, da ordem de R\$ 600. Observe-se que esse valor corresponde à receita líquida por contêiner total do terminal, ou seja, a soma das receitas advindas de serviços pagos pelos armadores com os serviços pagos pelos donos da carga (exportadores, importadores ou prepostos). Dessa forma, o *ticket* médio pago pelos donos da carga é ainda menor do que os R\$ 1.200 que a BTP arrecada por contêiner. Assim, a não ser que haja forte discrepância em relação ao serviço oferecido, e não há qualquer evidência nesse sentido, mesmo que a BTP dobre os preços, de forma a poder faturar R\$ 2.400 por contêiner, ainda assim o usuário baseado na Região Metropolitana de São Paulo/SP irá optar pelo Porto de Santos, pois o maior custo de frete desde portos alternativos inviabilizaria economicamente a operação a partir deles.

Tabela 2: Estimativas do custo do frete e do pedágio com destino ao Município de São Paulo/SP a partir de diferentes portos, janeiro de 2022.

Origem	Frete	Pedágio	Total
Santos	908,00	151,00	1.059,00
Paranaguá	3.757,59	229,00	3.986,59
Itajaí	4.990,33	352,00	5.342,33
Rio de Janeiro	3.675,49	558,00	4.233,49

Fonte: ABTRA, com dados extraídos a partir de: https://rotasbrasil.com.br/?gclid=CjwKCAiAxJSPBhAoEiwAeO_fP3qliNjZF6SqNrK6jAl5jDsBTxWWTrAh9hIT9LnHQ_3XuDgaqb_TaRoCvswQAvD_BwE.

20. Sendo o mercado relevante a movimentação de contêineres no Porto de Santos, podem ser feitas duas observações imediatas. A primeira é que **a competição** nesse mercado é **intraporto**, e não entre portos. A segunda é que a **Tabela 1**, apresentada anteriormente, **mostra também a participação dos principais players no mercado relevante ora em comento**. Como foi visto, a BTP possui uma participação acima de 40% nesse mercado. Em relação aos armadores, a MSC e a Maersk, que controlam a BTP, movimentam entre 50% e 60% dos contêineres do Porto de Santos. Assim, do ponto de vista tanto dos terminais e quanto dos armadores, Maersk/MSB/BTP é responsável por mais de 40% dos contêineres que passam pelo Porto de Santos, valor bem acima dos 30%, que a atual redação da Resolução do Cade nº 2, de 29 de maio de 2012, estabelece como limiar para geração de preocupações concorrenciais em integrações verticais¹⁰. Isso permite concluir que **há capacidade para a prática de conduta anticoncorrencial por parte da Maersk/MSB/BTP**.

II.2 – Sobre os incentivos para a conduta de *self-preferencing*

21. Maersk e MSC possuem, no mínimo, duas classes de incentivos para atracarem seus navios na BTP: a) economias de escala; e b) receitas de pátio.

22. Discutiremos, a seguir, o incentivo associado às economias de escala.

23. Um terminal portuário enfrenta dois tipos de concorrência: (i) a montante, a disputa para atrair linhas de transporte de armadores; e (ii) a jusante, a competição para atrair usuários,

¹⁰ Não é objetivo deste Parecer discutir a adoção de limiares mais elevados, como, por exemplo, de 40%, em leilões promovidos pelo Poder Concedente. Isso porque mesmo esse limiar, que nos parece excessivo para presunção de posição dominante, é excedido tanto pela BTP quanto por Maersk/MSB em relação ao mercado relevante.

basicamente, importadores e exportadores de carga containerizada. A cada grupo de usuários está associado um conjunto de receitas que, grosso modo, podem ser classificadas em receitas de cais (por exemplo, cobrança pela atracação do navio, pelo tempo de permanência no berço ou ocupação de metro linear de cais e pela retirada/descarga e colocação/embarque de contêineres no navio) e de pátio (por exemplo, armazenagem em área alfandegada e escaneamento).

24. Ainda que seja viável um terminal oferecer alguns serviços de pátio para cargas embarcadas ou desembarcadas em outro terminal¹¹, é comum o terminal prover os serviços de pátio para a carga embarcada ou desembarcada somente em seu próprio cais. Dessa forma, o sucesso na atracação de navios é determinante para viabilizar financeiramente um terminal marítimo, inclusive na concorrência para atrair importadores e exportadores, pois, sem linhas de navegação atracando, não há cargas para movimentar e, portanto, o terminal não consegue gerar receitas nem de cais e nem de pátio.

25. Ocorre que as linhas de navegação são controladas por armadores que têm poder de mercado. Basicamente, três grandes alianças controlam 80% da capacidade mundial de transporte de contêineres, sendo que a aliança/parceria formada entre a Maersk e a MSC, controladoras da BTP, divide a primeira colocação com a Ocean Alliance em âmbito mundial^{12,13}, mas é a que tem maior atuação na Costa Leste da América do Sul e, portanto, no Brasil. Nesse cenário, a competição entre terminais tem sido impactada pela elevada concentração no segmento dos armadores e pelo aumento médio do tamanho dos navios, que reduziu a necessidade de viagens¹⁴.

¹¹ Quando o serviço de armazenagem é realizado fora do terminal onde a carga foi embarcada ou descarregada do navio, o mais comum é que ele seja realizado em recintos retroportuários, e não em outros terminais.

¹² Dados disponíveis em: <<https://www.statista.com/statistics/1249648/leading-container-ship-alliances-market-share/>>. Acesso em 25 de fev. de 2022.

¹³ A Ocean Alliance é formada por CMA-CGM, COSCO Shipping e Evergreen Line.

¹⁴ Vide, por exemplo: NOTTEBOOM T. E; PAROLA, F.; SATTA, G.; PALLIS, A.A. **The Relationship between Port Choice and Terminal Involvement of Alliance Members in Container Shipping.** *Journal of Transport Geography*, v. 64, pp. 158-173, 2017. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0966692317301497>>. Acesso em 25 de fev. de 2022.

26. Nesse cenário, os armadores possuem elevadíssimo poder de barganha, já constatado, inclusive, pelo próprio Cade em seu caderno sobre o Mercado de Serviços Portuários¹⁵. Essa assimetria no poder de barganha (principalmente, quando há mais de um terminal no porto) tende a fazer com que os preços cobrados dos armadores pelos terminais sejam mais baixos, possivelmente, aproximando-se de seus custos. Conseqüentemente, o terminal precisa buscar ganhos de eficiência e reduzir seus custos, sendo necessário, para tanto, ampliar sua escala de produção.

27. Isso porque a atividade portuária, como ocorre com a maior parte das atividades de infraestrutura, é caracterizada por elevados custos fixos e afundados. Nesse contexto, dentro de uma faixa relevante de produção, as economias de escala são significativas, de forma que, quanto maior for o movimento do terminal, menor será o custo por contêiner e, conseqüentemente, maior a viabilidade de tal terminal oferecer seus serviços aos armadores a um valor mais baixo, atraindo ainda mais linhas. Gera-se, assim, um círculo virtuoso: até que a escala ótima de produção seja atingida ou até que a capacidade do terminal seja esgotada, quanto maior a movimentação, menor o custo por contêiner que, se repassado para o armador¹⁶, permite atração de mais linhas, reduzindo ainda mais o custo por contêiner e viabilizando a atração de novas linhas¹⁷.

28. No sentido oposto, um terminal que perde linhas tende a apresentar custos por contêiner mais elevados. Se tentar repassar esses custos para o armador, provavelmente perderá linhas e o terminal pode entrar em um círculo vicioso. A carga residual, que sobraria para esse terminal, é tão pouca que ele passaria a operar com margem de contribuição negativa, sem conseguir manter o investimento em nível sequer suficiente para cobrir sua depreciação. O resultado final deverá ser a sua falência.

¹⁵ BRASIL, Cade. **Cadernos do Cade – Mercado de Serviços Portuários**, 2017. 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 25 de fev. de 2022.

¹⁶ O repasse é factível devido ao poder de barganha dos armadores.

¹⁷ Apesar de não ser o foco do presente Parecer, ressalta-se que, conforme intensamente noticiado ao longo dos últimos meses, os preços dos fretes internacionais cobrados por armadores têm aumentado substancialmente. Ou seja, eventuais reduções de custos em decorrência de diminuição de preços por terminais portuários não parecem ser repassadas.

29. Em uma situação normal, essa competição por atração de linhas estimula os terminais a expandirem sua operação até atingirem a escala ótima, trazendo ganhos de eficiência. No entanto, **a prática de *self preferencing* distorce completamente a concorrência e gera desvio automático de demanda para a BTP**, conforme demonstraremos adiante com base nos dados de movimentação no Porto de Santos. O efeito é uma diminuição “artificial” da escala dos terminais concorrentes, ainda que sejam mais eficientes e ofereçam menores custos.

30. Assim sendo, **caracteriza-se o incentivo para a conduta de *self-preferencing***: com ela, a BTP ganha escala. Além disso, o desvio de demanda “artificial” gerado pelo *self-preferencing* diminui a escala dos terminais concorrentes e, ao aumentar seus respectivos custos, enfraquece-os, diminuindo suas capacidades de rivalizarem com a BTP.

31. Ou seja, sob a ótica da redução de custos, a conduta de *self-preferencing* beneficia a *joint venture* APMT/TIL/BTP por dois canais:

- a. Um direto, na medida em que o desvio dos navios Maersk e MSC para o terminal BTP lhe permite auferir ganhos de escala e, portanto, reduzir custos;
- b. Outro indireto, uma vez que a redução de custos torna o terminal mais competitivo para atrair navios de outros armadores.

32. Conforme colocado anteriormente, há também o incentivo do ponto de vista da receita.

33. Intuitivamente, as receitas de pátio geram receitas adicionais para os terminais portuários. Apesar de não haver restrições legais para um terminal prestar serviços de pátio para contêineres embarcados ou desembarcados em outro terminal, o que ocorre, na prática, é a prestação de serviços de pátio para os contêineres que foram movimentados no próprio terminal.

34. Dessa forma, enquanto houver capacidade ociosa e o custo de atracar na BTP não for suficientemente elevado, valerá a pena para Maersk e MSC atracarem seus navios na BTP e, dessa forma, auferir as receitas extras que os serviços de pátio lhes proporcionarão.

35. Atualmente, devido à opção de Maersk/MSC/BTP priorizar as operações de longo curso (exportação/importação), em razão dos inéditos e elevados preços do frete marítimo, as

receitas de pátio não têm sido tão importantes para a BTP e, por consequência, para os seus acionistas. Dessa forma, o referido arranjo verticalizado adota uma estratégia de reter apenas parte da carga movimentada na BTP, permitindo o redirecionamento do restante para outros recintos. Essa estratégia, contudo, deverá ser alterada se qualquer arranjo entre Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BPT adquirir a STS10. Nesse caso, a possibilidade de ampliar a área de pátio e, conseqüentemente, ampliar a oferta de serviços de armazenagem, será um incentivo adicional para a conduta de *self-preferencing*.

36. Em suma, **a conduta de *self-preferencing* leva ao aumento do lucro auferido pela BTP e suas controladoras, Maersk/APMT e MSC/TIL, caracterizando-se o incentivo para essa conduta.** Resta comprová-la. A próxima seção mostrará que, a despeito de as Representadas terem afirmado não haver preferência à BTP, os resultados empíricos confirmam as conclusões acima: a Maersk e MSC têm preferência por atracar seus navios no terminal da BTP e assim o fazem. Os dados também ratificam a hipótese apresentada pela ABTRA, de que os navios da Maersk e da MSC atracam nos demais terminais, em especial, na Santos Brasil, quando a BTP possui restrição de capacidade.

