



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS
GERÊNCIA DE REGULAÇÃO DA NAVEGAÇÃO MARÍTIMA - GRM/SRG

RELATÓRIO DE AIR

Data: 14/12/2020	Área: GRM	Versão: AIR FINAL
Palavras-chave: "Taxas e sobretaxas"	Processos relacionados: 50300.012505/2020-62 50300.002265/2019-54 50300.008278/2019-37	AIRs relacionadas: Relatório de AIR 4 (1208754)
Assunto: Aprimorar a transparência na cobrança dos valores extra-frete e sobretaxas do transporte marítimo.		

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Trata-se de versão FINAL do relatório de Análise de Impacto Regulatório - AIR do tema 2.3 da Agenda Regulatória do biênio 2020/2021: **"aprimorar a transparência na cobrança dos valores extra-frete e sobretaxas do transporte marítimo."**
- De modo a iniciar a apreciação do tema, foi apresentado o Plano de Trabalho GRM SEI 1079265, o qual foi aprovado pela Diretoria Colegiada da Agência por meio da Resolução nº 7923, SEI 1103005. Neste plano de forma resumida apresentam-se o escopo do trabalho, os objetivos, a metodologia e o cronograma tentativo das etapas a serem cumpridas até a finalização do tema 2.3.
- A caracterização e instrução inicial do projeto deu-se na Nota Técnica nº 131/2020/GRM/SRG (SEI 1134340) que sugere como encaminhamento "a realização de Tomada de Subsídios, com o propósito de: 1) identificar quais são as principais sobretaxas para os transportadores e usuários; 2) obter informações a respeito das sobretaxas de modo a selecionar aquelas em que se visualiza aprioristicamente mecanismos de aperfeiçoamento da transparência".
- Em breve síntese, o problema regulatório apontado pela ANTAQ no que se refere ao tema foi: assimetria de informação entre usuários e empresas no tocante às taxas e sobretaxas, mormente sobre o fato gerador, do serviço a que se aplicam e da base de cálculo que compõe essas cobranças.
- Dentre as opções regulatórias vislumbradas, elencou-se:

- Manter o status quo;**

- **Elaboração de cartilha de caráter educativo voltada aos usuários em conjunto com a intensificação de ações fiscalizatórias no sentido de verificação da transparência estabelecida pela Res. 7.586;**
- **Homogeneização de conceitos**

6. Após análise técnica realizada pela versão preliminar junto com a participação social consubstanciada no AVISO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA Nº 16/2021-ANTAQ (1375027) optou-se, neste Relatório Final, pela alternativa de Elaboração de cartilha de caráter educativo voltada aos usuários em conjunto com a intensificação de ações fiscalizatórias no sentido de verificação da transparência estabelecida pela Res. 7.586, o que permitirá a esta Casa Reguladora possa mitigar o problema regulatório identificado.

7. O documento que elencou e analisou as contribuições da participação social está em SEI 1453293(Nota Técnica nº 90/2021/GRM/SRG).

8. As vantagens deste tipo de regulação (não normativa) para o caso em questão são evidentes no sentido de:

- Não ferir a liberdade comercial das empresas de navegação;
- Reduzir a assimetria de informação, principalmente dos pequenos usuários;
- Baixíssimo custo de implementação pela ANTAQ.

9. Observa-se, igualmente, que tal proposta está amparada nas melhores práticas da produção normativa. Contém, entre outros elementos justificadores, uma Análise de Impacto Regulatório (AIR) conforme prescreve o Guia de AIR da Casa Civil da Presidência da República.

10. O Guia de AIR da Casa Civil, por exemplo, incentiva sempre que possível que sejam elencadas opções regulatórias não normativas, elencando entre essas alternativas a informação e a educação que, nas palavras do Guia: *"São instrumentos que se apoiam na divulgação de informações e de educação, seja para corrigir a assimetria de informação entre os agentes, seja para melhorar seu conhecimento sobre algum fator relacionado ao problema."*

11. Também é importante registrar que a proposta escolhida está alinhada com a Lei nº 13.874/2019, que trata da declaração de direitos de liberdade econômica, não sendo uma intervenção aos agentes econômicos presentes no setor de navegação.

12. Por fim, cabe registrar neste Sumário que recomenda-se o envio do presente documento para apreciação da Diretoria Colegiada da Agência visando deliberação acerca deste relatório final.

CONSIDERAÇÕES E INFORMAÇÕES RECEBIDAS PARA A AIR

13. A tomada de subsídios nº 04/2020/SRG – ANTAQ foi realizada no período de 01/10/2020 à 29/10/2020 (conforme Aviso de Tomada de Subsídio 04 - 1145757) , contando com ampla participação dos agentes de mercado interessados no tema, de acordo com os documentos acostados SEI 1198468 e 1198606. (23 contribuições no total), com os seguintes perfis:

- 01 contribuição de acadêmico/entusiasta do setor; **(4,3%)**
- 06 contribuições de entidades de classe/associação civil do setor; **(26%)**
- 05 contribuições de usuários do transporte aquaviário; **(21,7%)**
- 11 contribuições de empresas, prestadores de serviço ou representantes de transportador aquaviário. **(47,8%)**

14. Muitos destes complementaram os informes por meio de documentos anexos. Tais contribuições foram de suma importância para a elaboração deste relatório.

