



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ANDRÉ RICARDO SANTOS SILVEIRA**

**ANÁLISE DA REGULAÇÃO TARIFÁRIA NO PORTO DE SALVADOR**

**SALVADOR**

**2008**

**ANDRÉ RICARDO SANTOS SILVEIRA**

**ANÁLISE DA REGULAÇÃO TARIFÁRIA NO PORTO DE SALVADOR**

Trabalho de conclusão de apresentado no curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado

**SALVADOR**

**2008**

ANDRÉ RICARDO SANTOS SILVEIRA

ANÁLISE DA REGULAÇÃO TARIFÁRIA NO PORTO DE SALVADOR

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/2008.

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Ihering Guedes Alcoforado

Faculdade de Economia da UFBA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Henrique Tomé da Costa Mata

Faculdade de Economia da UFBA

\_\_\_\_\_  
Prof. Antônio Plínio Pires de Moura

Faculdade de Economia da UFBA

Dedico esse trabalho às três mulheres de minha vida:  
minha mãe Jaíra, minha avó materna Nila e minha tia  
Jaísa.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus, que com forte mão me guiou, entre vitórias e insucessos, mostrando que o mais importante sempre foi construir meu caráter para um dia habitar com Ele eternamente.

Agradeço a minha família, com quem compartilhei tudo o que vivi e de onde vieram as forças para dar o passo seguinte.

Aos meus professores, em particular ao Professor Ihering que sempre foi uma fonte de inspiração e um exemplo de criatividade e dedicação.

Aos meus colegas, em particular Franklim Thiago, Ericka Andrade, Jorge Paternostro, Leonardo Sepúlveda, Diana Lima, Taíse Miranda, Danieli Nunes, David Curtinaz, Ana Grazielle Costa, Patrícia Barreto, Rosana Vieira, Everton Marques (Tom lá de Santo Amaro), Saulo da Rocha, Lucila Pacheco, Luciana Menezes, Juliana Guedes, Francisco Marques, Robson Andrade, Patrícia Karr, Nadson, Francine Moreira, Edna Silva, Cristina Damasceno, Cledson Santos, Rômulo, Rafael Seixas, Guilherme, Floriano Blanco, Bruno, João Amaral, Laíse Sodré, Sandra Léa, Thiago Furquin, George, Carla Argolo, Danglar Barreto, Estevão Machado, Lucas Araújo, Muriel Cristal, Pedro Rio Branco, Uallace Moreira e Leonardo Lacerda.

À USUPPORT, em particular Paulo Villa, Anne Beatriz Queiroz e Lara Muller. À CODEBA, em particular Augusto e Marcelo Lobo, à ANTAQ, em particular Alexandre da Silva Cunha.

Aos meus amigos com quem sempre pude contar.

Por fim, agradeço à UFBA e à sociedade pelo privilégio dos anos que passei estudando.

Meu muito obrigado!

O cavalo prepara-se para o dia da batalha, mas do  
Senhor vem a vitória.

Bíblia Sagrada

## RESUMO

A opção do Brasil por participar do acirrado mercado internacional através de uma política de abertura econômica exige uma maior eficiência logística e por consequência portuária. Optar pelos mecanismos de mercado, dada a sua natureza, leva a discussão sobre a regulação econômica e no porto de Salvador regulação tarifária. O controle dos preços das tarifas é considerado o mais eficaz método de regulação, porém no porto de Salvador, dadas as características do contrato de arrendamento 012/2000 são observadas diversas falhas que acabam por não inibir as ineficiências dos agentes econômicos regulados. Vários são os modelos de regulação tarifária: tarifação pela taxa de retorno; tarifação pelo custo marginal, tarifação por preço máximo (price-cap models); regulação por comparação de desempenho (benchmark models e yardstick comparison). A escolha do modelo de regulação por preço máximo para o mercado de movimentação de contêineres no porto de Salvador é observada no seu contrato de arrendamento. O porto de Salvador, a partir da lei dos portos (lei 6830/1999) veio ganhando produtividade, porém o aumento do preço da THC (principal tarifa, remunera o serviço de capatazia) tem sido mais que proporcional aos ganhos de produtividade (do ponto de vista dos usuários). Diversas são as demandas dos usuários que não são atendidas o que acaba viabilizando a exportação por portos de outros estados (fenômeno que ficou conhecido como fuga de cargas). A regulação adequada dos serviços de movimentação de contêineres prestados no porto de Salvador determina em grande medida a capacidade das empresas baianas importadoras e exportadoras competirem no mercado mundial.

Palavras-chave: Logística portuária. Regulação econômica. Modelos tarifários.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRAFICO 1 - MONOPOLIO NATURAL FORTE.....	9
GRAFICO 2- MONOPOLIO NATURAL FRACO.....	9
GRAFICO 3- QUANTIDADE E PREÇO DE UMA FIRMA MONOPOLISTA NÃO REGULADA.....	11
GRAFICO 4- PESO MORTO DO MONOPOLIO.....	13

## LISTA DE SIGLAS

CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CIP	Conselho Interministerial de Preços
CODEBA	Companhia das Docas do Estado da Bahia
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
ISO	International Organization for Standardization
OGMO	Órgão gestor da Mão-de-Obra
PORTOBRÁS	Empresa Brasileira de Portos S.A.
RPI-X	Retail Price Index (X é o fator de produtividade).
TCP	Terminal de Contêineres de Paranaguá
TECON-Ssa	Terminais de Contêineres de Salvador
TECONVI	Terminal de Contêineres do Vale do Itajaí
THC	Terminal Handling Charge - Tarifa de movimentação do contêiner

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>REFERÊNCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>12</b>
2.1	ASPECTOS MICROECONÔMICOS DAS FALHAS DE MERCADO.....	12
<b>3</b>	<b>AS CORREÇÕES DAS INEFICIÊNCIAS CAUSADAS PELA PRESENÇA DE MONOPÓLIO</b> .....	<b>21</b>
3.1	ASPECTOS MICROECONÔMICOS: REGULAÇÃO DO MONOPÓLIO ATRAVÉS DO MODELO DE FORMAÇÃO DE PREÇOS.....	21
3.1.1	<b>Formação de preços das tarifas na regulação a custo de serviço e custo marginal</b> .....	<b>22</b>
3.1.2	<b>Regulação incentivada</b> .....	<b>23</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DO CASO DA TECON-SSA</b> .....	<b>28</b>
4.1	O AMBIENTE INSTITUCIONAL.....	28
4.1.1	<b>A lei dos portos e o cenário em que foi gerada</b> .....	<b>29</b>
4.1.2	<b>A lei antitruste</b> .....	<b>32</b>
4.2	A IMPORTÂNCIA DAS MUDANÇAS NO PORTO DE SALVADOR.....	33
4.3	MONOPÓLIO DA TECON SALVADOR NA MOVIMENTAÇÃO DE CONTÊINERES.....	34
4.4	O CONTRATO DE ARRENDAMENTO NO. 012/2000 ASSINADO ENTRE TECON-SSA E CODEBA.....	35
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>39</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>40</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Com as crescentes demandas do comércio internacional, faz-se necessário um ambiente benévolo às empresas que se dedicam ao comércio exterior o que também está associado a um bom desempenho dos portos e das empresas que prestam serviços em seu ambiente interno. O objetivo deste trabalho é analisar a regulação do mercado de movimentação de contêineres, ora monopólio da Tecon, através da análise do contrato de arrendamento 01/2000 e o efeito dessa na satisfação dos usuários de seus serviços, ou seja, os importadores e exportadores baianos.

A TECON-Ssa (Terminais de Contêineres de Salvador) foi a vencedora do leilão pelo arrendamento da ponta sul do porto de Salvador, considerada como área nobre do porto por possuir maior profundidade. A empresa constituiu-se como monopolista no serviço de movimentação de contêineres o que acabou por gerar um contencioso dadas as características da firma monopolista. A solução encontrada foi através de um contrato de arrendamento que regulasse diversos aspectos, inclusive a prática da movimentação de cargas no pátio (capatazia). O contrato, pioneiro no setor portuário, veio com diversas falhas o que acabou gerando diversos problemas judiciais, pois as práticas da TECON-Ssa incluíam a cobrança de tarifas indevidas (estudadas por este autor em outro trabalho).

O Mercado de movimentação de contêineres é de importância fundamental para a atividade importadora e exportadora. Por se tratar de um monopólio, na Bahia o assunto deve ser tratado com atenção levando-se em conta a melhor maneira de regular e atendendo sempre ao interesse dos usuários do serviço público, seja em **manter a firma regulada funcionando** seja em ter acesso a **preços justos e qualidade adequada**.

O capítulo que segue este introdutório fala sobre o conceito do monopólio, fontes do monopólio, monopólio natural e artificial, monopólios naturais fortes e fracos e custo social do monopólio, ou seu peso morto.

O terceiro capítulo aborda os modelos tarifários de regulação do monopólio natural e suas falhas. Em particular o modelo de preço máximo, ou price-cap, que quando comparado aos modelos de custo de serviço apresenta maior liberdade para a firma regulada. São também

apontados outros modelos de regulação incentivada, ou seja, o modelo de regulação por comparação e regulação por padrão de desempenho.

