



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria de Acompanhamento Econômico

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias nº 03 COGTL/SEAE/MF

Em 18 de janeiro de 2011

Assunto: Audiência Pública nº 7/2010, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), sobre a proposta de norma para a elaboração de programa de arrendamento de áreas e instalações portuárias - PA pelas administrações portuárias.

1. Introdução

1. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq publicou o aviso de Audiência Pública nº 7/2010 com o objetivo de receber subsídios e informações adicionais para o aprimoramento do ato normativo aprovado pela Resolução nº 1.888-ANTAQ¹. Esta resolução aprova a proposta de norma para disciplinar a elaboração e apresentação de programa de arrendamento de áreas e instalações portuárias – PA.

2. A proposta de resolução visa disciplinar a elaboração de uma importante ferramenta para garantir a exploração das áreas e instalações portuárias de propriedade da União, cujo único instrumento hábil é o arrendamento². Para tanto, o Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008, estabelece que a Autoridade Portuária submeterá o PA à Antaq, e esta o incorporará ao Plano Geral de Outorgas³. Este decreto também garante que as instalações portuárias incluídas no PA serão arrendadas mediante processo licitatório⁴.

3. Nesse contexto, a participação da Seae⁵ objetiva precipuamente sugerir aprimoramentos na referida norma e se dá sob a égide da busca pela eficiência regulatória e da defesa e promoção

¹ Disponível no sítio eletrônico da Antaq desde 21 de dezembro de 2010 no seguinte endereço eletrônico em <http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Sistema/publicacao/0000003361.pdf>.

² Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993: “Art. 4º Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo:

I - de contrato de arrendamento, celebrado com a União no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, quando localizada dentro dos limites da área do porto organizado;

(...)”

³ Decreto nº 6.620/2008: Art. 25, §1º: A administração do porto submeterá o programa de arrendamento de instalações portuárias à ANTAQ, que o incorporará ao plano geral de outorgas, de acordo com o respectivo plano de desenvolvimento e zoneamento, com a indicação das cargas a serem movimentadas e das áreas destinadas aos operadores portuários que não dispõem de arrendamentos.

⁴ Decreto nº 6.620/2008: Art. 25, § 2º: As instalações portuárias incluídas no programa de arrendamento de instalações portuárias serão arrendadas mediante licitação, por iniciativa da administração do porto ou a requerimento do interessado.

⁵ Cumpre destacar que, ao proceder a análise da presente proposta de resolução, a Seae tem por certo que todos os dispositivos apresentados pela Antaq possuem cobertura legal.

da concorrência, consoante com suas atribuições legais, definidas no Decreto nº 7.386, de 08 de dezembro de 2010, dentre as quais:

- Propor, coordenar e executar as ações do Ministério da Fazenda, relativas à gestão das políticas de regulação de mercados, de concorrência e de defesa da ordem econômica;
- Acompanhar a implantação dos modelos de regulação e gestão desenvolvidos pelas agências reguladoras, pelos ministérios setoriais e pelos demais órgãos afins;
- Promover o funcionamento adequado do mercado e, para tanto:
 - acompanhar e analisar a evolução de variáveis de mercado relativas a setores e produtos ou a grupo de produtos; e
 - avaliar e manifestar-se acerca dos atos normativos e instrumentos legais que afetem as condições de concorrência e eficiência na prestação de serviços, produção e distribuição de bens.

2. Da análise

2.1. Do Problema Identificado, Objetivo e Instituições Impactadas

4. A Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, conhecida como “Lei dos Portos”, revogou o Decreto-lei nº 5, de 4 de abril de 1966, encerrando o monopólio estatal na operação portuária. Sendo o arrendamento a única forma legalmente permitida para a exploração de instalações portuárias públicas localizadas dentro do porto organizado, e sendo necessário que a Administração Portuária elabore o PA, a proposta de norma em comento surge para disciplinar tal documento. Com isso, é possível reduzir eventuais incertezas, o que contribui para a melhoria do ambiente de negócios.