15. As perguntas propostas para a tomada de subsídios foram divididas por grupo de interesse, transportadores e usuários, mas sem excluir a possibilidade de participação em todos os questionamentos:

Usuários:

- a) Quais as principais sobretaxas e extra-fretes que são pagos pela sua empresa?
- b) Você considera as sobretaxas e extra-fretes citados na primeira pergunta juridicamente legais? Justifique.
- c) Você considera as sobretaxas e extra-fretes citados na primeira pergunta não abusivos? Justifique.
- d) Tais sobretaxas e extra-fretes possuem relação direta ao serviço a que se referem? Justifique.
- e) Tais sobretaxas e extra-frete possuem clareza com relação à base de cálculo? Justifique.
- f) Caso você considere que tais sobretaxas e extra-fretes não sejam transparentes em relação ao fato gerador, serviços a que se aplicam, base de cálculo e período de aplicação, quais ações poderiam ser tomadas para elevar a transparência? Justifique.
- g) Quais ações em prol da transparência são adotadas internacionalmente e poderiam ser aplicadas no Brasil?

Transportadores:

- h) Quais as principais sobretaxas e extra-fretes que compõe a receita de sua atividade?
- i) Como são divulgadas ao mercado essas sobretaxas e extra-fretes citados na primeira pergunta no que se refere a:
 - I – fato gerador;
 - II – serviços a que se aplicam;
 - III – base de cálculo;
 - IV – período de aplicação.
- j) Existem divergências de nomenclaturas de tais sobretaxas e extra-fretes seja a nível regional, nacional ou internacional?
- k) Tais sobretaxas e extra-fretes são explicitamente prevista no contrato de transporte?

16. Também foi aberta a Consulta e Audiência Pública nº 16 no período de 26/07/2021 a 08/09/2021, conforme documento Aviso de Audiência Pública 16 (SEI nº 1375027). A Deliberação DG-230 (1422145) prorrogou a participação social para 1º de outubro 2021 o prazo limite fixado para o recebimento de contribuições.

17. A Audiência Pública propriamente dita foi realizada no modelo virtual no dia 27 de setembro de 2021, com início às 15h, consoante Deliberação-DG nº 240/2021, SEI 1431573.

18. Foram recebidas no Sistema SCLA vinte e uma contribuições, consubstanciadas no documento 1444644, as quais contiveram algumas complementações por meio dos anexos: 1443795, 1443797e 1443806.

IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

19. O art. 6º da RN-18/2017 preza pela ampla transparência no que diz respeito às taxas e sobretaxas, vejamos:

Art. 6º As EBN de apoio marítimo e portuário devem observar permanentemente, no que couber, as seguintes condições para a prestação do serviço, operação ou disponibilidade contratada, de forma adequada:

(...)

VII - modicidade, caracterizada pela adoção de preços, taxas e sobretaxas em bases justas, transparentes e não discriminatórias e que reflitam o equilíbrio entre os custos das operações e disponibilidade contratada e os benefícios oferecidos ao usuário, permitindo a eficiência das operações, além da remuneração adequada.

20. No entanto, é comum verificar que a concepção de transparência por parte dos transportadores e agentes marítimos diverge daquilo que os usuários entendem como transparência. Por esse motivo, a tomada de subsídios nº 04/2020/SRG apresentou duas perguntas (uma direcionada aos usuários e outra aos transportadores) citadas acima e abaixo reproduzidas:

Caso você considere que tais sobretaxas e extra-fretes não sejam transparentes em relação ao fato gerador, serviços a que se aplicam, base de cálculo e período de aplicação, quais ações poderiam ser tomadas para elevar a transparência? Justifique.

Tais sobretaxas e extra-fretes são explicitamente prevista no contrato de transporte?

21. Algumas respostas demonstram essas divergências:

Bello Alimentos Ltda

O Frete deveria ser vendido de uma forma mais clara, transparente, sem repasse de variação do combustível ao exportador, o armador deveria buscar meios para assegurar essa variação na parte dele (...).

Pamplona Alimentos S.A

- Estabelecer uma lista de taxas padrão, ou, quais taxas são obrigatórias e quais são acessórias.
- Base de cálculo (taxa de conversão) amparada pelo BACEN para as cobranças em moedas estrangeiras.

Associação Brasileira dos Distribuidores de Produtos Químicos e Petroquímicos

Ter uma definição de quais taxas serão cobradas previamente e uma tabela com os valores destas taxas. E ter um regramento quanto a estipulação das taxas, com critérios claros sobre a sua incidência.

Gisele

- Eliminar a cobrança de taxas sem definição clara ou que não tenham relação com o serviço prestado;
- A ANTAQ regulamentar e fiscalizar as sobretaxas e extra-fretes aplicadas pelas companhias marítimas.