## 2 REFERÊNCIAL TEÓRICO

### 2.1 ASPÉCTOS MICROECONÔMICOS DAS FALHAS DE MERCADO.

Quando existe forte concentração econômica na estrutura da oferta o mecanismo de formação de preços praticado no mercado é determinado pela teoria econômica através dos modelos de monopólio. O objetivo desta seção é conceituar o monopólio, o mecanismo de maximização de lucros dela decorrente e o custo social da presença dessa estrutura de mercado no fornecimento de bens ou serviços.

O monopólio é visto normalmente como a estrutura de mercado em que a firma ofertante é também a própria indústria. Nas demais estruturas de mercado: concorrência perfeita, concorrência monopolística e oligopólio, firmas que produzem bens substitutos próximos são agregados num conjunto denominado indústria. Ou seja, **o monopólio é observado quando a firma monopolista não tem bens ou serviços substitutos próximos ao que ela mesma oferta.**

É importante diferenciar dois conceitos para o monopólio, o clássico e um mais adequado a realidade. O clássico é o monopólio puro, ou seja, monopólio como a estrutura de mercado ou regime de preços, onde somente um vendedor é responsável pela totalidade da oferta de um produto ou de um serviço que não se pode substituir por outro e que em um dado momento é oferecido a um único preço no mercado. Como o conceito clássico é difícil de observar na prática, uma definição mais própria para monopólio pode ser a estrutura de mercados ou regime de preços sob o qual é produzido e oferecido a um único preço um produto ou um serviço reconhecido como suficientemente “diferente” dos seus eventuais sucedâneos, a ponto de ser considerado único pelos seus compradores. O segundo conceito é mais próprio para o uso nas situações práticas, porém é o primeiro conceito que se utiliza como base para todo o raciocínio que se desenvolverá nas próximas linhas.

O monopolista oferece um bem ou serviço incomum ou único. Em outras palavras no monopólio a elasticidade cruzada da procura entre um produto seu e um potencial sucedâneo é nula ou próxima de zero. É por esse motivo que o agente vendedor não sofre nem recebe

influências das decisões sobre preços e quantidades dos demais produtos e serviços comercializados.

Evidentemente é extremamente difícil encontrar um produto ou serviço que não possua substitutos próximos. A questão relevante é justamente a interpretação da palavra “próximo” uma vez que, **dada a limitação da reta orçamentária, todos os produtos concorrem entre si**. Analisar um monopólio é analisar uma firma fornecedora de um bem ou serviço que tenha vantagens que inibem a concorrência. A condição básica de existência de um monopólio é que os eventuais concorrentes sejam mantidos a distancia, ou afastados da indústria (no caso a própria firma). Deve-se, por consequência, serem estabelecidas barreiras a entrada dos potenciais concorrentes. As barreiras podem ser de duas ordens: as tecnológicas e as legal-institucionais e são a base para que o monopólio apareça e permaneça no mercado.

A teoria convencional do monopólio para Simonsen (1979, p. 330) consiste numa série de exercícios de maximização, baseados nas seguintes hipóteses: a) um determinado produto é suprido por uma única empresa b) não é possível o acesso de concorrentes ao suprimento do produto c) O monopolista possui perfeito conhecimento sobre a sua curva de custos e sobre a curva de procura do mercado d) O monopolista deseja maximizar seus lucros.

Sobre a hipótese de perfeito conhecimento da demanda, Simonsen (ídem, p. 328) lembra que toda teoria convencional, seja monopólio ou não, supõe que cada empresa tenha perfeito conhecimento da curva de demanda para seus produtos. Essa hipótese é aplicada indistintamente, trate-se de monopólio ou não, seja uma economia estacionária ou em expansão. O que se pode afirmar é que na realidade, em cada instante o empresário verifica experimentalmente um ponto da curva de procura de seu produto.

Outra hipótese a ser questionada é sobre o acesso de concorrentes ao suprimento do produto. É também conhecido como fontes do monopólio. O debate sobre barreiras à entrada afirma que o monopolista mais eficiente tecnologicamente é capaz de expulsar seus concorrentes do mercado. O monopólio que se forma desta maneira é comumente aceitável pela teoria econômica. Outra barreira à entrada é o tamanho da firma, que pode exigir uma quantidade de investimentos suficiente para espantar boa parte dos possíveis concorrentes. Uma terceira fonte do monopólio é através de barreiras legais. Nesta o governo decide quantas empresas podem explorar determinado mercado e muitas vezes é criticada na teoria por impedir a livre

concorrência. Ou seja, economias de escala, proteção legal e acesso exclusivo às matérias primas e lobby político.

O debate sobre a existência de barreiras a entrada também considera o tamanho do mercado, surge então o conceito de monopólio natural.

São chamados monopólios naturais os formados por firmas dotadas de plantas gigantescas, que atuam em setores onde a oferta quando realizada por firmas plantas menores é menos eficiente e os produtos se tornam mais caros aos consumidores, em outras palavras ela é sub-aditiva.

O conceito de monopólio natural estava originalmente relacionado com a característica de uma indústria de apresentar economias de escala, isso é, custos decrescentes com o aumento da produção. A partir da revisão teórica dos anos 1970, monopólio natural passa a ser a indústria que apresenta função de custos sub-aditiva para volumes de produção com a dimensão do mercado, utilizando a melhor tecnologia disponível (eficiência produtiva), não necessariamente apresentando custos médios decrescentes em toda sua extensão. É necessário o conhecimento da extensão do mercado antes de apontar certa firma como monopólio natural.

Se a função de custos é sub-aditiva em toda a extensão da curva de oferta, o monopólio natural é forte. Se a função de custos assume forma de U, isso é, apresenta deseconomias de escala ao atender todo o mercado, o monopólio natural é dito fraco.

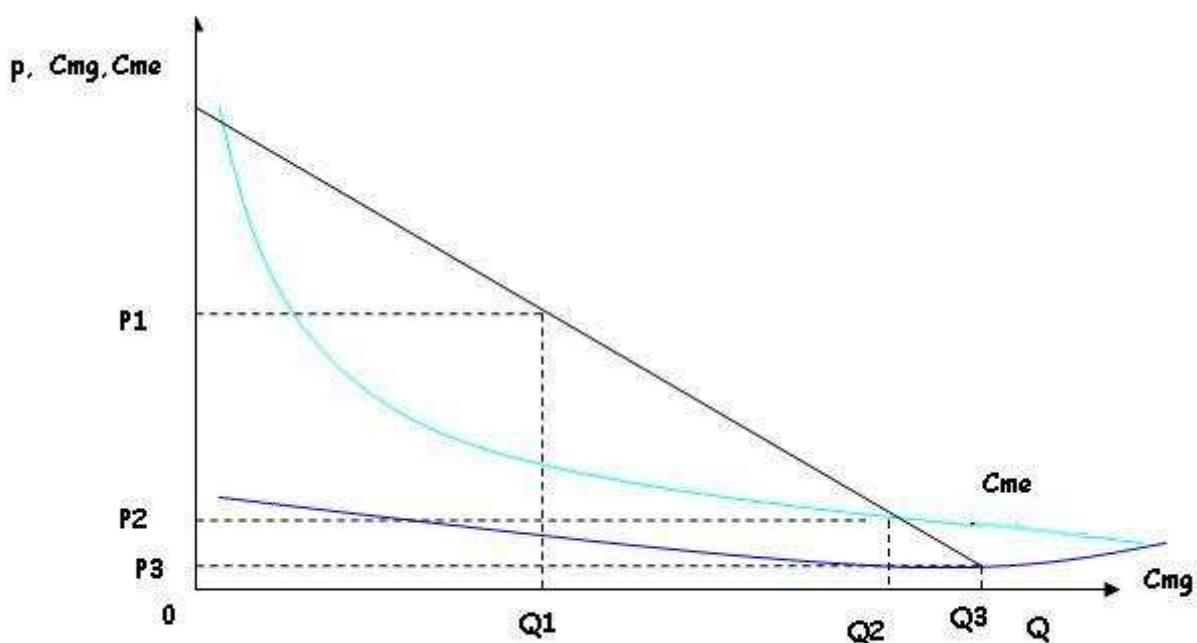


Gráfico 1 – Monopólio natural forte

Fonte: Elaboração própria.

No gráfico 1, vemos um caso de monopólio natural forte, de azul escuro temos o custo marginal, de azul claro o custo médio, tem-se no eixo vertical os custos e os preços e no eixo horizontal a quantidade. O que se deve observar é que ao longo de todos os pontos o preço cai para uma maior quantidade.