III – Nexo de Causalidade

37. Em suas manifestações no Inquérito Administrativo, as Representadas buscam afastar a existência de favorecimento da BTP pela Maersk e pela MSC e, conseqüentemente, a inexistência da conduta de *self-preferencing*. Contudo, **os dados sobre atracação no Porto de Santos confirmam a existência da conduta.**

III.1 – Caracterização da conduta de *self-preferencing*¹⁸

38. As Tabelas 3a a 3c mostram os números absolutos e a distribuição percentual das atracções de navios da Maersk e da MSC, bem como dos demais armadores nos principais terminais de contêineres do Porto de Santos: BTP, SB e DPW de 2014 a 2021; discriminando os resultados por navegação geral, navegação de longo curso e navegação de cabotagem.

¹⁸ Caso requeridos, os dados utilizados para os cálculos de probabilidade estarão à disposição do Cade para eventual replicação.

39. A lista contendo os nomes dos navios, o local e a data de atracação é disponibilizada pela Santos Port Authority (“SPA”). A ABTRA complementou as informações com os nomes dos armadores detentores de cada navio, mas não foi possível obter a identificação para todos eles. Para os dados até 2016, foram classificados, como navios da Maersk e da MSC, aqueles em que o armador era identificado como Maersk, MSC ou Mercosul Line (que era então controlada pela Maersk) ou se o nome do navio fazia referência explícita ao armador, iniciando com “Maersk”, “MSC” ou “Mercosul”¹⁹. Após 2017, a Maersk adquiriu a Hamburg Süd, bem como sua controlada, a Aliança, com importante atuação em cabotagem no Brasil, e vendeu a sua participação na Mercosul Line para o grupo CMA-CGM. Sendo assim, foram feitas as devidas adequações para classificar um navio como associado à Maersk/MSC ou não.

40. Em função da reorganização do mercado no final de 2017, as Tabelas 3a a 3c destacam a participação média no período 2018 a 2021, quando o ato de concentração já havia se consolidado.

¹⁹ Por exemplo, Maersk Lota, MSC Barbara e Mercosul Santos.

Tabela 3a: Navios atracados por terminal e por armador, navegação geral, 2014 a 2021.

Período	Total navegação Maersk/MSC						Período	Total navegação: outros armadores						Relação BTP/(SB + DPW)		
	Navios Atracados			Percentuais				Navios Atracados			Percentuais			Maersk / MSC	Outros	(Maersk/MSC)/ Outros
	BTP	SB	DPW	BTP	SB	DPW		BTP	SB	DPW	BTP	SB	DPW			
2014	367	113	66	67%	21%	12%	2014	110	595	257	11%	62%	27%	2,1	0,13	15,9
2015	543	15	47	90%	2%	8%	2015	104	631	352	10%	58%	32%	8,8	0,11	82,8
2016	533	25	40	89%	4%	7%	2016	179	669	286	16%	59%	25%	8,2	0,19	43,7
2017	457	424	53	49%	45%	6%	2017	268	200	250	37%	28%	35%	1,0	0,60	1,6
2018	428	425	37	48%	48%	4%	2018	188	278	302	24%	36%	39%	0,9	0,32	2,9
2019	399	423	12	48%	51%	1%	2019	327	315	431	30%	29%	40%	0,9	0,44	2,1
2020	431	398	26	50%	47%	3%	2020	296	287	430	29%	28%	42%	1,0	0,41	2,5
2021	467	367	10	55%	43%	1%	2021	172	315	377	20%	36%	44%	1,2	0,25	5,0
Total Geral	3625	2190	291	59%	36%	5%	Total Geral	1644	3290	2685	22%	43%	35%	1,5	0,28	5,3
2018 - 2021	1725	1613	85	50%	47%	2%	2018 - 2021	983	1195	1540	26%	32%	41%	1,0	0,36	2,8

Fonte: SPA, dados trabalhados pelos autores.

Obs: 1. Os percentuais ao longo das linhas das duas tabelas à esquerda somam 100%, correspondendo à participação de cada terminal para o ano e armador em questão. Por exemplo, de acordo com a Tabela 3a, em 2014, dos navios Maersk/MSC, 67% atracaram na BTP, 21% atracaram na SB e os 12% restantes, na DPW. Já em relação aos navios de outros armadores, 11% atracaram na BTP, 62% na SB e 27% na DPW.

2. A última tabela à direita mostra a relação das probabilidades de um navio atracar na BTP ou nos outros terminais. Em 2014, um navio Maersk/MSC era 2,1 vezes mais provável [= 67%/(21% + 12%)] de atracar na BTP do que nos demais terminais. Já os navios dos outros armadores eram 0,13 vez mais provável [=11%/(62% + 27%)] de atracar na BTP do que nos demais terminais. Equivalentemente, os outros terminais tinham uma probabilidade 7,7 vezes maior (=1/0,13) de receber um navio de outros armadores do que a BTP. A última coluna mostra a relação entre as duas probabilidades, comparando a Maersk/MSC com o grupo de controle, os outros armadores. Se a Maersk/MSC tivesse o mesmo comportamento dos demais armadores, a relação esperada na última coluna seria 1,0. Em 2014, o resultado de 15,9 indica que, em 2014, a Maersk/MSC teve uma probabilidade 15,9 vezes maior do que os demais armadores de atracar na BTP. E tal valor diminui a partir de 2017 apenas por duas razões: aquisição da Hamburg Süd pela Maersk e o fato de a BTP não contar com capacidade para atracar os navios da Hamburg Süd.

Tabela 3b: Navios atracados por terminal e por armador, navegação de longo curso, 2014 a 2021.

Período	Maersk/MSC: navegação longo curso					
	Navios Atracados			Percentuais		
	BTP	SB	DPW	BTP	SB	DPW
2014	359	110	27	72%	22%	5%
2015	498	15	8	96%	3%	2%
2016	495	25	22	91%	5%	4%
2017	437	228	42	62%	32%	6%
2018	410	236	37	60%	35%	5%
2019	375	216	12	62%	36%	2%
2020	421	232	17	63%	35%	3%
2021	451	201	10	68%	30%	2%
Total Geral	3446	1263	175	71%	26%	4%
2018 - 2021	1657	885	76	63%	34%	3%

Período	Outros armadores: navegação longo curso					
	Navios Atracados			Percentuais		
	BTP	SB	DPW	BTP	SB	DPW
2014	90	445	163	13%	64%	23%
2015	92	458	224	12%	59%	29%
2016	98	445	229	13%	58%	30%
2017	177	178	182	33%	33%	34%
2018	151	188	258	25%	31%	43%
2019	271	258	304	33%	31%	36%
2020	250	234	327	31%	29%	40%
2021	157	268	258	23%	39%	38%
Total Geral	1286	2474	1945	23%	43%	34%
2018 - 2021	829	948	1147	28%	32%	39%

Relação BTP/(SB + DPW)		
Maersk / MSC	Outros	(Maersk/MSC)/ Outros
2,6	0,15	17,7
21,7	0,13	160,5
10,5	0,15	72,4
1,6	0,49	3,3
1,5	0,34	4,4
1,6	0,48	3,4
1,7	0,45	3,8
2,1	0,30	7,2
2,4	0,29	8,2
1,7	0,40	4,4

Fonte: SPA, dados trabalhados pelos autores.

Tabela 3c: Navios atracados por terminal e por armador, navegação de cabotagem, 2014 a 2021.

Período	Maersk/MSC: navegação cabotagem					
	Navios Atracados			Percentuais		
	BTP	SB	DPW	BTP	SB	DPW
2014	8	3	39	16%	6%	78%
2015	45	0	39	54%	0%	46%
2016	38	0	18	68%	0%	32%
2017	20	196	11	9%	86%	5%
2018	18	189	0	9%	91%	0%
2019	24	207	0	10%	90%	0%
2020	10	166	9	5%	90%	5%
2021	16	166	0	9%	91%	0%
Total Geral	126	924	38	12%	85%	3%
2018 - 2021	68	728	9	8%	90%	1%

Período	Outros armadores: navegação cabotagem					
	Navios Atracados			Percentuais		
	BTP	SB	DPW	BTP	SB	DPW
2014	20	150	94	8%	57%	36%
2015	12	173	128	4%	55%	41%
2016	81	224	57	22%	62%	16%
2017	91	22	68	50%	12%	38%
2018	37	90	44	22%	53%	26%
2019	56	57	127	23%	24%	53%
2020	46	53	103	23%	26%	51%
2021	15	47	119	8%	26%	66%
Total Geral	358	816	740	19%	43%	39%
2018 - 2021	154	247	393	19%	31%	49%

Relação BTP/(SB + DPW)		
Maersk / MSC	Outros	(Maersk/MSC)/ Outros
0,19	0,08	2,32
1,15	0,04	28,94
2,11	0,29	7,32
0,10	1,01	0,10
0,10	0,28	0,34
0,12	0,30	0,38
0,06	0,29	0,19
0,10	0,09	1,07
0,13	0,23	0,57
0,09	0,24	0,38

Fonte: SPA, dados trabalhados pelos autores.

41. Antes de analisar as evidências da conduta de *self-preferencing* das Tabelas 3a a 3c, é importante entender melhor o impacto do ato de concentração referente à aquisição da Hamburg Süd pela Maersk em 2017. Isso porque, sem entender os impactos desse ato de concentração sobre o salto na participação da Santos Brasil nas atracções de navios da MSC e da Maersk a partir de 2017, pode-se ter a errônea impressão de que essas duas empresas não levam em consideração sua relação verticalizada com a BTP ao decidir onde atracar seus navios.

42. Até 2017, os navios da Hamburg Süd e da Aliança já atracavam, em sua quase totalidade, no terminal da Santos Brasil. Em alguma medida, esse comportamento se manteve após a aquisição dessas empresas pela Maersk e as principais explicações para a Maersk/MSC ter mantido, grosso modo, o terminal de atracção desses navios são:

- a. Havia contratos entre a Hamburg Süd e a Aliança com os outros terminais, normalmente com duração de cerca de um ano. Como a aquisição se deu no final de 2016, os contratos induziram os navios das empresas adquiridas a continuarem a atracar na Santos Brasil (e, em menor escala, na DPW) em 2017 e em parte de 2018;
- b. Havia pouca capacidade ociosa disponível na BTP. Em 2017, o uso da capacidade instalada (“UCI”) do terminal estava em 92%. No mesmo ano, Santos Brasil e DPW apresentavam UCIs de 68% e 88%²⁰, respectivamente. Já em 2019, a UCI da BTP superou os 100% e vem se mantendo acima deste patamar desde então. Voltaremos a esse tema adiante. A Tabela 4 mostra a evolução do uso da capacidade instalada no Porto de Santos;

Tabela 4: Utilização de capacidade instalada dos três maiores terminais de Santos, 2015 a 2020.

OPERADOR/ANO	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BTP	71%	80%	92%	89%	101%	106%
Santos Brasil	68%	74%	68%	75%	87%	89%
DPW	79%	84%	88%	84%	53%	67%

Fonte: SPA e PDZ do Porto de Santos, dados trabalhados pelos autores.

- c. Com o objetivo de maximizarem o uso da limitada capacidade da BTP, a Maersk e a MSC alocam preferencialmente os navios de cabotagem para os demais terminais do Porto de Santos, deixando para o terminal verticalizado os navios de longo curso, que

²⁰ A elevada UCI da DPW pode sugerir que o terminal também não estava em condições de receber um volume muito maior de navios. Essa informação, contudo, é enganosa porque a DPW encontrava-se, em 2017, em processo de expansão de capacidade, que culminou, em 2019, na ampliação de sua capacidade, de 792 para 1.337 mil TEUs/ano. Com isso, a sua UCI caiu para 53% nesse ano.

podem trazer mais receitas para o terminal. Isso porque, por questões mercadológicas (que incluem, entre outras, a competição da navegação de cabotagem com o modal rodoviário), nas linhas de cabotagem os terminais só obtêm receitas de cais, renunciando às receitas de armazenagem e de outras receitas de pátio, tema que retomaremos adiante.