Seara Alimentos

Ter uma legislação em âmbito nacional que ampara a cobrança destes custos extras e não apenas a cláusula de BL amparando toda e qualquer sobretaxa aplicada. Esta sempre é a argumentação utilizada pelos armadores (...) garantido que o valor seja justo e transparente.

Usuport Bahia

A Antaq deve pacificar o entendimento de que as rubricas em comento estão abrangidas na remuneração do frete (...).

Log-in Logística Intermodal S.A

A necessidade de cobrança de uma nova taxa ou sobretaxa adicionais ao frete são informadas aos clientes através de comunicados enviados para toda a base de clientes da empresa, com, pelo menos, 15 dias de antecedência. Neste comunicado são explicados os motivos da sua aplicação, a que tipo de serviço se refere, período de implementação e toda a justificativa que baseia a aplicação da sobretaxa.

CMA CGM

Em um objetivo de transparência e previsibilidade, as taxas ou sobretaxas são informadas ao mercado com 30 dias de antecedência salvo quando referente à situações pontuais ou emergências.

Esta divulgação é feita por meio de aviso aos clientes "Customer Advisory" enviado por e-mail aos nossos clientes, sendo possível rastrear o recebimento.

Esta informação também é disponível no site do armador.

Ademais as taxas e sobretaxas aplicáveis em embarques específicos são informadas no momento da reserva e anuída pelo cliente na confirmação de booking em plena conformidade com os preceitos dos artigos 43 II e 45 da Lei 10.233/2001 referente a liberdade de negociação entre os transportadores marítimos e seus clientes quanto à fixação de preços, tarifas e fretes.

Centronave

De forma geral, os transportadores marítimos conferem ampla publicidade ao mercado e aos usuários quanto à instituição e à cobrança de valores extra-frete e sobretaxas (por exemplo, por meios eletrônicos), detalhando todas as condições aplicáveis necessárias para garantir a devida transparência, em linha com o princípio contratual da boa-fé.

22. A partir das respostas apresentadas, vê-se, em linhas gerais, que para os usuários o mercado carece de maiores informações a respeito do fato gerador, do serviço a que se aplica e da base de cálculo que compõe as taxas e sobretaxas. Por sua vez, os transportadores e suas associações destacam que divulgam as informações relevantes nas principais mídias as quais os seus clientes tem acesso. **Desse modo, entendemos que o problema regulatório se revestiria de assimetria de informação.**

23. Caso houvesse convergência nos entendimentos, não se teria o problema regulatório a ser apreciado pela Agência.

24. De toda forma, entende-se que grande parte da ausência de informações foi sanada após a publicação da Resolução nº 7586 (0978959), em particular em seu art. 1º:

Art. 1º O estabelecimento de preços, fretes, taxas e sobretaxas aplicáveis às navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso devem atender os normativos vigentes da ANTAQ e as seguintes premissas:

I - fato gerador;

II - serviço(s) a que se aplicam;

III - base de cálculo;

IV - período de aplicação.

25. Assim, resta a Agência fiscalizar e fazer valer esta Resolução.

IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES E/OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO

26. Do ponto de vista teórico e regulatório, quanto maior a transparência melhor para todos os agentes, pois o mercado mais eficiente é aquele no qual menor é a assimetria de informação entre os agentes.

27. No entanto, nas respostas apresentadas na ocasião da tomada de subsídios, observou-se que alguns transportadores interpretam a possibilidade de ação da Agência com o intuito de elevação da transparência como infração ao regime de livre negociação. Trata-se de interpretação incorreta, a qual será discutida na seção sobre a fundamentação legal.

28. Ademais, conforme segmentado na tomada de subsídios, os atores investigados neste trabalho no que diz respeito a suas ações e interesses são os transportadores marítimos efetivos e os usuários seguindo as definições da RN-18/2017.

IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL

29. A proposta ora analisada consiste em aprimorar a transparência na cobrança dos valores extra-frete e sobretaxas do transporte marítimo.

30. Nesse sentido, essa incumbência vai ao encontro dos objetivos gerais desta Agência estabelecidos na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação do transporte aquaviário e terrestre e criou a ANTT e a ANTAQ, *in verbis*:

Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 2013)

II – regular ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura (sic) de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.

31. A mesma Lei também elenca em seu art. 27 as atribuições afetas a esta autarquia, *in verbis*:

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

(...)

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

32. Em resumo, pode-se afirmar que o objetivo da ANTAQ é implementar as políticas públicas setoriais e garantir a prestação do serviço adequado, harmonizando os interesses dos agentes de mercado. Nessa toada, a assimetria de informação é, sem dúvida, caso de desarmonia e de conflito entre os agentes do mercado, cabendo a Agência atuar para evitá-la e/ou mitigá-la.

33. Entendendo a ampliação da informação como ação de tutela dos usuários, a mesma Lei determina que:

Art. 11. O gerenciamento da infra-estrutura (sic) e a operação dos transportes aquaviário e terrestre serão regidos pelos seguintes princípios gerais:

(...)

