

COBRANÇA DO SERVIÇO PORTUÁRIO DE INSPEÇÃO NÃO INVASIVA

**PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO
REGULATÓRIA E CONCORRENCIAL - PARC**

SECRETARIA DE
REFORMAS ECONÔMICAS

MINISTÉRIO DA
FAZENDA

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

COBRANÇA DO SERVIÇO PORTUÁRIO DE INSPEÇÃO NÃO INVASIVA

Secretário de Reformas Econômicas

Marcos Barbosa Pinto

Coordenação

Gustavo Henrique Ferreira

Fernanda Garcia Machado

Ravvi Augusto de Abreu Coutinho Madruga

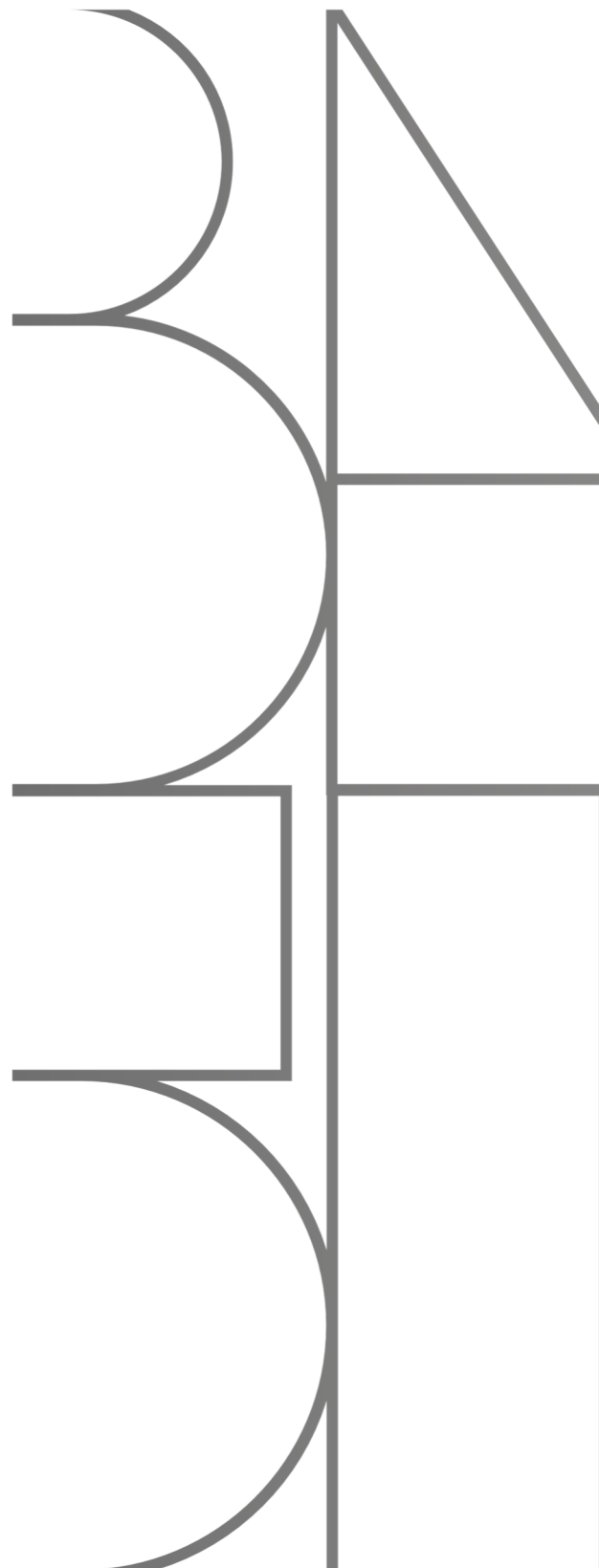
Mauro Rodrigues Sanjad

Redatores

Ayuni Larissa Mendes Sena

Frederico Felipe Medeiros

Mauro Rodrigues Sanjad



ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	4
1. RELATÓRIO	7
1.1 O PARC	7
1.2 Manifestação recebida na Chamada Pública SRE/MF nº 01/2025	9
1.3 Etapas do PARC	10
2. ANÁLISE.....	12
2.1 Do órgão regulador (ANTAQ) e das competências sobre a matéria em análise ...	12
2.2 Histórico de implantação do procedimento de inspeção não invasiva pela RFB.	14
2.2.1 Como ocorre o processo de seleção para escaneamento?.....	18
2.3 Regulamentação do serviço de inspeção não invasiva pela ANTAQ.....	19
2.3.1 Da Resolução ANTAQ nº 109/2023	23
2.4 Análise dos possíveis efeitos sobre a concorrência	25
2.4.1 Metodologia	26
2.4.2 Dos Custos incorridos para disponibilização do serviço	28
2.4.3 Efeitos sobre a estrutura dos mercados relevantes para os serviços de inspeção não invasiva	44
2.4.4 Barreiras à entrada nos mercados de terminais portuários e de armazenagem alfandegada.....	50
2.4.5. Das possíveis soluções para a aparente distorção concorrencial causada pela cobrança pelos serviços de INI	57
3. CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS	66
ANEXO I	69
ANEXO II	82
ANEXO III	90

AVISO

Este Relatório constitui a nota técnica da Secretaria de Reformas Econômicas, elaborada conforme a competência específica do art. 19, incisos VI e VIII, da Lei nº 12.529/2011¹ (Lei de Defesa da Concorrência), e regulamentada pela Instrução Normativa SRE/MF nº 12, de 2024. As conclusões aqui apresentadas são de caráter estritamente técnico e não autorizam ou sugerem o descumprimento de qualquer norma legal por parte de agentes públicos ou privados. Constituem sugestão de aprimoramento regulatório, para o qual a Secretaria se coloca à disposição, objetivando o diálogo institucional.

¹ Art. 19. Compete à Secretaria de Acompanhamento Econômico promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade cabendo-lhe, especialmente, o seguinte: [...]

VI - propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do País; [...]

VIII - encaminhar ao órgão competente representação para que este, a seu critério, adote as medidas legais cabíveis, sempre que for identificado ato normativo que tenha caráter anticompetitivo.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A Secretaria de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda (SRE/MF) apresenta suas conclusões, no âmbito do Procedimento de Avaliação Regulatória e Concorrencial (PARC), sobre a Resolução ANTAQ nº 109, de 17 de novembro de 2023, que regulamenta a cobrança do serviço portuário de inspeção não invasiva.

O serviço de inspeção não invasiva permite a verificação do conteúdo de contêineres por equipamento de escâner, sem a necessidade de abertura das portas, promovendo maior celeridade no desembaraço das cargas. Esse procedimento foi instituído pela Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010, revelando-se uma importante inovação para a cadeia de comércio exterior e viabilizando a convergência do Brasil às boas práticas de controle aduaneiro internacional.

Apesar de sua finalidade eminentemente aduaneira, o serviço foi regulamentado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), em razão de sua competência para regular a relação entre prestadores de serviços portuários e usuários.

A análise dos aspectos concorrenciais da cobrança da inspeção não invasiva mostrou-se relevante para aprofundamento no âmbito do PARC. Isso porque, dadas as condições estruturais do mercado de prestação de serviços portuários, a vantagem competitiva que o modelo de preços livres confere aos operadores portuários na cobrança desses serviços poderia impactar a concorrência no mercado de terminais portuários de carga containerizada, bem como no mercado a jusante de armazenagem alfandegada. A isso soma-se o histórico de práticas anticoncorrenciais analisadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) relacionadas a serviços portuários prestados na cadeia de comércio exterior.

O trabalho foi dividido em dois eixos, com o objetivo de analisar os possíveis efeitos da inspeção não invasiva na estrutura concorrencial dos mercados relevantes de: I) de serviços de terminais de carga containerizada (entre terminais portuários); e II) de armazenagem alfandegada de carga containerizada (entre terminais portuários e portos secos).

Com base nas informações e nos documentos acostados ao presente PARC, observou-se que o modelo regulatório aplicado ao serviço de inspeção não invasiva de cargas containerizadas, rubrica constante da estrutura de serviços prestados por operadores portuários e instalações portuárias da Resolução ANTAQ nº 109/2023, poderia acarretar desequilíbrios na estrutura dos mercados relevantes analisados.

Destacam-se pontos que se mostraram relevantes durante a análise da matéria:

- I) Há indícios significativos de que os valores praticados pelos terminais portuários estejam substancialmente desvinculados dos custos efetivos do serviço. Esses valores mostram-se bem superiores aos necessários para

rentabilizar os investimentos de capital e as despesas operacionais a um preço módico, conforme determina a Lei nº 12.815/2013;

II) Há indícios de vantagem competitiva artificial, oriunda não da eficiência portuária, mas sim de elevada receita gerada por um serviço de suporte à atividade aduaneira. Isso poderia provocar desequilíbrios significativos na estrutura do mercado de terminais portuários de carga containerizada (entre terminais portuários molhados), reforçando o poder de mercado de determinados agentes econômicos de forma artificial, e enfraquecendo a concorrência baseada no mérito pela prestação de serviço portuário propriamente dito;

III) A vantagem competitiva conferida aos operadores portuários, derivada do modelo regulatório de preços livres em um ambiente de alto volume de escaneamentos, também traz riscos ao mercado de armazenagem alfandegada, podendo viabilizar práticas anticoncorrenciais, especialmente subsídios cruzados, discriminação de adquirentes, e *price squeeze*. A longo prazo, essa disfuncionalidade concorrencial pode limitar o número e a variedade de empresas no mercado de armazenagem alfandegada;

IV) A liberdade de preços, em um serviço compulsório inserido dentro de uma estrutura do tipo *essential facility*, viabiliza a utilização da inspeção não invasiva como fonte de recursos extraordinários;

V) Apesar dos custos de implantação, não se verificou, até o momento, que a disponibilização obrigatória do serviço tenha resultado em barreiras significativas à entrada, capazes de limitar o número de competidores nos mercados de armazenagem alfandegada e de movimentação de carga containerizada;

VI) A estrutura de precificação desse serviço, que parece estar desalinhada de uma estrutura de preços módicos, eleva o Custo Brasil, reduz a competitividade dos produtos nacionais no mercado global, e encarece substancialmente a importação de produtos e insumos essenciais para o desenvolvimento da economia nacional; e

VII) O modelo regulatório adotado também pode resultar em disfuncionalidade para a gestão aduaneira, pois alterações na gestão de risco aduaneiro podem gerar volatilidade e impactos financeiros substanciais nos resultados econômicos dos terminais de carga containerizada.

Com base no diagnóstico acima, a SRE sugere alterações na Resolução ANTAQ nº 109/2023 para mitigar os efeitos anticoncorrenciais identificados e, por outro lado, atender à Lei nº 12.815/2013, no tocante à diretriz de modicidade de tarifas e preços praticados no setor.

Inicialmente, recomenda-se que a Agência Reguladora dê continuidade ao processo nº 50300.016365/2020-00, o qual, entre outros objetivos, incluía proposta de norma visando: a) apuração de denúncias de abusividade apresentadas por usuários e

partes interessadas, e b) fiscalização da prática de infração à ordem econômica e à livre competição, com vistas a apurar os fatos e identificar os infratores.

Adicionalmente, recomenda-se à ANTAQ realizar uma análise de impacto regulatório específica para a rubrica de inspeção não invasiva, bem como avaliar a possibilidade de transição para um modelo regulatório baseado em *price cap*, tendo em vista os riscos concorrenciais, onerosidades e disfuncionalidades identificadas no trabalho. Por fim, propõe-se também avaliar a possibilidade de inserir a inspeção não invasiva no *box rate*, dado que a maioria dos terminais brasileiros já realizam o escaneamento de 100% de suas cargas, conforme apontado pela Receita Federal do Brasil, sob a luz do disposto na Lei nº 12.815/2013, no que diz respeito à modicidade tarifária.

1. RELATÓRIO

1.1 O PARC

1. Em dezembro de 2024, a Secretaria de Reformas Econômicas - SRE do Ministério da Fazenda instituiu o **Procedimento de Avaliação Regulatória e Concorrencial - PARC**, instrumento colaborativo que oportuniza à sociedade reportar normas e práticas regulatórias que possam prejudicar a concorrência, nos termos do art. 14 da IN SRE/MF nº 12/2024.
2. A iniciativa insere-se no esforço institucional de aprimoramento do processo regulatório nacional, alinhando-se às melhores práticas internacionais em matéria de análise de impacto concorrencial, como aquelas recomendadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, contribuindo para o aumento da transparência na promoção da concorrência e para a construção de um ambiente regulatório mais transparente, previsível e pró-competitivo.
3. Nesse procedimento, são examinadas normas vigentes que possam, ainda que de forma não intencional, restringir a rivalidade entre agentes econômicos, elevar barreiras à entrada, induzir práticas anticompetitivas ou limitar a liberdade de escolha dos consumidores. Quando identificadas potenciais distorções concorrenciais, avalia-se sua justificativa à luz do interesse público e dos objetivos específicos almejados pela norma em vigor, e, quando pertinente, recomendam-se alternativas regulatórias que compatibilizem os objetivos de política pública com a promoção de mercados mais abertos e eficientes.
4. A SRE adota, como referência metodológica, o *checklist* da OCDE para a avaliação de normas com possível impacto anticoncorrencial. Conforme o art. 3º da IN SRE/MF nº 12/2024, considera-se prejudicial à concorrência a regulamentação que produza os seguintes efeitos, dentre outros:

I	II	III	IV
Limitação do número ou da variedade de empresas em um mercado	Limitação da capacidade das empresas de competirem entre si	Diminuição do incentivo das empresas para competirem	Limitação das opções de escolha e da informação disponível ao consumidor
1. Conceder direitos exclusivos a um número limitado de fornecedores de bens ou serviços	1. Limitar a capacidade dos vendedores definirem preços de bens ou serviços;	1. Estabelecer um regime de autorregulação ou correção;	1. Limitar a capacidade dos consumidores de escolherem a empresa fornecedora do bem ou serviço
2. Estabelecer regimes de licenças, permissões ou autorizações como requisitos de funcionamento;	2. Limitar a liberdade dos fornecedores de realizarem publicidade dos seus bens ou serviços;	2. Exigir ou encorajar a publicação de dados sobre níveis de produção, preços, vendas ou custos das empresas; ou	2. Reduzir a mobilidade dos clientes entre empresas de bens ou serviços por meio de aumento dos custos da substituição do fornecedor atual por um concorrente; ou
3. Limitar a capacidade de certas empresas para ofertarem bens ou serviços;	3. Fixar padrões de qualidade que excluam alguns fornecedores; ou	3. Isentar um determinado setor ou grupo de empresas da aplicação da legislação geral da concorrência.	3. Alterar substancialmente a informação necessária para que os consumidores possam adquirir bens e serviços de forma eficaz.
4. Aumentar significativamente os custos de entrada ou saída do mercado; ou	4. Aumentar significativamente o custo de produção para apenas alguns fornecedores, especialmente quando der tratamento diferenciado às empresas já estabelecidas em relação a novos entrantes.		
5. Criar uma barreira geográfica que impeça as empresas de fornecer bens, serviços, trabalho ou capital.			

5. O PARC estrutura-se em ciclos, cuja divulgação ocorre por meio de Chamada Pública veiculada na Plataforma Participa + Brasil, com o propósito de informar amplamente à sociedade sobre a abertura do ciclo e convidar agentes públicos e privados a indicar normas com potenciais efeitos nocivos à concorrência.

6. No primeiro ciclo do PARC, foram recebidas 80 contribuições da sociedade. Isso resultou na seleção de seis temas para uma análise mais aprofundada², que se inserem nos setores financeiro, de saúde, energia e transporte.

7. O presente parecer analisa os aspectos concorrenciais relacionados à cobrança do serviço de inspeção não invasiva de cargas containerizadas.

1.2 Manifestação recebida na Chamada Pública SRE/MF nº 01/2025

8. O expediente que deu ensejo ao presente PARC teve sua gênese em petição da entidade representativa dos Usuários dos Portos da Bahia (USUPORT-BA), formalmente apontada para a [Resolução ANTAQ nº 109, de 17 de novembro de 2023](#), e a [Resolução ANTAQ nº 112, de 13 de março de 2024](#). Ambas as normativas foram editadas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), cuja competência para tal emana do inciso IV do artigo 27 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

9. O presente PARC restringe-se à Resolução ANTAQ nº 109/2023, que dispõe sobre a estrutura de serviços prestados por operadores portuários e instalações portuárias que movimentam ou armazenam cargas containerizadas e sobre a definição de diretrizes acerca dos serviços inerentes, acessórios ou complementares. Embora mencionada na petição inicial, a Resolução ANTAQ nº 112/2024 não faz parte do escopo desta análise, pois, após detida análise de seu conteúdo, constatou-se que não se mostrou relevante para o presente PARC, por não se relacionar diretamente com o serviço de inspeção não invasiva de cargas.

10. A contribuição da peticionante versa sobre a recorrente criação de rubricas que não se vinculam intrinsecamente a uma efetiva prestação de serviço em benefício dos usuários de serviços portuários, destacando-se a inspeção não invasiva de carga containerizada. Segundo a demandante, o referido serviço de inspeção não invasiva corresponde a uma atividade acessória ao exercício do poder de polícia da Receita Federal do Brasil (RFB), órgão competente para legislar sobre matéria aduaneira.

11. Conforme definição da Resolução ANTAQ nº 109/2023, a inspeção não invasiva refere-se à verificação do conteúdo do contêiner por equipamento de escâner, sem que seja necessário abrir suas portas e adentrar o contêiner para a execução do serviço. O procedimento tem por finalidade garantir a integridade e a segurança das cargas relacionadas ao comércio exterior, auxiliando a autoridade aduaneira a coibir crimes de contrabando, descaminho, tráfico de drogas, armas e animais, dentre outros.

12. A peticionante argumenta que a inclusão da inspeção não invasiva na estrutura de serviços prestados por operadores portuários tem o potencial de impactar substancialmente os custos do comércio exterior. E, ainda, considera que a chancela

² Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos/secretaria-de-reformas-economicas/parc/documentos/nota-tecnica-analise-contribuicoes.pdf/view>.

dada à inspeção não invasiva estaria em descompasso com o artigo 70, § 2º, da Instrução Normativa SRF nº 680, de 2 de outubro de 2006.

13. A Usuport/BA alega que a proliferação de novas rubricas, com a ciência da ANTAQ, não se restringe tão somente ao processo de escaneamento obrigatório determinado pela RFB. Segundo a Associação, a problemática estende-se a outros procedimentos relacionados ao comércio exterior, os quais, em tese, objetivam agilizar, trazer eficiência e melhorar a economicidade dos serviços relacionados ao desembaraço de cargas nos portos brasileiros, como o Despacho Sobre Águas (DSA).

14. Argumenta a Usuport/BA que tais cobranças contribuem para um desempenho aquém do desejável do Brasil no panorama internacional, mormente em face da elevação injustificada dos custos inerentes aos serviços de movimentação de carga no âmbito dos portos organizados e terminais de uso privado, e que o PARC representa uma oportunidade singular para a reavaliação de eventuais disfunções no arcabouço regulatório vigente.

15. Em síntese, a contribuição se relaciona com o fenômeno da criação recorrente e injustificada de rubricas para serviços prestados pelos operadores portuários, que tem possibilidade de afetar a concorrência no segmento de serviços portuários e onerar a cadeia logística de importadores e exportadores.

16. Nesse contexto, e ciente da relevância de tais precedentes, que afetavam principalmente o mercado de armazenagem alfandegada de cargas relacionadas ao comércio exterior, a SRE considerou oportuna a presente contribuição relacionada à Resolução ANTAQ nº 109/2023, mais especificamente ao serviço de inspeção não invasiva, com vistas a verificar se tal rubrica traria possíveis efeitos negativos à concorrência, nos termos do art. 3º da IN SRE/MF nº 12/2024.

1.3 Etapas do PARC

17. Inicialmente, esta Secretaria realizou contato com a ANTAQ, agência reguladora responsável pelo normativo em questão, com o intuito de obter esclarecimentos adicionais sobre a matéria.

18. Ato contínuo, foram agendadas reuniões com entidades representativas dos usuários dos serviços portuários³, com a entidade representativa dos terminais de carga

³ Associação dos Usuários dos Portos da Bahia (USUPORT-BA), Confederação Nacional das Indústrias (CNI), Associação Brasileira da Indústria do Arroz (Abiarroz), Instituto Nacional da Reciclagem (INESFA), Conselho dos Exportadores de Café do Brasil (CECAFÉ), Associação de Exportadores de Açúcar e Alcool (AEXA), Associação Nacional dos exportadores de algodão (ANEA), Associação Brasileira da Indústria Química (ABIQUIM), Sindicato da Indústria do Tabaco (SINDITABACO), Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos (ABIHPEC), Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS), Centro das Indústrias de Curtumes do Brasil (CICB), Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres (ABRATEC), Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (ABTRA), Associação Brasileira de Portos Secos e CLIAS (ABREPA).

containerizada (ABRATEC)⁴, com a peticionante que encaminhou a contribuição ao PARC (USUPPORT-BA), e com as entidades que representam o segmento de recintos alfandegados, tanto da zona secundária quanto da primária (ABTRA e ABREPA).

19. Por fim, considerou-se oportuna a realização de reunião com a Receita Federal do Brasil para obtenção de maiores esclarecimentos sobre a matéria.

20. Em paralelo, foi realizada extensa revisão da jurisprudência do CADE quanto ao mercado de serviços portuários de movimentação e armazenagem de carga containerizada. O foco primário dessa revisão foi verificar se o serviço de inspeção não invasiva teria capacidade de trazer riscos concorrenciais, à semelhança de outros serviços investigados e julgados pelo conselho relacionados ao mercado relevante de armazenagem alfandegada, resultando em prejuízos à capacidade competitiva de terminais secos, à variedade ou ao número de agentes no mercado.

21. A fim de subsidiar a análise e verificar os potenciais efeitos concorrenciais decorrentes do procedimento de inspeção não invasiva, solicitou-se dados junto à agência reguladora.

22. Adicionalmente, foi realizada pesquisa com os atores envolvidos na questão, por meio de questionários estruturados enviados por *e-mail* (formulários) para a obtenção de contribuições de todos os envolvidos e dos possíveis afetados pelo referido serviço (Anexos I a III).

23. Em relação aos prestadores do serviço de inspeção não invasiva, os terminais de carga containerizada, dirigiu-se e-mail à Associação Brasileira de Terminais de Contêineres (ABRATEC) solicitando sua colaboração para entrega dos formulários destinados aos terminais de carga containerizada. A entidade se comprometeu a interpor seus associados e os demais integrantes não associados à entidade para fins de suporte à análise do tema.

24. Com relação aos portos secos, foi endereçado *e-mail* à ABREPA solicitando informações sobre a percepção dos seus associados a respeito do procedimento de inspeção não invasiva.

25. Para a Receita Federal, foram solicitados dados sobre volume de escaneamento por instalação portuária, dados de gerenciamento de riscos dos terminais, normas correlatas e histórico de implantação do sistema de inspeção não invasiva.

26. Terminada a coleta de dados e informações, procedeu-se à elaboração do estudo técnico.

⁴ Inicialmente, informa-se que a ABRATEC apresentou petição em que solicitava a exclusão das Resoluções nº 109/2023 e nº 112/2024 do âmbito do PARC.

2. ANÁLISE

2.1 Do órgão regulador (ANTAQ) e das competências sobre a matéria em análise

27. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), autarquia em regime especial, criada pela Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001, tem por finalidade a regulação, supervisão e fiscalização das atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária. No que tange ao escopo do presente trabalho:

Art. 23. Constituem a esfera de atuação da ANTAQ:

I – a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;

II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas;

III - as instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013; (grifo nosso)

(...)

28. Na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 (Lei dos Portos), foram determinadas quatro modalidades de instalações portuárias passíveis de autorização e sob esfera de atuação do órgão regulador:

Art. 8º Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público, as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, compreendendo as seguintes modalidades:

I - terminal de uso privado;

II - estação de transbordo de carga;

III - instalação portuária pública de pequeno porte;

IV - instalação portuária de turismo;

29. Para bem executar suas finalidades previstas em Lei, também foram determinadas diversas competências ao órgão regulador:

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

(...)

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

(...)

IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores;

(...)

XIV - **estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários, nos termos da Lei;**

(...)

XXII - **fiscalizar a execução dos contratos de adesão das autorizações de instalação portuária de que trata o art. 8º da Lei nº 12.815/2013;**

(...)

XXVI - **fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei nº 12.815/2013; (grifo nosso)**

30. A Lei nº 12.815/2013 se mostrou um marco regulatório importante para o setor portuário brasileiro. As mudanças trazidas pela Lei se fizeram necessárias para que o país pudesse ampliar e modernizar sua infraestrutura portuária, estimular a expansão de investimentos privados no setor e diminuir os custos de movimentação de cargas⁵. As diretrizes para o setor portuário encontram-se descritas em seu art. 3º:

Art. 3º **A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:**

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos;

V - estímulo à concorrência, por meio do incentivo à participação do setor privado e da garantia de amplo acesso aos portos organizados, às instalações e às atividades portuárias; e

VI - liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico. (grifo nosso)

31. Pelo exposto, ainda que o serviço tenha sido determinado por norma aduaneira, a regulação das relações entre os agentes econômicos que demandam ou ofertam o serviço de inspeção não invasiva compete ao órgão regulador do setor aquaviário.

⁵ BRASIL. Presidência da República. Exposição de motivos da Medida Provisória (MP) nº 595/2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Exm/EMI-12-A-SEP-PR-MF-MT-AGU-Mpv-595-12.doc

2.2 Histórico de implantação do procedimento de inspeção não invasiva pela RFB

32. O procedimento de inspeção não invasiva se relaciona às diretrizes da Organização Mundial das Aduanas (OMA ou WCO, sigla em inglês para *World Customs Organization*) para facilitação e segurança da cadeia de comércio internacional. A entidade possui 186 alfândegas associadas que são responsáveis por processar 98% do comércio mundial, dentre elas a Receita Federal do Brasil (RFB)⁶. A entidade internacional tem por missão o aumento da eficiência e da eficácia das administrações aduaneiras pelo mundo. Segundo o site oficial da entidade:

A Organização Mundial das Aduanas oferece liderança em assuntos aduaneiros, desenvolvendo normas internacionais e promovendo a capacitação para criar um ambiente que facilite o comércio legítimo, assegure a arrecadação justa de receitas e proteja a sociedade.