5. Nesse sentido, os agentes potencialmente atingidos por esta proposta de norma são: as Autoridades Portuárias, que deverão elaborar o PA e enviá-lo à agência reguladora; a Antaq, que o analisará; e os possíveis interessados em participar das licitações para arrendamento, que saberão, por meio do PA, como a Autoridade Portuária pretende explorar as áreas do porto.

2.2. Possíveis Opções à Proposição

6. A Lei dos Portos estabelece o arrendamento como único instituto válido para a exploração de áreas e instalações portuárias de propriedade da União nos limites do porto organizado. Já o Decreto nº 6.620/2008, nos artigos 25 e 29, estabelece que a Autoridade Portuária elaborará e submeterá o PA à Antaq. Assim, não se vislumbram possíveis opções que não uma proposta de resolução da Antaq, como esta, para disciplinar a obrigação legal de elaboração e apresentação do PA à agência.

2.3. Dos Possíveis Impactos ao Bem-Estar Econômico

7. A análise dos impactos ao bem-estar econômico envolverá, inicialmente, a avaliação dos eventuais conseqüências da proposição sobre a concorrência. Posteriormente, outros impactos sobre a eficiência econômica serão investigados.

2.3.1. Impactos à Concorrência

8. Para avaliar as conseqüências prováveis da proposta de Resolução sobre a concorrência,

utiliza-se metodologia desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁶. A metodologia consiste de um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência. O impacto competitivo poderia ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; e iii) diminuição do incentivo à competição. As referidas questões e seus respectivos efeitos são descritos abaixo:

1º efeito - limitação no número ou variedade de fornecedores, provável no caso de a política proposta:

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

2º efeito - limitação da concorrência entre empresas, provável no caso de a política proposta:

- i) controlar ou influenciar substancialmente os preços de bens ou serviços;
- ii) limitar a liberdade dos fornecedores de publicarem ou comercializarem os seus bens ou serviços;
- iii) fixar normas de qualidade do produto que beneficiem apenas alguns fornecedores ou que excedam o que consumidores bem informados escolheriam;
- iv) aumentar significativamente o custo de produção de apenas alguns fornecedores (especialmente no caso de haver diferenciação no tratamento conferido a operadores históricos e a concorrentes novos).

3º efeito - diminuir o incentivo para as empresas competirem, provável no caso de a política proposta:

- i) estabelecer um regime de autorregulamentação ou de corregulamentação;
- ii) exigir ou estimular a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas;
- iii) isentar um determinado setor industrial ou grupo de fornecedores da aplicação da legislação geral da concorrência;
- iv) reduzir a mobilidade dos clientes entre diferentes fornecedores de bens ou serviços por meio do aumento dos custos explícitos ou implícitos da mudança de fornecedores.

9. Tendo em vista que a proposta de norma ora analisada disciplina a elaboração do PA por parte das Autoridades Portuárias, não promovendo nenhuma das circunstâncias enumeradas,

⁶ Referência: OCDE (2007). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 1.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/43/39680119.pdf>. Acessado em 21.07.2010.

considera-se improvável que o projeto ocasione algum dos três efeitos destacados sobre a concorrência

2.3.2 – De Outros Impactos ao Bem-Estar Econômico

10. A proposição em tela tem o mérito de estimular o planejamento da exploração de áreas portuárias por meio do PA, gerando, em tese, mais eficiência nos portos brasileiros.

11. Dentre as informações que devem estar presentes no PA, a proposta de norma lista o prazo do arrendamento. Na avaliação desta Secretaria, o prazo do arrendamento e da eventual prorrogação, esta última uma possibilidade legalmente permitida⁷, deve ser aquele estritamente necessário para a recuperação do investimento prudentemente realizado, incluindo sua justa remuneração.