III – proteger os interesses dos usuários quanto à qualidade e oferta de serviços de transporte e dos consumidores finais quanto à incidência dos fretes nos preços dos produtos transportados;

IV – assegurar, sempre que possível, que os usuários paguem pelos custos dos serviços prestados em regime de eficiência;

34. Logo, a Lei de criação desta Casa Reguladora traz os elementos necessários para fundamentar a realização do presente estudo.

35. Reforçando as competências da ANTAQ, cabe trazer ao conhecimento alguns dispositivos do Decreto nº 4.122/02, o qual aprova o regulamento desta Agência:

Art. 2º A ANTAQ tem por finalidade:

(...)

II - regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária, exercidas por terceiros, com vistas a:

- a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;
- b) harmonizar os interesses dos usuários com os das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, preservado o interesse público; e
- c) arbitrar conflitos de interesses e impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica.

(...)

Art. 3º À ANTAQ compete, em sua esfera de atuação, adotar as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das atividades portuária e de transporte aquaviário e, em especial:

I - promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de serviços portuários;

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; (grifei)

II - propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária, bem como de prestação de serviços de transporte aquaviário;

IV - exercer o poder normativo relativamente 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, fomentando a competição entre os operadores e intensificando o aproveitamento da infra-estrutura existente;

(...)

Art. 4º No exercício de seu poder normativo caberá à ANTAQ disciplinar, dentre outros aspectos, a outorga, a prestação, a comercialização e o uso dos serviços, bem como:

(...)

VI - estabelecer os mecanismos para acompanhamento das tarifas e dos preços, de forma a garantir sua publicidade; (grifei)

36. Nesse âmbito, torna-se importante discorrer sobre interpretações equivocadas a respeito do propósito da ANTAQ.

37. Conforme citado na Nota Técnica nº 131/2020/GRM/SRG (1134340) e reproduzido no manifesto da Centronave:

Após a caracterização do projeto, sugere-se a realização de Tomada de Subsídios, com o propósito de: 1) identificar quais são as principais sobretaxas para os transportadores e usuários; 2) obter informações a respeito das sobretaxas de modo a selecionar aquelas em que se visualiza aprioristicamente mecanismos de aperfeiçoamento da transparência.

38. Isto é, a Nota Técnica reconheceu que há grande variedade de taxas e sobretaxas aplicáveis ao mercado, de modo que ações da ANTAQ para elevar a transparência podem ser aplicáveis a umas e não a outras. Por isso, buscou-se por meio da participação social obter maiores informações sobre as taxas e sobretaxas, e divulgar ao mercado o intuito da Agência, abrindo possibilidade de manifestação aos interessados.

39. Caso a Resolução nº 7.586 estivesse em vigor a mais tempo, as informações divulgadas a partir dela e reconhecidas pelo mercado facilitariam a identificação de qual informação resta assimétrica aos agentes..

40. Destaca-se também que tais possíveis opções regulatórias não necessariamente remetem-se a resoluções, haja vista que a própria RN-18 já exige transparência por parte dos transportadores no que se refere a taxas e sobretaxas. Além disso, a Resolução nº 7.586 determina o que a ANTAQ entende que deva ser divulgado para cumprir a RN-18.

41. Logo, entende-se como incorreto afirmar que:

(...)

o Centronave respeitosamente entende que a Constituição Federal e a legislação em vigor sobre o tema não autorizam (ou, ao menos, não recomendam) a edição de norma de regulamentação específica sobre valores extra-frete e sobretaxas.

(...)

É por essa razão, com todo o respeito, que não se vê respaldo legal para a edição de eventual regulação sobre preços, taxas e tarifas a priori, inclusive no que se refere a valores extra-frete e sobretaxas. A legislação permite apenas uma atuação a posteriori, em casos concretos onde seja verificada prática anticompetitiva ou abusiva, e após regular processo administrativo em que sejam assegurados a ampla defesa e o contraditório.

42. Deixa-se explícito, que o intuito do Tema 2.3 da Agenda Regulatória em vigor não é infringir a legislação, conforme fora citado pela Happag Lloyd:

- O artigo 170, caput e IV da Constituição Federal, ao tratar da ordem econômica, elencou como princípios a livre iniciativa e a livre concorrência;
- O artigo 421 do Código Civil rege que nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual.
- O artigo 2º, III da Lei nº 13.874/2019 (“Lei da Liberdade Econômica”) estabelece como princípio a “intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividade econômica”;
- O artigo 4º da Lei nº 13.848/2019 (“Lei das Agências Reguladoras”) dispõe que deve ser observada a “devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do público”;
- A Lei nº 10.233/2001 (“Lei da Antaq”) prevê, em seus artigos 43, II e 45, a liberdade de negociação entre os transportadores marítimos e seus clientes quanto à fixação de preços, tarifas e fretes.

43. Em suma, a legislação permite que esta Agência estude meios de **ampliação da informação e redução da assimetria no mercado**, sem que as possíveis opções regulatórias representem **infringência à livre iniciativa e a livre concorrência**.

DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS QUE SE PRETENDE ALCANÇAR

44. Em linhas gerais, o objetivo primordial deste Relatório de caráter final é subsidiar a tomada de decisão superior que opte por uma solução no sentido de se mitigar/reduzir a assimetria de informação entre os agentes do mercado no tocante à cobrança de taxas e sobretaxas no transporte marítimo, ao mesmo tempo que tenha o menor custo regulatório para a Agência e para o mercado como um todo.

45. Acredita-se que este objetivo esteja alinhado às políticas públicas definidas para o setor, bem como estão relacionados à missão e aos objetivos estratégicos da ANTAQ, sobretudo aos objetivos do Planejamento Estratégico: **R1 (Garantir efetividade das atividades de regulação; P1 (Aperfeiçoar os instrumentos regulatórios) e A5 (Aumentar o conhecimento sobre o mercado regulado)**

DESCRIÇÃO DAS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS DE AÇÃO E SEUS POSSÍVEIS IMPACTOS

46. O objetivo da tomada de subsídios foi, entre outros, identificar as principais taxas e sobretaxas cobradas pelos transportadores e pagas pelos usuários. Nesse sentido, antes de discorrer sobre as opções regulatórias compete apresentar as principais taxas e sobretaxas trazidas ao conhecimento desta Agência.

47. Ampla lista foi apresentada pela Logística Brasil:

- a) B/L Fee (“taxa” de emissão de B/L): cobrado por cada conjunto de B/L emitido pelo NVOCC ou pelo armador;

- b) Correção de B/L ou de *Draft*: “taxa” de correção do documento enviado (dentro do prazo), após ter sido enviado a primeira vez. Na necessidade de alteração de dados, o armador cobra para alterar;
- c) Carta de Correção: “taxa” cobrada após a emissão do B/L definitivo ter sido emitido. Dependendo da modificação, que pode gerar multas pelo Siscomex, os armadores exigem Carta de Indenização assinada com firma reconhecida, além da “taxa” desta carta. Pode-se ainda exigir a antecipação da multa do Siscomex antes da Carta de Correção;
- d) VGM *fee*: “taxa” de pesagem;
- e) *Late VGM Fee*: “taxa” cobrada pelo armador para envio do VGM após o prazo limite;
- f) *Overseas Payment Fee*: “taxa” cobrada pelo armador quando o exportador quer pagar o frete fora do Brasil;
- g) PSS (*Peak Season Surcharge* - “taxa” de alta temporada): nos fretes acordados com antecedência ou que não podem ser alterados, os armadores incluem possíveis variações através do PSS, que é acrescido ao frete durante a época de pico dos transportes, para incrementar o lucro;
- h) BAF (*Bunker Adjustment Factor*): cobrado pelo armador para custos de combustível (bunker);
- i) EFF (*Emergency Fuel Factor*): cobrado pelo armador quando existe aumento abrupto de *bunker*. Muitas vezes esta “taxa” fica por muitos meses, apesar do fator emergencial ter passado;
- j) LSS (*Low Sulphur Surcharge*): cobrado pelo armador para cobrir custos com alto enxofre do *bunker*, por motivos ambientais;
- k) *Seal Fee* (“taxa” de lacre): cobrado pelo armador para cada lacre do container, mesmo quando necessita ser reutilizado por avaria ou perda;
- l) ISPS Code (*International Security Port Surcharge*) - “taxa” de segurança nos portos: cobrado pelo armador para custear a segurança dos portos após o “11 de setembro”, muitas vezes é duplamente cobrado por taxas como TSC;
- m) TSC/TSF (*Terminal Security Charge/Fee*) - “taxa” de segurança do terminal: cobrado pelo armador como “taxa” de segurança do *depot*, acaba sendo duplamente cobrado sobre o container;
- n) *Administration Fee* (“taxa” de administração do transporte marítimo): cobrado geralmente por alguns agentes NVOCC para aumentar o faturamento;
- o) AMS (*Automated Manifest System*) - “taxa” de manifesto de carga - ou ACD: *Advanced Cargo Declaration*: para os Estados Unidos e alguns outros países, esta “taxa” é cobrada pelo armador para enviar pelo sistema do país de destino os dados de manifesto do B/L;
- p) Atraso de *Draft*: é cobrado pelo armador quando o exportador (ou o agente NVOCC) atrasa o horário do envio do *draft* do B/L;
- q) *Late Arrival*: “taxa” cobrada pelo armador para cada container que entrar no porto após o horário determinado, quando houver a possibilidade do porto receber o(s) container(s) após o horário. Muitas das vezes o porto não cobra, mas o armador se aproveita da necessidade do exportador;
- r) THC (*Terminal Handling Charge*): “taxa” de movimentação de containers dentro do porto, que é cobrada pelo armador ao exportador sempre acima do custo cobrado pelo porto ao armador;