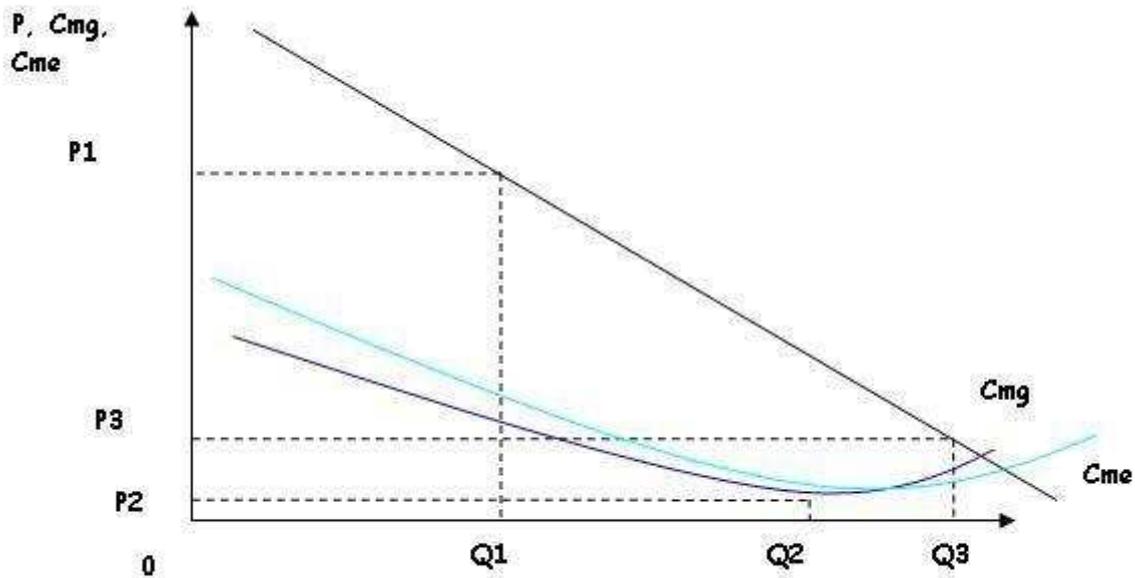


GRÁFICO 2 – Monopólio natural fraco

Fonte: Elaboração própria

Na gráfico 2 temos um monopólio natural fraco, ou seja, em alguns pontos do mercado os preços de custo sobem, ou ainda, a curva de custo médio, em azul claro, tem forma de U.

A existência da possibilidade de remoção de barreiras a entrada ou a saída e a ocorrência de deseconomia de escala determinam a contestabilidade do mercado, traduzida pela atração de novos players que ameacem a posição do monopolista, ao oferecer produto a preços competitivos, ainda que, com sacrifício da eficiência alocativa da indústria, do atendimento da demanda ou da qualidade dos produtos.

Em caso de monopólio natural existe apenas uma escolha entre três demônios: o monopólio privado regulamentado, o monopólio privado desregulamentado e a produção estatal. (FRIEDMAN, 1962 p. 128).

A teoria aponta motivos para a regulação do monopólio. A teoria convencional apresenta basicamente uma queda no bem-estar dos consumidores quando comparada a estrutura de monopólio com a estrutura de concorrência. A regulação propõe-se a diminuir a perda de bem estar também designada peso morto do monopólio.

Algumas definições fundamentais são as de receita e custo marginal. O custo marginal é quanto o produtor gasta para produzir uma mercadoria a mais e colocá-la no mercado e a receita marginal é quanto o consumidor se dispõe a receber por essa mercadoria a mais produzida e colocada no mercado. Entende-se que a produção é ideal quando o custo marginal é igual a receita marginal, isso porque se produzir uma mercadoria custa menos que o mercado se dispõe a pagar por ela vale a pena produzir uma a mais. Por outro lado se uma mercadoria custa mais que o mercado quer pagar por ela, não será produzida.

Sobre preço de custo e preço de mercado é importante ressaltar que, uma vez inclusa a remuneração da capacidade empresarial no custo do serviço, não existe motivo para o preço de custo se distanciar do preço de venda a não ser por certo poder de mercado que a empresa possua. Quanto mais se distancia do mercado de concorrência perfeita, maiores as barreiras a entrada e maior o poder de manipular o preço, ou seja, deslocar o preço de mercado do preço de custo.

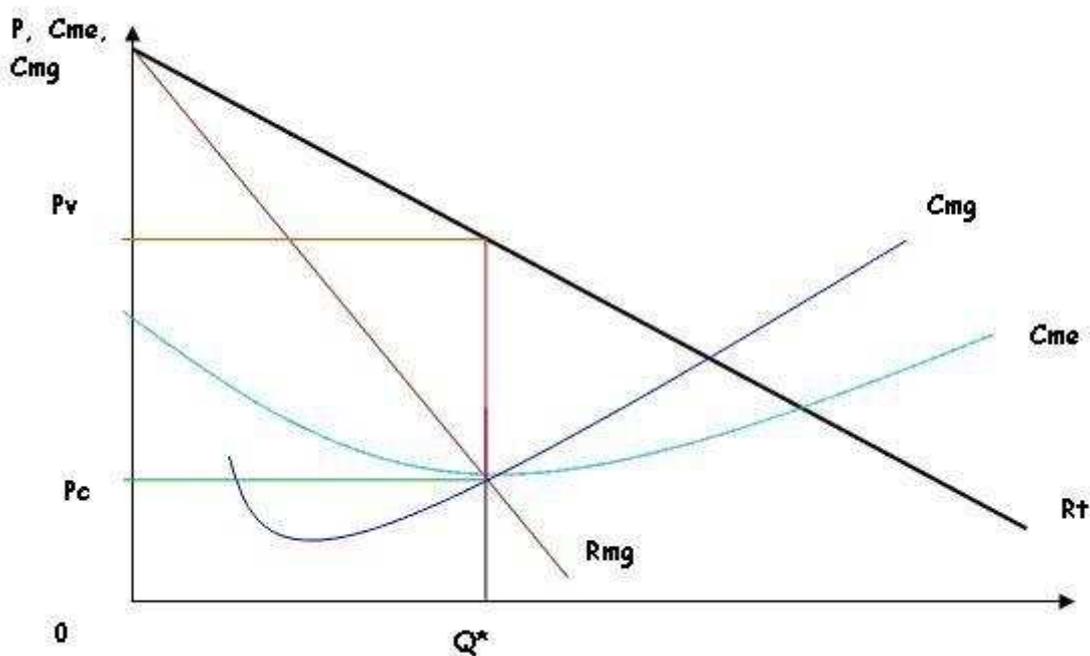


GRÁFICO 3 –Quantidade e preço de uma firma monopolista não regulada.

Fonte: Elaboração própria.

No gráfico 3, diversos elementos merecem destaque: em azul mais claro temos a curva de custo médio, em azul mais escuro a curva de custo marginal, em cor verde temos o preço de custo médio e de laranja o preço realmente praticado no mercado. Em preto forte temos a

curva de demanda e em marrom a receita marginal. O eixo horizontal representa a quantidade e o vertical o preço, como se pode supor. A linha em vermelho reflete a diferença entre o custo médio e o preço de mercado, esta diferença multiplicada pela quantidade vendida corresponde à área do lucro extraordinário do monopolista, ou seja, aquele que é fruto de seu poder de mercado. Em outras palavras, a figura 3 nos apresenta a representação gráfica da maximização de lucros por um monopolista, em termos de custo e receita unitária no curto prazo.

Como foi dito o monopolista tem a o poder de elevar seu preço além do custo marginal. Este é o chamado poder de monopólio. Pindyck (1994, p. 442) lembra que uma forma natural de medir o poder de monopólio é examinar a medida pela qual o preço maximizador do lucro excede o custo marginal. Utiliza-se então a relação de markup, ou seja: preços menos custo marginal, dividido pelo preço. A regra para determinação do poder de monopólio é também conhecida como grau de Lerner de poder de monopólio.

O poder de monopólio permite à firma a possibilidade de deslocar o preço do custo marginal elevando seu lucro. Pindyck (1994, p. 450) lembra que em decorrência do poder de monopólio podemos ter no mercado quantidades menores e preços mais altos, seria bem provável que com isso ocorresse uma piora na satisfação dos consumidores.

A satisfação de um consumidor é medida pelo preço que ele se dispõe a pagar por uma mercadoria. Este preço é chamado preço de reserva. Subtraindo o preço de reserva do preço de mercado temos o excedente do consumidor. Um consumidor efetiva a compra quando o preço de mercado é ao menos igual ao preço de reserva, ou seja, quanto ele imagina que o produto vale.

Quando o monopolista aumenta o preço ou reduz a quantidade ofertada (com o claro objetivo de maximizar seu lucro) uma parte dos consumidores é retirada do mercado.