33. O *SAFE Framework of Standards* foi uma resposta estratégica da comunidade aduaneira internacional às ameaças à segurança da cadeia de suprimentos, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2001. Adotado pelo Conselho da OMA em junho de 2005, este instrumento não vinculativo foi concebido para atuar como um impedimento ao terrorismo internacional, salvaguardar a arrecadação de receitas e promover a facilitação do comércio em escala global⁷.

34. A inspeção não invasiva foi implementada pela Receita Federal do Brasil com vistas à convergência aos padrões internacionais estabelecidos pelo WCO *SAFE Framework of Standards e Customs in the 21st Century*.

35. Conforme aponta a RFB, o *SAFE Framework*, no qual se insere o procedimento de inspeção não invasiva, tem por objetivos:

- a) Estabelecer normas que garantam a segurança da cadeia logística e que facilitem o comércio em escala mundial;
- b) Permitir uma gestão integrada da cadeia logística em todas as suas fases;
- c) Ampliar o papel, as funções e as capacidades das alfândegas de modo que possam fazer frente aos desafios e aproveitar as oportunidades do século XXI;
- d) Reforçar a cooperação entre as administrações aduaneiras a fim de melhorar o gerenciamento de risco;

36. Portanto, a implantação do serviço de inspeção não invasiva se dá em um contexto de convergência às boas práticas internacionais, revelando que o serviço prestado pelos operadores portuários em suporte à autoridade aduaneira se mostra como de fundamental importância para a segurança da cadeia logística global. Além disso, como relatado em reuniões com os usuários dos serviços portuários, a prestação

⁶ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Discover the WCO. Brussels: WCO. Disponível em: <https://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/discover-the-wco.aspx>. Acesso em: 7 out. 2025.

⁷ Perguntas e respostas sobre o Programa OEA. Receita Federal do Brasil. Brasília, DF. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/biblioteca-do-oea/outros-materiais-oea/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 11 set. 2025.

de tal serviço se afigura como selo de qualidade da carga brasileira perante a comunidade internacional.

37. O fundamento legal para a obrigatoriedade da inspeção não invasiva em território nacional foi estabelecido pela Lei nº 12.350/2010, que nasce da conversão da Medida Provisória nº 497, de 27 de julho de 2010.

38. À época da implantação, o procedimento se fazia mandatório por questões relacionadas ao comércio exterior com os Estados Unidos e à convergência aos padrões internacionais estabelecidos pelo *WCO SAFE Framework*. Nos termos da exposição de motivos da Medida Provisória nº 497/2010:

22. A medida proposta sobre as normas de alfandegamento, dos arts. 12 ao 17, atende, ainda, matérias constantes dos **seguintes compromissos internacionais** assumidos pelo Brasil:

a) as normas do *International Ship and Port Facility Security Code* - ISPS-Code;

b) as **exigências da Organização Mundial de Aduanas constantes dos documentos intitulados *WCO SAFE Framework of Standards e Customs in the 21st Century***, os quais têm como pressupostos quatro elementos fundamentais (transmissão antecipada de informações por via eletrônica; gerenciamento de riscos - critérios de determinação de análise de risco e seleção fiscal; e inspeção de contêineres e cargas utilizando equipamentos de inspeção não-invasiva; dos quais decorrem as diversas recomendações);

23. **Esses padrões internacionais - ISPS-Code, *WCO SAFE Framework of Standards e Customs in the 21st Century* - acima mencionados têm como objetivo a harmonização das medidas de celeridade necessárias ao bom desempenho e fluxo contínuo de mercadorias no comércio exterior, com padrões de segurança que garantam um controle aduaneiro eficaz da cadeia logística internacional de suprimentos.**

24. Para elaboração deste Projeto de Medida Provisória também foi considerado o disposto na Lei de Segurança Portuária dos Estados Unidos da América - ***HOUSE RESOLUTION 1***, segundo a qual, **a partir de 1º de julho de 2012, estará proibido o ingresso em território norte-americano de contêiner embarcado em porto estrangeiro que não tenha sido examinado por equipamento de inspeção não-invasiva de imagem.** (grifo nosso).

39. Posteriormente, a Portaria RFB nº 3.518, de 30 de setembro de 2011, definiu os parâmetros técnicos para o procedimento. A obrigatoriedade dos recintos alfandegados (secos e molhados) de disponibilizar os equipamentos **sem ônus à Receita Federal** se deu por força do art. 14 da referida portaria⁸. Em 2022, a Portaria RFB nº 143, de 11 de fevereiro de 2022, revogou a Portaria nº 3.518, de 2011. Embora tenha introduzido alterações, esta nova norma manteve, entre outros requisitos, o volume mínimo para exigência de escâner:

Art. 14. A administradora do local ou recinto deve disponibilizar equipamentos de inspeção não invasiva (escâneres), compatíveis com as

⁸ Portaria RFB nº 3518, de 30 de setembro de 2011, <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/36460/visao/original>

características e acondicionamento das cargas, das mercadorias e dos bens movimentados, para inspeção de:

I - veículos rodoviários e unidades de carga;

II - paletes aeronáuticos;

III - paletes de armazenagem;

IV - remessas expressas ou postais;

V - bagagem de mão de viajantes; e

VI - bagagem despachada de viajantes.

§ 1º As imagens geradas e gravadas nas inspeções devem ser transmitidas, em tempo real, ao local determinado pela unidade da RFB de jurisdição do local ou recinto, sem prejuízo da possibilidade de acesso e download pela autoridade aduaneira.

§ 1º O conjunto de arquivos resultantes do processo de inspeção não invasiva deve ser transmitido, em tempo real, ao local determinado pela unidade da RFB de jurisdição do local ou recinto.

§ 2º A instalação dos escâneres referidos no caput deverá contemplar a transmissão e integração ao sistema informatizado indicado no art. 17, de modo que os registros dos resultados obtidos nas inspeções sejam automáticos.

§ 3º Para fins do disposto no § 1º, quanto ao escaneamento de bens de viajantes, as imagens geradas e gravadas devem ser transmitidas para a central de monitoramento ou estações de trabalho no próprio recinto, conforme as especificações do projeto a que se refere o inciso IX do caput do art. 27, aprovado pela Equipe de Alfandegamento.

§ 4º A quantidade de escâneres para inspeção não invasiva de bens de viajantes deverá estar em conformidade com os seguintes parâmetros:

I - 1 (um) equipamento cujas dimensões mínimas sejam de 1 (um) metro por 1 (um) metro de "boca", para cada 400 (quatrocentos) viajantes/hora no desembarque internacional, sendo o mínimo de 2 (dois) equipamentos por terminal, no caso de aeroportos;

II - 1 (um) equipamento cujas dimensões mínimas sejam de 1 (um) metro por 1 (um) metro de "boca", para cada 1.500 (mil e quinhentos) viajantes/dia no desembarque internacional, sendo o mínimo de 2 (dois), no caso de terminais marítimos ou fluviais de turismo; e

III - 1 (um) equipamento para cada esteira de restituição de bagagem, acoplado à esteira, no lado externo (lado ar) do terminal aeroportuário internacional, com dimensões adequadas aos volumes e com características compatíveis com a velocidade da esteira.

§ 5º Devem ser disponibilizados, nas áreas de desembarque internacional dos terminais de viajantes internacionais, portais detectores de metal na proporção de 1 (um) equipamento para cada escâner no interior do terminal.

§ 6º Os escâneres de propriedade da RFB em operação nos terminais de viajantes serão considerados para fins de cumprimento do disposto nos incisos I e II do § 4º, enquanto sua utilização encontrar-se autorizada pela unidade da RFB de jurisdição do local ou recinto.

§ 7º O quantitativo de escâneres disponibilizados deverá permitir a verificação da totalidade das unidades de cargas movimentadas no local ou recinto, observadas suas capacidades nominais.

§ 8º Fica o local ou recinto, exceto porto organizado, instalação portuária ou aeroporto e instalação aeroportuária, dispensado da disponibilização de escâneres, quando sua movimentação diária média (MDM), no período de um ano, for inferior a 100 (cem) unidades de carga por dia, calculada conforme a seguinte fórmula:

$MDM = (T + C + V) / (30 \times M)$ na qual:

T = quantidade de contêineres, em *Twenty-foot Equivalent Unit* (TEU), movimentados no ano;

C = quantidade de caminhões baú ou contendo carga solta ou a granel, movimentados no ano;

V = quantidade de vagões contendo carga solta ou a granel, movimentados no ano; e

M = meses de operação do local ou recinto no ano.

§ 9º Para fins de confirmação pela RFB do cálculo previsto no § 8º, devem ser consideradas as declarações aduaneiras registradas no ano calendário anterior ou, nos casos de nova solicitação de alfandegamento, a declaração da interessada relativa à expectativa de movimentação de cargas no local ou recinto.

§ 10. Poderá ser dispensada, mediante manifestação favorável da Equipe de Alfandegamento nos termos do art. 29, a disponibilização de escâner para inspeção de unidade de carga e veículo, quando o local ou recinto, situado em porto organizado ou em instalação portuária, possuir MDM inferior a 30 (trinta) unidades de carga por dia, calculada conforme a fórmula estabelecida no § 8º.

§ 11. A dispensa prevista no § 10 poderá ser condicionada à exigência de que o recinto alfandegado adote o compartilhamento de equipamentos para escaneamento previsto no art. 24, para a verificação das unidades de carga selecionadas pela fiscalização.

§ 12. A Equipe de Alfandegamento analisará, nos termos do art. 29, o pedido de dispensa de disponibilização de escâneres nos casos em que o local ou recinto alfandegado, situado em porto organizado ou em instalação portuária de uso público ou de uso privativo, operar exclusivamente com:

I - transporte que utilize equipamento *roll on - roll off*;

II - carga que permita a inspeção visual direta; ou

III - carga a granel.

§ 13. Poderá ser dispensada, mediante análise de gestão de riscos e conforme ato normativo da Coana, a submissão a mais de uma inspeção não invasiva dos contêineres movimentados em trânsito aduaneiro, caso em que o número desses contêineres dispensados deverá ser deduzido da quantidade a que se refere o § 8º. (grifo nosso)

40. Destaca-se que a disponibilização do serviço nos recintos alfandegados portuários é de caráter obrigatório, independente do volume de cargas do terminal. A

dispensa definida no § 8º compreende apenas os recintos da zona secundária que, em regra, possuem menor fluxo de cargas alfandegadas.

41. Nesse sentido, a Associação Brasileira de Portos Secos e Clias (ABREPA), em reunião realizada com esta Secretaria, informou que a maioria dos recintos alfandegados secos da zona secundária não dispõem dos equipamentos de escaneamento por não atingirem o volume mínimo de movimentação determinado pela norma da RFB no §8º do art. 14 da Portaria 143, de 2022, conforme cálculo acima citado. Portanto, a norma afeta principalmente as instalações portuárias e os recintos alfandegados secos.

42. Dentro do espectro da inspeção não invasiva, cabe à Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil o papel de definir as diretrizes e requisitos técnicos para o adequado controle e gestão do processo.

43. Em 2022, para otimizar o uso dos equipamentos e regulamentar a Portaria RFB nº 143, de 18 de fevereiro de 2022⁹, a RFB definiu as novas especificações técnicas e condições para procedimento de escaneamento de cargas, por intermédio da Portaria Coana nº 76, de 13 de maio de 2022. No mesmo ano, a RFB impôs prazo até junho de 2024 para substituição de equipamentos não conformes com o Ato Declaratório Executivo Coana nº 19, de 6 de outubro de 2014 (requisitos técnicos), e adequação dos recintos alfandegados às novas especificações de alfandegamento, nos termos da Portaria Coana nº 100, de 07 de novembro de 2022¹⁰.

44. Verifica-se que, de fato, há recorrentes custos financeiros por parte dos recintos alfandegados para atendimento do processo de inspeção não invasiva de cargas. Por conta disso, a cobrança pelo serviço demonstra racionalidade econômica clara, sob pena de afetar o equilíbrio econômico-financeiro dos executores do serviço de suporte à aduana.

2.2.1 Como ocorre o processo de seleção para escaneamento?

45. Os critérios de seleção e definição de percentual de escaneamento são determinados pela Receita Federal com base na gestão de riscos aduaneiros. Os detalhes da gestão de risco aduaneiro são protegidos por sigilo fiscal e inteligência aduaneira, conforme apontou a Coana, e, portanto, não seria possível disponibilizar em caráter detalhado como se dá o procedimento.

46. Não obstante, destaca a Coordenação de Controle de Intervenientes no Comércio Exterior (COINT) que, no critério de seleção, são considerados diversos fatores, tais como: tipo e classificação da carga, operadores envolvidos, histórico de conformidade, logística utilizada, origens e destinos etc. Cada região aduaneira possui características específicas, fazendo com que cada alfândega local estipule um volume de

⁹ BRASIL. Receita Federal. Portaria RFB nº 143, de 18 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/123006#2324739>. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁰ BRASIL. Receita Federal. Coordenação-Geral de Administração Aduaneira. Portaria Coana nº 100, de 07 de novembro de 2022. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/127032>. Acesso em: 11 set. 2025.

escaneamento necessário para atender seus critérios de riscos percebidos. Tal regramento é efetuado pelas portarias aduaneiras locais.

47. Ressalta a autoridade aduaneira que:

(...) vale dizer que a grande maioria das unidades aduaneiras já realiza 100% de escaneamento de contêineres há pelo menos 5 a 10 anos. **Isso tem impacto direto na significativa redução das inspeções físicas no Brasil**, em comparação com décadas anteriores e até com outros países. (grifo nosso)

48. Por fim, destaca a COINT:

É importante também lembrar que o uso de inspeção não invasiva não apenas fortalece a segurança da cadeia logística, mas também reduz custos operacionais (desova, movimentação, tempo de parada), contribuindo com maior celeridade e eficiência. Tanto é assim que a própria normativa aduaneira prevê expressamente que "a fiscalização aduaneira deverá priorizar a inspeção não invasiva sobre a verificação física, inclusive na conferência no canal vermelho de parametrização.

2.3 Regulamentação do serviço de inspeção não invasiva pela ANTAQ

49. Para contextualizar a forma como foi endereçada a questão da inspeção não invasiva pelo órgão regulador, entende-se necessário traçar breve histórico dos conflitos relacionados ao serviço envolvendo usuários do serviço e operadores portuários que foram levados à ciência da autoridade reguladora. Os conflitos entre os agentes remontam desde 2016.

50. Conforme se verifica no processo extraordinário de fiscalização nº 50300.005412/2016-03¹¹, em 27/04/2016, por intermédio do Ofício nº 004/2016, o Centro do Comércio de Café de Vitória, entidade de classe representativa do setor de Café, provoca a Alfândega do Porto de Vitória com vistas à suspensão da cobrança por inspeção não invasiva.

51. Em voto proferido em 20/10/2017, o Diretor Relator da ANTAQ suspende o processo fiscalizatório 50300.005412/2016-03 até que fosse tomada decisão sobre a matéria no âmbito do processo nº 50300.007611/2016-48. Em seu voto pela suspensão do processo, **o relator destaca a imperiosidade de se verificar a modicidade das tarifas** no setor:

A inspeção não invasiva, para atender os padrões mundiais da OMA, deverá brevemente ser exigida de todas as cargas de forma indistinta e se mostra

¹¹ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo ANTAQ nº 50300.005412/2016-03. Disponível em: https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?yPDszXhdoNcWQHJaQIHJmJlqCNXRK_Sh2SMdn1U-tzNmCKcPu0GJibKaDmZRU_M2-WaverdHIVBCRFkbJcdWdM_K3WDS7iqKPNbJVL_7s5_uRP37cH7fDDBK_7E15ujW. Acesso em: 11 set. 2025.

fundamental para que as empresas brasileiras continuem crescendo e ganhando competitividade.

O que se observa, então, é a real insuficiência regulatória da Resolução nº 2.389/2012, demandando sua revisão, para que se enxergue no estabelecimento de parâmetros regulatórios para a prestação dos serviços essa demanda, que se circunscreve na utilização de uma nova ferramenta tecnológica.

Destaco que a modicidade de tarifa deve ser incansavelmente buscada por esta Agência, pois a previsibilidade e segurança esperada com o uso da inspeção não invasiva não pode esvair os ganhos ao comércio internacional brasileiro em benefício daqueles que devem ser meio nessa cadeia de suprimentos internacional. Não se pode admitir que o Brasil perca competitividade de seus produtos, a exemplo da exportação de arroz, em decorrência dos custos elevados na atividade meio que é a portuária.

Pelas razões acima expostas, VOTO pela suspensão do processo sancionador até que a decisão regulatória seja tomada no âmbito do processo nº 50300.007611/2016-48. (grifo nosso)

52. O processo de Denúncia nº 50300.007611/2016-48 citado no Voto, aberto em 18/07/2016, diz respeito à denúncia protocolada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), na qual se questiona a cobrança pelo serviço de inspeção não invasiva (escaneamento) de contêineres por parte dos arrendatários e concessionários dos serviços portuários em face de importadores e exportadores brasileiros.

53. Em 25/04/2018, após extenso embate entre representantes de terminais de cargas containerizadas e representantes de exportadores e importadores, e por sugestão¹² do Diretor-Relator do processo de Denúncia, o Diretor-Geral resolve¹³:

Art. 2º Determinar à Superintendência de Regulação - SRG, desta Agência, que adote as providências necessárias à realização de consulta e audiência públicas, nos termos do voto condutor (SEI nº 0479555), visando a regular instrução acerca da matéria de mérito do aludido tema. (grifo nosso)

54. Em 25/06/2018, foi publicado no Diário Oficial da União - DOU o Aviso de Audiência Pública nº 08/2018¹⁴, com objetivo de obter contribuições, subsídios e

¹² BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo Antaq nº 50300.006465/2018-03, SEI nº 0479555. Disponível em:

https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 11 set. 2025.

¹³ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo Antaq nº 50300.007611/2016-48, SEI nº 0485013. Disponível em:

https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 11 set. 2025.

¹⁴ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo Antaq nº 50300.007611/2016-48, SEI nº 0532631. Disponível em:

https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 11 set. 2025.

sugestões acerca da forma de regulação da prestação do serviço de escaneamento de contêineres nos terminais portuários brasileiros.

55. Em 20/10/2019, o processo de denúncia tem seu desfecho nos seguintes termos, optando o órgão regulador por reconhecer a legalidade e conformidade da cobrança pelo serviço:

Resolução nº 7.321-ANTAQ

A DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ, no uso da competência que lhe é conferida pelo art. 19 do Regimento Interno, considerando o que consta do Processo nº 50300.007611/2016-48 e tendo em vista o deliberado em sua 467ª Reunião Ordinária, realizada em 17 de outubro de 2019,

Resolve:

Art. 1º Conhecer da denúncia formulada pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI, inscrita no CNPJ sob o nº 33.665.126/0001-34, em desfavor das instalações portuárias, públicas e privadas, que operam na movimentação ou armazenagem de contêineres, por suposta cobrança indevida pela inspeção não invasiva de contêineres, para, no mérito, indeferir os pedidos por ela deduzidos.

Art. 2º **Reconhecer a legalidade e conformidade regulatória da cobrança estratificada da rubrica "Inspeção Não Invasiva de Contêineres" por parte das instalações portuárias que operam em regime de arrendamento (nos portos organizados) ou em regime autorizativo (Terminais de Uso Privado - TUPs).**

Art. 3º Determinar à Superintendência de Regulação - SRG, desta Agência, **que promova análise em relação à aderência regulatória da cobrança ora deliberada** em relação aos termos da Resolução Normativa nº 34-ANTAQ, recentemente editada, **com vistas a avaliar a necessidade e conveniência de inserir o presente assunto no bojo das providências subsequentes à aprovação da referida norma, dentro dos limites regulatórios lá estabelecidos.** (grifo nosso)

56. Importa destacar os fundamentos para tal posicionamento do órgão regulador. Antes da Resolução nº 7.321-ANTAQ, o Diretor Relator do processo de denúncia profere voto, seguido pelos demais Diretores, nos seguintes termos:

Diante de tudo o que foi colocado e ponderado, em face aos princípios da liberdade econômica, da livre iniciativa, **da razoabilidade, da vedação ao enriquecimento ilícito e das boas práticas regulatórias** combinadas com o interesse público contido nas políticas públicas, **entendo que a alternativa regulatória que melhor compõe a questão é a de Manter a cobrança da INI como está (individualizada) e regular possíveis abusividades.**

Nesse sentido, importa consagrar nessa deliberação que há efetiva e existente prestação de serviços associados à INI nos terminais portuários e **existe flagrante necessidade de remuneração pelos respectivos serviços, desde que dentro de um quadro de razoabilidade e proporcionalidade de**

mercado saudável e competitivo, sendo necessária a forte e incisiva regulação *ex post*, com vistas a monitorar e coibir cobranças não justificáveis e em abuso de eventual posição dominante constatada.

Posto isso, **VOTO** por:

a) Conhecer da denúncia apresentada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, para, no mérito, indeferir os pedidos por ela deduzidos, pelo conjunto de motivos acima já expostos;

b) reconhecer a legalidade e conformidade regulatória da cobrança de Inspeção Não Invasiva de Contêineres pelos terminais portuários; e

c) que os autos sejam remetidos à SRG para que promova análise em relação à aderência regulatória da cobrança ora deliberada, em relação aos termos da RN 34 recém aprovada, com vistas a vislumbrar a necessidade e conveniência de inserir o assunto no bojo da referida norma e nos limites regulatórios nela estabelecidos. (grifo nosso)

57. Portanto, verifica-se que um dos fundamentos para permitir a cobrança repousa nos princípios da liberdade econômica, da livre iniciativa, da razoabilidade, da vedação ao enriquecimento ilícito e das boas práticas regulatórias, mas sendo necessária a regulação *ex post*, com vistas a monitorar e coibir cobranças não justificáveis e em abuso de eventual posição dominante constatada.

58. Em 27/02/2020, com vistas a atender ao art. 3º da Resolução ANTAQ nº 7.321/2019, a ANTAQ emite o Parecer Técnico nº 127/2019/GRP/SRG¹⁵, estabelecendo plano de trabalho para análise em relação à aderência regulatória da cobrança de inspeção não invasiva.

59. Em 09/09/2020, é gerado o processo ANTAQ nº 50300.016365/2020-00 para as tratativas de estudo sobre a aderência da inspeção não invasiva aos termos da legislação em voga.

60. Em 23/10/2023, elabora-se o Relatório de AIR nº 06/2023¹⁶ com ***“objetivo averiguar a necessidade de regulação de preços relativa ao serviço de Inspeção Não Invasiva (INI) de contêineres (escaneamento), bem como os custos regulatórios associados às possíveis alternativas de intervenção”***. **Culmina o relatório com o entendimento de que o melhor caminho para a solução regulatória da questão seria:**

(...) estabelecer metodologia e critérios em uma Instrução Normativa, cujo objetivo é identificar possíveis abusividades em cobranças de serviços portuários, podendo ser aplicada não só para a INI de contêineres, mas

¹⁵ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo ANTAQ nº 50300.007611/2016-48, Disponível em https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5SyJXsggL3nAuwhxZ0VK-Fmv60qaN4v9cgYWsfZmD1C4N8mmawcHwjJnwqjLQIDKf4058sLi2IW3Vc_bNVWcfjTL

¹⁶ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo ANTAQ nº 50300.016365/2020-00. Disponível em: https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5QoMQHXC0zvgi0KCwbvzTu9G6RD3XmOoYRntlvCzCLxx2U3Cbb4E5jL4ewmWOpuU2NEXErMG6Y_9_-b-P8J4UqrE

para todo e qualquer serviço portuário prestado por instalações portuárias. (grifo nosso)

61. No entanto, o Relatório de AIR não apresentou análise de impacto específica da cobrança de inspeção não invasiva sobre terminais portuários, recintos alfandegados retroportuários ou usuários dos serviços portuários. O Relatório limitou-se a analisar eventuais disfuncionalidades do serviço sob a ótica da abusividade, abordagem que, posteriormente, ampliou-se para a proposição de uma norma contendo metodologia de abusividade aplicável a qualquer serviço oferecido pelos terminais portuários.

62. Esta Secretaria entende que uma análise aprofundada e específica sobre os efeitos da INI no mercado de terminais de cargas containerizadas e de armazenagem alfandegada seria fundamental para avaliar os riscos potenciais à concorrência derivados da plena liberdade dada à precificação do serviço de inspeção não invasiva.

63. Em 07/10/2024, a proposta normativa sobre o controle de abusividades foi submetida à apreciação pública, por meio da Audiência Pública nº 15/2024-ANTAQ. Contudo, até o momento de encerramento desta análise, o referido processo normativo ainda não fora concluído.

2.3.1 Da Resolução ANTAQ nº 109/2023

64. A Resolução ANTAQ nº 109, de 17 de novembro de 2023, tem por fundamento a iniciativa do órgão regulador de estabelecer a padronização das rubricas concernentes aos serviços básicos ofertados pelos terminais de contêineres, bem como de delinear diretrizes normativas relativas aos serviços de natureza inerente, acessória ou complementar, com vistas à promoção da transparência, da previsibilidade e da equidade nas relações comerciais do setor portuário. Conforme aponta a exposição de motivos¹⁷:

“Passados 27 (vinte e sete) anos desde a primeira onda de desestatização, o setor portuário nacional possui atualmente em operação um total de 34 (trinta e quatro) terminais portuários de movimentação e armazenagem de contêineres, molhados e secos, incluindo os arrendados e os de uso privado. **Cada um deles cobra serviços e fornecimentos a sua maneira, tornando hercúlea a tarefa de compará-los, seja em conteúdo seja em preços. Tal situação prejudica uma análise concorrencial mais apurada, ou mesmo embaraça a Agência em avaliar qual seria o nível de preços eficiente e que reflita um mercado competitivo, com preços módicos.** A situação inclusive foi abordada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 923/2019-TCU-Plenário, no item 9.3.4.