- s) COD (*Change Of Destination*) - "taxa" de alteração de destino: "taxa" cobrada pelo armador quando o exportador necessita mudar o destino da carga para outro porto. A COD varia com fatores como: já ter sido ou não carregado no navio; portos de transbordo; etc;
- t) *Handling Fee* ("taxa" de manuseio de contêineres): "taxa" cobrada pelos armadores para a retirada dos containers vazios do depot, para exportação;
- u) *Genset Fee* ("taxa" de energia e monitoramento de reefer): cobrada pelo armador, além do THC, para custo de energia e para manter os reefers monitorados no terminal;
- v) *Drop Off Fee* – ("taxa" de devolução de contêiner - cobrado diferentemente para DRY e Reefer): "taxa" cobrada pelo armador ao importador para entregar o container no depot;
- w) ELF (*Export Logistic Fee* – "taxa" de logística de exportação): cobrada pelo armador sem um motivo específico, pois toda a logística já faz parte do sistema do armador ou é realizada pelo exportador;
- x) CCF - *Container Control Fee* ("taxa" de controle de contêiner): cobrado pelo armador para controlar os containers no seu sistema. Não faz sentido, mas existe;
- y) *Upgrade Fee*: "taxa" cobrada pelo armador quando o cliente precisa trocar um container por outro tipo;
- z) *Repair/Damage Fee* ("taxa" para reparo de containers na importação - cobrado diferentemente para DRY e Reefer): cobrada pelos armadores para cobrir custos de reparo, embora no caso do container estar avariado na entrega, o depot não recebe e exige outro pagamento para reparo. Dependendo da avaria o container pode ser negado e o importador arcar com um novo;
- aa) "Taxa" Devolução de Vazio: "taxa" cobrada pelo armador para o caso de desistência de exportação pelo exportador, que além desta "taxa", pagará também *demurrage* a partir do dia que retirou o vazio e pagará o *Handling In* no depot;
- ab) WSC (*War Surcharge*): quando o transporte contratado passa por regiões de conflito (Anos 90: Oriente Médio; atualmente: Norte da África);
- ac) *Survey Fee*: "taxa" cobrada pelo armador, na verdade como repasse da cobrança do terminal pela vistoria do vazio devolvido;
- ad) Desconsolidação de BL: cobrada pelo agente de carga do NVOCC para efetuar a liberação junto ao armador.

48. A Maersk complementou a lista acima informando a aplicação das seguintes taxas:

- Taxa Ambiental de Combustível IMO 2020 (*Environmental Fuel Fee* ou EFF): Sobretaxa temporariamente cobrada dos embarcadores para de cobrir a volatilidade dos custos relacionados à implementação da nova regulamentação da Organização Marítima Internacional denominada "IMO 2020" e o novo combustível com baixo teor de enxofre ("VLSFO" ou "Very Low Sulfur Fuel Oil") (...);
- Sobretaxa da Seca do Rio Amazonas (*Low Water Surcharge – Amazon River*): Trata-se de uma sobretaxa cobrada em decorrência dos baixos níveis do Rio Amazonas conforme variações de profundidade fluvial dependentes dos fluxos de água dos respectivos rios afluentes e chuvas na região, o que impacta diretamente na capacidade de transporte dos navios que operam na região amazônica (...).
- Sobretaxa de cancelamento (*cancelation fee*): Sobretaxa cobrada caso o embarcador escolha cancelar, parcial ou totalmente, o embarque depois da emissão da confirmação do respectivo *booking* (reserva de praça) (...);

- Sobretaxa de Não-Comparecimento (*No-show fee*): Caso o embarcador não notifique o transportador sobre o cancelamento total ou parcial conforme regras aplicadas à sobretaxa de cancelamento, ou caso o embarcador não entregue parte ou toda a mercadoria para embarque conforme acordado entre as partes quando da emissão do respectivo *booking* (reserva de praça).
- Sobretaxa de Importação ("*IMP Fee*") e Sobretaxa de Exportação ("*EXP fee*"): Sobretaxas inerentes à respectiva operação de exportação ou importação, conforme o caso, salvo exceções contratuais negociadas com o cliente. No caso da Sobretaxa de Exportação, o valor cobre custos operacionais de origem, podendo estarem inclusos custos de primeiro lacre, taxas de agência e taxas portuárias. Já no caso da Sobretaxa de Importação, o valor cobre custos operacionais específicos para a operação de importação, podendo estarem inclusos custos de agência e de taxas portuárias.

49. Vê-se que o espectro de taxas e sobretaxas é bem amplo, sem contar que a nomenclatura pode variar de transportador para transportador. Identificar possíveis ações a serem tomadas para ampliar a transparência exigiria estudar com minúcias cada uma dessas taxas e sobretaxas citadas, assim como verificar o modo pelo qual os transportadores as divulgam e as cobram.

50. Destarte, a tomada de subsídios procurou verificar qual a percepção da legalidade dessas taxas e se está claro para os usuários o motivo pelo qual estão pagando para que, a partir disso, poder se inferir se as informações divulgadas pelos transportadores estão satisfatórias. As perguntas foram:

1. Você considera as sobretaxas e extra-fretes citados na primeira pergunta juridicamente legais? Justifique.
2. Tais sobretaxas e extra-fretes possuem relação direta ao serviço a que se referem? Justifique.