No gráfico 4 podemos observar melhor os efeitos do monopólio no bem-estar da sociedade:

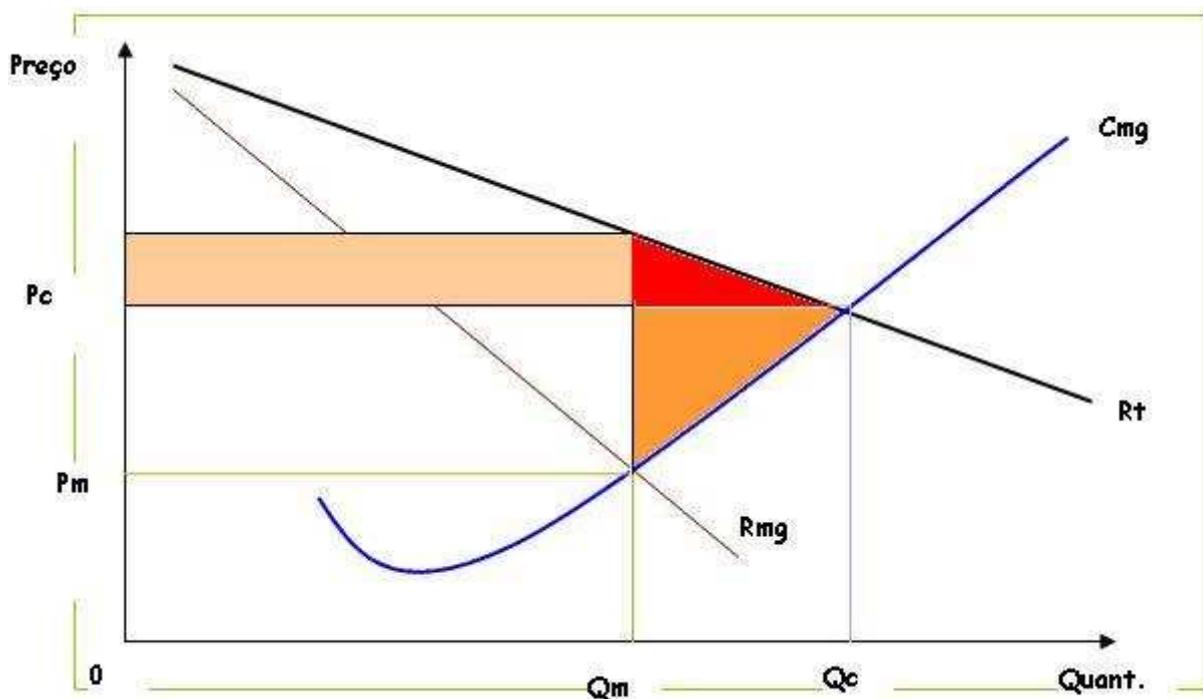


GRÁFICO 4 – Peso morto do monopólio

Fonte: Elaboração própria

A linha rocha na vertical nos mostra a quantidade produzida em concorrência perfeita, sem poder de manipular os preços, a quantidade é maior, pois o preço é menor. No monopólio se produz menos, pois para este o ponto que maximiza o lucro é numa quantidade inferior, e ao deslocar o preço para além do seu preço de custo (que inclui a remuneração justa do empresário) retira uma parte da produção do mercado e deixa de ganhar um lucro adicional por isso (na figura 4 representada pela área laranja) e exclui uma parte dos consumidores (representada pela área vermelha). A soma dessas duas áreas chamamos peso morto do monopólio ou perda bruta do monopólio. Obviamente é uma perda para a sociedade, pois o monopólio maximiza o lucro.

Ainda merece destaque o retângulo bege, este é a parte do excedente que o monopólio se apropria e na concorrência perfeita pertenceria aos consumidores. Como veremos mais adiante, a regulação tenta colocar a produção do monopólio na quantidade da concorrência perfeita. (PINDYCK, 1994, p. 452).

Para regular o monopólio temos a lei antitruste e a regulação dos preços, este trabalho observa a lei antitruste dentro dos aspectos institucionais e a regulamentação de preços será tratada mais adiante.

Entende-se por monopólio aquele que presta um serviço tal não substituível para o seu consumidor. Um caso especial de monopólio é o monopólio natural, muito raro é observado quando o custo de produzir a quantidade própria a certo mercado é adequado para a presença de apenas uma firma, ou seja, na presença de mais de uma (com tamanhos menores) torna o produto mais caro ao consumidor. O monopólio graças ao seu poder de manipulação de preços absorve parte dos ganhos que deveriam ser apropriados pelos usuários além de gerar uma perda para a sociedade, pois é produzido menos do que o produzido em ambiente competitivo. A sociedade sempre perde na ausência de competição fazendo necessária a intervenção estatal.

Quando TECON-Ssa se diz monopólio natural, acaba incentivando o governo, na figura da agência reguladora, a não permitir a entrada de novas firmas no mercado de movimentação de contêineres. Um monopólio que precisa do governo como barreira a entrada é certamente artificial e não natural. O contrato de arrendamento no. 012/2000 regula a TECON como se fosse monopólio natural, ou seja, através do estabelecimento de um preço máximo para sua principal tarifa: a THC (Terminal Handling Charge) pratica essa comum apenas à regulação dos monopólios naturais.

### **3 AS CORREÇÕES DAS INEFICIÊNCIAS ORIGINADAS PELA PRESENÇA DE MONOPÓLIO.**

Sabendo que nem sempre a "mão invisível" se mostra eficaz, faz-se necessária uma "mão visível" que construa modelos ou regras de forma a conciliar interesses conflitantes garantindo por um lado a existência da firma regulada- e a prestação do serviço, por consequência- e por outro lado o direito do consumidor de fazer uso de um serviço com qualidade suficiente e preço adequado.

#### **3.1 ASPECTOS MICROECONÔMICOS: REGULAÇÃO DO MONOPÓLIO ATRAVÉS DO MODELO DE FORMAÇÃO DE PREÇOS.**

Na concorrência perfeita a regulamentação de preços sempre resulta em uma perda bruta. Entretanto não é necessariamente o caso quando uma empresa possui poder de monopólio. Pelo contrário, a regulamentação pode eliminar boa parte do peso morto do monopólio, pelo menos em tese, posteriormente analisaremos a regulamentação na prática.

O objetivo dessa seção é mostrar que todos os modelos de regulação de monopólio se preocupam com a diminuição do custo social do monopólio através de estratégias diferenciadas. Apresentando de maneira geral os modelos de regulação a custo de serviço e a custo marginal, bem como os modelos por desempenho, serão abordadas também suas características gerais, os problemas encontrados na prática de tal regulação, as propostas dos modelos por desempenho e também suas limitações sempre no que diz respeito ao controle do custo social do monopólio.

A regulação por preço pode ser dividida por objetivos estáticos e dinâmicos. Dinamicamente se espera que a firma regulada busque sempre inovação para que sua produtividade continue crescendo ao longo do tempo. De um lado, os consumidores buscam tarifas menores e, de outro, os concessionários privados buscam maiores lucros e barreiras de proteção contra novos participantes. (BENJÓ, 1999, p. 83).

### **3.1.1 Formação de preços das tarifas na regulação a custo de serviço e custo marginal.**

A regulação a custo de serviço procura estabelecer uma taxa de retorno justa à firma concessionária, ora regulada. São dois os modelos a custo de serviço que estudaremos. O primeiro estabelece a taxa de retorno sobre o custo marginal, pois entende-se que o ótimo a ser encontrado é o ponto onde a receita marginal coincide com o custo marginal. Esse modelo peca pois nem sempre o monopólio obtém lucro. Nos monopólios naturais fortes, a adoção do custo marginal como referência para determinação da tarifa leva a concessionária ao prejuízo (tarifa menor que o custo médio). É por esse motivo que passou-se a discutir outros modelos de regulação, como uma tarifa no mínimo do custo médio ponto conhecido como break-even ou seja o ponto que iguala os ganhos às perdas.

Um modelo mais sofisticado leva em conta se o monopólio presta apenas um serviço (produto) ou se ele é multiprodutor. O segundo caso requer cautela, pois pode levar a subsídio cruzado.

Um exemplo é o caso do monopólio multiprodutor, para esse é necessário um pouco de entendimento sobre a regra de Ramsey. O modelo de Ramsey foi originalmente proposto para solucionar o problema da tributação ótima.

A preocupação era (...) identificar a estrutura de alíquotas dos impostos sobre bens que gerasse uma dada receita ao menor custo possível em termos de eficiência (...). Eficiência econômica é o ponto crucial da análise (...). O problema do imposto ótimo é solucionado pela maximização de uma função de utilidade individual sujeita a restrição de receita do governo. (...) o preço do produtor é dado na economia (...). A receita tributária adicional por unidade de utilidade deve ser a mesma para todos os bens da economia, não importando qual a alíquota que varia para gerar essa receita adicional” (BARBOSA; SIQUEIRA, 2001, p. 8-9).

Essa questão de otimização, proposta pelo professor de Ramsey, A. C. Pigot na Universidade de Cambridge passa a ser adotada na regulação do monopólio multiprodutor por levar em conta tanto o nível geral dos preços quanto a estrutura dos preços relativos. (SILVEIRA, 2007; SEPULVEDA, 1999).

Pires resume seu uso aplicado à regulação da seguinte forma:

Visando evitar perdas econômicas para as concessionárias (igualando preço ao custo marginal) e de bem estar para os consumidores (sem regular, ou com regulação inadequada à firma monopolista), a regra de Ramsey estabelece que a distribuição dos custos fixos entre os vários produtos deve ser feita por mark-ups sobre os custos marginais, na proporção inversa das elasticidades das demandas dos consumidores. (PIRES;PICCININI, 2008, p. 12) (Parênteses meus).

O problema que surge a partir do uso da regra de Ramsey é que quem precisa mais do serviço paga mais por ele. Normalmente quem precisa mais (ou seja, têm uma curva de demanda mais inelástica) são os consumidores com menor receita o que torna tal prática, de certa forma, perversa.