A dificuldade na avaliação das possíveis abusividades impacta diretamente nos negócios dos exportadores e importadores brasileiros.”
(grifo nosso)

¹⁷ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo Antaq nº 50300.014335/2019-17, SEI nº 0837267. Disponível em:

https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0

65. Em 07/07/2022, foi publicado no Diário Oficial da União o Aviso de Audiência Pública nº 08/2022, com vistas a obter contribuições, subsídios e sugestões para o aprimoramento da proposta normativa¹⁸.

66. Em 26/08/2022, a SRE manifestou entendimento de que a norma poderia se revelar em mecanismo importante para a diminuição da assimetria de informações, contribuindo, dessa forma, para aumentar a capacidade de escolha dos usuários dos serviços, e, com isso, permitir escolhas de menor custo. Cumpre salientar que a contribuição não adentrou no mérito das disposições normativas, restringindo-se à avaliação dos benefícios líquidos delas decorrentes. Esta Secretaria ressaltou, ainda, que esse posicionamento se fundamentava nas informações disponíveis à época.

67. Em 17/11/2023, o Diretor-Geral aprova a Resolução ANTAQ nº 109/2023, sendo publicada no Diário Oficial da União em 21/11/2023¹⁹. Para o presente estudo, entendem-se relevantes os seguintes trechos do normativo:

DAS DEFINIÇÕES:

Art. 3º Para os fins desta Resolução, consideram-se:

(...)

XVIII - **inspeção não invasiva (INI)**: verificação do conteúdo do contêiner por equipamento de escâner, sem que seja necessária a abertura das suas portas;

DA ESTRUTURA DE PREÇOS NORMALIZADA

Art. 5º As estruturas de preços normalizadas serão reunidas na forma de grupos de serviços básicos, e poderão ser ajustadas pelos operadores portuários e instalações portuárias nos termos do Anexo II.

§ 1º **É livre a inclusão de rubricas não correlacionadas à atividade portuária e que não possam ser enquadradas nos grupos de serviços básicos definidos pela ANTAQ.**

§ 2º As rubricas de serviços diversos, correlacionadas à atividade portuária e que não possam ser enquadradas nos grupos de serviços básicos definidos pela ANTAQ, deverão constar em grupo próprio, denominado "Diversos".

Da ferramenta de Simulação Eletrônica de Preços das Operações Portuárias (SEOP)

Art. 6º Os operadores portuários e as instalações portuárias deverão desenvolver, manter e divulgar ferramenta eletrônica de simulação de preços máximos dos serviços disponibilizados.

DA LIBERDADE DE PREÇOS NAS OPERAÇÕES PORTUÁRIAS

Art. 11. **São livres os preços e as políticas comerciais nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico.** (grifo nosso)

¹⁸ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo Antaq nº 50300.014335/2019-17, SEI nº 1661598. Disponível em:

https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0

¹⁹ ¹⁹ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo Antaq nº 50300.014335/2019-17, SEI nº 092106. Disponível em:

https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0

68. Conforme apontado pela Usuport-BA, de fato, a Resolução ANTAQ nº 109/2023 garante elevada autonomia às instalações portuárias para criação de rubricas na estrutura de serviços dos terminais. Não obstante, importa destacar que a norma também traz a garantia de repressão a qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico, conforme previsto em seu art. 11.

69. No ano de 2025, tal normativo foi reconduzido à apreciação desta Secretaria, a fim de que se proceda à avaliação, no âmbito do PARC, de eventuais disfunções atinentes à livre criação de rubricas dentro da estrutura de serviços dos operadores e instalações portuárias de carga containerizada, com destaque para o serviço de inspeção não invasiva de cargas containerizadas.

70. Após exame da norma e do arcabouço regulatório afeto à matéria, verificou-se a necessidade de aprofundar a análise da rubrica inspeção não invasiva, especialmente no que tange aos potenciais efeitos anticoncorrenciais. Essa medida se mostra relevante à luz do histórico de conflitos entre operadores de portos secos e molhados e do risco de que eventual abusividade venha a comprometer a livre concorrência e a equidade no mercado, mormente considerando o expressivo volume de cargas de comércio exterior abrangido pela INI.

71. Essa nova apreciação do normativo pela SRE foi reforçada pela ausência de uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) específica para a rubrica da inspeção não invasiva, que pudesse avaliar seu impacto sobre o comércio exterior e sobre a estrutura do mercado, e pela inexistência, até o momento, de um normativo específico que mitigue os riscos de práticas abusivas.

72. É mister salientar, em caráter preambular, que a problemática da cobrança por determinados procedimentos atinentes ao manuseio ou trânsito de cargas dentro das instalações portuárias já foi objeto de reiterada análise por parte dos órgãos competentes na esfera da defesa da concorrência. Tal histórico abrange, notadamente, debates e deliberações acerca de temas como o *Terminal Handling Charge* (THC), a Segregação e Entrega de Contêineres (SSE), o Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS Code), taxas de fiel depositário (a denominada "guarda transitória"), dentre outros.

2.4 Análise dos possíveis efeitos sobre a concorrência

73. O foco do presente estudo centra-se em dois eixos: I) verificar possíveis efeitos da regulação atual do serviço de inspeção não invasiva na estrutura concorrencial do mercado de serviços de terminais portuários de carga containerizada e, II) analisar os possíveis efeitos da regulação atual do serviço de inspeção não invasiva sobre o mercado de armazenagem alfandegada de carga containerizada.

74. Nesse sentido, o conceito de mercado relevante ocupa papel central no direito concorrencial. No contexto da avaliação de atos normativos, a análise do mercado relevante serve para estabelecer parâmetros mais claros e delimitar o escopo da avaliação, contextualizando os impactos concorrenciais de uma norma específica.

75. Assim, pela ótica do produto, importa destacar a existência de dois mercados relevantes onde os terminais molhados operam (CADE, 2024)²⁰:

- **Mercado de terminais de carga containerizada:** nesse mercado, os terminais portuários competem entre si para fornecer melhores serviços e preços aos armadores, que, em geral, são empresas de grande porte e com grande poder de negociação. Mesmo considerando a estrutura oligopolista desse mercado e a existência de barreiras à entrada, há uma forte competição entre os terminais para atrair as principais companhias de navegação, que detêm alto poder de mercado;
- **Mercado de armazenagem alfandegada de carga containerizada:** aqui a disputa é pela obtenção de contratos com os importadores e envolve tanto os operadores portuários quanto os terminais de armazenagem localizados na área do retroporto (portos secos). Esse mercado é competitivo e os principais fatores de competição são os preços e a qualidade dos serviços, que inclui, por exemplo, a agilidade na desova de contêineres e a capacidade de distribuição para diferentes destinos.

76. Importante ressaltar que os mercados relevantes de movimentação e armazenagem estão intimamente relacionados, pois o mercado de movimentação gera a demanda por sua armazenagem, seja na área do terminal molhado, seja em recintos alfandegados concorrentes (portos secos).

77. Em relação ao mercado de serviços de terminais portuários de carga containerizada, entendeu-se imperioso analisar se a referida rubrica, cobrada a preços livres, poderia gerar algum efeito adverso à estrutura de mercado que pudesse afetar a concorrência a médio e longo prazos.

78. Em relação ao mercado relevante de armazenagem alfandegada, onde temos como concorrentes os recintos alfandegados secos (portos secos) e terminais portuários (portos molhados – TUPs e arrendatários), em um primeiro momento, entendeu-se oportuno verificar a capacidade e racionalidade de eventual prática anticoncorrencial discriminatória derivada da cobrança de inspeção não invasiva. Em seguida, foi avaliado se o investimento CAPEX e OPEX para oferecer esse serviço atua como uma barreira à entrada no mercado.

2.4.1 Metodologia

79. Como suporte à análise de mérito, foi adotada uma abordagem metodológica de prospecção e coleta de dados estruturada em cinco eixos complementares: a interlocução direta com os agentes públicos e privados envolvidos na matéria; análise dos posicionamentos jurisprudenciais do CADE relacionados à relação entre operadores portuários e recintos alfandegados secos; revisão bibliográfica de textos acadêmicos e publicações especializadas; envio de questionários para elucidar os aspectos centrais

²⁰ CADE. Cadernos do Cade - Mercados de Serviços Portuários. 2024. Págs. 120 a 121. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Cadernos%20do%20Cade%20-%20Portos%20-%20DEE-2024.pdf>.

da dinâmica do serviço prestado e, por fim, coleta de dados junto ao órgão regulador e à RFB.

80. Em relação aos agentes envolvidos na matéria, visando à compreensão das distintas perspectivas sobre o assunto, foram realizadas reuniões com:

- **Agência Nacional de Transportes Aquaviários**, com objetivo de elucidar como foi regulamentado o instituto da inspeção não invasiva e obter dados e esclarecimentos relacionados;
- **Receita Federal do Brasil**, com objetivo de verificar como foi normatizado o procedimento de inspeção não invasiva e levantar regras e informações atinentes ao procedimento;
- **Representantes do setor privado de prestadores de serviços portuários de carga containerizada**, a fim de levantar informações sobre os aspectos operacionais da inspeção não invasiva, o impacto sobre os custos do serviço e as perspectivas do setor sobre o procedimento;
- **Representantes dos recintos alfandegados secos**, de modo a obter a perspectiva do segmento sobre a matéria e verificar se, na visão dos portos secos, a inspeção não invasiva traria a possibilidade, ou se estaria ocorrendo, alguma prática anticoncorrencial; e
- **Representantes dos usuários dos serviços portuários**, com a finalidade de identificar as perspectivas dos usuários, verificar o impacto da inspeção não invasiva e coletar sua visão sobre possíveis práticas anticoncorrenciais relacionadas.

81. No que tange à análise da jurisprudência, foi efetuada uma extensa análise dos julgados e posicionamentos do CADE²¹ por condutas anticompetitivas praticadas por agentes atuantes nos mercados de serviços de terminais portuários e de armazenagem alfandegada de cargas, incluindo os dois segmentos concorrentes neste mercado: os portos secos e molhados. Em relação à revisão bibliográfica, procedeu-se à análise de documentos técnicos da ANTAQ e publicações especializadas relacionados à seara da concorrência.

82. Em suporte aos eixos de pesquisa, e com vistas a fundamentar as análises, foram encaminhados questionários (“Google Forms”) para os principais afetados pela regulamentação da matéria. Foram coletadas informações dos seguintes agentes: terminais portuários de carga containerizada (5 contribuições), recintos alfandegados secos (6 contribuições) e usuários dos serviços portuários (24 contribuições, sendo 13 de exportadores, e 11 de usuários que atuavam na exportação e importação). Os modelos de questionários se encontram encartados nos Anexos I a III deste documento.

83. Por fim, para endereçar a análise do impacto da inspeção não invasiva na estrutura do mercado relevante de serviços de terminais portuários de carga

²¹ CADE. Cadernos do Cade - Mercados de Serviços Portuários. 2024. Págs. 104 a 106. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Cadernos%20do%20Cade%20-%20Portos%20-%20DEE-2024.pdf>.

containerizada, foram coletados dados de origem/destino do comércio exterior de carga containerizada no Sistema de Desempenho Portuário da ANTAQ (SDP/ANTAQ²²), utilizados dados de valores médios de cobranças por inspeção não invasiva encaminhados pela ANTAQ e analisadas as informações sobre escaneamentos encaminhados a esta Secretaria pela RFB.

84. Passa-se à análise.

2.4.2 Dos Custos incorridos para disponibilização do serviço

85. A avaliação dos custos e das receitas associadas à cobrança do serviço de inspeção não invasiva pelos terminais portuários constitui etapa fundamental para a compreensão dos seus impactos econômicos e regulatórios. Tal análise permite identificar não apenas a sustentabilidade financeira da atividade e a adequação dos valores praticados, mas também avaliar de forma mais ampla os possíveis efeitos concorrenciais decorrentes dessa cobrança no setor portuário, tanto no mercado de movimentação de contêineres quanto de armazenagem alfandegada.

86. Considerando que os terminais operam em um ambiente de competição por cargas e armadores, a estrutura de preços adotada para serviços complementares – como a inspeção não invasiva – pode influenciar significativamente a dinâmica concorrencial, afetando a atratividade dos terminais, a alocação de custos entre agentes e, em última instância, a eficiência e a competitividade do sistema portuário como um todo. Assim, a análise dos custos constitui instrumento essencial para subsidiar decisões regulatórias equilibradas e alinhadas ao interesse público. Nesse contexto, importa dizer que o serviço de inspeção não invasiva implica em custos para os recintos alfandegados molhados e secos.

87. Para definição do número de escâneres requeridos para o alfandegamento, observou-se o disposto na Portaria RFB nº 143/2022. Tal Portaria determina que o número de escâneres guarda proporção não com o volume efetivo de contêineres escaneados, mas com a exigência da Receita Federal do Brasil quanto à cobertura total do escaneamento. O terminal deve disponibilizar equipamentos suficientes para a possibilidade de escaneamento de até 100% das cargas relacionadas ao comércio exterior. Nos termos da Portaria RFB nº 143/2022:

Art. 14. A administradora do local ou recinto deve disponibilizar equipamentos de inspeção não invasiva (escâneres), compatíveis com as características e acondicionamento das cargas, das mercadorias e dos bens movimentados, para inspeção de:

- I - veículos rodoviários e unidades de carga;
- II - paletes aeronáuticos;
- III - paletes de armazenagem;
- IV - remessas expressas ou postais;
- V - bagagem de mão de viajantes; e

²²

SDP/ANTAQ, estatístico
<https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/Relatorio.html#pt>.

aquaviário.

Disponível

em:

VI - bagagem despachada de viajantes.

(...)

§ 7º **O quantitativo de escâneres disponibilizados deverá permitir a verificação da totalidade das unidades de cargas movimentadas no local ou recinto, observadas suas capacidades nominais.** (grifo nosso)

88. Tais equipamentos são custeados integralmente pelo próprio terminal portuário. Em resposta ao questionamento da SRE/MF realizado aos terminais, sobre quanto o terminal deveria desembolsar para implantar um sistema de escâner (questão 17 do questionário dos terminais portuários), as quatro respostas obtidas informaram que o custo gira em torno de R\$ 12 a R\$ 14 milhões. Soma-se a isso os demais custos envolvidos com a manutenção e operação para disponibilização do serviço ao longo dos dez anos de vida útil do equipamento. Segundo um dos respondentes, o valor aproximado de custo operacional monta a R\$ 1,44 milhões ao ano²³.

89. Diante do exposto, é inegável que os recintos alfandegados em geral, ao prestarem o relevante serviço de inspeção não invasiva, incorrem em custos substanciais, cujo ônus lhes foi repassado integralmente por força do art. 21 da Portaria RFB nº 143/2022:

Art. 21. **A administradora do local ou recinto deve disponibilizar**, durante todo o período do alfandegamento, **sem ônus para a RFB** ou os demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal anuentes do comércio exterior, **instalações, áreas, equipamentos, softwares, serviços de manutenção e operação, com fornecimento de mão de obra especializada, dos equipamentos de inspeção não invasiva**, do tipo escâneres, inclusive dos equipamentos disponibilizados pela RFB em terminais de viajantes, bem como a transmissão e o armazenamento de dados, previstos nos arts. 8º a 19, quando aplicável.

Parágrafo único. A operação dos equipamentos de inspeção não invasiva previstos no art. 14 será realizada por mão de obra especializada, disponibilizada pela administradora do local ou recinto, sob a supervisão de servidores da RFB. (grifo nosso)

2.4.2.1 Da relação entre o valor cobrado e volume movimentado

90. A ANTAQ forneceu os valores médios cobrados pelos principais terminais que operam carga containerizada do país. Esses terminais representam 95% da movimentação total desse perfil de carga.

²³ Um segundo terminal, porto seco, informou que seus custos operacionais para sua unidade de escaneamento giravam em torno de R\$ 1,08 milhões/ano.

Tabela 1 – Preços médios de inspeção não invasiva

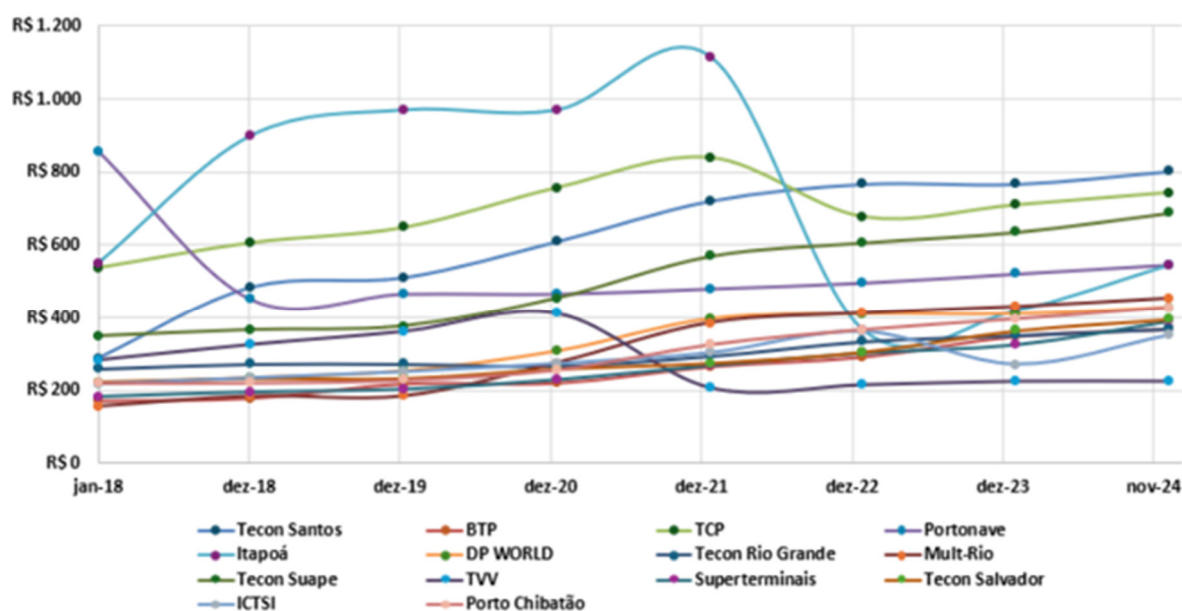
Nome do Terminal	01/01/2018	01/01/2019	01/01/2020	01/01/2021	01/01/2022	01/01/2023	01/01/2024	01/01/2025
Santos Brasil	R\$ 286,35	R\$ 483,31	R\$ 509,60	R\$ 608,92	R\$ 720,23	R\$ 766,47	R\$ 766,47	R\$ 801,65
BTP	R\$ 171,57	R\$ 178,44	R\$ 218,24	R\$ 220,42	R\$ 265,84	R\$ 292,28	R\$ 349,52	R\$ 369,40
TCP	R\$ 537,69	R\$ 606,12	R\$ 647,86	R\$ 756,95	R\$ 838,93	R\$ 677,14	R\$ 709,78	R\$ 743,54
Portonave	R\$ 857,00	R\$ 452,00	R\$ 467,00	R\$ 467,00	R\$ 481,00	R\$ 497,00	R\$ 521,67	R\$ 546,33
Itapoã	R\$ 550,00	R\$ 900,00	R\$ 970,00	R\$ 970,00	R\$ 1.115,50	R\$ 365,00	R\$ 420,00	R\$ 546,00
DP WORLD	R\$ 218,68	R\$ 235,33	R\$ 253,76	R\$ 308,16	R\$ 396,35	R\$ 410,31	R\$ 410,31	R\$ 427,70
Tecon Rio Grande	R\$ 260,00	R\$ 273,00	R\$ 273,00	R\$ 267,75	R\$ 294,50	R\$ 334,50	R\$ 351,25	R\$ 369,00
Mult-Rio	R\$ 155,08	R\$ 183,43	R\$ 183,43	R\$ 275,00	R\$ 384,57	R\$ 412,15	R\$ 429,75	R\$ 453,18
Tecon Suape	R\$ 348,14	R\$ 365,41	R\$ 375,83	R\$ 454,47	R\$ 568,82	R\$ 605,62	R\$ 634,81	R\$ 687,71
TVV	R\$ 283,55	R\$ 326,03	R\$ 362,03	R\$ 411,62	R\$ 207,25	R\$ 215,52	R\$ 225,22	R\$ 225,22
Superterminais	R\$ 182,83	R\$ 195,67	R\$ 203,17	R\$ 229,67	R\$ 269,00	R\$ 303,00	R\$ 326,00	R\$ 391,13
Tecon Salvador	R\$ 222,15	R\$ 231,61	R\$ 231,61	R\$ 257,92	R\$ 273,65	R\$ 304,57	R\$ 363,57	R\$ 395,09
ICTSI	R\$ 216,42	R\$ 232,75	R\$ 249,73	R\$ 272,18	R\$ 301,63	R\$ 360,29	R\$ 270,34	R\$ 350,73
Porto Chibatão	R\$ 221,12	R\$ 221,12	R\$ 229,08	R\$ 256,57	R\$ 325,00	R\$ 365,95	R\$ 395,23	R\$ 426,84
Média no ano:	R\$ 322,18	R\$ 348,87	R\$ 369,60	R\$ 411,19	R\$ 460,16	R\$ 422,13	R\$ 440,99	R\$ 480,97

*Itapoã e TCP realizavam a cobrança por posicionamento de contêiner entre 2018 e 2022, depois essa categoria foi desmembrada em outras, sendo o posicionamento cobrando separadamente.
 ** Em vermelho constam as tabelas não atualizadas no período, portanto os preços se mantiveram constantes.
 Fonte: Antaq

Fonte: ANTAQ/Elaboração ANTAQ

91. Consta-se que todos os terminais cobram pelo serviço de inspeção não invasiva com grande variabilidade de preços entre as tabelas. Observa-se que os valores praticados para a prestação do serviço de inspeção não invasiva, conforme dados disponíveis para o exercício de 2025, oscilam entre R\$ 225,00 e R\$ 800,00.

Gráfico 1 – Evolução do preço médio pela cobrança de inspeção não invasiva



Fonte: ANTAQ/Elaboração ANTAQ

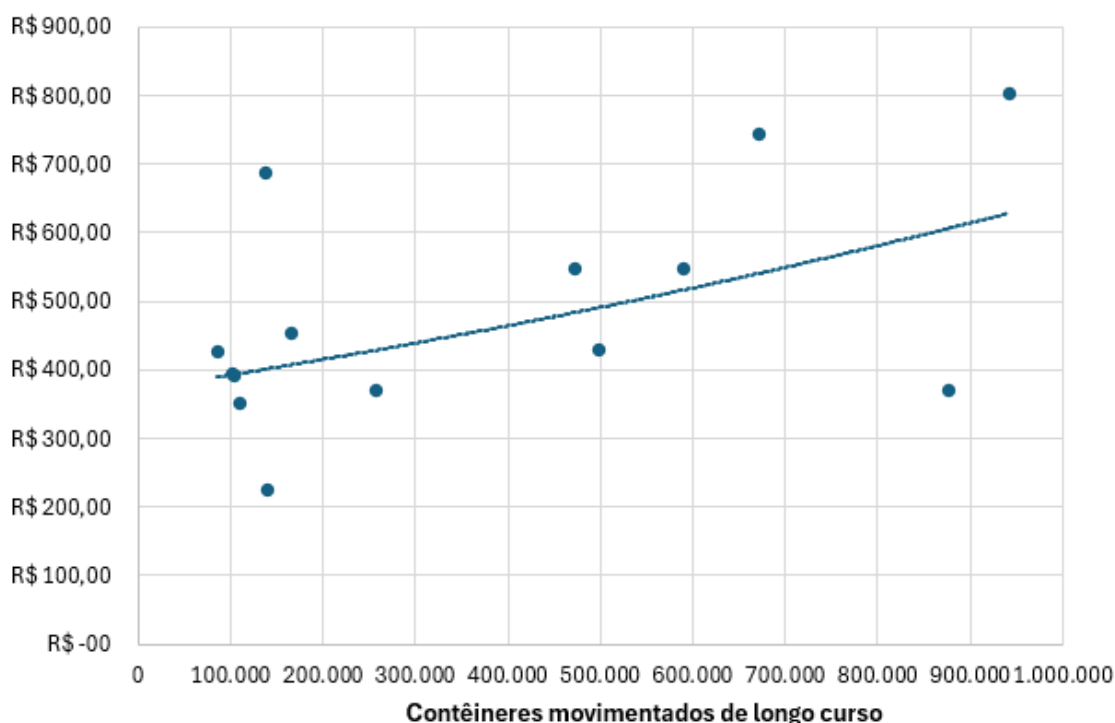
92. Preliminarmente, ao se admitir a premissa de que os valores praticados pelo serviço deveriam guardar correlação com o montante necessário à cobertura dos custos operacionais e à recuperação do investimento realizado — de modo a preservar o equilíbrio econômico-financeiro do terminal —, seria natural a existência de assimetria nos valores cobrados, em função das distintas escalas de movimentação de carga containerizada de cada unidade portuária.

93. Nessa linha, terminais de menor porte, diante do alto volume de investimentos requeridos ser mais representativo em sua estrutura de custos fixos em comparação com terminais maiores, tenderiam a estabelecer tarifas mais elevadas em comparação aos terminais de grande capacidade.

94. Destarte, um menor volume de operações implicaria, em tese, a necessidade de uma tarifa superior pelo serviço de inspeção não invasiva, com vistas ao retorno do capital investido e à cobertura dos custos operacionais. De modo semelhante, terminais maiores tenderiam a cobrar menos pelo serviço, dado que o CAPEX e OPEX teriam maior base de diluição para retorno do investimento incorrido. Em síntese, a curva de precificação do sistema deveria ter inclinação negativa, de modo que maior volume de movimentação permitiria maior diluição do custo total do sistema.

95. Entretanto, no que concerne à relação entre os valores cobrados e a escala dos terminais, considerando exclusivamente os dados de navegação de longo curso do SPD/ANTAQ, a esperada inclinação negativa da curva não se verifica²⁴. Ao se constatar uma correlação positiva entre as tarifas e o volume movimentado em unidades de carga containerizada na navegação de longo curso, emerge um indício de que a estrutura de precificação para o referido serviço transcende a mera finalidade de prover os custos incorridos em CAPEX e OPEX, principalmente por parte dos maiores terminais quanto ao volume movimentado, indicando possível descolamento dos preços de inspeção não invasiva de uma estrutura de preços em bases módicas.