12. Pelo lado do investimento, o prazo inicial e aquele relacionado à prorrogação do arrendamento devem estar vinculados ao cronograma de investimentos. A definição de tal prazo dissociada da realização de investimentos torna preferível a retomada das instalações arrendadas e a realização de nova licitação, vinculada a um novo programa de investimentos. Sob a ótica da promoção da concorrência, a própria realização do procedimento licitatório é um momento que propicia a competição pelo mercado, permitindo eventualmente a contratação com um agente econômico mais eficiente, contribuindo para a melhoria da qualidade dos serviços prestados ou a redução dos preços vigentes.

13. Tendo em vista o exposto no parágrafo anterior, o prazo contratual e sua eventual prorrogação devem ser estritamente suficientes para a amortização dos investimentos previstos no contrato e a remuneração do capital prudentemente investido. Desta forma, considera-se que a informação a respeito do prazo de arrendamento deve ser acompanhada das justificativas para fixação do referido prazo, bem como de eventual possibilidade de prorrogação do mesmo. A apresentação dessas informações permitirá à agência reguladora avaliar a aderência da escolha realizada pela administração portuária ao princípio do prazo de arrendamento estritamente necessário. Desse modo, sugere-se a inclusão dos incisos XII e XIII no art. 4º, nos seguintes termos:

Art. 4º. O desenvolvimento do Programa de Arrendamento - PA deverá conter, entre outras, as seguintes informações:

(...)

XII - condições para a eventual prorrogação;

XIII – justificativas para a fixação do prazo inicial dos arrendamentos firmados posteriormente à data de publicação desta resolução, bem como de eventuais prorrogações dos arrendamentos, atuais e futuros.

⁷ Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993:

“Art. 4º, § 4º São cláusulas essenciais no contrato a que se refere o inciso I do caput deste artigo, as relativas:

(...)

XI - ao início, término e, se for o caso, às condições de prorrogação do contrato, que poderá ser feita uma única vez, por prazo máximo igual ao originalmente contratado, desde que prevista no edital de licitação e que o prazo total, incluído o da prorrogação, não exceda a cinquenta anos;

(...)”

Decreto nº 6.620/2008:

“Art. 28 Os contratos de arrendamento de instalações portuárias serão de até vinte e cinco anos, podendo, mediante justificativa, ser prorrogados uma única vez, por prazo máximo igual ao período originalmente contratado.”

14. Assim, espera-se tornar mais claro e transparente a fixação dos prazos e os motivos que tornam uma eventual prorrogação mais adequada que uma nova licitação.

3. Conclusão

15. Tendo em vista todo o exposto, a Seae entende que a proposta de resolução ora analisada é meritória e reflete um esforço louvável da Antaq para estimular um melhor planejamento para a realização dos arrendamentos das instalações portuárias.

16. Com a finalidade de contribuir com o objetivo almejado pela Antaq, a Seae sugere a inclusão de um novo inciso no art. 4º- nos termos abaixo:

Art. 4º. O desenvolvimento do Programa de Arrendamento - PA deverá conter, entre outras, as seguintes informações:

(...)

XII - condições para a eventual prorrogação;

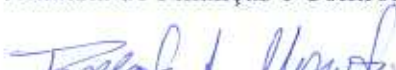
XIII - justificativas para a fixação do prazo inicial dos arrendamentos firmados posteriormente à data de publicação desta resolução, bem como de eventuais prorrogações dos arrendamentos, atuais e futuros.

À consideração superior.



JÔNATAS BEZERRA DE SOUZA

Analista de Finanças e Controle



RENATO ALVES MORATO

Assistente



DOROTHY HUGUENEY ROMERO

Assistente



CELSO BARBOSA DE ALMEIDA

Coordenador-Geral de Transportes e Logística

De acordo,



RUTELLY MARQUES DA SILVA

Secretário-Adjunto



ANTONIO HENRIQUE PINHEIRO SILVEIRA

Secretário de Acompanhamento Econômico