43. Observe-se que as Tabelas 3a a 3c apresentam as informações segmentadas por armadores (agrupados em Maersk/MSC e “outros”) e por tipo de linha (longo curso e cabotagem). A categoria constituída pelos demais armadores servirá como o “controle do experimento”, ao mostrar o comportamento esperado em termos de escolha do terminal quando não há verticalização. A segmentação por tipo de linha justifica-se porque, conforme explicado anteriormente, as linhas de longo curso e de cabotagem trazem diferentes níveis de receitas para os terminais.

44. **Diversas evidências apontam para a conduta de *self-preferencing*.**

45. Fatores extramercado influenciaram a escolha do local de atracação dos navios da Maersk e da MSC desde o início do funcionamento da BTP, que foi inaugurada em 2013. Já no ano seguinte à sua inauguração, como pode ser visto na Tabela 3a, o terminal recebeu 67% dos navios daqueles armadores. Esse percentual subiu para cerca de 90% em 2015 e 2016. Desde 2017, esse percentual refluiu para em torno de 50%, mas esse movimento, conforme explicado anteriormente, está associado à aquisição da Hamburg Süd pela Maersk e à falta de capacidade ociosa da BTP.

46. É interessante comparar o movimento da BTP com o da DPW, inaugurada também em 2013. Utilizando o nosso grupo de controle, os outros armadores, a Tabela 3a nos mostra que, em 2014, 27% dos navios operados por esses outros armadores atracaram na DPW em 2014, 32% em 2015 e 25% em 2016. Somente a partir de 2017, o terminal passou a receber uma participação mais elevada dos navios dos outros armadores, que variou de 35% a 44%. Ou seja, ao contrário do que ocorreu com os navios de Maersk/MSC na BTP, na DPW foi observado um comportamento típico de *ramp up* para os navios dos demais armadores – e também um *ramp up* normal de *market share* (ao contrário da BTP que, com cerca de dois anos de operação, já era vice-líder de movimentação de contêineres no Porto de Santos, o maior da América Latina).

47. O segundo grupo de evidências da conduta de *self-preferencing* pode ser visto na **comparação das probabilidades de atracação dos navios**. Observando todo o período amostral

(2014 a 2021), a Tabela 3a nos mostra que a probabilidade de um navio Maersk/MSC atracar na BTP corresponde a 1,5 vez a probabilidade de atracar nos demais terminais. Quando se compara com o grupo de controle, os demais armadores, essa relação sobe para 5,3 vezes – ou seja, **é 5,3 vezes mais provável atracar uma embarcação Maersk/MSC na BTP do que a embarcação de um outro armador.**

48. Esse aumento do fator de probabilidade, de 1,5 para 5,3, mostra que os demais armadores possuem um comportamento oposto ao de Maersk/MSC no que diz respeito à escolha do terminal em Santos²¹. De fato, de acordo com a segunda tabela da Tabela 3a, para todo o período amostral, a probabilidade de a Santos Brasil receber um navio de outros armadores corresponde a 1,9 (= 43%/22%) vez a probabilidade de a BTP receber tais navios. No caso da DPW, a respectiva probabilidade corresponde a 1,6 vez a probabilidade da BTP. Afasta-se, assim, um eventual contra-argumento no sentido de que preferência de Maersk/MSC pela BTP se deve às melhores condições oferecidas pelo referido terminal. Se isso fosse verdade, a probabilidade de um navio de outros armadores atracar na BTP seria também da ordem de 1,5 vez a probabilidade de atracar em outro terminal em Santos. Mas essa razão é de 0,28.

49. Ainda analisando a Tabela 3a, porém para o período mais recente (2018 a 2021), observa-se que um navio Maersk/MSC apresenta a mesma probabilidade de atracar em um cais da BTP do que em um cais de outro terminal. Esse número, contudo, deve ser qualificado. Em primeiro lugar, a redução de 1,5 em todo o período amostral para cerca de 1,0 no período mais recente, está relacionada à aquisição da Hamburg Süd pela Maersk, que, em conjunto com o maior UCI da BTP (vide Tabela 4), fez direcionar mais navios de Maersk/MSC, em especial os que fazem linhas de cabotagem, para os outros terminais em Santos.

50. Em segundo lugar, quando se compara com os demais armadores, a conduta de *self-preferencing* permanece evidente: um navio Maersk/MSC é 2,8 vezes mais provável de atracar na BTP do que um navio de outro armador.

51. Em terceiro lugar e de acordo com o mencionado anteriormente, essas probabilidades escondem uma importante heterogeneidade em relação ao tipo de linha, se de longo curso ou

²¹ Os dados não nos permitem discriminar, entre os demais armadores, quais possuem VSAs com Maersk e/ou MSC e quais não possuem. No entanto, destaca-se que, em razão dos termos de tais VSAs, especialmente, suas cláusulas de terminal próprio, conforme abordado abaixo, os navios dos armadores parceiros de Maersk/MSC também tenderão a atracar na BTP, respeitada a capacidade de tal terminal. Isso significa que, para os armadores que não possuem VSAs com Maersk e/ou MSC, a probabilidade de atracar na BTP é ainda menor, fazendo com que o fator de probabilidade suba para valores ainda mais elevados do que os 5,3 estimados.

de cabotagem. A última tabela da Tabela 3b nos mostra que um navio de longo curso da Maersk ou da MSC apresenta uma probabilidade 70% maior de atracar na BTP do que em outros terminais de Santos. Quando se compara o comportamento desses navios com os dos demais armadores, verifica-se que, para navios de longo curso, a probabilidade de um navio da Maersk ou da MSC atracar na BTP é 4,4 vezes maior do que a probabilidade de um navio de outros armadores.

52. Simetricamente, a probabilidade de um navio de cabotagem da Maersk (recapitulando, que trazem menor potencial de receitas para o terminal) atracar na BTP é menor do que a de navios de outros armadores. A última tabela da Tabela 3c nos mostra que um navio de cabotagem da Maersk ou apresenta uma probabilidade equivalente a 9% de atracar na BTP do que em outro terminal. Em outras palavras, um navio de cabotagem da Maersk é 11 (=1/0,09) vezes mais provável de atracar na Santos Brasil ou na DPW do que na BTP. Conforme alega a Maersk²², essa preferência decorre da proximidade desses terminais à linha férrea. Esse argumento, contudo, não se sustenta. A Tabela 3c mostra que a probabilidade de um navio de cabotagem da Maersk atracar na BTP corresponde a 38% da probabilidade de um navio de outro armador atracar na BTP. Ou seja, a probabilidade de um navio de cabotagem de outros armadores atracar na BTP é 2,6 (=1/0,38) maior do que a probabilidade de um navio de cabotagem da Maersk atracar nesse terminal.

53. Verifica-se, assim, um padrão, consistente ao longo do tempo, de Maersk e MSC atracarem seus navios, especialmente os de longo curso, na BTP, deixando para os demais terminais, predominantemente, os navios de cabotagem, caracterizando, dessa forma, a conduta de *self-preferencing*.

54. Poder-se-ia argumentar que o comportamento atípico seria a dos demais armadores, que tomamos como grupo de controle, e não o de Maersk/MSC. Esses armadores teriam, assim, uma preferência pela Santos Brasil e Maersk/MSC é que direcionaria seus navios com base exclusivamente nas condições comerciais que os terminais oferecem.

55. Entendemos que essa hipótese não deve prosperar. Em primeiro lugar, porque, conforme demonstrado na seção II, Maersk e MSC possuem interesse de atracar seus navios na BTP, seja para garantir os ganhos de escala e, com isso, reduzir os custos do terminal, seja para que possam auferir as receitas associadas aos serviços de pátio, por meio da BTP. Já os demais

²² Parágrafos 89 e 90 da Resposta da Maersk ao Ofício nº 6656/2020/SG-Triagem Conduas/SGA2/SG/Cade (doc. SEI nº 0830990).

armadores não possuem incentivos específicos para atracarem seus navios na BTP, Santos Brasil ou DPW, exceto as vantagens comerciais e a qualidade de serviço oferecidas por cada um desses terminais. Para afastar a tese de não preferência, seria necessário demonstrar que a BTP oferece um serviço de qualidade superior ao que os concorrentes oferecem, o que é pouco provável tendo em vista os serviços oferecidos.

56. Em segundo lugar, não há evidências de que a BTP seja mais eficiente do que os demais terminais, especialmente, quando comparada à Santos Brasil. Dois indicadores importantes, a prancha média geral e operacional²³ e o tempo para atracação dos navios, podem ser usados para ilustrar esse ponto.

57. A Tabela 5 apresenta a prancha média operacional dos três principais terminais de contêineres em Santos:

²³ Prancha média geral (ou produtividade do berço de atracação) é o número de movimentações por hora enquanto o navio estiver atracado e a prancha média operacional (produtividade por navio) é o número de movimentações por hora durante a operação, ambas medidas em movimentos por hora (“mph”).

Tabela 5: Prancha média geral e operacional por terminal em Santos, 2015 a 2021.

Ano	Terminal	Prancha média	
		Operacional	Geral
2021	Porto de Santos	64	51
	BTP	60	50
	Santos Brasil	88	67
	DPW	59	45
2020	Porto de Santos	75	55
	BTP	74	57
	Santos Brasil	90	64
	DPW	65	45
2019	Porto de Santos	76	53
	BTP	85	61
	Santos Brasil	85	59
	DPW	77	47
2018	Porto de Santos	63	46
	BTP	75	55
	Santos Brasil	68	49
	DPW	79	47
2017	Porto de Santos	63	44
	BTP	68	50
	Santos Brasil	75	52
	DPW	83	45
2016	Porto de Santos	71	49
	BTP	72	53
	Santos Brasil	82	56
	DPW	90	40
2015	Porto de Santos	70	47
	BTP	76	53
	Santos Brasil	90	57
	DPW	89	43

Fonte: Anuário estatístico da Antaq, disponível em: <http://ea.antag.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=painel%5Cantag%20-%20anu%C3%A1rio%202014%20-%20v0.9.3.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymous=true>.

58. Como se vê, exceto em 2018 e 2019 (nesse ano os valores foram iguais), em todos os outros anos a prancha média (ou produtividade por navio) da Santos Brasil foi maior do que a da BTP, o que significa maior eficiência daquele terminal em relação a esse. Em 2021, a diferença chegou a uma média de 28 unidades a mais por hora, indicando **uma eficiência 47% maior para o terminal da Santos Brasil**.

59. A Tabela 6 mostra o tempo de atracação nos últimos três anos:

Tabela 6: Tempo médio de atracação por terminal, em horas, 2019 a 2021.

Ano	Terminal	Tempo Atracação (h)
2021	Porto de Santos	13,5
	BTP	17,9
	Santos Brasil	9,9
	DPW	13,8
2020	Porto de Santos	11,8
	BTP	14,4
	Santos Brasil	8,4
	DPW	10,4
2019	Porto de Santos	8,9
	BTP	9,4
	Santos Brasil	7,5
	DPW	7,7

Fonte: Anuário estatístico da Antaq.