Gráfico 2 – Carga movimentada de longo curso x preços de inspeção não invasiva cobrados (em unidades)



Fonte: ANTAQ/Elaboração Própria

²⁴ Dados em unidades movimentadas, e não em TEUs. Não se trata do volume de escaneamentos, mas o volume escaneado pelos terminais guardam relação direta com o volume total movimentado de cargas.

96. Além disso, em entendimento consolidado pelos órgãos da concorrência, os terminais portuários gozam de substancial poder de mercado sobre o ativo infungível²⁵, o contêiner. Tal fato, conjugado à vigência de um regime de quase total liberdade de preços para um serviço de natureza compulsória, resulta em acentuada assimetria na capacidade de negociação entre as partes (usuários, terminais portuários e portos secos), em desfavor dos usuários.

97. Outro ponto relevante observado é o indicativo de tratamento tarifário diferenciado para armadores verticalizados, uma questão de particular relevância para a dinâmica concorrencial nos mercados de terminais de carga containerizada. A partir das respostas aos questionários dos terminais portuários quanto à cobrança pelo escaneamento de contêineres vazios, o ônus financeiro por tal serviço recai, em princípio, sobre o armador. Contudo, constata-se acentuada heterogeneidade nas práticas: dois operadores declararam isenção da cobrança, um reportou tarifa que oscila entre R\$ 300,00 e R\$ 400,00, outro indicou valor que não excede R\$ 100,00, e um se absteve de responder (item 22 do questionário dos terminais portuários).

98. Adicionalmente, ao se inquirir sobre a existência de tratamento tarifário diferenciado quanto aos contêineres vazios para armadores verticalizados, isto é, que integram o mesmo grupo econômico do terminal, a disparidade de condutas persiste, sendo que quatro dos cinco terminais eram verticalizados a armadores (item 22 do questionário). Dois terminais abstiveram-se de se manifestar; um informou a isenção total de pagamento para o armador vinculado (cobrando dos demais usuários), e outro apontou a concessão de descontos que superam 30%.

99. Observa-se, das respostas apresentadas, que os armadores, quando efetivamente pagam pelo serviço, arcam com valores substancialmente inferiores aos impostos aos demais usuários do porto (importadores e exportadores). Isso ocorre a despeito de o custo unitário do serviço de inspeção ser praticamente idêntico (o custo de escanear um contêiner vazio se assemelha ao do cheio).

100. Assim, ao concederem isenções ou descontos expressivos a um grupo específico de clientes (os armadores), certos terminais optam por impor a integralidade ou a maior parte do custeio do serviço aos importadores e exportadores, configurando hipótese de subsídio cruzado.

2.4.2.2 Análise dos resultados de uma unidade de escaneamento

101. Com vistas a avaliar o serviço de inspeção não invasiva e seus efeitos sobre o mercado de serviços de terminais de carga containerizada, a SRE/MF buscou junto aos operadores portuários levantar os custos operacionais do serviço. Em que pese o esforço da Abratec em auxiliar essa Secretaria, verificou-se baixa colaboração dos terminais em esclarecer as particularidades desse serviço, principalmente no que tange aos custos

²⁵ Exemplificativamente, Processos Administrativos CADE nº 08700.005499/2015-51, 08012.003824/2002-84, 08012.001518/2006-37 e 08700.003006/2017-18.

incorridos (dos 5 terminais que contribuíram, apenas um forneceu os custos operacionais).

102. Considerando a diversidade de preços e porte dos terminais, revela-se importante proceder à análise do diferencial de resultado econômico do serviço de inspeção não invasiva, com a finalidade de avaliar se há potencial de gerar vantagem competitiva ou distorção no mercado.

103. Tendo em vista a característica da inspeção não invasiva ser de natureza aduaneira, de caráter obrigatório e incidir sobre parcela significativa da cadeia de comércio exterior, entende-se que há riscos de desnivelamento no campo concorrencial, a depender do volume de cobertura do serviço e do descolamento da estrutura de preços de cobrança em relação a uma estrutura módica.

104. Para dar uma perspectiva do potencial desse serviço no resultado de um terminal de carga containerizada, toma-se por referência o projeto portuário do Tecon Santos 10, a ser implantado em Santos/SP. O referido projeto tem capacidade prevista de movimentação de 3,25 milhões de TEUs. Segundo estimativas, um terminal desse porte, pode chegar a um volume de escaneamento superior a 665 mil contêineres/ano²⁶.

105. Na Seção E – Financeiro do Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA do Tecon Santos 10, o sistema de escaneamento representa aproximadamente 2% do custo total em equipamentos. Ainda do EVTEA, extrai-se a informação de lucro líquido de até R\$ 962 milhões²⁷.

106. Para estimar o lucro apenas com o sistema de escaneamento de um terminal desse porte, é necessário avaliar os custos desse serviço. Adotaram-se premissas conservadoras no levantamento dos dados necessários, conforme a seguir explanado.

107. A pesquisa apontou que os custos operacionais fixos são da ordem de R\$ 1,44 milhão/ano por escâner (para fins da simulação, arredondou-se o custo operacional para R\$ 2 milhões/ano por escâner). Acrescentou-se, ainda, um custo adicional de 13% sobre

²⁶ Para chegar a esta estimativa, realizamos a conversão de TEUs do Tecon Santos 10 em unidades, tomando por base a proporção encontrada nos dados dos terminais de carga containerizada da Baixada Santista (fator de 0,564 aplicado sobre a capacidade em TEUs do terminal). A conversão retornou o valor aproximado de movimentação total de 1,94 milhões de unidades. Desse total, é preciso aplicar a proporção de 80,31% de contêineres cheios sobre o total movimentado (valor encontrado no complexo Santista), isso porque a simulação será realizada apenas sobre a movimentação de contêineres cheios, pois alguns terminais não executam a cobrança do escaneamento dos contêineres vazios. Para isolar a carga de longo curso do total previsto de carga containerizada, estimamos uma proporção de 75% de carga de longo curso sobre o total de cargas movimentadas em Santos (75% da carga containerizada movimentada em Santos em 2024 estava relacionada ao longo curso). Desse total estimamos o volume de escaneamentos, algo próximo de 71,3% do total da carga containerizada de longo curso, conforme valor médio de volume de escaneamento encontrado para os dois maiores terminais Santistas, retornando o valor de 830 mil unidades. Por fim, para acomodar eventual erro de estimativa, trabalharemos apenas com 80% do total de escaneamento previsto, cerca de 665 mil contêineres/ano.

²⁷ BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo ANTAQ nº 50300.023843/2021-19, SEI nº 2554371. Data base 07/2024. Disponível em: https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?yPDszXhdoNcWQHJaQlHJmJlqCNXRK_Sh2SMdn1U-tzNmCKcPu0GJibKaDmZRU_M2-WaverdHIVBCRFkbJcdWdM_K3WDS7iqKPNbJVL_7s5_uRP37cH7fDDBK_7E15ujW. Acesso em: 11 set. 2025.

o valor da Receita Bruta²⁸ para acomodar custos variáveis (combustíveis, energia elétrica etc.) e demais custos do sistema que não foram informados pelo operador portuário.

108. Conforme consta no EVTEA, o sistema do Tecon Santos 10 será composto de três escâneres. Considerando o custo de implantação estimado em R\$ 14 milhões, conforme maior estimativa de custo de implantação informado pelos terminais, todo o sistema será orçado em 42 milhões para efeitos de análise. Considerando que os terminais portuários instalados no Complexo de Santos cobram valores entre R\$ 314,57 a R\$ 689,82²⁹ por escaneamento (vide Tabela 1) foi feita simulação utilizando os valores máximo e mínimo encontrados, o que resultou em lucro estimado variando entre R\$ 93,7 milhões e R\$ 226,7 milhões de reais³⁰. A memória de cálculo para a estimativa dos lucros máximo e mínimo são apresentadas na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Simulação dos resultados de um sistema de inspeção não invasiva de um terminal de carga containerizada (R\$ milhões)

	Simulação ao preço de R\$ 314,57	Simulação ao preço de R\$ 689,82
Receita Bruta	209,19	458,73
ISS (5%)	-10,46	-22,94
PIS (1,65%)	-3,45	-7,57
Cofins (7,60%)	-15,90	-34,86
Receita Líquida	179,38	393,36
Custos e despesas operacionais	-33,19	-45,67
LAJIDA	146,19	347,69
Depreciação	-4,20	-4,20
Lucro antes de impostos	141,99	343,49
Imposto IR (25%)	-35,50	-85,87
Imposto CSLL (9%)	-12,78	-30,91
Lucro após impostos	93,7	226,7
Lucro estimado no EVTEA do Tecon Santos 10	962,8	962,8

Fonte: Tecon Santos 10/Elaboração própria

²⁸ Verifica-se do Balanço de Resultados da empresa Santos Brasil S.A. que outros custos operacionais sobre a Receita Bruta retornam valor aproximado de 5%, considerando o período de 2024-2021. Para o mesmo período, custos de movimentação (combustíveis, lubrificantes, energia elétrica, mão de obra avulsa, outros custos de movimentação etc.) sobre a Receita Bruta aproximam-se de 7,8%.

²⁹ Foi efetuado um desconto de 10% na tabela de preços de 2024 dos terminais Santistas. Como o EVTEA do Tecon Santos 10 foi estimado com data base de 07/2024, adotaremos os valores cobrados no ano de 2024.

³⁰ Para o custo variável do cenário 2 (a preços de R\$ 689,82), estima-se o mesmo valor de custo variável do valor encontrado no cenário 1 (a preços de R\$ 314,57), caso contrário teríamos custos variáveis distintos em um mesmo terminal e para um mesmo nível de volume.

109. Observa-se pela Tabela 2 acima que o lucro estimado com a cobrança de INI poderia representar até 23,5% do lucro total previsto para o Tecon (para a simulação com o maior valor). Ademais, considerando um investimento estimado de implantação de R\$ 42 milhões para o terminal de referência, observa-se que o *payback* descontado se mostraria inferior a 1 ano, revelando taxas elevadas de retorno, tanto para a simulação considerando os valores máximo quanto os valores mínimos.

110. Em uma nova simulação, baseada nas premissas já mencionadas, foi estimado lucro para diferentes volumes de cargas escaneadas para um sistema de três escâneres, conforme consta na Tabela 3, utilizando-se como referência o menor valor cobrado pelo serviço em 2024 nos terminais portuários de Santos, qual seja, R\$ 314,57:

Tabela 3 - Estimativa de lucro anual por volume de escaneamento (R\$ milhões)

	Volume de escaneamento					
	200.000	300.000	400.000	500.000	600.000	700.000
Lucro Líquido apenas de inspeção não invasiva	23,5	38,6	53,7	68,8	83,9	99,0

Fonte: Elaboração própria

111. Verifica-se que, mesmo para o menor volume de escaneamento da Tabela 3, os lucros são significativos, com *paybacks* inferiores a 2 anos em todos os níveis de escaneamento. Importa destacar que não é o volume a variável chave com potencial de causar tais desequilíbrios, mas a possível falta de modicidade da estrutura de preços. O volume apenas amplifica os efeitos da possível falta de modicidade.

2.4.2.3 Estimativa dos resultados dos serviços de inspeção dos operadores portuários em 2024

112. Verificou-se na seção anterior que, conforme o grau de descolamento dos preços cobrados em relação aos custos do serviço, o grau de alavancagem financeira permitida pela INI é substancial, podendo chegar a representar até 20% do lucro líquido de determinado terminal de carga containerizada. A questão central é verificar se, atualmente, este serviço tem gerado impacto no ambiente concorrencial.

113. Para analisar se, de fato, existem efeitos distorcivos no modo como a inspeção não invasiva foi regulada no Brasil – com preços livres e controle *ex post* –, esta Secretaria solicitou à Receita Federal informações sobre o número de escaneamentos por cada instalação portuária brasileira. Entretanto, a RFB não logrou êxito em disponibilizar os dados até a conclusão deste trabalho.

114. Face à ausência de dados da RFB sobre o volume efetivo de escaneamento dos terminais, e tendo em vista o potencial elevado de risco de distorções concorrenciais em favor de alguns terminais, optou-se por realizar a análise a partir de uma *proxy* para o volume escaneado.

115. Para tanto, utilizou-se a base de dados de longo curso origem/destino do SDP/ANTAQ³¹, extraído-se o volume de carga containerizada de cada terminal relacionada ao comércio exterior, e multiplicando-se pelos dados de gestão de risco encaminhados pela RFB. As regras de escaneamento por terminal sentido exportação e importação encontram-se nas Tabelas 4 e 5³².

116. As tabelas informam as regras aduaneiras de escaneamento para os destinos (Tabela 4 – sentido exportação) e as origens das cargas (Tabela 5 – sentido importação). Percebe-se que, regra geral, o escaneamento se dá sobre a quase totalidade das cargas, demonstrando que o serviço tem alto impacto sobre o comércio exterior, conforme também destacado pela COINT.

117. As siglas “GR” informadas nas tabelas referem-se a casos de gerenciamento de risco discricionário da aduana local.

Tabela 4 - Percentual de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com DESTINO à (exportação):

Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 1	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 2	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 3*	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 4	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 5	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 6	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 7	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 8	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 9	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 10	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 11	GR**	100%	GR**	GR**	100%
Terminal 12	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 13	GR**	100%	GR**	GR**	100%
Terminal 14	GR**	100%	GR**	GR**	100%

Fonte: Receita Federal do Brasil

Nota: * Para empresas que atendam critérios na norma local a quantidade pode ser reduzida.

**GR - gestão de risco

³¹ Dados de movimentação de unidades de cargas containerizadas foram coletados do Sistema de Desempenho Portuário da Antaq (SDP/Antaq).

³² A ordem dos terminais constantes da tabela de preços e volume da ANTAQ foi aleatorizada, pois não é o objetivo desse trabalho avaliar desempenho individualizado de cada terminal, mas, sim, os efeitos negativos à concorrência do atual modelo regulatório do sistema de inspeção não invasiva.

Tabela 5 - Percentual de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com ORIGEM DE (importação):

Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 1	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 2	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 3*	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 4	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 5	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 6	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 7	GR**	GR**	GR**	GR**	GR**
Terminal 8	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 9	GR**	GR**	GR**	GR**	GR**
Terminal 10	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 11	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 12	GR**	GR**	GR**	GR**	GR**
Terminal 13	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 14	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Receita Federal do Brasil

Nota: * Para empresas que atendam critérios na norma local a quantidade pode ser reduzida.

**GR - gestão de risco

118. Apesar de ser utilizada pela RFB em poucos terminais portuários, a Gestão de Risco (GR) não especifica claramente o percentual de escaneamento, por sentido da carga, para alguns terminais portuários. Para superar essa lacuna de informação e executar as simulações, adotou-se a premissa mais conservadora para as origens/destinos em que consta “GR”. Imputou-se o percentual de 0% para as origens e destinos classificados como GR, ou seja, descartou-se o volume de escaneamento desse par origem/destino. Embora tal cenário seja improvável, visto que indicaria que a aduana brasileira não estaria selecionando nenhum container para escaneamento, optou-se por essa simulação mais conservadora, premissa essa que não afetará o que importa demonstrar durante o trabalho.

119. Com base nos dados de 2024 do SDP/ANTAQ³³ (longo curso exportação e importação³⁴), e tomando por parâmetro de gestão de risco aduaneiro as Tabelas 4 e 5 encaminhadas pela RFB, é possível estimar o potencial de escaneamento dos terminais em 2024³⁵. Conforme se verifica na tabela 6, metade dos terminais processam acima de 100 mil escaneamentos/ano.

³³ Com vistas a otimizar a análise optou-se por restringir a avaliação aos 14 principais terminais portuários brasileiros informados na tabela de preços médios de escaneamento encaminhados pela ANTAQ, responsáveis por mais de 95% da carga movimentada em 2024.

³⁴ Faremos a análise apenas para contêineres cheios, pois parte dos terminais não cobra a inspeção de contêineres vazios dos armadores. Além disso trabalharemos apenas com os 5 principais destinos e origens das cargas, que representam 97% da movimentação total de 2024 para longo curso (tal restrição se deve porque não obtivemos os parâmetros de escaneamento para América Central e Oceania, mas tendo em vista a baixa origem/destino para estas localidades, não verificamos problemas às conclusões das análises).

³⁵ Considerando se tratar de uma estimativa, e em face da ausência dos dados de escaneamento da RFB, optamos por trabalhar com 80% do total estimado de escaneamento.

Tabela 6 – Volume de escaneamentos estimado por terminal em 2024

Terminal 1	Terminal 2	Terminal 3	Terminal 4	Terminal 5	Terminal 6	Terminal 7
24.290	45.634	48.844	53.496	66.162	70.907	95.122

Terminal 8	Terminal 9	Terminal 10	Terminal 11	Terminal 12	Terminal 13	Terminal 14
110.188	126.102	133.618	166.562	223.196	363.216	385.728

Fonte: Dados SDP-ANTAQ/ Gestão de risco RFB/Elaboração própria

120. No que tange aos preços cobrados, referente ao poder de barganha para obter descontos sobre a taxa de inspeção não invasiva (questão 10 do questionário dos usuários), os dados revelaram que mais de 90% dos usuários consideraram o poder de barganha baixo ou inexistente. Ademais, mesmo quando há desconto, 83% dos usuários respondentes informaram que os descontos não ultrapassavam 10% (questão 11 do questionário). Nesse sentido, priorizando uma abordagem mais parcimoniosa, optou-se por não utilizar o valor integral da tabela de preços dos terminais portuários encaminhada pela ANTAQ. Assim, aplicou-se um desconto de 10% sobre o valor médio de tabela de cada terminal para o ano de 2024.

121. Para se chegar a um lucro estimado apenas com o sistema de escaneamento dos terminais, é necessário realizar uma estimativa sobre os custos desse serviço. Assim como nas estimativas da seção anterior, adotaram-se premissas conservadoras no levantamento dos dados necessários, conforme a seguir explanado.

122. Os custos operacionais fixos levantados junto aos operadores foram da ordem de R\$ 1,44 milhão/ano por escâner (para fins da simulação, arredondou-se o custo operacional para R\$ 2 milhões/ano por escâner). Acrescentou-se, ainda, um custo adicional para representar custos variáveis relacionados ao volume escaneado por cada terminal (combustíveis, energia elétrica etc.)³⁶ e 5% sobre a Receita Bruta de cada terminal para outros custos do sistema que não foram informados pelo operador portuário.

123. Importa destacar que apenas cinco terminais apresentaram o número de seus equipamentos para escaneamento de carga containerizada. Portanto, foi necessário estimar a quantidade de escâneres de alguns terminais. Para os terminais que não apresentaram informações sobre seus sistemas, adotamos a premissa de 1 escâner a

³⁶ Verifica-se do Balanço de Resultados da empresa Santos Brasil S.A. que outros custos operacionais sobre a Receita Bruta retornam valor aproximado de 5%, considerando o período de 2024-2021. Para o mesmo período, custos de movimentação (combustíveis, lubrificantes, energia elétrica, mão de obra avulsa, outros custos de movimentação etc.) sobre a Receita Bruta aproximam-se de 7,8%. Para esta simulação, em vez de trabalhar com custo de movimentação variável total de 8% sobre a receita bruta de cada terminal, estimamos o custo variável unitário de cada terminal e tiramos a mediana ponderada dos valores. Em síntese, aplica-se 8% sobre o preço de cada terminal como representando o custo unitário médio de escaneamento e tira-se a mediana ponderada pelos volumes dos valores de escaneamento encontrados. Nossa estimativa retornou R\$ 30,24 de custo variável unitário mediano de escaneamento. A adoção da mediana ponderada de custo variável unitário constante e semelhante para todos os terminais busca evitar distorções nos custos unitários para um serviço de natureza homogênea como a INI. Além disso, ao não se trabalhar com a mediana, há o risco de enviesar os dados em favor de preços mais altos.

cada 150 mil contêineres cheios movimentados de longo curso³⁷. Os resultados constam na Tabela 7.

Tabela 7 – Número de escâneres de cada terminal

Terminal 1	Terminal 2	Terminal 3	Terminal 4	Terminal 5	Terminal 6	Terminal 7
2	1	1	1	2	1	4

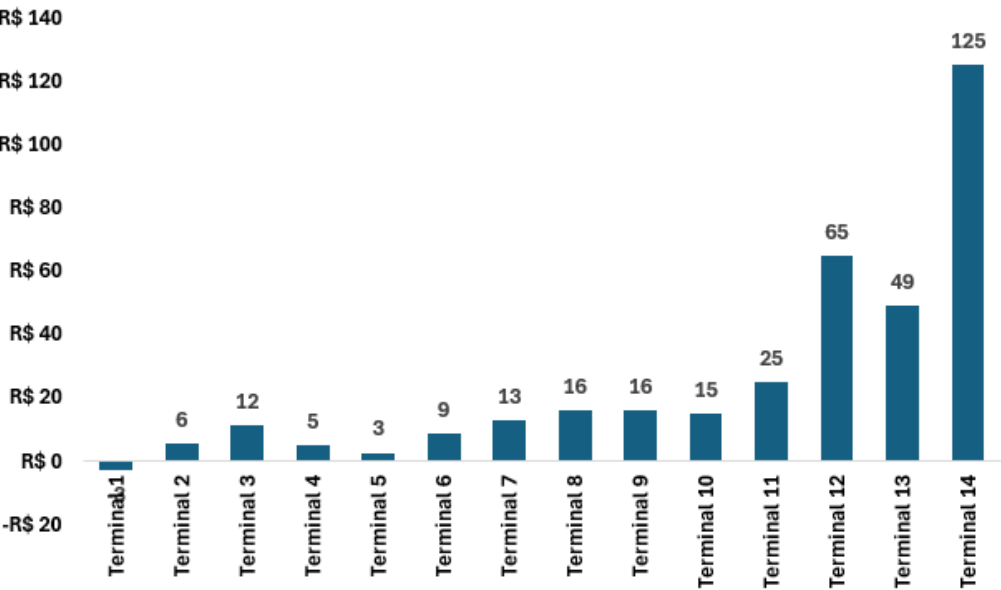
Terminal 8	Terminal 9	Terminal 10	Terminal 11	Terminal 12	Terminal 13	Terminal 14
2	3	2	2	3	2	4

Fonte: Informação dos terminais/Elaboração própria para os dados dos terminais (2,3,4,6,9,10,11,12 e 14).

124. Importante esclarecer que, a partir das premissas adotadas, as análises a seguir devem ser vistas como aproximações da realidade, e servem ao propósito de demonstrar as possíveis disfuncionalidades decorrentes da forma de cobrança da inspeção não invasiva (preços livres).

125. Considerando as premissas da simulação, temos no Gráfico 3 os valores estimados para lucro líquido de cada terminal, derivado apenas do serviço de escaneamento em 2024.

Gráfico 3 – Valores estimados de lucro líquido de cada terminal apenas com inspeção não invasiva em 2024 (R\$ milhões)



Fonte: Dados gestão de risco da RFB/SPD-ANTAQ/Elaboração Própria

³⁷ Ainda que o equipamento de escâner seja capaz de processar volume expressivo de escaneamentos/ano, podendo chegar a capacidades nominais de mais de 500 mil escaneamentos/ano, por questões de gestão de fila e eficiência operacional, os terminais instalam equipamentos adicionais. Ou seja, mesmo que a capacidade nominal do escâner seja suficiente para escanear todo volume anual do terminal, por questões de eficiência operacional, alguns terminais optam por trabalhar com mais equipamentos. Nossa linha de corte foi adotada por referência a um dos terminais que prestaram informações a esta SRE. O referido terminal efetua mais de 300 mil escaneamentos/ano com apenas 2 escâneres.

126. Observa-se que, quanto maior o movimento do terminal portuário, maior o lucro líquido obtido com a prestação do serviço de INI (terminais 8 a 14 possuem movimentação superior a 100 mil TEUs, conforme Tabela 6). Em termos relativos, segundo nossas estimativas da seção anterior, a depender do preço cobrado e volume de escaneamento, os lucros podem representar de 10 a 20% do lucro de um terminal.

127. Outra observação que se pode fazer é em relação à grande variação nos lucros obtidos entre os terminais portuários. O terminal 14, por exemplo, com um volume estimado de 385 mil contêineres escaneados, chega a obter lucro de, aproximadamente, 125 milhões de reais, enquanto o terminal 13, com volume semelhante (363 mil contêineres escaneados), apresentou estimativa de lucro de 49 milhões de reais. Tal discrepância pode ser atribuída tanto ao volume quanto à possível falta de modicidade de preços de alguns terminais. Vale destacar que o terminal 14 opera com 4 escâneres e o terminal 13 com dois, o que acentua ainda mais a diferença no lucro entre esses agentes, pois os valores comparados consideram os custos relativos de cada terminal.

128. Deve-se considerar a hipótese de que alguns terminais poderiam estar incorrendo em grandes lucros apenas pela necessidade de recuperar seus custos com o serviço, que, obviamente, são maiores para terminais de maior porte devido à sua escala de processamento. Quanto maior o volume de CAPEX e OPEX de um terminal, maior deverá ser a receita necessária para cobri-los. Em teoria, essa afirmação é válida, mas, para a inspeção não invasiva, os preços cobrados e os lucros encontrados parecem não derivar da necessidade apenas de cobertura de tais custos, conforme pode ser observado pelos *paybacks* estimados dos quatro grandes terminais, que são menores que dois anos, conforme Tabela 8.

Tabela 8 – Estimativa do *payback* descontado dos sistemas com base nas simulações³⁸

	Terminal 11	Terminal 12	Terminal 13	Terminal 14
Lucro	25,0	64,8	49,2	125,2
Escâneres	2	3	2	4
Payback	Menor que 2 anos	Menor que 1 ano	Menor que 1 ano	Menor que 1 ano

Fonte: Dados gestão de risco da RFB/SPD-ANTAQ/Elaboração Própria

129. Além disso, é importante ressaltar que tal serviço tem natureza homogênea para todos os prestadores do serviço, o que dificulta a utilização dos diferenciais de custos CAPEX e OPEX para justificar a grande variação de preços cobrados entre os terminais analisados. Terminais com volume de movimentação semelhantes, tendo em vista as características desse serviço homogêneo, em tese, tendem a possuir custos operacionais muito próximos por unidade escaneada.