Um problema não solucionado pela tarifação a custo de serviço é que a entidade reguladora não tem meios para estabelecer de forma adequada a curva de custo médio sobre a qual se estabelecem os demais cálculos, sendo assim novos modelos foram estudados as regulações incentivadas.

### **3.1.2 Regulação incentivada**

Com a crescente importância do setor de infra-estrutura, maior objeto da regulação através de preços, e em busca de minorar os problemas procedentes da regulação por custos, buscou-se a regulação por incentivos, particularmente a conhecida como price-cap, ou seja, tarifa de preço máximo.

Em paralelo com a evolução da regulação de preço máximo, surgiram também regulações por comparação e qualidade. O objetivo dessa subseção é tratar da regulação por preço máximo no ambiente das inovações da maneira de regular o monopólio.

Araújo (2001, p. 52) lembra que os mecanismos supracitados, ou seja, regulação de preços, regulação por comparação e regulação da qualidade se baseiam principalmente na assimetria de informação. O resultado é que o regulador não pode regular como deseja pois não possui conhecimento adequado e controle pleno das atividades da firma regulada. Esta pode explorar o maior desempenho de suas próprias características para obter vantagens. Revisões contratuais têm alcance limitado para resolver este tipo de problema, já que estas podem afetar as expectativas e, portanto, o comportamento da firma regulada e de outras firmas em

futuros contratos, se o regulador usar toda informação adquirida ao longo do tempo contra a firma.

O mecanismo de tarifação conhecido como Price-cap constitui-se na definição de um teto para os preços médios da firma corrigido de acordo com a evolução do índice de preços ao consumidor, menos um percentual equivalente a um fator  $x$  de produtividade, para um período fixado de anos. O RPI- X (Retail Price Index; X é o fator de produtividade) é um dos mais consagrados métodos de regulação por preço máximo (price-cap). Conceitualmente deve-se considerar que RPI-X representa a variação percentual de um índice oficial de preços no varejo e X um percentual a ser deduzido (ou acrescido se X for negativo) correspondente a parte da produtividade obtida. As formas de determinação de X e da periodicidade de reajustamento são elementos básicos ao sucesso do modelo. (BENJÓ, 1999, p. 90).

Originalmente adotado na Inglaterra, o price-cap, ou modelo de tarifação por preço máximo, ou teto de preços, era visto como um modelo tarifário simples e transparente que poderia proporcionar o maior grau de liberdade de gestão possível para as empresas reguladas, além de estimular ganhos de produtividade e sua transferência para os consumidores. Benjó (ídem) lembra que embora outras formas de price-cap já fossem conhecidas nos Estados Unidos, é no Reino Unido, através da privatização da British-Telecon, que se aplica pela primeira a modalidade RPI-X.

Esse método de formação dos preços das tarifas, requer a definição de uma série de variáveis relevantes como: indexador de preços, fator de produtividade, grau de liberdade para a variação de preços relativos, grau de extensão do repasse dos custos permitidos para os consumidores e formas de incentivo ao investimento e a melhoria na qualidade do atendimento.

A tarifa inicial é definida através de um processo de licitação. É mantida a tarifa ofertada pela vencedora. A partir daí escolhe-se o indexador de reajuste, baseado num índice de preços no varejo (RPI). Nos períodos de revisão deduz-se do índice de preços um percentual correspondente à produtividade do período passado (X). (BENJÓ, 1999, p. 91).

A escolha de um indexador geral de preços justifica-se pela necessidade de se criar um índice de reajuste transparente aos consumidores, que não seja alvo de manipulação, tendo em vista os problemas de assimetria de conhecimentos. Com relação ao fator de produtividade "X", a

sua definição deve considerar a combinação de três aspectos relevantes: a necessidade da concessionária de ser auto-suficiente no financiar de suas operações, a dinâmica tecnológica do segmento industrial e a defesa do interesse dos consumidores, evitando a prática abusiva dos preços a assegurando-lhes a apropriação de ganhos de produtividade. Araújo (2001, p. 53) também apresenta este modelo básico da regulação de preços. O contrato de concessão fixa o preço e uma fórmula para reajustes periódicos durante o período da concessão, a qual incorpora a inflação e um termo exprimindo metas plurianuais de ganho de produtividade fixadas pelo regulador, mais eventualmente um termo representando choques específicos à indústria, não levados em conta pelo índice de inflação.

Em decorrência de todas essas precisões, tanto no sentido de necessidades quanto no de exatidão, a escolha de "x" tem variado muito entre as diversas indústrias em que tem sido adotado. Setores com maior dinamismo tecnológico apresentam, geralmente, valores de "X" mais elevados do que aqueles cujo processo de inovação tecnológica é mais lento

Embora um dos objetivos do RPI-X fosse abdicar dos complexos acompanhamentos de custos contábeis de capital e de mensuração das taxas de retorno, o regulador passou a ter que tratar de uma série de variáveis necessárias na determinação do fator "X".

Os problemas observados na prática dizem respeito tanto a definição de metas sobre possíveis ganhos de produtividade quanto aos conflitos nos processos de reajuste de preços. Outro claro problema do modelo Price-cap está na qualidade do serviço. O método price-cap ao induzir a redução de custos, não assegura, endogenamente, o aprimoramento do atendimento ao consumidor. Ao contrário, a sujeição a um preço máximo faz com que a firma apresente uma tendência ao subinvestimento para a melhoria na qualidade dos serviços, uma vez que o esforço elevaria seu nível de custos, ou seja, quando a empresa pode absorver os ganhos advindos da redução de custos essa redução será feita mesmo em detrimento da qualidade do serviço. O modelo price-cap por incentivar a produtividade permitindo que a empresa absorva todo o ganho com redução de custos gera um problema de subinvestimento na qualidade do serviço prestado, além das dificuldades no momento de definição das metas e reajuste nos preços.

Outra opção de regulação incentivada é a "regulação por comparação" (yardstick comparison). Nesse modelo de regulação, é comparado o desempenho de firmas semelhantes através dos seus resultados financeiros, como o balanço patrimonial. O preço do período

seguinte será definido a partir das firmas mais eficientes, como um padrão de desempenho a ser seguido. O problema desse esquema é a possibilidade de união das firmas reguladas e também a dificuldade de classificar as firmas que devem seguir desempenho semelhante. (ARAÚJO, 2001, p.56).

Ainda existe a regulação por padrões de comparação (benchmark regulation) onde é estabelecida uma firma fictícia que serve de padrão de desempenho para as existentes no mercado. A presença de uma forte assimetria de informação impede que o regulador consiga definir parâmetros regulatórios adequados. Cria-se então uma firma hipotética conceitualmente eficiente e com estrutura de custos e física semelhantes a empresa a ser regulada. alguns dos principais parâmetros que medem a eficiência são: retorno sobre investimento, índices de qualidade operacional e produtividade da mão-de-obra. (MOREIRA JUNIOR, 2004, p. 107-108).

A regulação de qualidade busca compensar impactos negativos da regulação por preço com uma série de exigências de qualidade do serviço, compensando as perdas originárias destes investimentos com flexibilizações dos objetivos de produtividade.

Os diversos modelos de regulação de monopólio, quando bem estruturados, inclusive o price-cap buscam com dificuldades repassar ao usuário o máximo possível de excedente que seria apropriado pelo monopolista. A evolução de modelos de regulação em busca desse objetivo acabou levando aos modelos de desempenho a partir dos modelos de tarifação a custo de serviço. A busca pela redução do custo do monopólio tem maus resultados por conta de uma dificuldade na determinação da curva de custo (no caso da tarifação à custo de serviço) e na dificuldade de se definir um nível de produtividade a ser abatida do reajuste de inflação como repasse aos usuários dos serviços.

Algumas práticas originárias das diferenças entre as elasticidades de demanda dos usuários necessitam de proteção especial por parte do estado para não gerar problemas de subsídio cruzado (como no caso analisado da regra de Ramsey aplicada ao monopólio multiprodutor). Os modelos de regulação estão em constante evolução e as experiências práticas importantes para o desenvolvimento dos mesmos.

O serviço de movimentação de contêineres do porto de Salvador é muitas vezes prestado através do estabelecimento de contratos com preços que variam de acordo com sua

capacidade de gerar cargas e outros tipos de poder de barganha. Por conseqüência é bem possível de imaginar que quem tem uma elasticidade de demanda menor paga pelos descontos concedidos às grandes empresas.

## **4 ANÁLISE DO CASO DA TECON-SSA**

Em virtude da necessidade crescente de melhorar o desempenho das empresas nacionais e da maior integração com o mercado mundial, tornou-se necessário o surgimento de sistemas e regras que incentivassem maior eficiência nos portos.

A lei dos portos, lei Federal n. 8.630 de fevereiro de 1993, tem o intuito de modernizar a estrutura dos portos por conta da necessidade de novos investimentos na tentativa de acompanhar o desenvolvimento mundial e reduzir os custos locais de exportação e importação de mercadorias.