60. Como se vê, o tempo de atracação da Santos Brasil e da DPW são consistentemente menores do que da BTP, o que permite reduzir o custo dos armadores, seja com combustíveis, seja, dependendo do tipo de contrato, com a praticagem. Permite também que os navios naveguem mais lentamente para cumprir as janelas nos outros destinos, de modo a economizar combustível. Esse menor custo deveria influenciar as decisões de atracação dos armadores no sentido de direcionarem seus navios para os terminais onde há menor tempo de espera, no caso, a Santos Brasil e a DPW, mas os dados mostram que, com Maersk/MSC, ocorre justamente o contrário.

61. Os dados de balanço de 2018 a 2020 também sugerem que os custos da BTP são mais elevados do que os da Santos Brasil e da DPW. Por outro lado, as receitas da BTP são ainda mais altas, de forma que o terminal aufera margem maior do que seus concorrentes.

Tabela 7: Receita Operacional Líquida (“ROL”) por TEU, despesas operacionais e custo dos serviços prestados (“CSP”) e margem por terminal, 2018 a 2020, em reais.

Terminal	ROL (I)		
	2.018	2.019	2.020
BTP	657	625	793
Santos Brasil	374	370	411
DPW	469	393	459
Despesas operacionais + CSP (II)			
BTP	450	407	457
Santos Brasil	330	313	354
DPW	423	390	372
Margem (I - II)			
BTP	207	218	336
Santos Brasil	44	57	57
DPW	46	3	87

Fonte: Demonstrativos contábeis públicos das empresas, SPA e Antaq (movimentação de TEUs), dados trabalhados pelos autores.

Obs: Os dados da Santos Brasil referem-se a todos os terminais de contêineres operados pela empresa, quais sejam, Tecon Santos, Tecon Imbituba e Tecon Vila do Conde. Entretanto, Tecon Santos foi responsável por cerca de 85% da movimentação de contêineres da empresa. Assim, mesmo que a receita e/ou despesa por TEU do Tecon Santos seja muito diferente das receitas e/ou despesas dos demais terminais do grupo, os valores que constam da Tabela 7 refletirão mais adequadamente as receitas e as despesas por contêiner do Tecon Santos do que as dos demais terminais.

62. A Tabela 7 mostra que a BTP incorre em custos por contêiner mais elevados, mas também consegue auferir receitas ainda mais elevadas, de forma que apresenta uma margem maior do que a dos demais terminais, seus concorrentes diretos. As receitas mais altas podem decorrer de receitas de cais mais altas, de receitas de pátio mais altas ou de uma combinação dessas duas hipóteses. A estrutura verticalizada e o acordo entre a BTP e as suas controladoras sugerem que ao menos as receitas de cais auferidas pela BTP são maiores do que a de outros terminais.

63. O conjunto de evidências empíricas apresentado até aqui, bem como a discussão teórica acerca dos incentivos, permitem aceitar a hipótese de que o comportamento dos demais armadores é que deve ser considerado como *baseline* para avaliar o comportamento de Maersk/MSC, e não o contrário.

64. Já explicamos anteriormente, que um dos motivos de a MSC e a Maersk terem mantido as atracções da Hamburg Süd e Aliança na Santos Brasil e DPW se deve ao esgotamento da capacidade ociosa da BTP. Iremos aprofundar essa questão a seguir, utilizando como *proxy* o

número de berços ocupados dos terminais²⁴. O berço foi considerado ocupado se tiver havido alguma atracação nas últimas 25 horas²⁵.

65. A Tabela 8 compara as probabilidades de Maersk/MSC e os demais armadores escolherem determinado terminal [Tabela 8a: BTP *versus* (SB + DPW); Tabela 8b: (SB + DPW) *versus* BTP], conforme a capacidade de utilização da BTP e da Santos Brasil. Ou seja, as Tabelas 8a e 8b contêm a mesma informação, sendo os valores simétricos²⁶. Os números se referem ao período mais recente, de 2018 a 2021.

²⁴ Temos ciência de que o grau de ocupação de um terminal depende de outras variáveis, como, por exemplo, o uso da capacidade de armazenamento. Essas variáveis, contudo, não são de acesso público.

²⁵ A janela de 25 horas foi escolhida com base em informações de especialistas da área, considerando o tempo em que o navio fica efetivamente utilizando o cais e um tempo adicional para manobras de atracação e desatracação, bem como amarração e desamarração. De acordo com a Antaq, em 2019, 2020 e 2021, o tempo médio em que um navio de contêineres ficou atracado no Porto de Santos foi de 20,9, 22,2 e 26,2 horas, respectivamente.

²⁶ Ou seja, se x for a probabilidade relativa que aparece na Tabela 8a, na Tabela 8b aparecerá o valor $1/x$.

Tabela 8a: Relação entre as probabilidades de atracação na BTP e em outros terminais conforme a UCI da BTP e da Santos Brasil e por armador, média 2018 a 2021.

Terminal	Nº de berços ocupados	Relação probabilidade atracação BTP/(SB + DPW)		
		Maersk+MSC	Outros armadores	Relação Maersk+MSC / outros armadores
BTP	0	2,2	0,7	3,0
	1	1,9	0,7	2,7
	2	1,1	0,4	2,8
	3	0,0	0,0	N/D
SB	0	0,4	0,2	1,9
	1	0,6	0,2	2,5
	2	1,3	0,4	3,1
	3	30,8	0,7	42,9

Fonte: SPA e ABTRA, dados trabalhados pelos autores.

Obs: O valor N/D (não disponível) decorre da divisão de 0 por 0. Contrasta-se, assim, com a situação em que a relação entre as probabilidades é, de fato, 0. Por exemplo, quando a BTP está com os três berços ocupados, Maersk/MSC atracará 0 navios na BTP e uma quantidade x de navios em outros terminais. A probabilidade de atracação na BTP em relação aos outros terminais será, portanto, 0. Similarmente, os demais armadores também atracarão 0 navios na BTP e y navios em outros terminais, apresentando uma probabilidade 0 de atracar na BTP comparativamente a atracar nos demais terminais. Já a relação entre essas duas probabilidades não é calculável, o que é representado pelo N/D.

Tabela 8b: Relação entre as probabilidades de atracação nos outros terminais e na BTP conforme a UCI da BTP e da Santos Brasil e por armador, média 2018 a 2021.

Terminal	Nº de berços ocupados	Relação probabilidade atracação (SB + DPW)/BTP		
		Maersk+MSC	Outros armadores	Relação Maersk+MSC / outros armadores
BTP	0	0,5	1,4	0,3
	1	0,5	1,4	0,4
	2	0,9	2,7	0,4
	3	N/D	N/D	N/D
SB	0	2,6	5,0	0,5
	1	1,8	4,4	0,4
	2	0,8	2,4	0,3
	3	0,0	1,4	0,0

66. O padrão de berço de atracação dos navios é similar à medida que a ocupação da BTP e da Santos Brasil aumenta. Em ambos os casos, quando aumenta a ocupação do respectivo terminal, Maersk/MSC e os demais armadores passam a atracar seus navios nos outros terminais. Mas a probabilidade de Maersk/MSC atracar seus navios na BTP é muito maior do que os demais operadores. Por exemplo, quando não há nenhum berço ocupado na BTP, a probabilidade de Maersk/MSC atracar seus navios na BTP corresponde a 3 vezes a probabilidade de outros armadores atracarem seus navios naquele terminal.

67. Observe-se que, quando a Santos Brasil não apresenta nenhum berço ocupado, a probabilidade de um navio Maersk/MSC atracar na BTP é 40% da probabilidade de esse navio atracar em outro terminal (alternativamente, a probabilidade de esse navio atracar em outro terminal é 2,6 vezes a probabilidade de ele atracar na BTP, conforme mostra a Tabela 8b). Uma análise apressada dessa estatística poderia sugerir que não existiria a conduta de *self-preferencing*. Trata-se, contudo, de uma análise incorreta. Para caracterizar ou descaracterizar a conduta, é necessário comparar as ações da Maersk/MSC com as dos outros armadores. Os outros armadores são muito menos propensos a atracar na BTP (sendo a probabilidade de atracar em outros terminais equivalentes a cinco vezes a probabilidade de atracarem na BTP). Torna-se assim evidente a caracterização da conduta de *self-preferencing* por parte da Maersk/MSC, pois, mesmo quando a Santos Brasil não está com nenhum berço ocupado, a probabilidade de um navio Maersk/MSC atracar na BTP corresponde a 1,9 vez (ou 90% maior) a probabilidade de outros armadores atracarem na BTP.

68. De forma geral, o que as Tabelas 8a e 8b nos mostram é que, independentemente do grau de utilização da capacidade dos terminais, seja da BTP, seja da Santos Brasil, Maersk/MSC terá sempre uma probabilidade mais alta de atracar na BTP do que os demais armadores (no mínimo 90% mais alta, quando não há nenhum berço ocupado na Santos Brasil).

69. A Tabela 9 apresenta o número de navios Maersk/MSC atracados em outros terminais conforme o número de berços ocupados na BTP. Os resultados são consistentes com as alegações da ABTRA no IA, de que a Maersk/MSC passa a utilizar predominantemente os demais terminais apenas quando esgota sua capacidade ociosa.

Tabela 9: Número de navios Maersk/MSC atracados na Santos Brasil e na DPW conforme utilização de berços na BTP, média 2018 a 2021.

Berços ocupados na BTP	Nº de navios	Distribuição percentual
0	28	7%
1	112	26%
2	184	43%
3	101	24%

Fonte: SPA, dados trabalhados pelos autores.

70. Como se vê, mais de 2/3 das atracações de navios Maersk/MSC na Santos Brasil ou na DPW ocorrem quando há pelo menos dois dos três berços da BTP ocupados.

71. **Conclui-se assim que as evidências empíricas permitem afirmar que há a conduta de *self-preferencing***, pois, a despeito das vantagens de custo de terminais concorrentes, a Maersk e a MSC optam por atracar seus navios na BTP. Ou seja, **não há escolha de Maersk ou MSC baseada em melhores condições comerciais como tentam sustentar as Representadas.**

III.2 – Os efeitos da expansão da capacidade da BTP

72. Dado que a existência da conduta de *self preferencing* foi mostrada empiricamente, o próximo passo é avaliar se a expansão da capacidade de Maersk/APMT, MSC/TIL²⁷ e/ou BTP tem o potencial de reforçá-la e, assim, causar prejuízos ainda maiores aos terminais concorrentes, comprometendo a sua permanência no mercado. Cabe esclarecer que os efeitos que iremos analisar independem de eventual arranjo jurídico para aquisição do Cais de Saboó, isto é, seja por meio de uma aquisição direta da BTP, seja por meio de uma aquisição por Maersk/APMT e/ou MSC/TIL, ou a partir de um arranjo entre eles ou individualmente. Antes de prosseguir a análise, é importante explicar por que diferentes formatos jurídicos de aquisição da STS10 por meio Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP impactariam da mesma forma a concorrência entre terminais no Porto de Santos.

73. Se a BTP vencer a licitação da área de Saboó, dada sua relação verticalizada com Maersk/APMT e MSC/TIL, não há razão para alteração na atual conduta de *self-preferencing* que

²⁷ Para tornar a leitura mais fluida, quando nos referirmos à Maersk/APMT ou à MSC/TIL, estamos nos referindo a qualquer arranjo verticalizado protagonizado por grupo econômico de um desses armadores e que inclua um terminal portuário. Recentemente, por exemplo, a MSC adquiriu a Bolloré, que opera terminais na África. Dessa forma, se a MSC participar da licitação por meio da Bolloré, os impactos sobre a concorrência serão os mesmos do que se participar por meio da TIL.

identificamos nas seções anteriores. Alternativamente, Maersk/APMT e MSC/TIL podem adquirir a nova área por uma *joint venture* e construir um segundo terminal, independente da BTP. Seria uma solução pouco provável, tendo em vista não ser racional os dois grupos montarem duas estruturas administrativas diferentes para realizar a mesma tarefa. Mas, apesar de pouco provável, é um evento possível. Chamemos esse novo terminal de BTP2. Ora, os incentivos para a conduta de *self-preferencing* que Maersk e MSC teriam em relação à BTP seriam os mesmos que possuem para a eventual BTP2. Portanto, o desvio de demanda dos navios da Maersk e MSC para a BTP2 ocorreria da mesma forma que caso Maersk/APMT e MSC/TIL adquirissem o Cais de Saboó e entregassem para a BTP administrar.