130. Por exemplo, partindo dessa premissa, ao se comparar os resultados dos terminais 13 e 14 do Gráfico 3, sujeitos às mesmas regras aduaneiras, observa-se que esses terminais apresentam grandes diferenças em seus preços e, conseqüentemente, em seus resultados econômicos para o serviço, ainda que tenham volume de

³⁸ Fluxo de caixa descontado com base nas premissas da seção e à taxa de WACC de 9,92% ao ano, modelo utilizado na seção 4 do trabalho.

escaneamento bastante semelhantes, conforme aponta a Tabela 6. Para justificar a diferença de resultados, ou o diferencial de preços, há que se assumir que o terminal 14 seria muito ineficiente operacionalmente em termos de custos em relação ao terminal 13 para a execução desse serviço, fato de difícil comprovação.

131. É também difícil comprovar tal diferença de preços e resultados com base em custos fixos, pois, dada a escala em que ambos se encontram, os custos fixos não sensibilizarão os resultados encontrados a ponto de justificar o diferencial de preços e lucros. Adicionalmente, cumpre salientar que os terminais brasileiros, para atender às regras da Receita Federal, necessitam de, no máximo, três escâneres, embora alguns terminais utilizem quatro escâneres por razões de gestão interna³⁹.

132. Ressalta-se, ainda, que, para os terminais 11 a 14, que demonstram os lucros mais altos com inspeção não invasiva nas nossas estimativas, parte da carga escaneada não foi considerada, tendo em vista algumas das origens/destinos desses terminais estarem classificadas como “GR” pela RFB, o que levou à consideração de 0% de escaneamento para fins dessas simulações.

2.4.2.4 Gestão de risco aduaneiro e impacto sobre resultado econômico do serviço

133. Após verificar o possível desnivelamento do campo de jogo em favor, especialmente, de alguns operadores, decorrente da prestação do serviço de inspeção não invasiva a preços livres, identifica-se outra disfuncionalidade potencial no sistema de inspeção não invasiva: a instabilidade que pode se verificar no resultado econômico de um agente, em função de alterações na política de gestão de risco aduaneiro.

134. Por se tratar de um serviço eminentemente de suporte à aduana, é natural que boa parte do resultado econômico desse serviço derive das decisões de gestão de risco aduaneiro por parte da aduana, e não do desempenho portuário propriamente dito.

135. Embora o modelo vigente esteja demonstrando elevado potencial de geração de receita e lucro para os operadores de serviços portuários, deve-se reconhecer que a estrutura de remuneração desse serviço está fortemente condicionada a decisões regulatórias e operacionais exógenas ao controle do operador: a gestão de risco aduaneiro. Tal fenômeno pode acarretar um grau relevante de volatilidade nos resultados financeiros das empresas não decorrente de variáveis tradicionais, como oferta, demanda, competição ou sazonalidade no mercado de serviços portuários.

136. Cumpre reiterar que os resultados apurados nas simulações abaixo refletem não uma “distorção” da política de gestão de risco aduaneiro, mas sim uma potencial disfuncionalidade do modelo atualmente vigente no Brasil para o serviço de inspeção não invasiva. Revela-se importante a adoção de um modelo de baixo impacto nos resultados econômico-financeiros dos terminais.

³⁹ Para efeitos de comparação, para o projeto Tecon Santos 10, maior terminal de contêineres do Brasil, estão previstos três escâneres. Destaca-se que os equipamentos de inspeção disponíveis atualmente possuem elevada capacidade de processamento, podendo chegar até 100 escaneamentos/hora.

137. Para compreender a influência da gestão aduaneira nos resultados dos terminais, toma-se como exemplo o Terminal 12 de nosso sistema portuário. A simulação será realizada mantendo o “GR” a 0% para o sentido importação, em consonância com o escopo analítico prévio do primeiro cenário de simulação. Considerando que o objetivo central da simulação consiste em ilustrar a dinâmica dos resultados à luz de distintas políticas de gestão aduaneira, tal premissa não afetará o que se pretende demonstrar. Além do cenário base da seção anterior, adotar-se-á a modelagem em três cenários alternativos de cobertura de escaneamento determinados pela aduana (80%, 60% e 40%), conforme as tabelas abaixo:

Tabela 9 – Cenários para simulação de variações na gestão aduaneira

Cenário 1 - Base

% de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com <u>DESTINO À:</u>					
Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 6	100%	100%	100%	100%	100%

% de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com <u>ORIGEM DE:</u>					
Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 6	0%	0%	0%	0%	0%

Cenário 2 - 80%

% de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com <u>DESTINO À:</u>					
Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 6	80%	80%	80%	80%	80%

% de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com <u>ORIGEM DE:</u>					
Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 6	0%	0%	0%	0%	0%

Cenário 3 - 60%

% de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com <u>DESTINO À:</u>					
Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 6	60%	60%	60%	60%	60%

% de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com <u>ORIGEM DE:</u>					
Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 6	0%	0%	0%	0%	0%

Cenário 4 - 40%

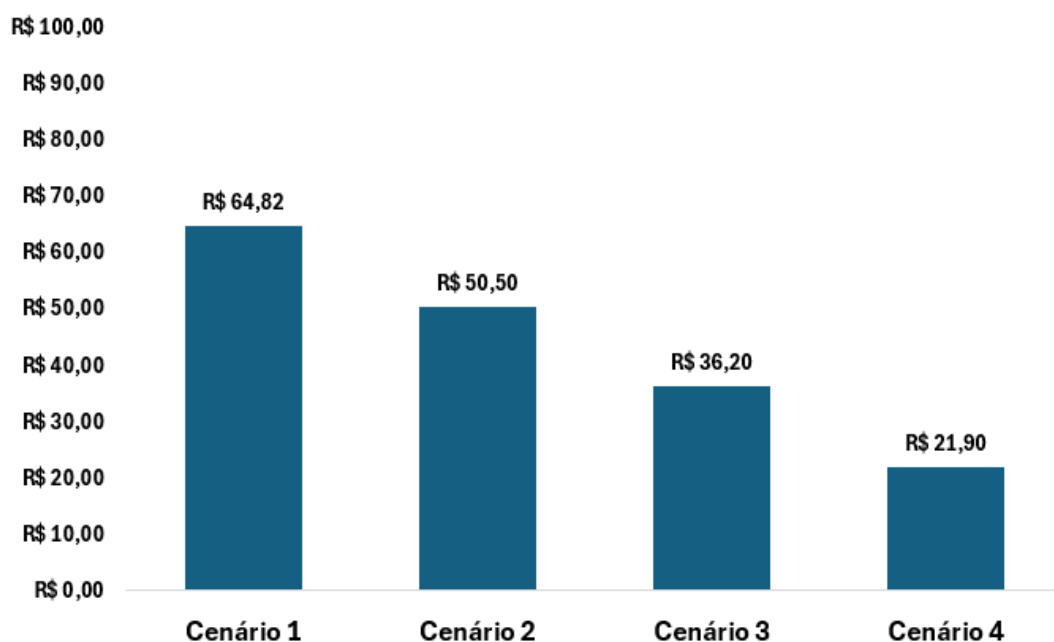
% de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com <u>DESTINO À:</u>					
Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 6	40%	40%	40%	40%	40%

% de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com <u>ORIGEM DE:</u>					
Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 6	0%	0%	0%	0%	0%

Fonte: Receita Federal do Brasil/Elaboração Própria

138. Considerando as distintas gestões de risco aduaneiro acima, obtém-se no Gráfico 4 os seguintes resultados para a lucro líquido do serviço de escaneamento do Terminal 12.

Gráfico 4 – Lucro líquido do terminal com inspeção não invasiva – cenários de gestão aduaneira de 100% a 40%% de escaneamento – R\$ milhões



Fonte: Dados RFB/SDP-ANTAQ/ Elaboração Própria para cenários de gestão de risco

139. Percebe-se o impacto no resultado econômico do terminal causado apenas pela alteração da gestão de risco aduaneiro, com queda de até 66% nos lucros obtidos com INI, ao comparar o cenário 4 com o cenário 1. Cumpre recordar, conforme já exposto neste relatório, que, em alguns casos, o lucro obtido com a prestação do serviço de INI pode chegar a 20% do lucro total obtido com as operações portuárias.

140. Essa situação causa problemas não somente para o terminal, mas também para a própria autonomia da aduana local. Esta autoridade pode causar distorção significativa no setor portuário e no equilíbrio econômico-financeiro apenas pela mudança de percepção de risco de determinado recinto alfandegado portuário.

141. A mesma simulação pode ser utilizada para constatar ainda outra disfuncionalidade concorrencial e estrutural causada pela inspeção não invasiva nos moldes como hoje ela está estruturada.

142. Suponha que o “Cenário 1 - Base” acima represente a gestão de risco aduaneiro prevalente em um Terminal “A” hipotético, localizado na margem direita do Porto de Santos, enquanto o Cenário 4 caracterize as regras de escaneamento incidente sobre um Terminal “B”, situado à margem esquerda. Considera-se que os dois terminais possuem as mesmas características de qualidade e eficiência, com movimentação de longo curso semelhante e praticam os mesmos preços de inspeção não invasiva. Suponha que a aduana local estipule, para um ano, a mesma política para ambos os terminais (escaneamento de 100% das cargas). No ano seguinte, decida adotar para o terminal “B” uma política distinta (ou seja, 40% de escaneamento), por considerações de “selo de qualidade” desse terminal. Vejamos os resultados no gráfico abaixo.

Gráfico 5 – Lucro líquido dos Terminais A e B com inspeção não invasiva – cenários de gestão aduaneira – R\$ milhões



Fonte: Dados RFB/SDP-ANTAQ/ Elaboração Própria para cenários de gestão de risco

143. Em condições *coeteris paribus*, o Terminal “B” obtém lucro líquido de cerca de R\$ 42,9 milhões a menos do que o Terminal “A”, unicamente em função de alterações na percepção de risco aduaneiro. A magnitude do impacto sobre o terminal certamente dependerá da representatividade desse lucro para o terminal, mas, como já apontado, a parcela do lucro com inspeção não invasiva pode estar representando parte substancial do resultado dos terminais, em alguns casos chegando a 20% do lucro total do terminal.

144. Por se tratar de um serviço de suporte à atividade aduaneira, verifica-se que o resultado econômico e a estrutura da concorrência poderão ser impactados apenas pela gestão da aduana, não pela qualidade do serviço portuário em si. Nesse contexto, no atual modelo, poderia haver relação inversa entre resultado econômico e o risco aduaneiro, em que terminais com alta percepção de risco das cargas por parte da RFB poderiam ter sua rentabilidade melhorada.

2.4.3 Efeitos sobre a estrutura dos mercados relevantes para os serviços de inspeção não invasiva

145. Os elevados retornos sobre os serviços de inspeção não invasiva (INI) por alguns terminais portuários, conforme demonstrado na seção anterior, podem produzir efeitos significativos sobre a estrutura e a dinâmica concorrencial do setor, com potenciais repercussões sobre a eficiência econômica, a competitividade dos agentes e o interesse público, tanto no mercado de terminais portuários quanto no mercado de armazenagem alfandegada.

146. Nesse primeiro momento, centrando-se no **mercado de terminais de carga containerizada**, julgou-se oportuno verificar possíveis vantagens competitivas que derivam da prestação do serviço de inspeção não invasiva.

147. O que se destaca nesse tipo de serviço é sua alta cobertura sobre a carga de comércio exterior. Dado isso, possíveis descolamentos excessivos do preço do serviço em relação a uma estrutura de preços módicos acarretarão vantagens aos terminais portuários, especialmente para os grandes terminais de carga containerizada.

148. Essa situação pode reforçar o poder de mercado dos grandes terminais em relação a terminais de menor porte, potencializando os riscos de concentração de mercado a longo prazo, com limitação ao número e à variedade de empresas no setor.

149. Considerando a abrangência do serviço ao longo da cadeia de comércio exterior, seus impactos não se circunscrevem apenas ao domínio concorrencial, repercutindo também na competitividade do produto nacional no mercado externo e no custo de importação de insumos para a produção nacional.

150. Além disso, alguns terminais podem utilizar os resultados obtidos com a INI como instrumento estratégico para atrair os armadores, por meio de subsídio cruzado, em detrimento daqueles que não têm a mesma capacidade de oferecer o serviço em condições semelhantes. Esse cenário reduz a capacidade de competição de terminais menores ou com menor poder de mercado, o que pode resultar na concentração de operações em poucos agentes.

151. Por fim, valores excessivos podem, ainda, gerar efeitos anticompetitivos indiretos, sobretudo em casos de integração vertical entre terminais e prestadores de serviços correlatos. A prática de preços discriminatórios ou a concessão de descontos para escaneamento de contêineres vazios condicionados para armadores vinculados ou verticalizados ao terminal pode restringir a atuação de prestadores independentes e reduzir a diversidade de serviços disponíveis também no mercado de transporte marítimo de contêineres.

152. Considerando os indícios de que a inspeção não invasiva pode desequilibrar a concorrência no mercado de terminais de carga containerizada, importa também verificar se os terminais portuários teriam algum poder de prejudicar a concorrência no **mercado de armazenagem alfandegada**. Tal prejuízo poderia ocorrer por meio de cobrança discriminatória ou de subsídio cruzado do serviço, o que poderia limitar a variedade de ofertantes do serviço nesse mercado relevante no longo prazo (IN SRE/MF nº 12/2024).

153. Nesse sentido, vale questionar se o serviço de inspeção não invasiva poderia incorrer nos mesmos riscos anticoncorrenciais para o mercado *a jusante* dos terminais portuários, tal como ocorreu com o serviço de segregação e entrega (SSE) ou casos semelhantes⁴⁰.

154. Os terminais portuários molhados (arrendamentos em portos organizados ou terminais de uso privado - TUPs), localizados na zona primária, e os portos secos,

⁴⁰ Recordando-se que o SSE também havia sido regulamentado a preços livres, sem a existência de uma norma específica de averiguação de abusividades.

atuantes na zona secundária, em regra, concorrem de forma intensa no mercado de armazenagem de carga containerizada, rivalidade que, por vezes, motivou investigações de práticas anticoncorrenciais pelo órgão de defesa da concorrência.

155. Segundo o Caderno de Mercado de Serviços Portuários⁴¹, entre 1999 e 2023, o CADE julgou 24 processos administrativos referentes a possíveis práticas de condutas anticompetitivas nos mercados de serviços portuários. Desse total, catorze casos resultaram em condenação ou celebração de Termo de Compromisso de Cessação (TCC). Além disso, nove processos versavam sobre cobranças de taxas sobre serviços de movimentação ou armazenagem e a conflitos na relação entre operadores portuários e terminais alfandegados situados nas zonas secundárias dos portos.

Tabela 10 – Processos administrativos relacionados ao mercado relevante de armazenagem alfandegada

Processos administrativos julgados pelo CADE entre 1999 e 2023			
Processo	Conduta Analisada	Segmentos Envolvidos	Decisão
08000.001586/1997-74	Limitação à atuação de concorrentes	Praticagem, transporte em lancha	Arquivamento
08012.007443/1999-17	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Condenação
08012.006144/1999-19	Venda casada de serviços de praticagem e transporte em lancha	Praticagem, transporte em lancha	Arquivamento
08012.005660/2003-19	Limitação à atuação de concorrentes	Movimentação de cargas	Arquivamento
08012.006805/2004-71	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	TCC
08000.024150/1996-27	Conduta concertada e preços abusivos nos serviços de capatazia	Capatazia	Arquivamento
08012.003967/1999-66	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Arquivamento
08000.003991/1997-17	Tabela de preços dos serviços de rebocagem	Rebocagem de navios	Arquivamento
08012.002951/2009-12	Cartel em licitação	Dragagem de portos	Arquivamento
08012.004397/2005-02	Recusa de movimentação de cargas de terceiros	Movimentação de cargas (minérios)	Arquivamento
08012.009690/2006-39	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	TCC
08012.006504/2005-29	Uso exclusivo de terminal de contêineres	Movimentação de cargas	Arquivamento
08012.005422/2003-03	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Condenação
08012.005967/2000-69	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Arquivamento
08012.003824/2002-84	Cobrança de taxas sobre serviços de armazenagem	Armazenagem alfandegada	Condenação
08012.000504/2005-15	Imposição de restrições no acesso a terminais portuários	Transporte de granéis	Condenação
08012.009566/2010-50	Imposição de tabela de preços para transporte de contêineres	Transporte de contêineres	Condenação

⁴¹ CADE. Cadernos do Cade - Mercados de Serviços Portuários. 2024. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/Cadernos%20do%20Cade%20-%20Portos%20-%20DEE-2024.pdf>

08012.001518/2006-37	Abuso de posição dominante. Segregação de cargas destinadas a recintos alfandegados	Armazenagem alfandegada e mercadorias importadas em contêineres	Condenação
08700.005326/2013-70	Conduta concertada e criação de barreiras à entrada de concorrentes	Trabalho portuário avulso	Condenação
08700.008464/2014-92	Abuso de posição dominante no mercado de armazenagem alfandegada pela cobrança da taxa de "fiel depositário"	Armazenagem alfandegada e mercadorias importadas em contêineres	Condenação
08700.005418/2017-84	Abuso de posição dominante no mercado de armazenagem alfandegada. Cobrança de valores referentes à segurança do "Código ISPS"	Armazenagem alfandegada e mercadorias importadas em contêineres	Condenação
08700.005499/2015-51	Abuso de posição dominante. Cobrança de THC-2. Elevação artificial dos custos de armazenagem dos terminais alfandegados concorrentes.	Movimentação de contêineres e armazenagem alfandegada	Condenação
08700.008751/2015-83	Barreiras à entrada. Contribuição compulsória pelo ÓGMO/BVC cobrada de novos operadores portuários.	Prestação de serviços de operação portuária	Condenação
08700.008897/2015-29	Cobrança de taxa inicial para atuação de novas empresas como operadores portuários.	Prestação de serviços de operação portuária	Condenação parcial (de parte dos réus)

Fonte: CADE/Elaboração própria

156. Tendo em vista a liberdade conferida pela ANTAQ aos terminais portuários na precificação da inspeção não invasiva, restrita apenas pelos limites máximos das tabelas públicas divulgadas pelos terminais ou controles de abusividade *ex post* (cuja metodologia de avaliação ainda não teve sua regulamentação concluída pela ANTAQ), eventuais condutas anticompetitivas, manifestadas por preços discriminatórios ou subsídios cruzados, poderiam acarretar desequilíbrio econômico-financeiro dos recintos alfandegados concorrentes dos terminais, a ponto de limitar o número de empresas no setor.

157. A estrutura da cadeia logística do mercado de serviços portuários guarda características que permitem a um dos elos da cadeia (o terminal portuário) deter substancial poder de mercado com potencial lesivo à concorrência. Esse poder não deriva da participação de mercado (*market share*) isoladamente⁴², mas sim da posição estratégica do operador portuário na cadeia logística do mercado de serviços portuários, configurando o que a doutrina classifica como de controle de *essential facility*.

158. O operador portuário detém a posse de bem infungível e insumo essencial para as atividades dos recintos alfandegados concorrentes, conferindo-lhe poder de mercado significativo para impor condutas anticompetitivas. Conforme apontado em voto do

⁴² Voto-Vista, Conselheira Paula Farani de Azevedo Silveira, item 26, processo nº 08700.005418/2017-84, https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yNpnwDckvRI2xpsl2eRdFt8zw-lawYSbbWaSp08K6hcbNY3k1dmDB8QetirRn0l6qG30tGx2_5W8lA-YPoH77hs

então Conselheiro Alexandre Cordeiro Macedo⁴³, o operador do terminal que se encontra integrado verticalmente à sua atividade de armazenagem:

(...) tem alta capacidade de impor condutas anticompetitivas não só a seus concorrentes no mercado de armazenagem alfandegada de cargas, mas também a qualquer empresa que não tenha acesso ao mar e que dependa das cargas desembarcadas pelos operadores portuários.

159. A condição de poder derivada da posse primária da carga também foi bem apontada pela Nota Técnica nº 27/2018/CGAA3/SGA1/SG/CADE⁴⁴:

Nesse contexto, do momento imediatamente posterior ao desembarque dos contêineres até que estes saiam pelos portões do terminal, é conferida aos Operadores Portuários uma condição de monopolista de todas as operações de movimentação e manipulação daquelas mercadorias. (grifo nosso)

160. A fim de elucidar os possíveis riscos da estrutura regulatória atual da inspeção não invasiva sobre o mercado de armazenagem alfandegada, e com vistas a verificar possíveis limitações à variedade de agentes no mercado a longo prazo (inciso I, art. 3º da IN SRE/MF nº 12/2024), foram endereçados questionamentos aos terminais molhados⁴⁵, aos usuários⁴⁶ dos serviços portuários (exportadores e importadores) e aos portos secos⁴⁷.

161. A limitação à variedade e ao número de *players* no mercado de armazenagem alfandegada não se daria diretamente por eventuais restrições impostas pela Resolução ANTAQ nº 109/2023, mas, indiretamente, pelos seus efeitos sobre a capacidade de discriminação de preços no mercado de armazenagem alfandegada sentido importação, prática já diversas vezes investigada pelos órgãos da concorrência. Nesse ponto, ao se permitir o livre preço de um serviço que afeta o mercado importador, surgem riscos de utilização indevida dessa rubrica para afetar o mercado a *jusante* dos terminais portuários.

162. Inquiriu-se os terminais portuários sobre a existência de diferenciação de preços na inspeção não invasiva para importadores que optassem por armazenar a carga no próprio terminal, em contraste com as cargas em trânsito aduaneiro destinadas a concorrentes (questão 14 do formulário dos terminais). Os cinco terminais portuários que responderam à pesquisa informaram que não há diferenciação de preços entre as cargas armazenadas no terminal e as cargas sob regime de trânsito aduaneiro. Ou seja, o custo da inspeção não invasiva seria uniformemente aplicado a todas as cargas,

⁴³ Processo CADE nº 08700.001020/2014-26, Voto-Vista, Conselheiro Alexandre Cordeiro Macedo, https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yO60co2p8xTf7bu4VF73k7-EcksDwi_uGvzjQhOPA1e8Lc7aQmTycO-1MOojdqaNEptRj8UT6puPYE20VH3oB39.

⁴⁴ NOTA TÉCNICA Nº 27/2018/CGAA3/SGA1/SG/CADE, https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yO3ACRH8xv1bM7GY0dCYaR4dDbO6GICZOjIjPhN25AePNYm08NPxMSBXRC1M7OnyB1S9zaNKK76POFGPWSDEbBg

⁴⁵ Processo nº 19995.003720/2025-66, SEI nº 53498450.

⁴⁶ Processo nº 19995.003720/2025-66, SEI nº 53498440.

⁴⁷ Processo nº 19995.003720/2025-66, SEI nº 53498451.

independentemente da escolha do importador quanto ao local de armazenagem subsequente.

163. Pergunta semelhante foi endereçada aos importadores (questão 14 do formulário dos usuários). Dos onze importadores que responderam, três afirmaram que não havia diferenciação de preços para a inspeção não invasiva quando se opta pelo regime de trânsito aduaneiro, cinco declararam desconhecer a existência de tais diferenças e três indicaram a possibilidade de haver descontos na tabela de preços quando se opta pela armazenagem no terminal molhado.

164. A análise da magnitude de descontos na inspeção não invasiva em terminais molhados, com base nas respostas de nove importadores (questão 15 do formulário), indicou um cenário heterogêneo. Cinco reportaram a ausência de descontos, dois informaram descontos inferiores a 5%, um registrou descontos entre 5% e 10%, e um importador mencionou a possibilidade de desconto superior a 20%, condicionado à escolha do recinto do operador portuário verticalizado.

165. Assim, com base nas informações prestadas pelos usuários e terminais portuários, não há evidências substanciais do exercício direto de poder discriminatório por operadores portuários, por meio de descontos substanciais na cobrança pela inspeção não invasiva, com o fito de favorecer seus próprios recintos alfandegados.

166. Não obstante, a integração vertical entre os operadores portuários e seus recintos alfandegados gera um risco concorrencial estrutural. A receita auferida pelo serviço de INI, cuja cobrança é livremente estipulada e cujos valores parecem ser significativos (conforme detalhado na seção 2.4.2.3), pode ser utilizada para subsidiar o custo do serviço de armazenagem do próprio recinto alfandegado verticalizado. Essa prática configura um subsídio cruzado que confere uma vantagem competitiva substancial ao agente de armazenagem do operador portuário.

167. Tal conduta possui o potencial de ocasionar um efeito de *price squeeze* sobre os recintos alfandegados concorrentes não verticalizados. A condição estrutural retratada, aliada à ausência de um mecanismo regulatório específico para o controle de abusividades na cobrança de INI, amplifica a vantagem competitiva dos *players* verticalizados. Essa vantagem é diretamente proporcional aos níveis de escaneamento exigidos e aos preços cobrados pelo serviço.

168. Esse risco de se utilizar uma rubrica como fonte de subsídio cruzado para aumentar os custos dos rivais no mercado a jusante (armazenagem) guarda similaridade com a taxa de fiel depósito⁴⁸, condenada pelo Cade. Nos termos do voto do então Conselheiro do Cade, Alexandre Cordeiro Macedo, Relator do processo:

100. (...) Mesmo que o valor do fiel depósito seja cobrado indiscriminadamente, ele tem a potencialidade de falsear o mercado [6]. Isso

⁴⁸ BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Processo Administrativo nº 08700.008464/2014-92. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0 . Acesso em: 28/09/2025.

acontece pois o importador não se preocupa o valor da taxa de fiel depósito e sim o preço final do serviço e para o recinto alfandegado este encargo compõe um custo fixo no preço final do serviço de armazenagem, impedindo-o de oferecer preços mais baixos sem perda de lucro. Sendo assim, **os operadores portuários, por atuarem tanto na movimentação como na armazenagem da carga, tem a vantagem de poder oferecer descontos na armazenagem aos importadores que decidissem utilizar seus serviços, de modo a compensar a cobrança de fiel depósito. Ou seja, há um grande incentivo para que o operador portuário discrimine os importadores que escolhem armazenar nos recintos alfandegados terceirizados e não no integrado com o porto.** (grifo nosso)

169. Portanto, a fonte de receita derivada da cobrança de inspeção não invasiva de carga containerizada (importada e exportada), permite subsidiar o recinto alfandegado do operador portuário verticalizado, conferindo-lhe vantagem competitiva substancial. E, conforme demonstrou-se na seção 2.4.2.4, tais valores auferidos pelos terminais portuários se mostram significativos.