A principal modificação no ambiente portuário do porto de Salvador foi a instalação de instrumentos para a movimentação de contêineres com a vitória do grupo Wilson Sons na licitação do cais sul do porto. Assim se estabelece o monopólio da TECON-Ssa. Ou seja, permitiu-se que o privado tomasse parte nos serviços internos ao porto organizado.

Em casos como esse em que não é possível estabelecer um mercado de concorrência perfeita, é necessário recorrer a uma lei contra os abusos causados pelos atuantes em mercado imperfeitos. Recorre-se então a Lei antitruste, Lei 8884 de junho de 1994, que regula sobre o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica).

Regula-se o mercado de Salvador através de um contrato de arrendamento o qual será analisado a luz do ambiente abaixo descrito.

### **4.1 AMBIENTE INSTITUCIONAL**

O ambiente institucional interfere diretamente na formação dos preços das mercadorias. Em parte deve-se considerar que tanto a Lei dos portos, lei Federal no. 8630 de fevereiro de 1993, (incentivando o investimento) quanto a Lei antitruste, Lei no. 8.884 de junho de 1994, impedindo condutas desleais, obrigam o monopolista a se comportar dentro de determinados padrões que, acabam por interferir na decisão sobre o preço das tarifas.

#### **4.1.1 A Lei dos portos e o cenário em que foi gerada.**

Os portos Brasileiros foram construídos em grande parte pela iniciativa privada entre a década de 50 e a de 80. Ao longo do tempo foram incorporados pelo Estado. Esse processo, que visava ampliar e modernizar a capacidade portuária nacional, e esteve no seu melhor com a constituição da Portobrás - Empresa Brasileira de Portos. A holding Portobrás assumiu o controle de diversas companhias docas, inclusive as de São Paulo e Bahia. Acumulava também as funções regulatórias de coordenar, supervisionar e fiscalizar o sistema de hidrovias e os terminais privativos. (ALBAN, 2002b, p. 51).

De uma maneira geral, essa estratégia foi muito bem sucedida em relação aos objetivos de expansão da capacidade portuária brasileira. A modernização, contudo, deixou a desejar. Ainda que um efetivo reaparelhamento dos portos brasileiros tenha ocorrido nesse período, os resultados obtidos ficaram muito aquém dos esperados e os portos brasileiros passaram a estar entre os mais caros do mundo. (ALBAN, 2002b, p. 51).

Em fevereiro de 1993 foi promulgada a lei dos portos, ou lei de modernização dos portos que é a lei 8630. O objetivo dessa seção é mostrar como a lei dos portos se dedica a reduzir os custos do importador/exportador através de sua estratégia de modernização, ou seja, participação da iniciativa privada nas atividades portuárias principalmente para permitir maiores investimentos em informatização, telecomunicação e outros equipamentos necessários para melhor aproveitamento do espaço portuário e ganho de eficiência.

O processo de modernização dos portos se concretiza no Brasil a partir dos anos 80, o setor portuário brasileiro tenta desde então se adequar às novas demandas mundiais. Entre os anos de 1977/81, houve uma série de acontecimentos na realidade portuária que favoreceu o aumento acentuado do volume de fluxo de cargas. Para atender a esse aumento foi preciso expandir a capacidade dos terminais de contêineres.

A justificativa para tal preocupação do governo se dá devido ao crescimento do comércio internacional a partir dos anos 90 e a crescente circulação de mercadorias e riquezas em nível

mundial que fizeram do transporte marítimo ator chave do processo competitivo entre as empresas de países diversos. (LUCCI, 2008, p. 24).

No conjunto do processo de privatização dos portos está a descentralização da administração pública. Lucci (2008, p. 25) menciona os diversos modelos de privatização que vão desde a divisão de responsabilidades e atribuições portuárias entre os setores público e privado, como nos Estados Unidos, Argentina, Holanda e China, até a total transferência de todas as estruturas portuárias para a iniciativa privada, como na Inglaterra. No porto brasileiro foi implantado o modelo landlord onde o estado apenas fiscaliza e as empresas podem ser mais competitivas.

Iniciando por uma discriminação entre porto público e privado, faz-se um recorte nas modificações procedentes da Lei dos Portos apenas dando foco ao aspecto de redução dos custos do empresário importador/exportador de mercadorias. Trata-se portanto do papel da autoridade portuária, das relações trabalhistas, do mandato de regulação, da política de concorrência e do desenvolvimento dos portos.

Uma importante exigência enfrentada no início do processo de reforma, foi definir as áreas dos portos, separando das instalações em sua redondeza. A Lei 8630 (BRASIL, 2007) define como porto organizado aquele construído e aparelhado para atender as necessidades da navegação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de carga, cedido pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária. A área do porto organizado é compreendida pelas instalações portuárias: armadores, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, estrutura de proteção ao acesso aquaviário ao porto (como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais...) sendo essa estrutura mantida por uma autoridade portuária.

A instalação portuária de uso privativo por sua vez pode estar dentro ou fora do porto organizado e pode ser administrada por pessoa jurídica de direito público ou privado. Se dentro do porto organizado está submetida à autoridade portuária, se fora não.(BRASIL, 2007; BANCO MUNDIAL, 1999, p. 16).

A autoridade portuária é encarregada de lidar com qualquer proposta de investimento ou desenvolvimento na área dedicada ao porto. Isso evita riscos futuros de conflitos entre diferentes autoridades públicas. Segundo o Banco Mundial (1999, p. 9) autoridades locais, em

particular municipais, freqüentemente e corretamente desejarão estar associadas institucionalmente às autoridades portuárias, de forma que a decisão de interesse comum ao porto e à cidade possa ser tomada com visão ampla de todos os interesses públicos no processo.

Com a definição de uma autoridade portuária, seus limites, responsabilidades e área de ação fica facilitada a atividade de importação e exportação, pois simplificam-se os órgãos à quem se dirigir para resolver os problemas que surjam.

Um dos custos mais relevantes dos portos brasileiros era o referente à mão-de-obra. Sindicatos organizados tinham muito poder político e traziam elevados custos às transações de carga e descarga. Por isso foi criado um órgão gestor da mão de obra (OGMO) que tem por finalidades: administrar o fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário, manter (com exclusividade) o cadastro do trabalhador portuário, promover treinamento, estabelecer o numero de vagas, expedir documentos de identificação, arrecadar e repassar os valores devidos tanto à remuneração do trabalhador quanto aos encargos fiscais, sociais e previdenciários. (BRASIL, 2007).

O OGMO assume então, o papel antes exercido pelos sindicatos, porém com um compromisso muito mais funcional do que defensor de uma classe ou de poderes políticos. Contribuindo assim para a desoneração de parte dos custos da atividade portuária.

O aumento da concorrência, um dos principais objetivos da entrada em vigor da reforma institucional dos portos, levou a análise de níveis de tráfego e estrutura. Ambos os custos relevantes ao usuário de carga.

A Lei dos Portos buscou modernizar os portos brasileiros uma vez que não estavam acompanhando o grande desenvolvimento do comércio mundial e assim permitir às empresas nacionais (tanto importadoras quanto exportadoras) uma maior competitividade. A autoridade portuária recebeu diversas atribuições, também a de regular tendo para o exercício de suas atividades a ajuda do Conselho de Autoridade portuária este com representação de toda a comunidade portuária. Houve uma queda de custos tanto na criação do órgão gestor da mão-de-obra que quebrou grande parte do poder do sindicato quanto com o aumento da concorrência.

#### **4.1.2 A lei antitruste.**

A defesa da concorrência é uma prática recente no Brasil. Enquanto nos EUA, praticam política antitruste a mais de um século, no Brasil essa importância é percebida a partir da década de 90 com a extinção de diversos órgãos que apontavam as estratégias das empresas como o CIP (Conselho interministerial de preços), CDI (Conselho de desenvolvimento industrial), CACEX (Carteira de comércio exterior do Banco do Brasil). (SILVEIRA, 2007, p. 137)

O primeiro passo para uma análise antitruste é delimitar o mercado relevante que será definido caso a caso. Nele concorrem firmas que ofertam o mesmo produto e disputam entre si fatias do mercado. A lei 8884, lei antitruste brasileira, se preocupa com a repressão às infrações contra a ordem econômica e é orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico. (BRASIL, 2008)

È a lei que cria o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) como autarquia federal, vinculada ao ministério da justiça e dá a mesma competência para decidir sobre a existência de infração à ordem econômica e aplicar as penalidades previstas em lei, ordenar providências que conduzam à cessação de infração à ordem econômica entre outras.

A lei prevê como infrações de ordem econômica limitar, falsear ou prejudicar de qualquer forma a livre concorrência ou livre iniciativa, dominar mercado relevante de bens ou serviços, aumentar arbitrariamente os lucros, exercer de forma abusiva posição dominante entre outras (lembrando que a conquista de mercado originária de processo natural fundado na maior eficiência de agente econômico em relação a seus competidores não caracteriza ilícito).

São condutas ilícitas as seguintes: Fixar ou praticar preço em acordo com concorrente, criar dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa, concorrente, combinar previamente preços ou ajustar vantagens na concorrência pública utilizar de meios enganosos para provocar a oscilação de preços de terceiros, subordinar a venda de um bem à aquisição de outro ou a utilização de um serviço, impor preços excessivos, entre outros.