74. Uma terceira situação seria se Maersk/APMT ou MSC/TIL concorresse isoladamente na licitação e, caso vencesse, abrisse um novo terminal, independente da BTP e de sua parceira na atual *joint venture*. Chamemos esse terminal de TM. Novamente, os incentivos para a conduta de *self-preferencing* permaneceriam presentes, mas, agora, em princípio, com os navios do próprio armador. Deve-se lembrar que a capacidade de Saboó é pouco maior do que a da BTP²⁸. Assim, a capacidade conjunta BTP + TM seria pouco maior do que o do dobro da atual capacidade da BTP. Se a MSC, que tem participação menor do que a Maersk no Porto de Santos²⁹, obter a STS10, seria possível vislumbrar um cenário em que os navios Maersk, após atracarem preferencialmente na BTP, passariam a considerar atracar na SB e DPW com os mesmos critérios com que considerariam atracar no futuro TM. Mas esse não é um cenário provável. Por conta dos diversos laços que detém com a MSC, a Maersk deverá obedecer, por exemplo, a cláusulas de terminal próprio³⁰ e também atracará seus navios, preferencialmente, na BTP (como já faz) e no futuro TM.

²⁸ De acordo com o DPZ de Santos, a capacidade projetada para 2026 da BTP é de 2,42 milhões de TEUs e da STS10, de 2,48 milhões de TEUs.

²⁹ De acordo com a Nota Técnica nº 5/2021/CGAA3/SGA1/SG/CADE, a participação do Grupo MSC está entre 10% e 20% e do Grupo Maersk, entre 30% e 40%.

³⁰ Os VSAs podem conter cláusulas de terminal próprio estabelecendo que, onde um dos participantes possuir terminal próprio, o navio deverá atracar nesse terminal. No caso de alianças, onde a coordenação entre armadores é muito maior do que nos VSAs, cláusulas de terminal próprio são muito mais prováveis de serem observadas.

Por exemplo, em recente acordo firmado entre Maersk e MSC (FMC Agreement nº 012293-007, de 2020), a Cláusula 5.4 prevê que a seleção do terminal também levará em consideração os interesses financeiros das partes em um determinado terminal. O acordo está disponível em: <<https://www2.fmc.gov/FMC.Agreements.Web/Public/Document/40252>>.

Mesmo quando não há uma formalização em tal sentido na verticalização de terminais de contêineres por grandes armadores, tem sido prática comum entre os participantes de um VSA utilizarem um único terminal nos portos em que atracam. Vide, por exemplo: VARBANOV, A. **Evaluation of Vessel Sharing Agreements Effects on Container Lines Transportation Efficiency**. *International Scientific Journal "Science, Business, Society"*, ano III(2), pp 66-68, 2018. Disponível em: <<https://stumejournals.com/journals/sbs/2018/2/66.full.pdf>>. Acesso em 25 de fev. de 2022.

75. Dessa forma, ao analisarmos os impactos da eventual aquisição de Saboó por Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP, qualquer das formas jurídicas que eventual aquisição venha a tomar, seja uma aquisição conjunta, seja por somente um dos participantes do arranjo ou por um subconjunto desses participantes, o impacto concorrencial no Porto de Santos será o mesmo. Chamaremos de Futura BTP a atual BTP somada ao Cais de Saboó.

76. Constatada a conduta de *self-preferencing* e sabendo que, na presença de capacidade ociosa, Maersk/MSC tenderá a atracar todos os seus navios na Futura BTP, avaliamos qual seria a demanda residual que restaria para os demais terminais em Santos. Fizemos dois exercícios.

77. No primeiro cenário, alocamos todos os contêineres da Maersk e da MSC na Futura BTP (até o limite de sua capacidade) e estimamos a demanda residual. No segundo cenário, além dos contêineres dos dois armadores, supusemos que os contêineres arrastados seriam também integralmente (novamente, sujeito à capacidade) movimentados na Futura BTP. Contêineres arrastados são aqueles movimentados por armadores que possuem VSA com Maersk ou MSC (ou com ambas) e que, em decorrência de cláusulas de terminal próprio ou de acordo entre as partes, também são desembarcados na BTP.

78. Durante a elaboração deste Parecer, vem se concretizando a potencial aquisição da Log-In pela MSC, conforme Ato de Concentração nº 08700.005700/2021-48, sob análise pelo CADE. A Log-in é uma empresa de cabotagem que atua na costa brasileira. As simulações que se seguem **não consideram** essa operação, de forma que os navios da Log-in continuam sendo considerados como não-pertencentes à MSC e alocados (para efeitos da simulação) nos terminais que já atracavam. Dessa forma, os resultados encontrados tenderão a superestimar a demanda residual destinada aos demais terminais, o que implica que **subestimarão** os prejuízos para a concorrência decorrentes da conduta de *self-preferencing* ora abordada. Como se verá adiante, a aquisição do STS10 por Maersk/MSC/BTP traz impactos negativos para a concorrência no mercado de movimentação de contêineres no Porto de Santos. Se acrescentássemos a aquisição da Log-in pela MSC nas simulações, esses impactos seriam ainda mais pronunciados.

79. As hipóteses mais importantes utilizadas para a construção nos referidos dois cenários foram:

- a. Crescimento da demanda de acordo com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (“PDZ”) do Porto de Santos de 2020. Isso implica taxas de crescimento no curto prazo

de 2,4%, atingindo 3,1% em 2030 e 4,1% em 2040. Supusemos que todas as cargas, de navios Maersk/MSC e dos navios dos demais armadores, crescem à mesma taxa;

- b. Toda a carga movimentada na BTP é proveniente ou de navios de Maersk/MSC ou é arrastada, ou seja, de navios que possuem VSA com, pelo menos, um dos dois referidos armadores. Supusemos, para ambos os cenários, que a carga arrastada que atualmente desembarca na BTP continuará desembarcando na Futura BTP e que crescerá no mesmo ritmo da demanda geral;
- c. Para o Cenário 2, tivemos de estimar a carga arrastada nos terminais da SB e DPW. Utilizamos como referência o coeficiente de arraste observado na BTP, conforme detalha o Apêndice 1.

80. Os resultados da simulação encontram-se na Tabela 10:

Tabela 10: Movimentação projetada para os terminais do Porto de Santos caso Maersk/MSC/BTP adquira a área de Saboó, em TEUs.

Ano	Cenário 1				Cenário 2			
	BTP/Futura BTP	Santos Brasil	DPW	Total	BTP/Futura BTP	Santos Brasil	DPW	Total
2021	1.909.770	1.942.150	555.528	4.443.624	1.909.770	1.942.150	555.528	4.443.624
2026	3.547.377	898.149	562.238	5.048.868	3.847.285	613.254	547.225	5.048.868
2027	3.648.816	923.832	578.316	5.193.243	3.957.300	630.791	562.873	5.193.243
2028	3.753.156	950.249	594.853	5.341.746	4.070.461	648.828	578.969	5.341.746
2029	3.869.602	979.732	613.309	5.507.480	4.196.752	668.959	596.932	5.507.480
2030	3.989.661	1.010.130	632.338	5.678.357	4.326.961	689.714	615.453	5.678.357
2031	4.117.300	1.042.446	652.568	5.860.021	4.465.392	711.780	635.143	5.860.021
2032	4.249.023	1.075.797	673.445	6.047.498	4.608.251	734.552	655.462	6.047.498
2033	4.395.255	1.112.821	696.622	6.255.625	4.766.845	759.832	678.020	6.255.625
2034	4.546.519	1.151.119	720.596	6.470.914	4.902.600	812.862	702.771	6.470.914
2035	4.711.771	1.192.958	746.788	6.706.112	4.902.600	1.011.682	737.235	6.706.112
2036	4.883.029	1.236.319	773.931	6.949.859	4.902.600	1.217.728	772.952	6.949.859
2037	4.902.600	1.442.590	811.930	7.215.865	4.902.600	1.442.590	811.930	7.215.865
2038	4.902.600	1.676.059	852.400	7.492.052	4.902.600	1.676.059	852.400	7.492.052
2039	4.902.600	1.936.762	897.591	7.800.457	4.902.600	1.936.762	897.591	7.800.457
2040	4.902.600	2.208.198	944.642	8.121.558	4.902.600	2.208.198	944.642	8.121.558

Fonte: SPA, PDZ do Porto de Santos, dados trabalhados pelos autores.

81. O Cenário 1 é o mais benevolente e que acreditamos ser o menos provável. Neste cenário, a Futura BTP absorve todos os contêineres de Maersk/MSC, além da carga arrastada movimentada em seu terminal em 2021. As projeções iniciam-se em 2026, quando, de acordo com o PDZ, a área de Saboó estará em plena operação, acrescentando quase 2,5 milhões de TEUs à capacidade total do Porto.

82. A hipótese de que a Futura BTP continua a absorver toda a carga de outros armadores que absorveu em 2021 é bastante realista. De acordo com Maersk e Hamburg Süd, na análise de ato

de concentração de 2016³¹, a BTP recebia navios de outros armadores somente quando havia algum acordo de VSA ou de SCA com a Maersk e/ou MSC. Esse comportamento se mantém, segundo relatos de profissionais do setor. Tais navios carregam, portanto, carga própria e carga da Maersk e da MSC. Quando esses navios atracam na BTP, movimentam, dessa forma, os dois tipos de carga. Contudo, é inviável para esses outros armadores movimentarem somente a carga de Maersk/MSC na BTP ou na Futura BTP e se dirigirem a outro terminal em Santos para movimentarem a carga própria.

83. No Cenário 1, a BTP atinge a capacidade máxima (correspondente à soma de suas capacidades atual e da área de Saboó, 4,9 milhões de TEUs) em 2037. O movimento da Santos Brasil cairia significativamente, de 1,9 milhão em 2021 para 898 mil em 2026. O terminal operaria, então, no limite de sua escala mínima viável, que seria de 900 mil TEUs/ano, de acordo com Langen (2021)³².

84. O movimento projetado deve também ser contrastado com a capacidade do terminal. Segundo o PDZ do Porto de Santos, a Santos Brasil, após completar as obras de expansão de 2022, terá capacidade de movimentar 2,4 milhões de TEUs por ano. Dessa forma, ainda que, sob o Cenário 1, a movimentação na Santos Brasil se situe acima de sua escala mínima viável, o terminal estará operando com capacidade ociosa acima de 50% pelo menos até 2035. Conforme discutido na seção II, isso implica custos médios elevados e menor capacidade de competir. Dessa forma, a aquisição de Saboó por Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP, mesmo no cenário mais benigno, teria como consequência reduzir a capacidade de rivalidade imposta pela Santos Brasil que, em 2021, foi o concorrente mais próximo da BTP.