170. Diante do exposto, esta Secretaria conclui que o atual arcabouço regulatório da inspeção não invasiva — notadamente a autorização para sua cobrança (Resolução nº 7.321-ANTAQ) e sua chancela como serviço na modalidade de preços livres (Resolução ANTAQ nº 109/2023) — enseja riscos concorrenciais ao mercado de armazenagem alfandegada de carga containerizada, conferindo significativa vantagem competitiva ao recinto alfandegado do terminal portuário, podendo a longo prazo limitar o número e a variedade de empresas no setor (inciso I, art. 3º da IN SRE/MF nº 12/2024).

2.4.4 Barreiras à entrada nos mercados de terminais portuários e de armazenagem alfandegada

171. Outro aspecto que foi objeto de análise no tocante ao procedimento de inspeção não invasiva, ainda que não relacionado à Resolução ANTAQ nº 109/2023, diz respeito à eventual elevação de barreiras à entrada no mercado relevante de armazenagem alfandegada (§ 1º, inciso IV, art. 3º da IN SRE/MF nº 12/2024).

172. Essa faceta do serviço de inspeção não invasiva estaria relacionada com a forma como se deu a implantação desse serviço pela RFB, cujo ônus total de implantação, operação e manutenção recaiu sobre os recintos alfandegados secos e molhados.

173. Dessa feita, diante dos custos de disponibilização do serviço na forma requerida pela RFB, questiona-se se essa modalidade de cobrança de inspeção não invasiva poderia afetar a concorrência no setor de armazenagem, elevando significativamente os custos de entrada no mercado de terminais portuários e de armazenagem alfandegada.

174. Inicialmente, a análise das respostas dos terminais molhados e recintos alfandegados secos (portos secos e Clis) revela que a implantação da inspeção não invasiva envolve elevados custos de implantação, operação e manutenção.

175. Esse custo independe de onde é prestado o serviço de inspeção não invasiva (porto seco ou molhado), mas, tendo em vista o menor porte dos recintos alfandegados

secos e seu possível menor volume de escaneamento, entendeu-se que poderia haver limitações à entrada desses agentes no mercado de armazenagem alfandegada, limitando a variedade de empresas.

176. Considerando o elevado valor dispendido na aquisição de equipamentos, implantação e operação do sistema, questionou-se aos recintos secos e molhados se a inspeção não invasiva acarretaria desequilíbrio econômico-financeiro ao terminal (questão 5 do questionário dos terminais molhados e 6 do questionário de portos secos). Como esperado, tendo em vista o elevado investimento em custo fixo, operação e manutenção, a quase totalidade dos portos secos e molhados (73%, respostas analisadas conjuntamente) destacou que o procedimento poderia gerar desequilíbrio financeiro.

177. Adicionalmente, foi questionado aos terminais secos (questão 7 do formulário) e molhados (questão 6 do formulário) o grau desse desequilíbrio. Cerca de 83% (respostas analisadas conjuntamente) destacaram que o grau de desequilíbrio econômico-financeiro gerado pelo procedimento seria muito elevado. Apenas um dos terminais molhados informou que a atividade gerava baixo desequilíbrio econômico-financeiro, enquanto um dos portos secos indicou que tal desequilíbrio seria moderado.

178. Dado que ambos (terminais portuários molhados e secos) arcam com os custos do serviço para cumprir a legislação aduaneira, verifica-se que, no que concerne ao custeio do serviço e seus efeitos sobre o equilíbrio econômico-financeiro dos recintos alfandegados, as percepções dos portos secos e molhados seguem bastante alinhadas.

179. Considerando apenas o âmbito do mercado de terminais portuários de carga containerizada, no que tange aos arrendamentos portuários, verifica-se que, mesmo em face do risco de desequilíbrio econômico-financeiro relatado, não houve solicitações ao poder concedente de reequilíbrio econômico-financeiro por parte de terminais que responderam ao questionário (questão 7 – formulário dos terminais).

180. Não obstante, merece destaque a manifestação de um dos participantes, o qual asseverou não haver pleiteado o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, haja vista jamais ter sido obstado de cobrar pela prestação do serviço em questão. Considerando que os terminais portuários têm cobrado pela inspeção não invasiva e que os valores praticados aparentam ser suficientes para suportar os custos inerentes à sua execução, era esperada a ausência de registros de protocolos junto à ANTAQ ou ao poder concedente visando à recomposição contratual.

181. Em relação à capacidade do investimento em escaneamento resultar em elevação das barreiras à entrada no setor portuário devido a eventual aumento significativo dos custos de entrada ou saída do mercado (inciso IV, § 1º do art. 3º da IN SRE/MF nº 12/2024), os cinco terminais portuários que responderam ao questionário revelaram que essa não seria uma preocupação concorrencial relevante para o setor (questão 10 do formulário). Para eles, o grau de elevação de barreira à entrada de novos terminais portuários de carga containerizada seria baixo ou muito baixo.

182. Em relação aos terminais portuários, sabe-se que o volume de investimentos para a implantação de um terminal de carga containerizada revela-se substancial, mas o sistema de escaneamento não apresenta elevada participação neste investimento total

frente aos demais equipamentos necessários. Como exemplo, podemos tomar por base os estudos de viabilidade econômico-financeira do arrendamento Tecon Santos 10, em Santos⁴⁹. O investimento em equipamentos de escâneres representa aproximadamente 2% do total investido em equipamentos. Considerando o baixo peso relativo da implantação do sistema de inspeção não invasiva em um projeto portuário, não se espera que a implantação desse sistema eleve a barreira à entrada de modo significativo a ponto de desestimular eventuais interessados em operar terminais portuários molhados, o que corrobora a percepção dos terminais portuários que responderam aos questionários.

183. Os mesmos questionamentos foram endereçados aos portos secos, visando verificar a percepção sobre a elevação das barreiras à entrada no mercado de armazenagem alfandegada. Nesse segmento, os seis respondentes do questionário revelaram que o serviço de inspeção não invasiva representa barreira à entrada de novos *players* atuantes na zona secundária (questão 9 do formulário). Em relação à percepção do grau de elevação de barreira à entrada no mercado de armazenagem de carga containerizada alfandegada (questão 10 do formulário), a maioria dos respondentes percebe que a implantação e a operação do procedimento de inspeção não invasiva apresentam impacto moderado a muito alto. Em linha com esse entendimento, os recintos alfandegados secos percebem que o custeio do procedimento também poderia ser um elemento indutor da saída de *players* que atuam na zona secundária do mercado de armazenagem.

184. Não obstante, em relação a esse ponto, importa salientar que a Abrepa destacou que boa parte dos recintos alfandegados da zona secundária não realizavam a inspeção não invasiva. Questionado sobre tal informação, o representante da associação revelou que, por não alcançarem o limite mínimo de movimentação determinado pela Portaria RFB nº 143, de 11 de fevereiro de 2022⁵⁰, tais recintos alfandegados não estariam obrigados a realizar os investimentos para implantação do serviço. Dos seis portos secos que responderam à pesquisa, apenas a Marimex Despachos, Transportes e Serviços Ltda. disponibilizava o serviço de inspeção não invasiva, por ter atingido o limite legal de obrigatoriedade.

185. Em regra, a entrada de novos *players* no mercado de armazenagem alfandegada da área secundária se faz de forma gradual em termos de volume movimentado, e, certamente, com volume de movimentação inferior aos limites determinados pela aduana na Portaria RFB nº 143/2022. Em razão disso, acredita-se que a inspeção não invasiva não tenha impacto na entrada de novos recintos alfandegados de pequeno porte no setor de armazenagem alfandegada.

186. Além disso, estudo da Consultoria Neowise, abrangendo dados até 2020, revela que o número de recintos alfandegados secos cresceu de 56 para 78 entre 2010 e 2020⁵¹,

⁴⁹ BRASIL, Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Processo ANTAQ nº 50300.023843/2021-19, SEI nº 2554371. Disponível em:

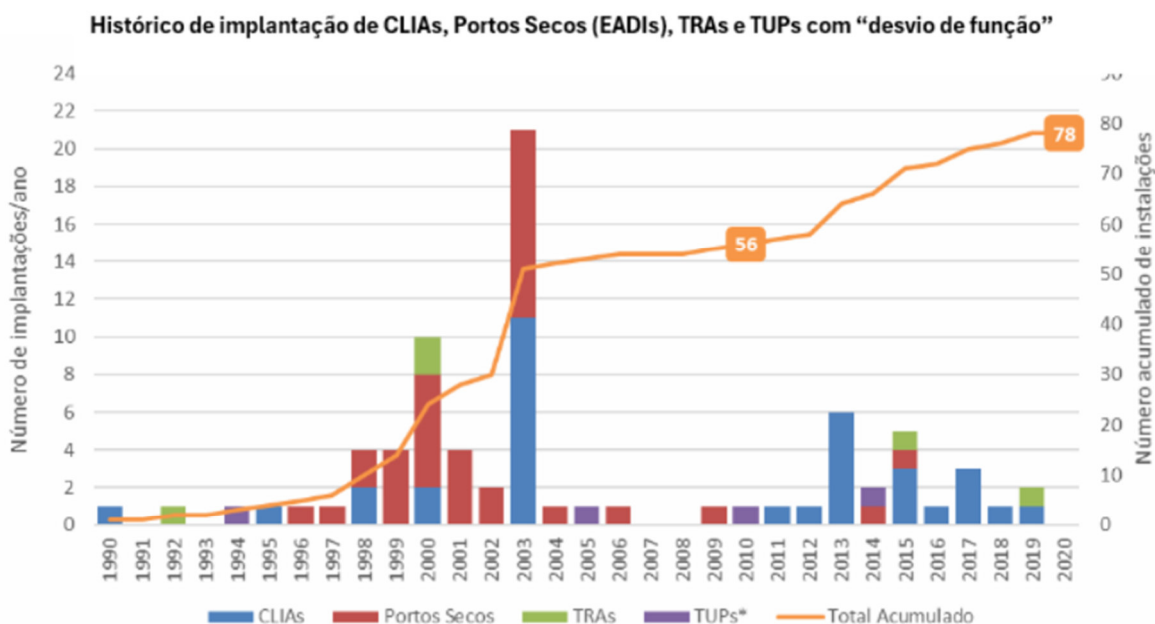
https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_pesquisar.php?acao_externa=protocolo_pesquisar&acao_origem_externa=protocolo_pesquisar&id_orgao_acesso_externo=0

⁵⁰ BRASIL, Receita Federal. Portaria RFB nº 143, de 11 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/123006>

⁵¹ NEOWISE. Serviço de Segregação e Entrega: estudos técnicos de fundamentação e convergência metodológica do SSE. Florianópolis, SC: Neowise, 2021.

período de implantação do sistema de inspeção não invasiva (vide gráfico a seguir⁵²). A expressiva entrada de novos agentes econômicos no segmento é um indicativo relevante de que a prestação do serviço de inspeção não invasiva não tem representado óbice à expansão do segmento de recintos alfandegados secos. O mercado da zona secundária, sob essa perspectiva, mantém uma trajetória de crescimento vigoroso e sustentado, conforme se depreende das evidências disponíveis e da dinâmica observada no período recente.

Gráfico 6 – Entradas no setor de armazenagem alfandegada retroportuário



Nota: (1) consideram-se apenas os TUPs referidos no texto que possuem “desvio de função”.

Fonte: Adaptado de ANTAQ (2021)⁹⁹ e RFB (2021)¹⁰⁰

Fonte: Estudo Neowise: Serviço de Segregação e Entrega: estudos técnicos de fundamentação e convergência metodológica do SSE

187. Conforme aponta o estudo:

Além disso, pode-se observar um crescimento acumulado de 39,3% no número dessas instalações nos últimos 10 anos, o que representou a implantação de uma média de 2,2 dessas instalações por ano no período. Para se ter um critério comparativo, o número de contêineres importados cresceu 21,9% no mesmo período.

⁵² O termo desvio de função foi utilizado pela consultoria Neowise para designar TUPs que atuam como se fossem terminais secos, especialmente no Complexo Portuário de Itajaí, com “desvio de função”, ou seja, não operam cargas no cais, mas são alfandegados e concorrem pelo desembaraço no comércio exterior.

188. Ainda que o estudo alcance os dados do setor apenas até 2020, informações coletadas na internet indicam que o segmento de recintos alfandegados secos segue em plena expansão^{53 54 e 55}.

Figura 1 – Notícia sobre entrada de novo porto seco em Santos/SP



Fonte: Portos e Navios

⁵³ MARIMEX anuncia investimentos de R\$ 350 milhões em novo terminal portuário. Portos e Navios, 19 ago. 2024. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/marimex-anuncia-investimentos-de-r-350-milhoes-em-novo-terminal-portuario#:~:text=Marimex%20anuncia%20investimentos%20de%20R%24%20350%20milh%C3%B5es%20em%20novo%20terminal%20portu%C3%A1rio,-Da%20Reda%C3%A7%C3%A3o%20Portos&text=A%20empresa%20portu%C3%A1ria%20Marimex%20anunciou,mais%20de%20R%24%20350%20milh%C3%B5es>. Acesso em: 11 set. 2025.

⁵⁴ SERTÃO em obras: começa a construção do Porto Seco cearense de R\$ 1 bilhão. Movimento Econômico, 7 jul. 2025. Disponível em: <https://movimentoeconomico.com.br/geral/redacao/2025/07/07/sertao-em-obras-comeca-a-construcao-do-porto-seco-cearense-de-r-1-bilhao/>. Acesso em: 11 set. 2025.

⁵⁵ PARANÁ (Estado). Agência Estadual de Notícias. Com capacidade para 2 mil caminhões/dia, novo Porto Seco de Foz do Iguaçu será o maior da América Latina. 29 ago. 2024. Disponível em: <https://www.parana.pr.gov.br/aen/Noticia/Com-capacidade-para-2-mil-caminhoesdia-novo-Porto-Seco-de-Foz-do-Iguacu-sera-o-maior-da>. Acesso em: 11 set. 2025.

Figura 2 – Notícia sobre projeto de novo porto seco em Foz do Iguaçu/PR



Fonte: Governo do Estado do Paraná

Figura 3 – Notícia sobre projeto de novo porto seco em Quixeramobim/CE

Sertão em obras: começa a construção do porto seco cearense de R\$ 1 bilhão

07/07/2025 - 16:02

Compartilhado

Estrutura em Quixeramobim será integrada à Transnordestina e ao Porto do Pecém, com previsão de 1.300 empregos diretos até 2026. Porto seco vai ampliar logística de exportação regional



A primeira fase da obra do porto seco, com investimento de R\$ 350 milhões, deverá ser concluída até agosto de 2026, com geração de 1.300 empregos diretos e mil indiretos. Foto: Ascom Casa Civil CE

Com investimento previsto de R\$ 1 bilhão, o Porto Seco Senador José Dias de Macêdo começou a sair do papel com o lançamento da pedra fundamental em Quixeramobim, no Sertão Central do Ceará. O empreendimento é resultado de parceria entre a empresa Value Global Group, o Governo do Estado e a Prefeitura local, e terá conexão direta com a ferrovia Transnordestina e o Porto do Pecém.

Fonte: Movimento econômico

189. Aliado às novas entradas no setor, revelada pelo estudo supra e pelas informações coletadas na internet, os dados recentes parecem revelar que o setor de armazenagem

alfandegada retroportuária tem demonstrado dados bastante favoráveis, com expressivo crescimento de movimentação^{56 57 e 58}.

Figura 4 – Notícia sobre movimentação recorde em portos secos em 2024



Fonte: Agrolink

Figura 5 – Notícia sobre crescimento de carga movimentada em portos secos de fronteira

29/01/2025

Multilog registra quase 10% de alta nas movimentações de cargas em seus portos secos de fronteira

Empresa contabilizou, em 2024, a entrada de mais de 400 mil caminhões em suas unidades instaladas em áreas de divisa em Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul.

Fonte: Revista Fator Brasil

Figura 6 – Recordes de movimentação em porto seco de Bauru

22/11/24 15h18

Com limão, avocado e doces, Porto Seco de Bauru bate recorde

JCNET.com.br

O Porto Seco Bauru bateu recordes de movimentação tanto na exportação quanto na importação até o terceiro trimestre de 2024. As cargas enviadas para fora do país cresceram 115% entre janeiro e setembro deste ano em relação ao mesmo período de 2023, enquanto o fluxo inverso registrou aumento de 46%. Também houve um acréscimo de 19% na movimentação de contêineres refrigerados (reefer).

Fonte: Governo de São Paulo

⁵⁶ GOTTEMS, Leonardo. Portos Secos do Sul registram recorde de movimentação em 2024. Agrolink, 18 jul. 2025. Disponível em: https://www.agrolink.com.br/noticias/portos-secos-do-sul-registram-recorde-de-movimentacao-em-2024_498946.html. Acesso em: 11 set. 2025.

⁵⁷ MULTILOG registra quase 10% de alta nas movimentações de cargas em seus portos secos de fronteira. Revista Fator Brasil, 29 jan. 2025. Disponível em: <https://www.revistafatorbrasil.com.br/2025/01/29/multilog-registra-quase-10-de-alta-nas-movimentacoes-de-cargas-em-seus-portos-secos-de-fronteira/>. Acesso em: 11 set. 2025.

⁵⁸ SÃO PAULO-SP. Investe SP. Com limão, avocado e doces, Porto Seco de Bauru bate recorde. 31 maio 2024. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/com-limao-avocado-e-doces-porto-seco-de-bauru-bate-recorde/>. Acesso em: 11 set. 2025.

190. Pelo exposto, e à luz das informações coletadas junto aos agentes de mercado, bem como das evidências oriundas de estudos e notícias que apontam para uma expressiva expansão do segmento de armazenagem alfandegada em recintos retroportuários, esta Secretaria conclui que a obrigatoriedade de disponibilização do serviço de inspeção não invasiva por parte da RFB não se afigura, até o presente momento, como fator de restrição significativa à entrada de novos concorrentes no mercado de armazenagem alfandegada, tampouco no mercado relevante de terminais de carga containerizada.

2.4.5. Das possíveis soluções para a aparente distorção concorrencial causada pela cobrança pelos serviços de INI

191. Conforme apontado, o modelo regulatório de preços livres do sistema de inspeção não invasiva parece gerar impacto no campo de jogo concorrencial do mercado de terminais portuários de carga containerizada, bem como no mercado de armazenagem alfandegada.

192. No entender desta Secretaria, a distorção causada pelos elevados lucros do serviço decorre, provavelmente, do descolamento significativo dos preços cobrados em relação aos custos do serviço.

193. No presente caso, considerando que a essência do serviço de inspeção não invasiva é de controle aduaneiro, com ampla cobertura sobre o que entra e sai do país, uma possível ausência de modicidade pode trazer desbalanceamentos na estrutura concorrencial via reforço significativo de vantagem competitiva, especialmente para os agentes econômicos de grande porte.

194. Recorde-se que a condição de modicidade deriva de determinação legal, não havendo opcionalidade em deixar de garanti-la, principalmente em um serviço inserido em um elo logístico central da cadeia de comércio exterior, com características de *essential facility*.

195. Os efeitos sobre a estrutura de mercado de serviços portuários derivados de inovações propostas pela RFB deveriam ser mitigados ou equalizados por um modelo regulatório apropriado. Caso contrário, inovações para fomento do comércio exterior que tenham impacto em parcela do volume movimentado, e que possam estar ligadas a uma necessidade de prestação de serviço pelos operadores portuários, tenderão a gerar os mesmos problemas encontrados na inspeção não invasiva.

*2.4.5.1 Da análise sobre a possibilidade de adoção do modelo regulatório de **price cap***

196. Conforme consta explicitamente no art. 3º da Lei nº 12.815/2013, a exploração da atividade portuária deve seguir a seguinte diretriz:

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes: (...)

II - **garantia da modicidade** e da publicidade das tarifas **e preços praticados no setor**, da qualidade da atividade prestada e **da efetividade dos direitos dos usuários**; (...)

197. Assim, a modicidade tarifária é um mandamento legal, e impõe-se sua observância. Para este serviço derivado de inovação aduaneira e de fruição compulsória pelos usuários, não há margem para acomodar níveis tarifários que se afastem desse parâmetro em demasia.

198. Nesse ponto, impende retomar importante excerto do voto do Diretor-Relator do processo ANTAQ nº 50300.007611/2016-48, iniciado por denúncia relacionada à inspeção não invasiva:

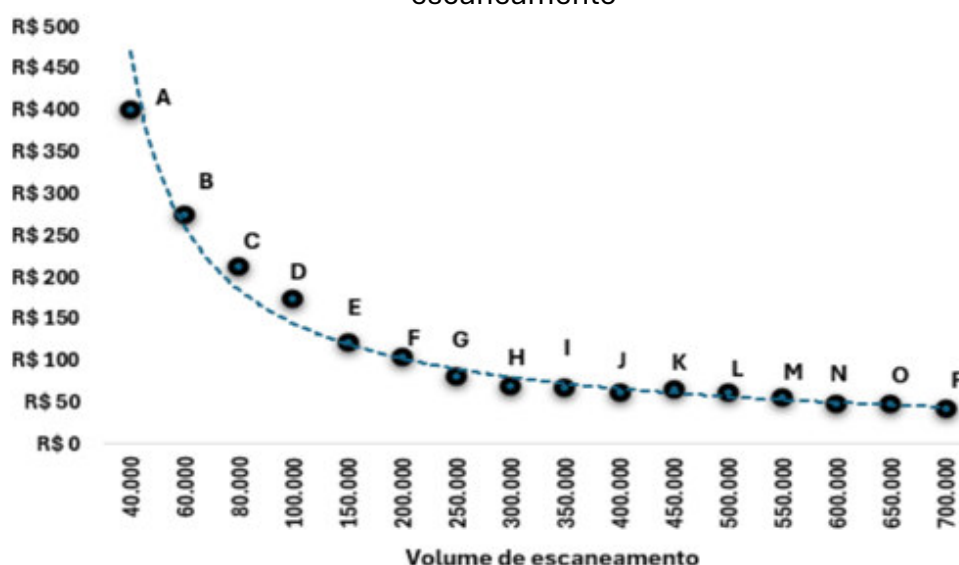
Destaco que a modicidade de tarifa deve ser incansavelmente buscada por esta Agência, pois a previsibilidade e segurança esperada com o uso da inspeção não invasiva não pode esvair os ganhos ao comércio internacional brasileiro em benefício daqueles que devem ser meio nessa cadeia de suprimentos internacional. Não se pode admitir que o Brasil perca competitividade de seus produtos, a exemplo da exportação de arroz, em decorrência dos custos elevados na atividade meio que é a portuária. (grifo nosso)

199. Em teoria, a curva de precificação justa ou módica para o serviço de inspeção não invasiva deveria apresentar inclinação negativa ao longo das faixas de volume de escaneamento. Tal fenômeno se verifica principalmente numa planta produtiva com custo fixo significativo que vai sendo diluído com a expansão do volume do serviço, conforme prediz a teoria econômica clássica e empírica⁵⁹. Uma estrutura de preços módica teórica para um sistema com elevados custos fixos, que permita o retorno do CAPEX e OPEX a preços justos⁶⁰, foi simulada no Gráfico 7 apenas para efeito de comparação com a estrutura de preços encaminhada pela ANTAQ.

⁵⁹ Kupfer, D.; Hasenclever, L. Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, cap. 3. As curvas em “L” para sistemas produtivos dotados de elevados custos fixos, como é o caso do sistema de inspeção não invasiva, empiricamente tem o formato em “L”. Conforme apontado pelos autores: “Na defesa de uma curva de CMeLP em formato de L, muitos autores argumentaram ainda que as deseconomias de escala podem até ser significativas para elevadas escalas produtivas, o que resultaria, de fato, em aumento dos CMeLP; mas isso ocorreria num nível de produção tão elevado que estaria fora da área relevante de produção, podendo, portanto, ser ignorado.”

⁶⁰ Como condição de preço justo tomamos como parâmetro a taxa de 9,92% definida pelo Acórdão nº 750/2024-ANTAQ, processo nº Processo ANTAQ nº 50300.023340/2024-88 e utilizamos por referência os custos operacionais e as premissas adotadas para a simulação dos resultados do Tecon Santos 10.

Gráfico 7 – Curva teórica módica para um sistema de inspeção não invasiva por faixa de escaneamento



Fonte: Dados Tecon Santos 10/Elaboração própria

200. Comparando o gráfico acima de preços cobrados por faixa de volume escaneado, com inclinação negativa (onde os terminais “A” a “P” cobram pelo serviço nas proximidades de uma curva de preço justo simulado pelo Custo Médio Ponderado de Capital – WACC, na sigla em inglês), com o Gráfico 2 da atual estrutura de preços médios vigente, que demonstra inclinação positiva, verifica-se que o presente sistema de precificação ou regulação do serviço de inspeção necessita ser reanalisado, tendo em vista que a estrutura de preços encaminhada pela ANTAQ parece demonstrar um acentuado descolamento dos preços em relação a uma estrutura de preços módica.

201. O gráfico também indica que volume acentua os efeitos do descolamento excessivo de uma estrutura de preços módica, potencializando o lucro de um grande operador. A otimização do sistema de preços por faixa, considerando as características de cada terminal e modelando-se pelas melhores práticas de execução do serviço, reduz acentuadamente a distorção concorrencial de um serviço como o de inspeção não invasiva. Assim, evita-se que qualquer operador aufera vantagem competitiva na prestação desse serviço de suporte aduaneiro.