Na caracterização de preços excessivos ou do aumento injustificado de preços, além de outras circunstâncias econômicas e mercadológicas relevantes, serão considerados o comportamento do custo dos insumos, o preço do produto anteriormente produzido, o preço de produtos e serviços similares, a existência de ajuste ou acordo que resulte em majoração do preço de bem ou serviço ou dos respectivos custos.

Uma modernização das leis foi feita a partir de 1990 com o objetivo de proteger a livre iniciativa e a livre concorrência, em outras palavras, para dar às empresas brasileiras mais vantagens competitivas em relação às rivais.

#### 4.2 A IMPORTÂNCIA DAS MUDANÇAS NO PORTO DE SALVADOR

Como foi visto os portos do Brasil estavam defasados com o fim da Portobrás e a insuficiente presença de investimentos que caracterizou toda a década de 1980. No impulso da Lei dos Portos foi feita a licitação para arrendamento do cais sul para área de movimentação de contêineres. A movimentação dos contêineres desde então passou a ser cada vez mais feita apenas pela vencedora da licitação: A Tecon-Ssa.

A Tecon-Ssa iniciou suas atividades em março de 2000 e gradualmente veio investindo em produtividade. A movimentação de contêineres cresceu juntamente com o crescimento da economia baiana. O investimento em produtividade é um claro objetivo da empresa, mas não é perceptível um interesse em fornecimento a preços mais baixos ou em maior qualidade na prestação do serviço.

Um dos pontos que justificam a afirmação acima é que se trata de um monopólio mal regulado. A definição de monopólio nesse caso se dá pela posse da chamada “área nobre do porto” que é o cais sul de Salvador, local onde é maior a profundidade para atracamento de navios. Se a Tecon-Salvador é um monopólio não tem a pressão do concorrente para empurrar seu preço às proximidades do custo marginal.

O ambiente institucional do porto de Salvador e das empresas que fazem uso de seus serviços sofreu alterações que por um lado gerou produtividade, mas por força da estrutura de mercado os ganhos de eficiência não foram repassados na forma de tarifas mais baixas aos usuários.

#### 4.3 MONOPÓLIO DA TECON SALVADOR NA MOVIMENTAÇÃO DE CONTÊINERES

O monopólio da TECON foi inicialmente contestado pela FIEB (Federação das Indústrias do Estado da Bahia) com processos jurídicos representando os interesses das empresas importadoras e exportadoras. A solução encontrada foi regular através de um contrato e o estabelecimento de um preço máximo para a principal tarifa, a THC (terminal handling charge) que é uma tarifa remunerando a TECON pelo serviço de movimentação de carga no porto, antiga capatazia. A partir de então se passou a aceitar que o mercado de movimentação de contêineres era regulado pelo contrato de arrendamento no. 012/2000.

O serviço de movimentação de contêineres é prestado, em grande parte através da assinatura de contratos individuais, ou seja, cada empresa importadora ou exportadora consegue um preço de acordo com a quantidade que movimenta, sendo assim fica complicado o cálculo da tarifa média cobrada. Por outro lado esse contrato é assinado com um terceiro, o armador (dono do navio) que não tem compromisso com o contrato e ele por sua vez assina contrato com a TECON. Os contratos sendo individuais permitem a elevação de preços de quem tem uma demanda mais inelástica e também um subsídio cruzado como visto no modelo de Ramsey a cobrança através do armador permite o descumprimento do contrato.

A TECON é monopolista no mercado de movimentação de contêineres. Cabe então dizer que as cargas podem, opcionalmente, ser movimentadas na forma de cargas soltas: um bom exemplo para isso é a celulose. Se aceita que 20% da celulose é embarcada em contêiner e 80% é embarcada através de aluguéis de porões em navios (ou navios inteiros). A decisão das empresas exportadoras de celulose sobre levar ou não em contêiner devem fazer referência a outros fatores que não os preços, como por exemplo a logística da carga, isto é, se é mais adequado que ela vá em contêiner para facilitar sua distribuição aos diversos pequenos clientes importadores estrangeiros ou se vai em um navio para atender a um grande cliente importador estrangeiro. Observa-se então que a opção entre carga solta e contêiner não

depende prioritariamente dos preços o que dá uma maior liberdade de ação à firma monopolista.

Uma opção cada vez mais usada é utilizar os portos de outros estados, principalmente Santos, Vitória e Rio de Janeiro mercadorias como algodão, café, granito trabalhado, papel, madeira trabalhada e frutas, estas principalmente pelos portos de Pernambuco e Ceará. Como já foi dito uma empresa não é monopolista pura, no extremo ela concorre com todas as outras na definição da cesta de bens do usuário, mas para algumas firmas a TECON é um monopólio. Principalmente para as com menor poder econômico e com menos capacidade para negociar um contrato ou mandar suas cargas por outros estados.

#### 4.4 O CONTRATO DE ARRENDAMENTO NO. 012/2000 ASSINADO ENTRE TECON-SSA E CODEBA.

É obrigação do contrato de arrendamento no. 012/2000 do TECON Salvador com a CODEBA (Companhia das Docas do Estado da Bahia), assinado em 14 de março de 2000, regular sobre o arrendamento para exploração de instalações portuárias no cais sul e do cais de ligação do porto de Salvador conforme citado em contrato:

Constitui objeto do presente contrato, o arrendamento para exploração de instalações portuárias, constituídas de uma área com 70.443,65 m<sup>2</sup>. do terminal de contêineres (PS-3) e terminal para cargas pesadas e unitizadas (Cais de ligação\_ PS-4), localizada no porto de Salvador, em sítio denominado PROAP-BA (programa de arrendamento de áreas portuárias) No. PS-3/PS-4. (CODEBA, 2000 p. 05).

O contrato versa sobre equipamentos que serão repassados para a TECON-Ssa, investimentos importantes para o bom desempenho da atividade, a qualidade do serviço prestado (com a imposição da obtenção do ISO 9000 em cinco anos), o preço inicial e os reajustes.

Este contrato aponta para o mecanismo conhecido como regulação de monopólio por preço máximo. O mecanismo de preço máximo começou a ser utilizado na Inglaterra, por conta da dificuldade que o governo tinha em regular através dos modelos por custo de serviços estudados no capítulo anterior. A regulação por esse modelo seria simples, pois ao regulador cabia apenas observar se o contrato estava efetivamente sendo cumprido, uma vez que não

seria necessário calcular a curva de custo marginal ou a curva de custo médio dado às limitações de informação e interpretação.

Esta seção pretende analisar o contrato de arrendamento entre CODEBA e TECON-SSA principalmente no que se refere à qualidade do serviço acordado e o reajuste de preços acertado entre as partes, mostrando que dados, os problemas econômicos oriundos das falhas de contrato, o modelo de regulação por preço máximo utilizado apresenta muitas divergências entre ele e o RPI-X.

O mecanismo price-cap constitui na definição de um preço máximo para a firma, corrigindo-a com um índice de inflação (no caso do contrato em questão seria o IGP-M da FGV), menos um percentual equivalente a produtividade para um período fixado de anos e também um fator de repasse de custos para os consumidores formando a equação:  $RPI - X + Y$ . Na cláusula vigésima quarta, quando trata dos direitos e obrigações da arrendatária o contrato prevê que os valores máximos a serem cobrados nos dois primeiros anos de operação são de R\$ 94,23 por contêiner movimentado, depois dos dois anos o contrato prevê que os valores serão reajustados pelo IGP-M da FGV.

Prevê também que esses valores compreendem a utilização da infra-estrutura portuária de acesso ao terminal; o fornecimento de equipamentos para movimentação de cargas; os serviços prestados em terra; o transporte, recepção ou entrega, na área do terminal, de mercadorias de ou para o navio e de ou para as áreas de armazenamento, recepção ou entrega; empilhamento/desempilhamento, cargas e descargas de mercadorias no terminal e vigilância do terminal. Sobre outros serviços o contrato prevê que as taxas serão negociadas entre arrendatária e os clientes/usuários. (CODEBA, 2000, p. 22).

Observa-se no contrato a inexistência de um índice de correção da produtividade, ou seja, o repasse de produtividade para os usuários previsto no modelo original de regulação por preço máximo é zero. Possivelmente se espera que os repasses de produtividade (Comuns nos modelos de preço máximo) sejam feitos na forma de investimentos obrigatórios previstos nas cláusulas seis e oito do referido contrato.

Quanto ao repasse dos custos também usual nos modelos de preços máximo para regular monopólios pode ser observado na liberdade que o contrato dá para negociação de novos serviços entre arrendatária/concessionária e usuário. A regulação da qualidade pode ser

observada na exigência de funcionamento ininterrupto e obtenção do selo ISO 9000. (CODEBA, 2000, p. 18).

Nada obstante as exigências do contrato, que instituiu a CODEBA como ente responsável por fiscalizar permanentemente as obrigações da arrendatária, no aplicável ao arrendamento, às leis, normas e regulamentos do porto e responsável por aplicar as penalidades, diversos são os problemas observados pelos usuários dos serviços portuários.