85. Os resultados do Cenário 2 mostram um prejuízo ainda maior para a concorrência, pois a demanda residual seria tão baixa que manteria a SB (ou qualquer outro terminal que, eventualmente, venha a sucedê-lo) em um nível de movimentação abaixo da escala mínima viável de 2026 até 2034 ou 2035, colocando em risco o cumprimento, pelo referido terminal, de sua obrigação contratual de movimentação mínima de contêineres (“MMC”) prevista no seu Contrato

³¹ Conforme Parecer nº 26/2017/CGAA3/SGA1/SG/Cade no Ato de Concentração nº 08700.002350/2017-81. Disponível em:

https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yPUH1qOqaZnSA_AXs9glP95I9Ccv-s-aLlnYXF6ZwtsvEsoSqvOoMTWLLispAkY1JIFL4w0BTOexCf8wHJJl5pE. Acesso em 25 de fev. de 2022.

³² Vide, por exemplo: LANGEN, P. (Ports & Logistics Advisory). **Productive Arrangements in Container Logistics: Policy challenges for granting terminal concessions**, 2021. Disponível em: <https://www.porteconomics.eu/mdocs-posts/2021-de-langen-policy-report/>. Acesso em 25 de fev. 2022.

de Arrendamento, de 590 mil contêineres por ano³³. Esse terminal só voltaria a ocupar mais de 50% de sua capacidade por volta de 2036. Acompanhando a redução da demanda, viria a redução das margens de contribuição e, conseqüentemente, da capacidade de investimento e mesmo de sobrevivência dos terminais não verticalizados. É importante observar que, em tal cenário, a Futura BTP passaria a operar com 100% de utilização de sua capacidade em 2034, mas seriam necessários mais um ou dois anos até que a demanda residual fosse suficiente para garantir a escala mínima viável para os outros dois concorrentes (1,8 milhão de TEUs, ou seja, 0,9 milhão por terminal)³⁴.

86. Esses cenários mostraram como a expansão da capacidade da Futura BTP, por meio da aquisição do Saboó, permitirá que o terminal aumente dramaticamente sua participação em Santos. Em 2021, a BTP respondeu por 38% do mercado³⁵, quando medido pela capacidade instalada, ou 43%, se considerarmos a movimentação efetivamente ocorrida. Ou seja, sua participação está bem acima dos 20% usualmente considerados pelo Cade como limite para se definir a presunção de posição dominante e bem próxima do limiar proposto de 40% utilizados recentemente pelo Guia para Análise de Impacto Concorrencial de Novas Outorgas de Terminais Portuários (“Guia AIC-TP”)³⁶. Com eventual aquisição de Saboó, a Futura BTP passaria a deter já em 2026, mesmo no cenário mais benigno, 70% do mercado, ampliando ainda mais sua dominância. No Cenário 2, a participação chegaria a 76%. Em 2035, as participações em cada cenário seriam de 70% e 73%, respectivamente. Conjugada com a conduta de *self preferencing*, o maior poder de mercado viabilizará o aumento do preço dos serviços prestados, que ocorreria por diferentes canais:

³³ Conforme a alteração prevista na Cláusula Terceira do Quinto Termo de Retificação, Ratificação e Aditamento ao Contrato de Arrendamento PRES/69.97. Disponível em: <https://intranet.portodesantos.com.br/lei_aceso/proaps.asp>. Acesso em 25 de fev. de 2022.

³⁴ A movimentação da DPW vem sendo sistematicamente abaixo da regra de bolso que determina escala mínima viável de 900 mil TEUs. Ainda assim, em 2018 o terminal finalizou uma expansão que aumentou fortemente sua capacidade, passando de 792 mil para 1,3 milhão de TEUs. Os resultados contábeis do terminal são mistos, pois apresenta EBTDA positivo, mas em valor que vem sendo sistematicamente incapaz de cobrir as despesas financeiras e impostos desde a sua inauguração, em 2013. É possível, inclusive, que o terminal já esteja caminhando para uma situação de estrangulamento financeiro e que a aquisição de Saboó por Maersk/MSC/BTP venha a agravar a sua situação, tornando-o inviável.

³⁵ BNDES, *op. cit.*

³⁶ Disponível em:

<https://sei.antag.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSplFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5Q-14-CbrlRRKofFxMhIDCDB3XE1_pOOS9aYT5dMFVDZvn_sJiDYPSvnOvf4q1uHMQ_PrTxHpVpLUoc1W1wJRI>.

Acesso em 25 de fev. de 2022. Não cabe aqui discutir a pertinência ou não do limiar definido pelo Guia AIC-TP. Todavia, o fato é que, mesmo com esse limiar mais alto, a BTP e os seus grupos econômicos já podem ser caracterizados como detentores de posição dominante, situação que agravar-se-á com eventual aquisição de Saboó.

- a. O primeiro canal é o tradicional, em que a maior participação de mercado implica maior poder de barganha para negociar com clientes e, portanto, maior capacidade de extrair renda. Em situações normais, os armadores, por também possuírem elevado poder de mercado, poderiam neutralizar parte do impacto sobre os preços decorrentes da maior participação de mercado da Futura BTP. No caso sob análise, contudo, não se trata de uma negociação entre armadores e terminais não verticalizados, de forma que essa neutralização se torna menos provável;
- b. O segundo canal é o desvio de demanda “artificial” no sentido de que sua causa não é a maior eficiência (menores custos) e, conseqüentemente, menores preços. Conforme mostrou a Tabela 10, não se pode eliminar a hipótese de o desvio de demanda inviabilizar terminais concorrentes, o que reforçaria ainda mais o poder de mercado da Futura BTP e, conseqüentemente, sua capacidade de extrair renda, com claro prejuízo para a eficiência alocativa dos recursos da sociedade;
- c. Mesmo que os terminais concorrentes consigam sobreviver, o custo da operação por contêiner deverá aumentar, pois terão um custo fixo diluído por um menor volume de produção. A viabilização desses terminais, portanto, acarretará um aumento do preço aos usuários, que poderá ser seguida pela Futura BTP, diante da baixa elasticidade demanda dos serviços oferecidos e viabilizada pela baixa competição entre os terminais que se seguirá. Ou seja, uma deterioração generalizada da competitividade.

87. Outro resultado importante dos exercícios é que a participação da Futura BTP na movimentação de contêineres poderá ser bastante superior à participação do terminal na capacidade de movimentação. Em termos de capacidade, a Futura BTP deverá possuir 57% do mercado em 2026 (capacidade de 4,9 milhões de TEUs/ano ante 8,5 milhões de TEUs/ano) e 54% a partir de 2030 (quando, segundo o PDZ do Porto de Santos, a capacidade irá se expandir para 9,1 milhões), mas, como visto, deterá mais de 70% da movimentação de contêineres. O terminal operaria em 100% de sua capacidade a partir de meados da próxima década.

88. Em situações normais, operar próximo ou acima da capacidade máxima costuma pressionar os custos fazendo com que a empresa perca mercado para os concorrentes. No caso de Saboó, contudo, a demanda cativa dos navios de Maersk/MSC e da carga arrastada impedem que o mecanismo de preços funcione adequadamente, permitindo que a Futura BTP opere permanentemente com ocupação plena de sua capacidade.

89. O exercício apresentado na Tabela 10 mostra que, por mais paradoxal que possa parecer à primeira vista, quando a Futura BTP estiver plena operação, o que deve ocorrer a partir de 2026, o aumento da capacidade instalada do Porto de Santos na movimentação de contêineres e a consequente criação de um excesso de oferta não provocará aumento da concorrência, mas, sim, prejuízo para esta.

90. Focando no futuro próximo, para 2026, projeta-se uma capacidade conjunta de 8,5 milhões de TEUs para uma demanda da ordem de 5 milhões de TEUs, ou seja, um excesso de 70% da demanda. Em 2030, o excesso de capacidade seria um pouco menor, de 2,5 milhões (demanda projetada de 6 milhões de TEUs), mas, ainda assim, da ordem de 40% da demanda.

91. Em tese, o excesso de oferta gerado pela licitação de Saboó poderia estimular a competição, com os terminais reduzindo o valor cobrado pelos serviços de cais, de forma a atrair navios de todos os armadores. **No entanto, a presença de um *player* verticalizado que pratica *self-preferencing* detendo a capacidade adicional não estimula a competição, mas, sim, aumenta sua capacidade de direcionar a demanda para seu terminal, em detrimento dos outros.** Veja que esse direcionamento não tem relação com uma saudável competição via ganhos de eficiência e preços menores.

92. Em síntese, **vimos nesta seção que se pode caracterizar a conduta de *self preferencing* por parte da Maersk e da MSC em relação à BTP e que essa conduta tenderá a se agravar caso Maersk, MSC e/ou BTP adquira(m) a área de Saboó, com claro prejuízo para a competição no Porto de Santos.** Há uma probabilidade razoável de, via *self preferencing*, a Futura BTP absorver toda a demanda de Maersk/MSC e dos contêineres “arrastados”. Com isso, a demanda residual para os terminais concorrentes diminuiria e eles passariam a operar com uma escala menor. Há duas consequências disso: os terminais concorrentes podem passar a operar aquém da escala mínima viável, eventualmente saindo do mercado. A segunda é que, mesmo que consigam sobreviver, como o seu custo médio aumentará devido à menor escala, eles ficarão mais suscetíveis a estratégias de predação por parte da BTP.

93. Deve-se lembrar também que, com o custo médio dos terminais concorrentes aumentando, o custo para a Futura BTP predá-los diminui, pois ela terá que reduzir menos seus preços (sacrificando pouco ou mesmo não sacrificando os seus lucros) para que estes fiquem abaixo do custo médio dos terminais concorrentes³⁷. E é preciso conjugar isso com o aumento de

³⁷ Dependendo do aumento do custo médio dos concorrentes, pode não ser sequer necessário que a Futura BTP reduza seus preços.

capacidade, pois, caso os concorrentes deixem o mercado, a Futura BTP poderá absorver a demanda deles sem grandes aumentos de custos justamente em função da expansão da capacidade que a aquisição de Saboó viabilizará. Veja que, **sem Saboó, a estratégia de Maersk/MSC/BTP para aumentar seu poder de mercado no Porto de Santos se enfraquece.**

IV – Impactos Concorrenciais da Expansão da Capacidade

94. Na seção III, argumentamos que a expansão da capacidade de Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP por meio da aquisição de Saboó reforça sua capacidade de praticar condutas exclusionárias. Dado que essas empresas têm incentivos para tais condutas, elas tendem a ser reforçadas e seus efeitos potencializados. Por esse motivo, sugerimos sua exclusão do processo licitatório.

95. Destaque-se que a exclusão de possíveis licitantes é instrumento que já foi utilizado em outros processos licitatórios, inclusive de terminais portuários. Por exemplo, em 2021, o edital para arrendamento de dois terminais das áreas STS08 e STS08A, ambas em Santos e destinadas a graneis líquidos, proibiu o mesmo participante de arrematar as duas áreas (exceto se fosse o único licitante a apresentar proposta) e, dessa forma, prejudicar a concorrência³⁸.

96. Uma das preocupações das autoridades antitruste e dos acadêmicos em relação à exclusão de processos licitatórios é com a concorrência na própria licitação, pois, tudo o mais constante, um participante a menos implica, em tese, menor concorrência. Recomendações sobre o desenho de um leilão devem se basear no objetivo da licitação. Por exemplo se o objetivo for arrecadar receitas para o governo, o desenho do processo licitatório é um; se o objetivo for fomentar a concorrência em um mercado específico, o desenho do processo licitatório será outro.

97. Há um certo consenso, contudo, que a boa licitação é aquela que consegue selecionar o competidor mais eficiente, capaz de oferecer determinado serviço ao menor custo possível. Isso porque, no médio prazo, os efeitos diretos e indiretos serão positivos, podendo, inclusive, resultar maior arrecadação global ao governo.