202. Entende-se ser pouco provável que o modelo de preços livres resulte na convergência para uma estrutura de preços módica, como a exemplificada acima, mesmo com a transparência de preços demandada pelo art. 9º da Resolução ANTAQ nº 109/2023. Isso se deve à natureza do serviço: alto volume, baixa opcionalidade aos usuários, inserção em uma estrutura essencial (*essential facility*) e potencial de aumentar artificialmente o resultado econômico dos prestadores do serviço portuário.

203. É possível neutralizar substancialmente tal efeito com a adoção de regras para determinação de preços mais adequadas à natureza e às características desse serviço de suporte à aduana. Para uma rubrica com as características da inspeção não invasiva, a adoção de um modelo de regulação por incentivo, como um sistema de *price cap* por faixas de escaneamento, revela-se uma solução interessante de ser analisada pelo órgão

regulador. Tal modelo regulatório figura dentre os instrumentos recomendados pelo Banco Mundial em seu *Port Reform Toolkit*⁶¹:

“Quando se constata que as tarifas estão anormalmente altas, ou crescendo em ritmo inaceitável, existem duas abordagens regulatórias principais para controlá-las: a regulação por taxa de retorno ou a regulação por teto de preços (price cap)”.

204. Pela natureza do serviço (suporte aduaneiro com elevado grau de cobertura sobre a carga containerizada), o *price cap* se configura-se como uma boa solução regulatória para a inspeção não invasiva. Tal medida renivelaria o campo concorrencial, permitindo que os prestadores de serviço sejam remunerados a preço razoável e evitando-se a distorção concorrencial derivada desse serviço no modelo de preços livres.

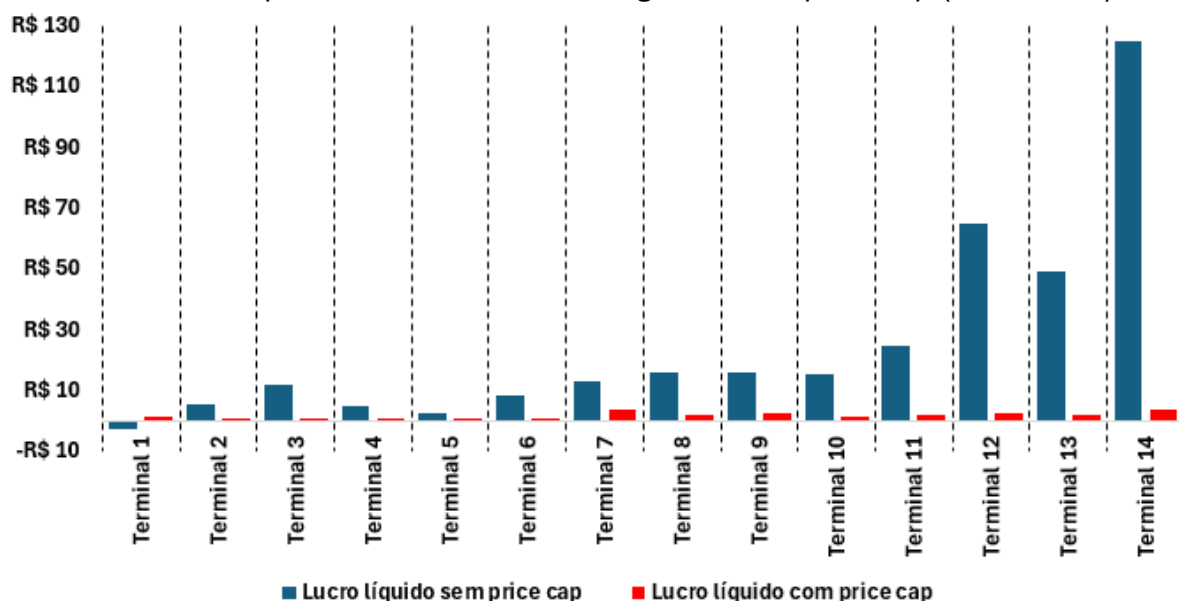
205. Com o objetivo de verificar o potencial de correção de distorções concorrenciais por um sistema de regulação por incentivos (*price cap*) e de identificar indícios de vantagens extramercado obtidas, especialmente, por grandes operadores, estimou-se um modelo de fluxo de caixa descontado a preços constantes⁶². Este modelo considerou os custos de operação e implantação obtidos junto aos operadores, outros custos relevantes, as estimativas de escaneamento, e adotou-se uma taxa módica de 9,92% a.a. aplicada ao fluxo de caixa descontado.

206. O Gráfico 8 demonstra que os preços para o sistema de inspeção não invasiva cobrados pelos operadores portuários parecem estar descolados de uma estrutura de preços módica. Por sua vez, os desníveis de lucros líquidos ajustados pelo *price cap* (barras em vermelho) entre os terminais ocorrem apenas por conta dos seus custos CAPEX e OPEX distintos. Os preços são otimizados de forma a fornecer a cada operador um lucro suficiente para cobertura dos custos incorridos para prestação do serviço a um preço módico, com base nas características de cada sistema de inspeção.

⁶¹ WORLD BANK. **Port Reform Toolkit**. Washington, DC: World Bank, 2025. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/43526>. Fl. 296. Acesso em: 21 set. 2025. Original: “When tariffs are found to be abnormally high, or increasing at an unacceptable speed, there are two main regulatory approaches to controlling them: rate-of-return or price-cap regulation”.

⁶² Para estimativa de lucro líquido de *price cap* adotou-se um modelo de fluxo de caixa descontado desalavancado a preços constantes estimado com WACC em 9,92%, Acórdão nº 750/2024-ANTAQ, Processo ANTAQ nº 50300.023340/2024-88, modelagem semelhante ao adotado no EVTEA do Tecon Santos 10. Para efeitos de simplificação, e pela natureza do serviço, consideramos a variação de capital de giro sendo zero para estimação do fluxo de caixa desalavancado. Trata-se de um modelo de otimização, onde, dado um WACC e custos do serviço, encontramos o preço justo para cada nível de escaneamento. A simulação considera as informações coletadas dos terminais para custos de implantação e operacionais. Trata-se apenas de um modelo teórico referencial, dado que apenas 4 terminais apresentaram custos de implantação (escolheu-se o maior valor para custo de implantação, de R\$ 14 milhões por escâner, considerando que todo o investimento seria efetuado na data zero) e apenas 1 apresentou os custos de operação (efetuou-se o arredondamento do custo operacional para R\$ 2 milhões ao ano por escâner). Para custos variáveis adotamos a mediana ponderada pelo volume dos custos variáveis médios de cada um dos terminais, resultando num custo variável médio constante de R\$ 30,24, e para os demais custos imputou-se uma taxa de 5% sobre a receita bruta. O modelo tem por finalidade apenas apresentar os benefícios líquidos de um modelo regulatório via *price cap*, que permitiria ao órgão regulador “renivelar” o campo de jogo concorrencial, não permitindo que alguns terminais se alavancuem pelo uso de um serviço acessório à Receita Federal do Brasil, a inspeção não invasiva.

Gráfico 8 – Lucro líquido com e sem modelo regulatório de *price cap* (R\$ milhões)



Fonte: Dados RFB/SDP-ANTAQ/ Elaboração Própria para cenários de gestão de risco

207. O nivelamento do campo concorrencial via *price cap* ocorre devido à convergência dos preços cobrados pelos terminais às suas estruturas de preços módica, devidamente ajustadas para as faixas de escaneamento de cada terminal. Isso garantiria a cada prestador um retorno justo sobre seu capital investido, sem que ocorra desequilíbrio econômico-financeiro para prestar o serviço de inspeção não invasiva.

208. A regulação por incentivos readequaria o campo de jogo, reduzindo as vantagens extramercado para qualquer agente econômico. Isso evitaria vantagens competitivas artificiais no mercado de terminais de carga containerizada, reduziria o risco concorrencial nos mercados de terminais de carga containerizada e de armazenagem alfandegada, e diminuiria a onerosidade do serviço para os usuários.

209. Verifica-se que os lucros ajustados dos terminais são múltiplos uns dos outros, diferenciando-se pelo número de escâneres, pois adotou-se a hipótese de que todos os terminais possuem custos de implantação e custos variáveis médios de escaneamento muito semelhantes. Na prática, há pequenas diferenças por conta de custos distintos e especificidades de cada terminal, mas os diferenciais não são suficientes para explicar a estrutura de preços vigente e os lucros absolutos verificados no Gráfico 8. O custo para escanear uma unidade de contêiner é muito semelhante entre os terminais, dada a homogeneidade do serviço, e os custos de implantação não podem ser demasiado distintos.

210. Nesse sentido, os resultados demonstrados no Gráfico 8, que indicam significativa diferença entre os preços cobrados e os preços considerados módicos, têm potencial de desbalancear a concorrência em favor de alguns terminais (que cobram os valores mais destoantes), gerando riscos concorrenciais tanto no mercado de terminais de carga containerizada quanto no de armazenagem alfandegada.

211. Por fim, além de reduzir as distorções causadas pelo atual modelo regulatório de inspeção não invasiva, uma estrutura regulatória na modalidade *price cap* para esse serviço acessório à aduana traria alguns benefícios adicionais:

- Mitigaria o risco concorrencial no mercado de transporte marítimo de carga containerizada relacionado à cobrança de inspeção de contêineres vazios de armadores não verticalizados a terminais. A inspeção não invasiva impõe um ônus ao armador não verticalizado que não é arcado pelo verticalizado. Se o preço for módico, tal assimetria competitiva é substancialmente reduzida, até mesmo eliminada;
- Reduziria ou eliminaria risco de utilização da inspeção não invasiva como instrumento de subsídio cruzado ao recinto alfandegado do operador portuário;
- Reduziria a necessidade de análises sucessivas de condutas abusivas do serviço de inspeção não invasiva por parte do órgão regulador, diminuindo o custo regulatório;
- Garantiria que o preço convergisse para a condição de modicidade determinada pela Lei nº 12.815/13;
- Reduziria o custo do comércio exterior brasileiro, aumentando sua competitividade;

212. No entender desta Secretaria, para o serviço de inspeção não invasiva, o modelo regulatório por *price cap* configura-se uma solução regulatória interessante de ser avaliada pelo órgão regulador. Previsto dentre os instrumentos do *Port Reform Toolkit* do Banco Mundial, esse modelo evitaria ou minimizaria distorções concorrenciais no mercado de terminais portuários de carga containerizada e em mercados a jusante. Adicionalmente, permitiria uma relação mais equânime entre terminais e usuários do serviço.

2.4.5.2 Da análise sobre a possibilidade de inserir a INI no *box rate*

213. Ponto que se demonstrou evidente no serviço de inspeção não invasiva é sua cobertura quase integral sobre o comércio exterior na atualidade. Conforme apontado na seção 2.4.2, item 45, segundo a COINT:

(...) vale dizer que a grande maioria das unidades aduaneiras já realiza 100% de escaneamento de contêineres há pelo menos 5 a 10 anos. **Isso tem impacto direto na significativa redução das inspeções físicas no Brasil**, em comparação com décadas anteriores e até com outros países. (grifo nosso)

214. A assertiva da COINT é corroborada pelas informações já apresentadas neste Relatório (Tabelas 4 e 5) acerca do percentual de escaneamento nos principais terminais portuários brasileiros, as quais reproduzimos novamente para demonstrar o estágio atual de cobertura do serviço.

Tabela 11 - Percentual de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com DESTINO à (exportação):

Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 1	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 2	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 3*	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 4	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 5	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 6	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 7	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 8	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 9	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 10	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 11	GR**	100%	GR**	GR**	100%
Terminal 12	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 13	GR**	100%	GR**	GR**	100%
Terminal 14	GR**	100%	GR**	GR**	100%

Fonte: Receita Federal do Brasil

Nota: * Para empresas que atendam critérios na norma local a quantidade pode ser reduzida.

**GR - gestão de risco

Tabela 12 - Percentual de escaneamentos sobre o total de unidades movimentadas com ORIGEM DE (importação):

Instalação Portuária	Ásia	Europa	América do Norte	América do Sul	África
Terminal 1	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 2	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 3*	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 4	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 5	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 6	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 7	GR**	GR**	GR**	GR**	GR**
Terminal 8	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 9	GR**	GR**	GR**	GR**	GR**
Terminal 10	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 11	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 12	GR**	GR**	GR**	GR**	GR**
Terminal 13	100%	100%	100%	100%	100%
Terminal 14	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Receita Federal do Brasil

Nota: * Para empresas que atendam critérios na norma local a quantidade pode ser reduzida.

**GR - gestão de risco

215. Nessa linha, tendo em vista que o serviço pode estar sendo realizado indistintamente sobre todas as cargas containerizadas, importa trazer algumas definições relacionadas às cobranças pelos serviços prestados pelos terminais: a *Terminal Handling Charge - THC* e a cesta de serviços - *box rate*.

216. Conforme aponta a Resolução ANTAQ Nº 72, de 30 de março de 2022, que dispõe sobre a prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e carga geral em instalações portuárias públicas e privadas, os conceitos de *Box Rate* e *THC* estão assim definidos:

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

III - Cesta de Serviços (Box Rate): preço cobrado pelo serviço de movimentação das cargas **entre o portão do terminal portuário e o porão da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas** pelo prazo contratado entre o usuário, o transportador marítimo, ou seus representantes, e a instalação portuária ou o operador portuário, **no caso da exportação; ou entre o porão da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário, no caso da importação; (...)**

X - taxa de movimentação no terminal ou *Terminal Handling Charge* (THC): preço cobrado pelos serviços de movimentação de cargas **entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas** pelo prazo contratado entre o transportador marítimo, ou seu representante, e instalação portuária ou operador portuário, **no caso da exportação, ou entre o costado da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário no caso da importação; (...)**

Parágrafo único. A Taxa de Movimentação no Terminal ou *Terminal Handling Charge* (THC) é o preço cobrado decorrente de serviço portuário constante da cesta de serviços que, quando contratada sob intermediação de transportador marítimo, ao representar o exportador ou importador na qualidade de terceiro não interessado, possui natureza de extra frete marítimo. (grifo nosso)

217. No que tange ao *box rate*, frisa-se que, nos termos do art. 4º da Resolução supra:

Art. 4º Os serviços contemplados na Cesta de Serviços (Box Rate) são realizados pela instalação portuária ou pelo operador portuário, na condição de contratado do usuário ou do transportador marítimo, mediante remuneração livremente negociada, estabelecida em contrato de prestação de serviço ou divulgada em tabela de preços".

Parágrafo único. **Os serviços realizados para atender exigência da autoridade aduaneira, sanitária, ambiental ou correlata, quando prestados indistintamente a todas as cargas, deverão ser incluídos no valor da cesta de serviços ou box rate ou, se for o caso, da armazenagem**, comunicando-se o fato à ANTAQ no prazo mínimo de trinta dias a contar do início da cobrança ou do surgimento do evento que a motivou. (grifo nosso)

218. Entende-se que o órgão regulador deve envidar esforços junto à RFB para averiguar o grau de cobertura do serviço de inspeção não invasiva e suas particularidades. Com efeito, caso se constate que o serviço de INI abrange a quase totalidade das cargas, seria apropriado avaliar a conveniência e oportunidade de sua inclusão no *box rate*, em alternativa a constituir uma rubrica separada, como ocorre atualmente, dadas as disfuncionalidades concorrenciais apontadas no Relatório.

219. A inserção da inspeção não invasiva no *box rate* traria mudanças significativas nas relações para determinação do preço do serviço. Tal fato reduziria a assimetria negocial para determinação do preço do serviço, o que poderia mitigar possíveis excessos na cobrança pela INI, uma vez que a negociação do preço da cesta de serviços se dará entre o armador e o terminal.

220. Tal alteração poderia, inclusive, implicar em ajustes futuros quanto à negociação entre armador-usuário, quanto ao valor do THC, com vistas a restituir os custos do novo *box rate* por conta da inclusão da inspeção não invasiva na cesta de serviços. Entende-se que um maior equilíbrio de forças entre a relação armador-terminal permitiria menor

onerosidade e distorções concorrenciais, compensando-se a desvantagem da opacidade do THC.

221. Outro argumento para a inclusão da inspeção não invasiva no *box rate* reside em sua incompatibilidade com o conceito de serviços “*demandados ou requisitados pelos clientes ou usuários do terminal*”, tal como disposto no art. 5º da Resolução ANTAQ nº 72/2022:

Art. 5º Os serviços não contemplados na cesta de serviços ou *box rate* e os serviços de armazenagem, **quando demandados ou requisitados pelos clientes ou usuários do terminal** sob a responsabilidade da instalação portuária ou dos operadores portuários, obedecerão às condições de prestação e remuneração livremente negociadas, devendo os valores máximos serem previamente divulgados em tabelas de preços, observadas as condições comerciais estipuladas no contrato de arrendamento e nas normas da ANTAQ, vedadas as práticas de preços abusivos ou lesivos à concorrência. (grifo nosso)

222. Com efeito, dadas suas características de um serviço obrigatório decorrente de determinação da Aduana brasileira, ele não seria enquadrado no conceito de serviços “*demandados ou requisitados pelos clientes ou usuários do terminal*”. O artigo 5º da Resolução ANTAQ nº 72/2022 fundamenta-se em serviços com algum grau de liberdade de demanda pelo responsável pelo pagamento, o que não se aplica à INI.

223. A inspeção não invasiva não constitui um serviço opcional ou voluntariamente demandado pelo usuário. Os clientes do terminal portuário, enquanto responsáveis pelo pagamento, não o requisitam ou demandam livremente, possuindo opcionalidade ou voluntariedade restrita.

224. A inspeção não invasiva se apresenta como um serviço prestado pelo terminal à RFB para cumprimento da legislação aduaneira, configurando um custo de conformidade ao qual todo terminal portuário está obrigado por Lei. Embora esse custo de conformidade possa ser remunerado, conforme o entendimento do órgão regulador, nada impede a reanálise de sua inclusão no *box rate*.

225. Importante destacar que a cobrança do serviço de INI dentro do *box rate* pode mitigar riscos de concentração de mercado por agentes ou grupos econômicos específicos, além de diminuir os riscos concorrenciais no mercado a jusante. O reforço de poder de mercado, advindo da prestação desse serviço, pode levar à limitação ao número e à variedade de empresas no setor a longo prazo, como apontado no item 2.4.3 deste Relatório. A inclusão da INI no *box rate* pode levar também a menor onerosidade do serviço sobre o comércio exterior, aumentando a competitividade do produto nacional, além de ser mais coerente com a natureza do serviço, de caráter predominante de suporte aduaneiro.

226. Portanto, com base nas seguintes considerações: (i) a inspeção não invasiva já abrange a quase totalidade das cargas containerizadas movimentadas nos terminais brasileiros relacionadas ao comércio exterior; (ii) a INI não se apresenta como um serviço livremente requisitado ou demandado pelos clientes e usuários; (iii) a manutenção do atual modelo de precificação livre pode gerar riscos concorrenciais no mercado de terminais de carga containerizada e no mercado a jusante dos terminais e (iv) que outras opções regulatórias, como o controle *ex post* de eventual abusividade nos valores

cobrados de INI, mostram-se de grande complexidade regulatória e de difícil comprovação, esta Secretaria sugere, como alternativa regulatória para mitigar os efeitos adversos na concorrência decorrentes do atual modelo de cobrança de INI, que o órgão regulador avalie a conveniência e a oportunidade de ajustes normativos para inserir a inspeção não invasiva no *box rate* de todos os terminais de carga containerizada.

3. CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTOS

227. Diante do exposto, o presente Procedimento de Avaliação Regulatória e Concorrencial (PARC) demonstra que o modelo de preços livres para a rubrica inspeção não invasiva, inserida na estrutura de serviços de pátio da Resolução ANTAQ nº 109/2023, tem o potencial de resultar em disfunções concorrenciais substanciais na estrutura do mercado de terminais portuários de carga containerizada e no mercado de armazenagem alfandegada.

228. Em linhas gerais, essas disfunções são potencializadas pela estrutura de mercado, que confere aos operadores portuários o monopólio da movimentação de contêineres. Segundo apurado, há indicativos de que essa forma de cobrança a preços livres tem gerado uma fonte de receita substancial e desproporcional pelo serviço prestado, que reforça artificialmente o poder de mercado, especialmente, de grandes terminais de carga containerizada em relação aos terminais de menor porte. Além disso, os elevados retornos proporcionam também substancial vantagem competitiva dos recintos alfandegados molhados (verticalizados aos terminais portuários), acarretando riscos ao mercado relevante de armazenagem alfandegada.

229. A análise, subsidiada por dados da ANTAQ, da Receita Federal do Brasil, e pelas contribuições dos terminais portuários, recintos alfandegados secos e usuários do serviço, permitiu alcançar as seguintes conclusões centrais:

- Há indícios significativos de que os valores praticados pelos terminais portuários estejam substancialmente desvinculados dos custos efetivos do serviço. Esses valores mostram-se bem superiores aos necessários para rentabilizar os investimentos de capital e as despesas operacionais a um preço módico, conforme assim determina a Lei nº 12.815/2013;
- Há indícios de vantagem competitiva artificial, oriunda não da eficiência portuária, mas de elevada receita gerada por um serviço de suporte à atividade aduaneira. Isso pode estar provocando desequilíbrios significativos na estrutura do mercado de terminais portuários de carga containerizada (entre terminais portuários molhados), reforçando o poder de mercado de determinados agentes econômicos de forma artificial, e enfraquecendo a concorrência baseada no mérito pela prestação de serviço portuário propriamente dito;

- A vantagem competitiva conferida aos operadores portuários, derivada do modelo regulatório de preços livres em um ambiente de alto volume de escaneamentos, também traz riscos ao mercado de armazenagem alfandegada, podendo viabilizar práticas anticoncorrenciais, especialmente subsídios cruzados, discriminação de adquirentes, e *price squeeze*. A longo prazo, essa disfuncionalidade concorrencial pode limitar o número e a variedade de empresas no mercado de armazenagem alfandegada;
- A liberdade de preços, em um serviço compulsório inserido dentro de uma estrutura do tipo *essential facility*, viabiliza a utilização da inspeção não invasiva como fonte de recursos extraordinários;
- Apesar dos custos de implantação, não se verificou, até o momento, que a disponibilização obrigatória do serviço tenha resultado em barreiras significativas à entrada, capazes de limitar o número de competidores nos mercados de armazenagem alfandegada e de movimentação de carga containerizada;
- A estrutura de precificação desse serviço, que parece estar desalinhada de uma estrutura de preços módicos, eleva o Custo Brasil, reduz a competitividade dos produtos nacionais no mercado global, e encarece excessivamente a importação de produtos e insumos essenciais para o desenvolvimento da economia nacional;
- O modelo regulatório adotado também pode gerar disfuncionalidade para a gestão aduaneira, pois alterações na gestão de risco aduaneiro podem gerar volatilidades e impactos financeiros substanciais nos resultados econômicos dos terminais de carga containerizada, criando um ambiente de potencial constrangimento à própria autonomia de gestão de risco aduaneiro.

230. Diante dessas conclusões, esta Secretaria entende que o modelo regulatório de preços livres para o serviço de inspeção não invasiva tem se mostrado inadequado, acarretando impacto na estrutura da concorrência em favor de determinados agentes econômicos, com riscos de consequências negativas para o mercado de serviços de terminais de carga containerizada, para o mercado de armazenagem alfandegada e para os usuários.

231. Nesse sentido, esta Secretaria apresenta as seguintes recomendações à consideração do órgão regulador:

- Avaliar a possibilidade de realizar estudo de impacto regulatório específico para a rubrica de inspeção não invasiva, a fim de verificar possíveis disfuncionalidades do modelo regulatório adotado para tal serviço de suporte aduaneiro;
- Verificar a violação da condição de modicidade de preços determinada pela Lei nº 12.815/2013, que parece não estar sendo garantida para o serviço de inspeção não invasiva;
- Analisar a possibilidade de transição para um modelo regulatório baseado em *price cap*, tendo em vista os riscos concorrenciais, onerosidades e disfuncionalidades que foram identificadas no trabalho; ou

- Verificar a possibilidade de inserir a inspeção não invasiva no box rate, dado que a maioria dos terminais brasileiros já fazem o escaneamento de 100% de suas cargas, conforme apontado pela RFB; e
- Dar continuidade ao processo nº 50300.016365/2020-00, o qual, entre outros objetivos, incluía proposta de norma visando: a) apuração de denúncias de abusividade apresentadas por usuários e partes interessadas, e b) fiscalização da prática de infração à ordem econômica e à livre competição, com vistas a apurar os fatos e identificar os infratores.

ANEXO I

Formulário para Inspeção Não-Invasiva - PARC-2025 (TUPs e Arrendatários)

Descrição: O PARC foi instituído pela Instrução Normativa SRE/MF nº 12, de 17 de dezembro de 2024 (IN SRE/MF nº 12/2024), e objetiva *identificar e analisar os possíveis* efeitos negativos sobre a concorrência decorrentes da regulamentação da atividade econômica e *propor* revisões, quando necessário, para as considerações da autoridade regulatória.

Tema do PARC: cobrança por inspeção não-invasiva (INI) de carga containerizada em instalações portuárias.

Público-alvo: TUPs e arrendatários de terminais de carga containerizada.

OBSERVAÇÃO:

- 1) **Prazo até dia 30/06/2025** para responder ao questionário.
- 2) Nomes, contas de e-mail, dados da empresa, serão tratados como dados sigilosos dentro do presente estudo, sendo apenas utilizado em forma de agregações para composição das estatísticas.

* Indica uma pergunta obrigatória

1. Terminal *

2. Nome e Cargo: *

3. E-mail (comercial): *

4. 1) O terminal executa o serviço de inspeção não-invasiva de carga containerizada por scanner? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não

5. 2) O terminal realiza o escaneamento por equipamento próprio ou aluga o equipamento? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Próprio.
- ☐ Alugado.
- ☐ Misto.
- ☐ Outro: _____

6. 3) O terminal cobra pelo serviço de inspeção não-invasiva? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não.

7. 4) Quando começou a cobrança pelo serviço de inspeção não-invasiva?

*
Dropdown

Marcar apenas uma oval.