As reclamações dos usuários se referem de forma geral a duas causas: oportunismo (devido às falhas do contrato) e devido ao descumprimento do contrato. Um caso típico é a cobrança da taxa de segregação de contêineres estudada por Silveira (2007) comparando os casos de abuso de situação dominante em Salvador e Santos.

São reclamações dos usuários: 1) Cobrança em valores acima dos fixados nos contratos. 2) Cobrança em duplicidade de serviços que estão amplamente descritos no contrato 3) Interrupção de funcionamento do terminal e atendimento condicionado ao pagamento de valores adicionais por recebimento de contêiner nos chamados “horários extraordinários”. 4) Privilégios dando acesso privilegiado às cargas transportadas pelo mesmo grupo econômico (Wilson Sons). 5) Retenção prolongada de cargas destinadas a outros recintos alfandegados (na importação até oito dias entre a chegada do navio e a liberação da carga). 6) Dificuldade no fornecimento de informações confiáveis. 7) Elevado custo do fornecimento de energia para contêineres refrigerados, atualmente a TECON-Ssa cobra R\$ 136,00 enquanto a TCP (Terminal de Contêineres de Paranaguá), a TECONVI (Terminal Contêineres do vale de Itajaí) e a TECON-RG cobram respectivamente 60, 50 e 92 reais. 8) Valores das demais tarifas (que o contrato prevê como negociadas livremente) reajustados continuamente e surgimento de novas tarifas, o que afeta a eficiência econômica. 9) Diminuição da franquia de tempo de embarque das cargas para exportação (de 10 para 7 dias). Atualmente a TECON informa que sua franquia é de 15 dias, não informou o referente à importação, os terminais TECONVI (Itajaí) e TECON (Rio Grande) também preferiram não informar o período para importação, para exportação foi informado o período de 10 e 15 dias respectivamente.

O Contrato de Arrendamento, por ser incompleto e por apresentar falhas (como a negociação livre de outras tarifas e uma agência reguladora pequena e facilmente dominável) não maximiza e nem se direciona a maximizar a eficiência nas relações de importação e exportação de cargas. Observa-se que não protege o usuário da assimetria de informações, não

cumpra a obrigação de transparência que é exigência comum dos serviços públicos, não aborda as questões de externalidades (a exceção das que se referem ao meio ambiente).

## **5 CONCLUSÕES**

O porto de Salvador necessitava de mudanças que minimizassem o custo da firma baiana em importar e exportar mercadorias. Isso se mostraria na redução das tarifas ou no aumento da qualidade do serviço maior que o aumento das tarifas, o que não aconteceu do ponto de vista dos usuários. O porto ficou mais moderno, porém muito mais caro e o instrumento legal que deveria ser capaz de moderar tal acontecimento (o contrato) se mostrou insuficiente.

O serviço de movimentação é um monopólio para as empresas que não têm muita escolha entre usar os serviços do porto ou não. É monopólio para as firmas com menor poder de barganha. Além dessas, todas as firmas baianas (que pagam tarifa maior do que justo de um serviço público) perdem parte de sua competitividade para a firma monopolista.

Os modelos de regulação atualmente utilizados são ineficientes, pois se no modelo por custo de serviço fica impossível calcular perfeitamente a curva de custos da firma regulada, nos modelos por desempenho se tem problema ao calcular o fator que designa a produtividade ou de estabelecer as empresas similares para exigir delas um desempenho semelhantemente à mais eficiente.

A TECON-Ssa se aproveita das falhas do contrato de arrendamento para se apropriar de parte do excedente que caberia à firma importadora ou exportadora o que acaba causando as diversas batalhas judiciais comuns aos mercados mal regulados.

É necessário ao porto de Salvador um contrato que seja mais próprio às realidades locais, ou seja, um maior estudo sobre o porto e também sobre os modelos de tarifação para que se possa firmar um contrato que não gere tantos problemas à firma importadora e exportadora. Uma possível arma é acrescentar instrumentos de regulação por padrão de comparação.

## **REFERÊNCIAS**

ALBAN, M. **O contencioso EADI Salvador – TECON Salvador e a Regulação Portuária: análise do ponto de vista econômico institucional.** Salvador: EADI Salvador, 2002a. (Parecer independente solicitado pela EADI-Salvador).

ALBAN, M. **Transportes e logística: os modais e os desafios da multimodalidade na Bahia.** Salvador: FLEM, 2002b.

ARAÚJO, J. L. R. H. Modelo de formação de preços na regulação de monopólios. **Econômica.** Rio de Janeiro: v. 3 n. 1 p. 35-66 jun 2001.

BANCO MUNDIAL, MINISTERIO DOS TRANSPORTES, GEIPOT. **A Reforma Portuária Brasileira.** Brasília: GEIPOT, 1999.

BARBOSA A. L. N. H. B.; SIQUEIRA, R. B. **Imposto ótimo sobre o consumo: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro.** Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2001 (Texto para discussão n.811)

BENJÓ, I. **Fundamentos da economia da regulação.** Rio de Janeiro: Thex, 1999.

BRASIL, **Lei 8630/93. Lei dos Portos.** Disponível em: [www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br). Acesso em agosto de 2007.

BRASIL, **Lei 8884/94. Lei antitruste.** Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) aceso em abril de 2008.

CODEBA. **Contrato de arrendamento no. 012/2000 do TECON Salvador e CODEBA.** Salvador: CODEBA, 2000.

CODEBA. **Tarifa portuária dos portos de Salvador e Aratu.** Salvador: CODEBA, 2006.

CARRERA-FERNANDEZ, J. **Curso Básico de Microeconomia.** Salvador: Edufba, 2001.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade.** University of Chicago Press. 1962

GAROFALO, G. L. **Teoria econômica.** São Paulo: Atlas, 1986

LANCASTER, K. **Teoria Microeconômica.** Rio de Janeiro: Fórum editora, 1972.

LEFTWICK, R. H. **O sistema de preços e a alocação de recursos.** São Paulo: Pioneira, 1999.

LUCCI, C.R.; SCARE, R. F. **Custos de transação no ambiente portuário: Uma aplicação da nova economia institucional para o porto de Santos.** Disponível em [www.ead.fea.usp.br](http://www.ead.fea.usp.br) acesso em 15 de abril de 2008.

MAGALHÃES, V. C. **Normalização de trabalhos acadêmicos nas faculdades de ciências econômicas e de ciências contábeis da UFBA.** Salvador: UFBA, 2007.

MARCHETTI, D. S.; PASTORI A. Dimensionamento do potencial de investimentos para o setor portuário. **Bndes setorial**. Rio de Janeiro, n. 24. p. 3-34, set. 2006.

MENEZES, D. C. **Reformulação do sistema brasileiro de defesa da concorrência e suas implicações na redução dos custos de transação**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação). Curso de Ciências econômicas, UFBA, Salvador, 2007.

MOREIRA JUNIOR, J. F. **Economia da regulação: fundamentos conceituais e regime de regulação tarifária**. 2004. 162 folhas. (dissertação de mestrado), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2004.

OLIVEIRA, R. N. **O processo de privatização do porto de Santos e o terceiro setor**. 2006. 142 folhas. (Dissertação de mestrado em Gestão de negócios), Universidade Católica de Santos, Santos, 2006.

RIOS, L.R. **Medindo a eficiência relativa das operações dos terminais de contêineres do MERCOSUL**. 2005. 148 folhas. (Dissertação de mestrado em administração) Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. São Paulo: Macron books, 1994.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. **Modelos de regulação tarifária do setor elétrico**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev907.pdf> acesso em: 21 de abril de 2008;

POSSAS, M. L. et all. **Ensaio sobre economia e direito da concorrência**. São Paulo: Singular, 2002.

SEPULVEDA, J. A. D. **Metodología regulatoria price cap aplicada a distribución eléctrica**. 1999 271 folhas. Tese (Mestrado em ciências da engenharia) Escuela de Ingenieria - Pontificia Universidad Catolica de Chile, Santiago de Chile, 1999

SIMONSEN, M. H. **Teoria Microeconômica**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1979.

SILVA, P. A. Q. P. Direito de concorrência e regulação dos serviços públicos. **Revista eletrônica de direito administrativo econômico**. Salvador, 1, 1, 1-24, fev./mar./abr. 2005. Disponível em: [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br) aceso em 03/jan/2008.

SILVA, R. L. C.; MARTINS, M. J. **Aspectos atuais da movimentação de contêineres: Análises e perspectivas**. 2001. 108 folhas. (Trabalho de conclusão do curso de Engenharia civil). UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

SILVEIRA, A. R. S. Regulação das tarifas intra-portuárias: O caso THC2 do porto de Salvador. **Cadernos do Sepadm**. Salvador v. 1 n. 4 p. 135-144. out. 2007.

SILVEIRA, J. P.; PINTO Jr, H.Q. **Aspectos teóricos de regulação econômica: Controle de preços**. Disponível em [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br) acesso em 15 de abril de 2008. (Nota técnica).

TAVARES DE ARAUJO, J. **Condutas anticompetitivas em indústrias de rede: O caso do porto de Santos.** Disponível em: [www.ecostrat.net](http://www.ecostrat.net). Acesso em: junho de 2007.