98. A lógica por detrás dos leilões ou de outros procedimentos licitatórios é relativamente simples. Não se conhece a estrutura de custos da empresa e nem sua capacidade de gerar receitas. Quando se licita um projeto de infraestrutura, por exemplo, um terminal portuário, os interessados

³⁸ Notícia disponível em: <<https://www.portodesantos.com.br/2021/09/14/publicados-editais-para-arrendamento-de-2-terminais-de-liquidos-no-porto-de-santos/>>. Acesso em 25 de fev. de 2022.

avaliam o fluxo de caixa associado ao projeto. Aqueles candidatos mais eficientes conseguirão oferecer o serviço em questão a um custo menor. Similarmente, há aqueles concorrentes que sabem melhor como explorar outras receitas do negócio. Em qualquer caso, seja aumentando receitas, seja reduzindo despesas, o valor presente do projeto será maior para o licitante mais eficiente. Se o valor presente é mais alto, esse licitante terá interesse em oferecer um valor de outorga maior ou uma tarifa mais baixa (dependendo do modelo de licitação) para vencer o leilão.

99. O caso que estamos tratando, contudo, não permitirá que o processo licitatório escolha o candidato mais eficiente. Maersk/MSC/BTP, por questões não relacionadas à competitividade, possui uma vantagem que os demais terminais não possuem: a demanda dos navios da Maersk, da MSC e de seus armadores parceiros em VSAs. Suponhamos que cada navio da Maersk ou MSC lhe renda 10 unidades monetárias (u.m.) em valor presente e que, com a aquisição de Saboó, a Futura BTP consiga ampliar o atendimento de 100 navios. Logo, a Futura BTP e, conseqüentemente, suas controladoras, Maersk e/ou MSC, terão uma renda esperada de 1.000 u.m. de imediato.

100. Os demais incumbentes ou mesmo entrantes no mercado também terão a possibilidade de ampliarem sua participação no Porto de Santos, atraindo mais navios para seu novo terminal. Mas, considerando o excesso de oferta existente, essa atração irá requerer redução dos preços cobradas dos armadores. Assim, além de se exporem a maior risco (o que reduz a atratividade do projeto), o valor esperado é mais baixo. Suponhamos que, para atrair mais navios, o valor dos preços tenha de cair para 8 u.m. Então, o Cais de Saboó permitirá um aumento esperado de 800 u.m. Nesse cenário, os demais participantes da licitação não desejarão oferecer mais do que 800 u.m. pela área, ao passo que a Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP poderá(ão) oferecer até 1.000 u.m. Qualquer valor entre 800 e 1.000 u.m. fará com que o arranjo verticalizado receba a outorga para explorar Saboó.

101. Assim, ainda que Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP apresentem o mesmo grau ou até menor de eficiência comparada aos concorrentes, elas (em conjunto ou separadamente) terão maior probabilidade de vencer a licitação por conta de um fator que não está relacionado com a competitividade das empresas, mas, sim, com uma demanda cativa que decorre, por sua vez, da verticalização e da conduta de *self-preferencing*.

102. Reforçamos nosso entendimento de que a licitação de Saboó não deveria ter fins arrecadatórios, mas, sim, ser um meio para aumentar a concorrência no Porto de Santos, o que geraria ganhos de eficiência. A exclusão de um participante pode reduzir o valor final arrecadado,

porém, maximizar o valor do ativo não deveria ser o objetivo do órgão que formulará as regras da licitação, ou seja, que desenhará o mecanismo de concessão da STS10. Seu objetivo deveria ser maximizar a concorrência via qualidade e preços no Porto de Santos, o que, inclusive, tem o potencial de gerar diferentes ganhos diretos e indiretos ao longo dos anos da respectiva concessão. Nesse sentido, o órgão que definirá as regras deve considerar que a expansão da capacidade de Maersk/MSC/BTP que resultará se ela for a vencedora não é saudável para a competição no Porto de Santos, conforme mostram as evidências empíricas que apresentamos neste Parecer.

V – Conclusões

103. Este Parecer teve por objetivo avaliar eventuais impactos sobre a competição no Porto de Santos em razão da atuação de Maersk/APMT/MSC/TIL/BTP e caso qualquer respectivo arranjo adquira o Cais de Saboó.

104. Vimos que Maersk/MSC possui incentivos em direcionar seus navios para seu terminal verticalizado. A possibilidade de gerar ganhos de escala e a capacidade de auferir as receitas de pátio são incentivos importantes para a adoção de conduta de *self preferencing*.

105. A análise empírica é consistente com a teoria do dano apresentada, mostrando que a probabilidade de navios da Maersk/MSC atracarem na BTP é mais elevada do que de atracarem em outros terminais. No caso da navegação de longo curso, que gera mais receitas para o terminal, a probabilidade foi 70% mais alta no período entre 2018 e 2021. Quando comparada à dos demais armadores, a probabilidade de um navio da Maersk ou da MSC atracar na BTP é 4,4 vezes mais elevada.

106. A BTP só não absorve toda a demanda de seus controladores porque não possui capacidade para tanto. Contudo, com uma eventual aquisição de Saboó por Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP, a limitação de capacidade deixa de ser um fator restritivo, pois o arranjo entre essas empresas poderá absorver não somente toda a demanda da Maersk e da MSC como parte significativa da carga de outros armadores com quem possuem acordos de VSA, a denominada carga “arrastada”.

107. As simulações mostram que, mesmo no cenário mais favorável, em que somente os contêineres da Maersk e da MSC são desviados para o futuro terminal de Saboó e para a BTP, um dos terminais de Santos operará no limite de sua escala mínima viável. Ainda que consiga sobreviver, esse terminal operaria com capacidade ociosa acima de 50% pelo menos até 2035.

Como os custos fixos e afundados são importantes no setor portuário, um excesso de capacidade ociosa implica custos médios mais elevados e, portanto, menor capacidade de competir.

108. Considerando que o mercado relevante é a movimentação de contêineres no Porto de Santos, onde operam somente três terminais, a exclusão ou enfraquecimento da capacidade de competir de um deles traz efeitos deletérios para a competição nesse mercado. A situação é ainda mais grave porque a BTP já detém uma participação superior a 40% no complexo portuário.

109. Esse maior poder de mercado irá se refletir em preços mais elevados. Afinal, para os terminais que verão sua demanda reduzida, a tendência será um aumento de custos, que significará menor competitividade. Com a STS10 nas mãos de Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP, o maior poder de mercado e a menor concorrência permitirão à Futura BTP se aproveitar dessa situação e não repassar para os usuários eventuais reduções de custos que gozará em função dos ganhos de escala.

110. No cenário mais realista, em que a Futura BTP consegue atrair não somente todos os contêineres da Maersk e MSC, mas também aqueles “arrastados”, o impacto sobre a concorrência é ainda mais prejudicial. A partir de 2026, quando se espera que o terminal em Saboó comece a operar, a demanda por um dos terminais concorrentes cairia muito abaixo da escala mínima viável e essa situação se perduraria por algo em torno de sete anos. Mesmo quando a demanda voltar a se situar acima da escala mínima viável, esse terminal continuaria a operar com capacidade ociosa acima de 50% por, no mínimo, até 2036.

111. Esse cenário extremamente favorável para Maersk/MSC/BTP no caso de adquirir Saboó implica um maior apetite para participar do leilão. Em outras palavras, a demanda cativa que o terminal possui em relação aos navios de Maersk e MSC lhe gera uma renda adicional que se converte em ofertas mais generosas em um procedimento licitatório. O problema é que as ofertas mais elevadas não refletirão uma maior eficiência da empresa, mas, tão somente, conforme já comentado tantas vezes, a existência de uma demanda cativa, oportunizando extração de renda de monopólio.

112. Os mesmos incentivos para a BTP participar do leilão estão presentes para a Maersk/APMT e a MSC/TIL, independentemente de atuarem em conjunto (por meio de uma *joint venture*) ou separadamente. Ainda que Maersk e MSC optem por concorrer sozinhas por Saboó, investindo em novo terminal verticalizado em Santos, esse novo terminal atrairá os navios desses dois armadores,

seja por uma conduta direta de *self preferencing*, seja por meio de acordos comerciais com cláusulas em tal sentido.

113. A garantia de auferir receitas aumenta o valor da área a ser licitada para os armadores e terminais verticalizados, aumentando a probabilidade de apresentarem propostas mais altas e, dessa forma, vencerem a licitação. O problema não é a licitação ser ganha por quem valoriza mais o ativo a ser leiloado. Esse, aliás, é um dos objetivos de qualquer processo licitatório. Nunca é demais enfatizar que o problema é essa valorização não decorrer de maior eficiência dos licitantes, o que poderia resultar em disseminação dessa maior eficiência por toda a sociedade, mas, sim, de um mercado cativo para a atracação de navios e do exercício de poder de monopólio por parte dos armadores.

114. Uma licitação de infraestrutura deve ter como princípio norteador o aumento da competição, com consequente ganhos de eficiência. No caso de Saboó, contudo, a vitória de Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP, seja por meio de participação conjunta, seja por atuação independente das partes, resultará em deterioração das condições de concorrência no Porto de Santos. Por esse motivo e lembrando que a licitação de Saboó não é um fim em si mesmo, mas também um meio para aumentar a concorrência entre os terminais do Porto de Santos no médio/longo prazos, sugerimos que o órgão que estabelecerá as regras da licitação da STS10 exclua Maersk/APMT, MSC/TIL e BTP do respectivo procedimento licitatório, bem como o CADE atue em tal sentido.

PAULO SPRINGER DE
FREITAS:57756139615

Assinado de forma digital por
PAULO SPRINGER DE
FREITAS:57756139615
Dados: 2022.03.11 16:43:58 -03'00'

Paulo Springer de Freitas

LUIZ ALBERTO
ESTEVES:11810659841
59841

Assinado de forma digital
por LUIZ ALBERTO
ESTEVES:11810659841
Dados: 2022.03.11 17:16:03
-03'00'

Luiz Alberto Esteves

MARCIO DE
OLIVEIRA
JUNIOR:64868192604
04

Assinado de forma digital
por MARCIO DE OLIVEIRA
JUNIOR:64868192604
Dados: 2022.03.11
15:00:40 -03'00'

Marcio de Oliveira Junior

Apêndice 1 – Memória de Cálculo da Demanda por Contêineres

Este Apêndice apresenta a memória de cálculo da projeção de movimentação de contêineres (em TEUs) que os terminais receberiam caso Maersk/APMT, MSC/TIL e/ou BTP receba(m) a outorga da área de Saboó.

Foram construídos dois cenários.

No primeiro, a Futura BTP absorve toda a movimentação de navios de MSC e Maersk, bem como os contêineres arrastados que o próprio terminal movimentou em 2021. Assim como ocorre com navios da Maersk e da MSC, a plena utilização da BTP força aqueles armadores com quem elas possuem VSA a atracarem seus navios em outros terminais.

O segundo cenário pressupõe que a BTP absorverá não somente toda a carga da Maersk e da MSC, mas também a carga arrastada que havia sido movimentada nos demais terminais, sempre respeitando o limite de sua capacidade.

O primeiro pressuposto, válido para ambos os cenários, é o crescimento da demanda. Utilizamos as projeções que constam do PDZ do Porto de Santos de agosto de 2020. A Tabela A.1 reproduz a projeção contida no documento e as respectivas taxas anuais de crescimento. Supusemos que a carga trazida por todos os armadores cresce à mesma taxa, a partir dos valores observados em 2021. Isso implica que a participação de Maersk/MSC e dos demais armadores no Porto de Santos permanecerá constante ao longo do horizonte de previsão.

Tabela A.1: Movimentação projetada no Complexo Portuário de Santos, em milhões de TEUs.