- ☐ 2025
☐ 2024
☐ 2023
☐ 2022
☐ 2021
☐ 2020
☐ 2019
☐ 2018
☐ 2017
☐ 2016
☐ 2015
☐ 2014
☐ 2013
☐ 2012
☐ 2011
☐ 2010

8. 5) Os custos incorridos para execução do procedimento de inspeção não-invasiva determinado pela Receita Federal acarretam desequilíbrio econômico-financeiro?

*

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
☐ Não.

9. 6) Na avaliação da empresa, qual o grau de desequilíbrio econômico-financeiro provocado pelos custos incorridos no inspeção não-invasiva? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Muito alto.
- ☐ Alto.
- ☐ Moderado.
- ☐ Baixo.
- ☐ Muito baixo.

10. 7) **ARRENDATÁRIOS (somente)**. O terminal solicitou reequilíbrio econômico-financeiro do contrato quando do processo de implantação do serviço?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não

11. 8) Os investimentos para atender ao processo de inspeção não-invasiva são elevados frente ao volume global investido no terminal? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não
- ☐ Outro: _____

12. 9) O investimento em escaneamento acarreta elevação das barreiras à entrada no setor portuário (entrada de novos portos molhados)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não

13. 10) Qual o grau de barreira à entrada de novos terminais de uso privado, ou arrendatários, provocado pelos custos de implantação e operação do procedimento de inspeção não-invasiva? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Muito alto.
- ☐ Alto.
- ☐ Moderado.
- ☐ Baixo.
- ☐ Muito baixo.
- ☐ Outro: _____

14. 11) Na visão do terminal. **Em relação aos portos secos, CLiAs, etc,** também atuantes no mercado de armazenagem de carga containerizada. O valor para instalação e operação do serviço de inspeção não-invasiva **se revela como barreira à entrada** de novos *players* que atuam na zona secundária do mercado de armazenagem? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não
- ☐ Outro: _____

15. 12) Na visão do terminal. **Em relação aos portos secos, CLiAs, etc,** também atuantes no mercado de armazenagem de carga containerizada. O valor para instalação e operação do serviço de inspeção não-invasiva **pode acarretar a saída** de *players* que atuam na zona secundária do mercado de armazenagem? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não
- ☐ Outro: _____

16. 13) Regime de trânsito aduaneiro. O valor cobrado pelo terminal para inspeção não-invasiva de quem opta por armazenar no terminal molhado (autorizado ou arrendado) é diferente do valor do cliente que opta por utilizar o regime de trânsito aduaneiro (opta por armazenar em portos secos, CLIAS, etc.)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não
- ☐ Outro: _____

17. 14) Regime de trânsito aduaneiro. Qual o desconto máximo no valor da inspeção não-invasiva aplicado aos clientes que optam por armazenar no terminal molhado, em vez de utilizar do regime de trânsito aduaneiro? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ 0,01 a 5%.
- ☐ 5,01 a 10%.
- ☐ 10,01 a 15%.
- ☐ 15,01 a 20%.
- ☐ Mais do que 20%
- ☐ Não há diferencial de preço frente ao regime de trânsito aduaneiro.

18. 15) Quantos escâneres possui o terminal? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ Outro: _____

19. 16) Qual foi o valor investido para implantação do sistema de inspeção não-invasiva (soma de todos os custos incorridos na implantação)? Quando os equipamentos foram adquiridos? **Se alugados**, qual o custo anual com o serviço contratado?

20. 17) Considerando o volume atual movimentado no terminal, as especificações técnicas exigidas pela Receita Federal e a capacidade dos novos equipamentos de scanner disponíveis no mercado. **Quanto o terminal teria de investir na implantação de um sistema de inspeção não-invasiva se tivesse de trocar todos os equipamentos na presente data? Qual seria o número de escâneres estimados para o terminal?**

21. 18) Qual o valor médio cobrado pela inspeção não-invasiva para contêineres **exportados** em 2024 (contêiner **cheio**)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Até R\$ 100,00.
- ☐ De R\$ 100,01 a R\$ 200.
- ☐ De R\$ 200,01 a R\$300,00.
- ☐ De R\$ 300,01 a R\$ 400,00.
- ☐ De R\$ 400,01 a R\$ 500,00.
- ☐ De R\$ 500,01 a R\$ 600,00.
- ☐ De R\$ 600,01 a R\$ 700,00.
- ☐ De R\$ 700,01 a R\$ 800,00.
- ☐ Acima de R\$ 800;
- ☐ Prefiro não dizer.
- ☐ Outro: _____

22. 19) Qual o valor médio cobrado pela inspeção não-invasiva para contêineres **exportados** em 2024 (contêiner **vazio**)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Até R\$ 100,00.
- ☐ De R\$ 100,01 a R\$ 200.
- ☐ De R\$ 200,01 a R\$300,00.
- ☐ De R\$ 300,01 a R\$ 400,00.
- ☐ De R\$ 400,01 a R\$ 500,00.
- ☐ De R\$ 500,01 a R\$ 600,00.
- ☐ De R\$ 600,01 a R\$ 700,00.
- ☐ De R\$ 700,01 a R\$ 800,00.
- ☐ Acima de R\$ 800;
- ☐ Prefiro não dizer.
- ☐ Outro: _____

23. 20) Qual o valor médio cobrado pela inspeção não-invasiva para contêineres **importados** em 2024 (contêiner **cheio**)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Até R\$ 100,00.
- ☐ De R\$ 100,01 a R\$ 200.
- ☐ De R\$ 200,01 a R\$300,00.
- ☐ De R\$ 300,01 a R\$ 400,00.
- ☐ De R\$ 400,01 a R\$ 500,00.
- ☐ De R\$ 500,01 a R\$ 600,00.
- ☐ De R\$ 600,01 a R\$ 700,00.
- ☐ De R\$ 700,01 a R\$ 800,00.
- ☐ Acima de R\$ 800;
- ☐ Prefiro não dizer.
- ☐ Outro: _____

24. 21) Qual o valor médio cobrado pela inspeção não-invasiva para contêineres **importados** em 2024 (contêiner **vazio**)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Até R\$ 100,00.
- ☐ De R\$ 100,01 a R\$ 200.
- ☐ De R\$ 200,01 a R\$300,00.
- ☐ De R\$ 300,01 a R\$ 400,00.
- ☐ De R\$ 400,01 a R\$ 500,00.
- ☐ De R\$ 500,01 a R\$ 600,00.
- ☐ De R\$ 600,01 a R\$ 700,00.
- ☐ De R\$ 700,01 a R\$ 800,00.
- ☐ Acima de R\$ 800;
- ☐ Prefiro não dizer.
- ☐ Outro: _____

25. 22) Pergunta destinada somente a **terminais com participação de armadores (terminais verticalizados - controladores, coligados, joint venture, etc)**.
Armadores verticalizados ao terminal possuem quantos % de desconto no valor cobrado da tabela pública por escaneamento de **contêineres vazios**?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ 0,01 a 10%.
- ☐ 10,01 a 20%.
- ☐ 20,01% a 30%
- ☐ Mais do que 30%.
- ☐ Armadores verticalizados ao terminal não pagam pelo escaneamento.
- ☐ Prefiro não dizer.

26. 23) Qual o número de contêineres **cheios** escaneados no ano de 2024 no sentido **exportação**?

27. 24) Qual o número de contêineres **cheios** escaneados no ano de 2024 no sentido **importação**?

28. 25) REGRAS DE ESCANEAMENTO DA ADUANA. Sabendo que para alguns **destinos** há regra fixa de % de escaneamento para cada aduana, baseada na gestão de risco. Qual a regra atual de % de escaneamento da Aduana de contêineres **cheios** para os seguintes destinos (exportação)? Se a Aduana não tiver regra fixa, pode inserir a estimativa do % de escaneamentos em 2024 por cada destino (**carga sentido exportação**). *

Marque todas que se aplicam.

	0 a 20%	20,01 a 40%	40,01 a 60%	60,01 a 80%	80 a 100%	Não sei dizer.
Ásia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Europa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
África	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
América do Norte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
América Central	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
América do Sul	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oceania	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

29. 26) REGRAS DE ESCANEAMENTO DA ADUANA. Sabendo que para algumas **origens** há regra fixa de % de escaneamento para cada aduana, baseada na gestão de risco. Qual a regra atual de % de escaneamento da Aduana de contêineres **cheios** provenientes dos seguintes destinos? Se a Aduana não tiver regra fixa, pode inserir a estimativa do % de escaneamentos em 2024 por cada origem (**carga sentido importação**). *

Marque todas que se aplicam.

	0 a 20%	20,01 a 40%	40,01 a 60%	60,01 a 80%	80 a 100%	Não sei dizer.
Ásia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Europa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
África	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
América do Norte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
América Central	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
América do Sul	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oceania	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

30. 27) Sem perder de vista que o processo de escaneamento gera ônus para o terminal portuário (capex e opex). Na visão da empresa, qual seria o melhor encaminhamento da matéria? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ manter a forma como vem sendo cobrada dos usuários, na modalidade de preços livres, mas com controle de abusividade efetuado por abertura de processo administrativo junto à ANTAQ;
- ☐ controle a priori via preço-teto (price cap), a ser pago pelos importadores e exportadores que tiverem seus contêineres escaneados, valor a ser normatizado pelo órgão regulador;
- ☐ incorporar o serviço no THC do terminal, a ser cobrado de todos os usuários, mesmo daqueles que não são obrigados ao processo de inspeção;
- ☐ proibir a cobrança da inspeção não-invasiva;
- ☐ Outro: _____

31. 28) Deseja acrescentar comentários, sugestões ou relatar desafios específicos sobre o serviço de inspeção não-invasiva? *

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários

ANEXO II

Formulário para Inspeção Não-Invasiva - PARC-2025 (Portos Secos)

Descrição: O PARC foi instituído pela Instrução Normativa SRE/MF nº 12, de 17 de dezembro de 2024 (IN SRE/MF nº 12/2024), e objetiva *identificar e analisar os possíveis efeitos negativos sobre a concorrência decorrentes da regulamentação da atividade econômica e propor revisões, quando necessário, para as considerações da autoridade regulatória.*

Tema do PARC: cobrança por inspeção não-invasiva (INI) de carga containerizada em instalações portuárias.

Público-alvo interessado: Portos Secos, CLIA's, EADIs, etc.

OBSERVAÇÃO:

- 1) **Prazo até dia 30/06/2025** para responder ao questionário.
- 2) Nomes, contas de e-mail, dados da empresa, serão tratados como dados sigilosos dentro do presente estudo, sendo apenas utilizado em forma de agregações para composição das estatísticas.

* Indica uma pergunta obrigatória

1. Terminal *

2. Nome e Cargo: *

3. E-mail (comercial): *

4. 1) O terminal se situa em zona de alfandegamento primária ou secundária? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não
- ☐ Outro: _____

5. 2) Com base nas determinações da Receita Federal do Brasil, o seu terminal já possui volume de movimentação suficiente que torna o serviço de inspeção não-invasiva como de caráter obrigatório? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não
- ☐ Outro: _____

6. 3) O terminal executa o serviço de inspeção não-invasiva de carga containerizada por scanner? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não
- ☐ Não realizamos o serviço de inspeção não-invasiva.
- ☐ Outro: _____

7. 4) O terminal realiza o escaneamento por equipamento próprio ou aluga o equipamento? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Próprio.
- ☐ Alugado.
- ☐ Misto.
- ☐ Não realizamos o serviço de inspeção não-invasiva.
- ☐ Outro: _____

8. 5) O terminal cobra pelo serviço de inspeção não-invasiva? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Não realizamos o serviço de inspeção não-invasiva.

9. 6) Os custos incorridos para execução do procedimento de inspeção não-invasiva determinada pela Receita Federal acarreta desequilíbrio econômico-financeiro para sua instalação? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Não realizamos o serviço de inspeção não-invasiva.

10. 7) No caso de alcançar o volume que obrigue à disponibilização dos equipamentos. Na avaliação da empresa, qual o grau de desequilíbrio econômico-financeiro provocado pelos custos em caso de necessidade de realizar o procedimento de inspeção não-invasiva? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Muito alto.
- ☐ Alto.
- ☐ Moderado.
- ☐ Baixo.
- ☐ Muito baixo.

11. 8) Os investimentos para atender ao processo de inspeção não-invasiva são elevados frente ao volume global investido no terminal? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não
- ☐ Outro: _____

12. 9) O valor para instalação e operação do serviço de inspeção não-invasiva se revela como barreira à entrada de novos *players* que atuam na zona secundária do mercado de armazenagem? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não

13. 10) Qual o grau de barreira à entrada de novos terminais secos, CLIAS, EADIs, etc., em caso do novo entrante ter de arcar com os custos de implantação e operação do procedimento de inspeção não-invasiva? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Muito Baixo.
☐ Baixo.
☐ Moderado.
☐ Alto.
☐ Muito Alto.

14. 11) O valor para instalação e operação do serviço de inspeção não-invasiva pode acarretar a saída de *players* que atuam na zona secundária do mercado de armazenagem? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
☐ Não
☐ Outro: _____

15. 12) Quantos escâneres possui o terminal? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ 1
☐ 2
☐ Não realizamos o serviço de inspeção não-invasiva.
☐ Outro: _____

16. 13) **No caso de possuir o serviço de inspeção não-invasiva.** Qual foi o valor investido para implantação do sistema de inspeção não-invasiva (soma de todos os custos incorridos na implantação)? Quando os equipamentos foram adquiridos? **Se alugados**, qual o custo anual com o serviço contratado?

17. 14) **No caso de possuir o serviço de inspeção não-invasiva.** Qual o custo anual de operação e manutenção do equipamento?

18. 15) **No caso de possuir o serviço de inspeção não-invasiva.** Considerando o volume atual movimentado no terminal, as especificações técnicas exigidas pela Receita Federal e a capacidade dos novos equipamentos de scanner disponíveis no mercado. **Quanto o terminal teria de investir na implantação de um sistema de inspeção não-invasiva se tivesse de trocar todos os equipamentos na presente data? Qual seria o número de escâneres estimados para o terminal?**

19. 16) Qual o valor médio cobrado pela inspeção não-invasiva para contêineres **importados** em **2024** (contêiner **cheio**)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Até R\$ 100,00.
- ☐ De R\$ 100,01 a R\$ 200.
- ☐ De R\$ 200,01 a R\$300,00.
- ☐ De R\$ 300,01 a R\$ 400,00.
- ☐ De R\$ 400,01 a R\$ 500,00.
- ☐ De R\$ 500,01 a R\$ 600,00.
- ☐ De R\$ 600,01 a R\$ 700,00.
- ☐ De R\$ 700,01 a R\$ 800,00.
- ☐ Acima de R\$ 800;
- ☐ Prefiro não dizer.
- ☐ Não realizamos o serviço de inspeção não-invasiva.
- ☐ Outro: _____

20. 17) Qual o valor médio cobrado pela inspeção não-invasiva para contêineres **importados em 2025** (contêiner **cheio**)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Até R\$ 100,00.
- ☐ De R\$ 100,01 a R\$ 200.
- ☐ De R\$ 200,01 a R\$300,00.
- ☐ De R\$ 300,01 a R\$ 400,00.
- ☐ De R\$ 400,01 a R\$ 500,00.
- ☐ De R\$ 500,01 a R\$ 600,00.
- ☐ De R\$ 600,01 a R\$ 700,00.
- ☐ De R\$ 700,01 a R\$ 800,00.
- ☐ Acima de R\$ 800;
- ☐ Prefiro não dizer.
- ☐ Não realizamos o serviço de inspeção não-invasiva.
- ☐ Outro: _____

21. 18) **No caso de possuir o serviço de inspeção não-invasiva.** Qual o número de contêineres **cheios** escaneados no ano de 2024 e 2023?

22. 19) Deseja acrescentar comentários, sugestões ou relatar desafios específicos sobre o serviço de inspeção não-invasiva?

ANEXO III

Formulário para Inspeção Não-Invasiva - PARC-2025

Descrição: O PARC foi instituído pela Instrução Normativa SRE/MF nº 12, de 17 de dezembro de 2024 (IN SRE/MF nº 12/2024), e objetiva *identificar e analisar os possíveis* efeitos negativos sobre a concorrência decorrentes da regulamentação da atividade econômica e *propor* revisões, quando necessário, para as considerações da autoridade regulatória.

Tema do PARC: cobrança por inspeção não-invasiva (INI) em instalações portuárias.

Público alvo: empresas atuantes no comércio exterior.

OBSERVAÇÃO:

- 1) **Prazo até dia 30/06/2025** para responder ao questionário.
- 2) Nomes, contas de e-mail, dados da empresa, serão tratados como dados sigilosos dentro do presente estudo, sendo apenas utilizado em forma de agregações para composição das estatísticas.

** Indica uma pergunta obrigatória*

1. Empresa: *

2. Nome e cargo: *

3. E-mail do respondente (comercial): *

4. 1) Qual segmento de atuação da empresa? *

Observação: classificação baseada na Nomenclatura Comum do Mercosul, padrão SH2. Siscomex. Tabela de referência [aqui](#).

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Carnes e miudezas, comestíveis (SH2 - código 02)
- ☐ Frutas; cascas de frutos cítricos e de melões (SH2 - código 08)
- ☐ Café, chá, mate e especiarias (SH2 - código 09)
- ☐ Açúcares e produtos de confeitaria (SH2 - código 17)
- ☐ Sal; enxofre; terras e pedras; gesso, cal e cimento (SH2 - código 25)
- ☐ Prod. quím. inorgânicos; comp. inorg. de metais preciosos, etc. (SH2 - código 28)
- ☐ Produtos químicos orgânicos (SH2 - código 29)
- ☐ Produtos diversos das indústrias químicas (SH2 - código 38)
- ☐ Plásticos e suas obras (SH2 - código 39)
- ☐ Borracha e suas obras (SH2 - código 40)
- ☐ Madeira, carvão vegetal e obras de madeira (SH2 - código 44)
- ☐ Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas (SH2 - código 47)
- ☐ Papel e cartão; obras de pasta de celulose, de papel ou de cartão (SH2 - código 48)
- ☐ Algodão (SH2 - código 52)
- ☐ Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes (SH2 - código 85)
- ☐ Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres (SH2 - código 87)
- ☐ Outro: _____

5. 2) Empresa atua em qual sentido do comércio exterior? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Importação.
- ☐ Exportação.
- ☐ Importação e Exportação.
- ☐ Não realiza operações de comércio exterior.

6. 3) Sua empresa já teve cargas submetidas à inspeção não-invasiva (inspeção por escaneamento)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Não sei informar.

7. 4) Qual o impacto da inspeção não-invasiva sobre a competitividade do seu produto no mercado internacional (exportador) ou nacional (importador)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Baixo.
- ☐ Médio.
- ☐ Alto.
- ☐ Nenhum impacto.
- ☐ Não sei dizer.
- ☐ Outro: _____

8. 5) Do número total de contêineres exportados ou importados pela empresa, qual percentual passou pelo processo de inspeção não-invasiva? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ De 0 a 20%.
- ☐ De 20,01% a 40%.
- ☐ De 40,01 a 60%.
- ☐ De 60,01 a 80%.
- ☐ De 80,01 a 100%.

9. 6) Qual o principal terminal portuário que utiliza para realização importação/exportação? (Se houver mais de um porto utilizado, favor indicar percentual exportado/importado pela empresa por terminal utilizado) *

10. 7) Qual o grau de liberdade de escolha da sua empresa pelo terminal portuário nacional de embarque ou desembarque? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Baixo.
- ☐ Médio.
- ☐ Alto.
- ☐ Não sei responder.

11. 8) Como se dá o processo de escolha do terminal de embarque/desembarque nacional? Quem escolhe o terminal (importador/exportador/armador contratado, etc.)? Importante descrever em detalhes. *

12. 9) Por qual(is) razão(ões) escolheu o terminal portuário principal utilizado pela empresa em 2024 e 2023? (pode selecionar mais de uma opção, se quiser) *

Marque todas que se aplicam.

- ☐ proximidade das instalações da empresa (logística).
- ☐ custo do terminal portuário.
- ☐ terminal escolhido pelo armador.
- ☐ eficiência do terminal portuário.

13. 10) Qual o poder de barganha da empresa perante os terminais para negociar preços de inspeção não-invasiva menores que os demonstrados na tabela pública dos terminais? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Alto.
- ☐ Médio.
- ☐ Baixo.
- ☐ Nenhum poder de barganha.
- ☐ Outro: _____

14. 11) Qual desconto médio (em termos %) a empresa consegue obter dos valores divulgados na tabela pública disponibilizada nos sites dos terminais? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Entre 0 a 5%.
- ☐ Entre 5 a 10%.
- ☐ Entre 10,01 a 15%.
- ☐ Entre 15,01 a 20%.
- ☐ Entre 20,01 a 25%.
- ☐ Acima de 25%.
- ☐ Nenhum desconto.

15. 12) Quem arca com os custos da inspeção não invasiva nos casos em que ela é aplicada? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ A própria empresa.
- ☐ Transportadora/logística/Armador.
- ☐ Terminal portuário não cobra pelo serviço.
- ☐ Outro: _____

16. 13) **IMPORTADORES (somente).** Qual o destino do seu produto principal que passa pelo processo de escaneamento?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ consumo final.
- ☐ produto utilizado como insumo, ou componente, de outras cadeias produtivas para posterior venda no mercado externo.
- ☐ produto utilizado como insumo, ou componente, de outras cadeias produtivas para posterior venda no mercado interno.
- ☐ Não sei informar.
- ☐ Outro: _____

17. 14) **IMPORTADORES (somente).** Regime de trânsito aduaneiro. Existe diferença de preços cobrados pela inspeção não-invasiva quando o importador opta por armazenar carga na instalação portuária, em vez de recintos alfandegados concorrentes (portos secos, CLIA's, etc) via regime de trânsito aduaneiro? Ou seja, se armazenar no terminal portuário ocorrem maiores descontos?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Não existe diferenciação de preços no serviço de inspeção não-invasiva.
- ☐ Sim, existe diferenciação de preços no serviço de inspeção não-invasiva.
- ☐ Não sei dizer.
- ☐ Outro: _____

18. 15) **IMPORTADORES (somente). Regime de trânsito aduaneiro.** Se existir. Qual o grau de desconto no valor da inspeção não-invasiva para armazenar no terminal portuário, em vez de em terminais alfandegados concorrentes (portos secos, CLIA's, etc)?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Não existe diferença de preços de inspeção (INI) quando se utiliza o regime de trânsito aduaneiro.
- ☐ 0 a 5%.
- ☐ 5,01 a 10%.
- ☐ 10,01 a 15%.
- ☐ 15,01 a 20%.
- ☐ Mais que 20%.

19. 16) Qual o grau ou capacidade de repasse do custo incorrido na inspeção não-invasiva * para o cliente final no exterior (respondente exportador) ou no país (respondente importador)?

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Muito alto.
- ☐ Alto.
- ☐ Médio.
- ☐ Baixo.
- ☐ Muito baixo.
- ☐ Nenhum.
- ☐ Outro: _____

20. 17) Os valores cobrados pela inspeção não-invasiva guardam razoabilidade com o serviço que está sendo prestado? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Não sei responder.
- ☐ Outro: _____

21. 18. Como você enquadraria o valor que vem sendo cobrado dos usuários pelo serviço de inspeção não-invasiva? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Muito baixos.
- ☐ Baixos.
- ☐ Moderados.
- ☐ Altos.
- ☐ Muito altos.
- ☐ Outro: _____

22. 19) No caso de ter considerado na resposta anterior os valores altos (ou muito altos). A empresa entrou com alguma denúncia de abusividade perante o órgão regulador (ANTAQ)? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Não sei dizer.
- ☐ Outro: _____

23. 20) Há algum processo judicial movido pela empresa contra a cobrança da inspeção não-invasiva? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Outro: _____

24. 21) Em relação aos seus clientes externos ou fornecedores internacionais. Existe o processo de inspeção não-invasiva no(s) terminal(is) de destino ou origem de sua carga? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Sim.
- ☐ Não.
- ☐ Não sei dizer.

25. 22) No caso de haver algum preço, ou taxa cobrada pelo serviço de inspeção não-invasiva no destino ou origem da sua carga. É possível coletar com seu cliente externo (ou parceiro comercial) o valor recente cobrado de inspeção não-invasiva (em US\$) nos principais terminais origem/destino (destacar apenas os 3 principais), a THC média cobrada e o nome de cada terminal?

Terminal:

Taxa de Inspeção não-invasiva:

THC:

26. 23) Se possível, estime o valor médio pago por operação com INI no ano de 2024: *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ Até R\$ 100,00.
- ☐ De R\$ 100,01 a R\$ 200.
- ☐ De R\$ 200,01 a R\$ 300,00.
- ☐ De R\$ 300,01 a R\$ 400,00.
- ☐ De R\$ 400,01 a R\$ 500,00.
- ☐ De R\$ 500,01 a R\$ 600,00.
- ☐ De R\$ 600,01 a R\$ 700,00.
- ☐ De R\$ 700,01 a R\$ 800,00.
- ☐ Acima de R\$ 800;
- ☐ Não sei informar.
- ☐ Prefiro não informar.
- ☐ Outro: _____

27. 24) Sem perder de vista que o processo de escaneamento gera elevado ônus também para o terminal portuário (capex e opex). Na visão da empresa, qual seria o melhor encaminhamento da matéria? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ manter a forma como vem sendo cobrada dos usuários, na modalidade de preços livres, mas com controle de abusividade efetuado por abertura de processo administrativo junto à ANTAQ;
- ☐ controle a priori via preço-teto (price cap), a ser pago pelos importadores e exportadores que tiverem seus contêineres escaneados, valor a ser normatizado pelo órgão regulador;
- ☐ incorporar o serviço no THC do terminal, a ser cobrado de todos os usuários, mesmo daqueles que não são obrigados ao processo de inspeção;
- ☐ proibir a cobrança da inspeção não-invasiva;
- ☐ Outro: _____

28. 25) Deseja acrescentar comentários, sugestões ou relatar desafios específicos sobre o serviço de inspeção não-invasiva?

Este conteúdo não foi criado nem aprovado pelo Google.

Google Formulários