51. As respostas foram variadas e não permitem firmar conclusão sem maiores estudos do tema, vejamos:

Rivelli alimentos S/A

- Não. São cobranças unilaterais sem nenhuma negociação, cobradas em contratos de fretes previamente acordados e assinados, e que se não forem pagas o *bill of landing* não é liberado.

- Impossível saber, pois não são apresentados nenhum documentos de custos extras, serviços extras prestados, móvitos documentados etc.

Bello Alimentos Ltda

- Para o *Bunker* entendemos que a forma que esta sendo cobrado é ilegal, pois o combustível precisaria estar dentro do frete e o risco pela oscilação do preço do combustível internacionalmente deveria ser do armador e não do exportador.

- Sim possuem relação pois antes era embutido tudo dentro do frete, onde a variação internacional de combustível era do armador e não do exportador.

Pamplona Alimentos S.A

- Em partes sim. Entendemos que os armadores têm despesas extra frete, e que precisam repassar estes custos para manter suas atividades. Ocorre que algumas taxas aparentam ser abusivas, valores altos, sem justificativa clara ou com pouca informação sobre a finalidade da mesma e na maioria das vezes, sem possibilidade de negociação.

- Nas taxas em comum (*BL fee*, THC, Lacre), sim, no entanto, cada armador tem o seu portfólio de cobranças e por vezes recebemos algumas que não tem sua clara relação com o embarque (OTS, ELF, Taxa de Serviço de Exportação), ou que parecem estar sendo cobradas em duplicidade, como por exemplo a cobrança de THC e *Handling* na fatura da Intertrans (...).

Associação Brasileira dos Distribuidores de Produtos Químicos e Petroquímicos

- Apenas para a taxa do Armador existe uma tabela e uma transparência. As taxas que não estão na tabela não se tem conhecimento.

- Independentemente de ter relação direta com o serviço é importante se ter a transparência dos valores cobrados. A justificativa da cobrança é sempre ter alguma relação direta, todavia nem sempre é possível verificar esta evidência.

Usuport Bahia

- São juridicamente legais apenas os valores cobrados a título de remuneração da prestação do serviço de transporte marítimo (frete) adequado, o que implica a satisfação, entre outras, das condições de eficiência e modicidade das tarifas, nos termos da Lei nº 8.987/1995, do art. 175 da Constituição Federal, mas também da Resolução ANTAQ nº 18/2017. Todavia, essas condições são desatendidas quando da inclusão de penduricalhos pelos armadores, sob a denominação equivocada de “taxas locais”, com a finalidade de angariar receitas extraordinárias. (...).

- Não, pois não há contraprestação de qualquer serviço ao usuário que acaba sendo responsável pela assunção das despesas. Constituem tão somente, penduricalhos que visam ao incremento de receita do armador, sobretudo o estrangeiro não regulado, mesmo em caso de mero cumprimento às conformidades de segurança internacional.

Gisele

- Consideramos ilegais as cobranças das taxas de liberação de BL, taxa ELF, atraso/falta de envio de VGM, ISPS, Repasse de contêiner, PSS e taxa de conversão do dólar do armador. (...).

- Não há definição clara para algumas taxas, pois em grande parte delas a justificativa dos armadores para aplicação das mesmas é de que estas são multas/penalidades para reduzir a frequência destas, porém esta prática não apresenta nenhuma eficácia. Em outros casos não há uma definição para a designação da taxa, com por exemplo taxa ELF (taxa logística de exportação cobrada pela MSC), sendo que o pagamento do frete deveria cobrir todo o serviço prestado pelo armador.

Seara Alimentos

Nem todas as taxas são relacionadas ao serviço oferecido, e não visualizamos efetividade da aplicação. No entanto, entendemos que algumas delas já estão embutidas no valor do serviço que foi contratado, bem como risco de cada negócio. O armador não pode simplesmente repassar na totalidade o risco/perda ao exportador.

Cecafé

- Não são legais, pois estão em desacordo com o que determina o marco regulatório da ANTAQ, vez que, como são cobradas, não há cumprimento das condições do serviço adequado, dentre as quais a modicidade, a eficiência, a previsibilidade e a transparência. De maneira geral, nosso entendimento é que todas as sobretaxas e extra-fretes indicados (...) deveriam compor o frete marítimo (...).

- As sobretaxas e extra-fretes não possuem relação direta com a prestação dos serviços, portanto, não deveriam ser cobradas do exportador ou deveriam ser incorporadas ao frete, tal como já indica a Resolução nº 7.586/2020, da Antaq, ressaltando não haver emissão de notas fiscais pelos serviços “supostamente” realizados.

Logística Brasil

- Tudo vai depender da despesa extrafrete e de como ela é cobrada. Da forma como é feita hoje em dia, sem controle e sem metodologia, não temos legalidade alguma em nenhuma delas. (...)