Ano	Movimentação projetada (milhões TEUs)	Crescimento anual (%)
2020	4,4	
2022	4,6	2,4%
2024	4,9	2,6%
2026	5,2	2,7%
2028	5,5	2,9%
2030	5,9	3,1%
2032	6,2	3,2%
2034	6,6	3,4%
2036	7	3,6%
2038	7,4	3,8%

Fonte: PDZ do Porto de Santos, 2020. Dados trabalhados pelos autores.

O passo seguinte foi estimar o movimento base para cada terminal em 2021. Sobre esse movimento base foi aplicada a taxa de crescimento da demanda apresentada na Tabela A.1, permitindo chegar aos valores expostos na Tabela 10 do Parecer. Por exemplo, a Tabela A.2 mostra que o movimento base da BTP em 2021 igual a 3,1 milhões de TEUs. Considerando uma taxa de crescimento de 13,6% para o período entre 2021 e 2026 (quando Saboó deverá estar em plena operação), chega-se ao movimento projetado de 3,54 milhões para 2026, conforme mostra a Tabela 10.

A Tabela A.2 apresenta o passo a passo para se estimar a movimentação base de cada terminal.

Tabela A.2. Estimativa da movimentação base de contêineres por terminal, em TEUs, Cenário 1.

	BTP	Santos Brasil	DPW	Total
Movimento em 2021	1.909.770	1.942.150	555.528	4.443.624
Proporção navios Maersk/MSC	50,4%	47,1%	2,5%	100,0%
Carga Maersk/MSC	1.231.635	1.151.668	60.689	2.443.993
Carga outros armadores	678.135	790.482	494.839	1.999.631
Movimentação Base 2021	3.122.128	790.482	494.839	4.407.448

Obs: O total da linha 1 é maior do que a soma dos componentes porque não estão apresentadas as movimentações do Ecoporto e de outros terminais, que totalizaram 36.176 TEUs.

Fonte: SPA. Dados trabalhados pelos autores.

A linha 1 da Tabela A.2 apresenta a movimentação de contêineres (mensurada em TEUs) efetivamente ocorrida em cada terminal em 2021. A segunda linha mostra a distribuição dos navios da Maersk e da MSC por terminal de atracação para o período entre 2018 e 2021. Esses valores replicam os da Tabela 3a deste Parecer. Assim, entre 2018 e 2021, 50,4% dos navios da Maersk e da MSC atracaram na BTP, 47,1% atracaram na Santos Brasil e 2,5%, na DPW.

Antes de prosseguir com a explicação sobre a Tabela A.2, cabe recuperar os principais pontos da explicação feita na seção III.1 do Parecer. A proporção de navios de Maersk/MSC que atracam no terminal da BTP é pouco maior do que a proporção que atracam na Santos Brasil. Isso, entretanto, **não contradiz** a conclusão de existência de conduta de *self-preferencing* à qual o Parecer chega. Isso porque:

- a. O número elevado de navios Maersk/MSC que atracam na Santos Brasil é resultado não de uma opção por aquele terminal, mas do esgotamento da capacidade ociosa da BTP;
- b. Esses percentuais escondem uma heterogeneidade importante em relação às linhas que atracam em um e em outro terminal. Para as linhas de longo curso, aquelas que geram mais receitas, a proporção de navios Maersk/MSC atracados na BTP foi de 63% no período entre 2018 e 2021, ante 34% na Santos Brasil. Para as linhas de cabotagem, que geram menos receitas, a BTP recebeu somente 8% dos navios Maersk/MSC, enquanto a Santos Brasil recebeu 90%. Destaque-se que, caso Maersk/MSC/BTP adquira STS10, ou seja, resolvido o problema de falta de capacidade da BTP e dada a conduta de *self-preferencing* detectada, mesmo os navios de cabotagem Maersk/MSC deverão passar a atracar na Futura BTP.

Retornando à explicação da Tabela 2A, a terceira linha mostra a estimativa de carga da Maersk e da MSC movimentada em cada terminal. Para se chegar aos valores que constam da Tabela A.2, supôs-se, inicialmente, que esses armadores foram responsáveis por 55% do movimento no Complexo Portuário de Santos em 2021. Esse percentual de 55% foi escolhido como o valor médio que consta da Tabela 1 da Nota Técnica nº 5/2021/CGAA3/SGA1/SG/Cade. De acordo com essa tabela, Maersk e MSC respondem, conjuntamente, por entre 50% e 60% da movimentação em Santos. Assim, dos 4,4 milhões de TEUs movimentados em Santos em 2021, 2,4 milhões seriam de contêineres desses dois armadores.

Para distribuir esses 4,4 milhões de TEUs entre os terminais, adotou-se a hipótese de que a proporção seguiria a proporção de atracação de navios de Maersk/MSC por terminal. Assim, a BTP receberia 50,4% da carga de Maersk/MSC, a Santos Brasil, 47,1%, e a DPW, os 2,5% restantes.

A quarta linha apresenta a estimativa de carga de outros armadores desembarcadas em cada terminal. Corresponde à diferença entre a movimentação em 2021 (primeira linha) e a estimativa de carga de Maersk/MSC (terceira linha).

Chega-se, por fim, à movimentação base 2021 do Cenário 1. Para a BTP, a movimentação base é a soma de toda a carga de Maersk/MSC movimentada em 2021 (2,4 milhões) com a carga de outros armadores movimentada no próprio terminal (678 mil), totalizando 3,1 milhões de TEUs.

Para a Santos Brasil e DPW, a movimentação base 2021 corresponde à carga movimentada de outros armadores.

Conforme já explicado, sobre a movimentação base 2021 foi aplicada a taxa de crescimento da demanda, para se chegar aos valores da Tabela 10 do Parecer.

Um último ajuste foi feito para os anos em que a BTP atingia a capacidade máxima, de 4,902 milhões de TEUs. De acordo com a Tabela 10, esse limite seria atingido em 2037. Nesse caso, a projeção foi adaptada da seguinte forma.

Calculou-se inicialmente a demanda para a Futura BTP da mesma forma que vinha sendo calculada. Assim, se em 2037 a Futura BTP tiver movimentado 4,902 milhões de TEUs, em 2038 deveria movimentar esse valor acrescido de 3,8% (vide Tabela A.1), o que daria um volume adicional de 186 mil TEUs. A Futura BTP, por já se encontrar com sua capacidade esgotada, não movimentaria esses TEUs excedentes, que passariam a ser redirecionados para os outros terminais. A hipótese adotada é que, desse excedente, 95% seria destinado à Santos Brasil, e 5% para a DPW. Esse percentual replica a distribuição dos navios de Maersk/MSC entre os terminais apresentada na linha 3 da Tabela A.2 [$47,1/(47,1 + 2,5) = 95\%$ para a Santos Brasil, e, por cálculo equivalente, 5% para a DPW].

Para o Cenário 2, supôs-se que a Futura BTP atrairia para si não somente a carga da Maersk/MSC, como também a carga arrastada dos demais terminais. Isso significa que a Santos Brasil e a DPW passariam a ter como movimentação base em 2021 um valor inferior ao apresentado na linha 5 da Tabela A.2. Ou seja, dos 790 mil TEUs estimados para a Santos Brasil, quantos teriam sido arrastados para a BTP? Similarmente, quanto terá de ser subtraído dos 495 mil TEUs da DPW?

Não há dados públicos sobre os contêineres arrastados por meio dos VSAs. Partiu-se da hipótese de que, no terminal da BTP, atracam somente navios da Maersk e da MSC ou navios que possuem acordo com esses armadores³⁹. Dessa forma, pode-se calcular o coeficiente de arrasto como a proporção de cargas de outros armadores em relação à carga Maersk/MSC movimentada no terminal. Optou-se por utilizar o coeficiente de arrasto médio para o período entre 2018 e 2021. A Tabela A.3 apresenta a estimativa.

Tabela A.3: Estimativa do coeficiente de arrasto para o terminal da BTP, 2018 a 2021.

³⁹ Conforme discutido anteriormente, Maersk e Hamburg Süd, quando da análise do ato de concentração que envolveu a aquisição do controle desta última pela primeira, confirmaram que todo navio que atraca na BTP ou pertence à Maersk e à MSC ou pertence a armadores que possuem VSA ou SCA com eles. Relatos de profissionais do setor confirmam que essa prática permanece até hoje.

	2018	2019	2020	2021
TEUs Maersk/MSC estimados	2.267.234	2.290.886	2.323.146	2.443.993
Movimentação BTP	1.443.296	1.629.378	1.775.540	1.909.770
TEUs Maersk/MSC na BTP	1.142.559	1.154.478	1.170.735	1.231.635
TEUs outros armadores BTP	300.737	474.900	604.805	678.135
Coeficiente de arrasto	26%	41%	52%	55%
Coeficiente médio 2018-2021	44%			

Fonte: SPA. Dados trabalhados pelos autores.

A primeira linha apresenta a estimativa de TEUs de Maersk e MSC que foram movimentados no Complexo Portuário de Santos. Utilizando a mesma hipótese para construir a Tabela A.2, supôs-se que Maersk/MSC é responsável por 55% da movimentação do Porto. Dessa forma, a primeira linha da Tabela A.3 mostra 55% da movimentação do Porto no ano em questão. A segunda linha reproduz a movimentação total da BTP ao longo do período. A terceira linha apresenta a estimativa do volume de TEUs de Maersk e MSC movimentados na BTP. Assim como na Tabela A.2, supôs-se que a BTP recebe 50,4% dos contêineres de seus controladores. A quarta coluna mostra os contêineres de outros armadores movimentados na BTP, que corresponde à diferença entre a movimentação total do terminal (linha 2) e a movimentação da BTP no terminal (linha 3). A quinta linha é o coeficiente de arrasto, definido como a razão da movimentação de outros armadores em relação à movimentação da Maersk/MSC, ou seja, é o resultado da divisão da linha 4 pela linha 3. Finalmente, a sexta linha da Tabela A.3 apresenta a média do coeficiente de arrasto no período analisado.

Dessa forma, o coeficiente de arrasto que serviu como base para os cálculos foi de 44%. Aplicando esse percentual sobre a movimentação de contêineres de Maersk/MSC estimada para a Santos Brasil e DPW, encontra-se, respectivamente, um volume de 506 mil e 26 mil TEUs arrastados. Por conservadorismo, foi adotada a hipótese de que o coeficiente de arrasto para os demais terminais é de 50% do coeficiente encontrado para a BTP. Sendo assim, os volumes arrastados da Santos Brasil e DPW estimados passam a ser de 250 mil e 13 mil TEUs, respectivamente. A Tabela A.4 sumariza os resultados.

Tabela A.4: Estimativa da movimentação base de contêineres por terminal, em TEUs, Cenário 2.

	BTP	Santos Brasil	DPW	Total
Movimento em 2021	1.909.770	1.942.150	555.528	4.443.624
Proporção navios Maersk/MSC	50,4%	47,1%	2,5%	100,0%
Contêineres Maersk/MSC	1.231.635	1.151.668	60.689	2.443.993
Contêineres outros armadores	678.135	790.482	494.839	1.999.631
Contêineres arrastados	678.135	250.742	13.213	
Movimentação Base 2021	3.386.083	539.739	481.625	4.407.448

Fonte: SPA. Dados trabalhados pelos autores.

A última linha da Tabela A.4 apresenta a estimativa da movimentação base para 2021. Para a BTP, a movimentação base corresponderá à soma da movimentação total de contêineres de Maersk/MSC (2,4 milhões) com os contêineres arrastados da própria BTP e dos demais terminais (=678 + 251 + 13 mil TEUs). Para a Santos Brasil e a DPW, a movimentação base será a diferença entre a estimativa de contêineres de outros armadores (linha 4) e a estimativa de contêineres arrastados (linha 5).