- Verificam-se que valores extrafretes são cobrados e que não guardam vínculos com o transporte marítimo.

52. Apesar da variedade de entendimentos, não se pode partir do pressuposto que todas as taxas e sobretaxas são ilegais. É importante frisar que não é objetivo deste relatório discutir qual o conceito de taxa e sobretaxa, assim como a sua natureza jurídica. Reconhece-se que estas definições são ações em prol da transparência. No entanto, entende-se que para obtenção destas respostas seria necessária a Análise de Impacto Regulatório - AIR específico para cada uma das taxas e sobretaxas.

53. Assim, da forma como se encontra a discussão no âmbito desta Agência, identifica-se 3 (três) opções regulatórias:

- a) **Manter o status quo;**
- b) **Elaboração de cartilha em conjunto com o *enforcement*;**
- c) **Homogeneização dos conceitos.**

A) MANTER O STATUS QUO

54. A partir da tomada de subsídios, observou-se que na visão dos usuários haveria ausência de transparência no mercado frente a taxas e sobretaxas. Manter o *status quo* significaria não adotar ações em prol da ampliação da publicidade e da transparência, ao se pressupor que a dinâmica atual do mercado já corrigiria o possível problema regulatório.

55. Porém, é importante destacar que a manutenção do *status quo* incluiria o reconhecimento da aplicação da Resolução nº 7.586, cujo primeiro artigo estabelece que:

Art. 1º O estabelecimento de preços, fretes, taxas e sobretaxas aplicáveis às navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso devem atender os normativos vigentes da ANTAQ e as seguintes premissas:

- I – fato gerador;
 - II – serviços a que se aplicam;
 - III – base de cálculo;
 - IV – período de aplicação.
- (...)

56. Entende-se que as divulgações dessas premissas poderiam resolver uma parte das queixas de ausência de informação por parte dos usuários. Por tratar-se de uma Resolução recente da Agência, não foi possível a sua devida implementação.

57. Assim, manter o *status quo* significa dizer que a Agência deverá atuar de forma enfática para fazer valer os ditames da Resolução nº 7.586. Identifica-se resistência por parte dos armadores frente ao conteúdo dessa Resolução, mas dado que entrou em vigor cumpre à Agência exigir sua aplicação.

B) ELABORAÇÃO DE CARTILHA DE CARÁTER EDUCATIVO VOLTADA AOS USUÁRIOS EM CONJUNTO COM A INTENSIFICAÇÃO DE AÇÕES FISCALIZATÓRIAS NO SENTIDO DE VERIFICAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ESTABELECIDADA PELA RES. 7.586

58. Acredita-se que a alternativa não normativa de elaborar a cartilha orientativa vai ao encontro da redução da assimetria informacional que existe entre as empresas e os usuários no que tange à cobrança de taxas e sobretaxas. Essa opção não apresentaria custos regulatórios para o setor, sendo uma opção de fácil implementação por parte da Agência.

59. Também enxerga-se vantagens ao se realizar o *enforcement* da Resolução nº 7.586, no sentido de ser um instrumento de grande valia para municiar a setorial de regulação com informações sobre os casos concretos a serem verificados no tocante a infrações no âmbito da cobrança de taxas e sobretaxas à luz tanto da Res. 7586 quanto da própria Resolução Normativa nº 18/2017.

60. Soma-se a isto o baixo custo de *compliance* haja vista estar se falando aqui em reforço das ações de fiscalização de normas que já existem.

61. As vantagens deste tipo de regulação (não normativa) junto com o *enforcement* para o caso em questão são evidentes no sentido de:

- Não ferir a liberdade comercial das empresas de navegação;
- Reduzir a assimetria de informação, principalmente dos pequenos usuários;
- Possuir baixo custo de implementação pela ANTAQ.

62. Além disso, é importante destacar que o Guia de AIR da Casa Civil, por exemplo, incentiva sempre que possível que sejam elencadas opções regulatórias não normativas, elencando entre essas alternativas a informação e a educação que, nas palavras do Guia: **"São instrumentos que se apoiam na divulgação de informações e de educação, seja para corrigir a assimetria de informação entre os agentes, seja para melhorar seu conhecimento sobre algum fator relacionado ao problema."**

63. Também é importante registrar que a proposta de elaboração do Guia estaria alinhada com a Lei nº 13.874/2019 - Lei da Liberdade Econômica, partindo-se da presunção de boa-fé das empresas, sem criar qualquer impedimento à inovação ou à adoção de processos ou modelos de negócios. Ao contrário, a proposta reduz os custos de transação dos agentes econômicos presentes no setor de navegação.

C) HOMOGENEIZAÇÃO DOS CONCEITOS

64. Como na seção de fundamentação legal, as leis que regem o setor aquaviário em toda a sua dinâmica concedem a liberdade para os transportadores estabelecerem taxas e sobretaxas, bem como adotarem a nomenclatura que melhor lhes convier.

65. No entanto, também é consenso no setor que a ampla nominação das taxas e sobretaxas dificulta a compreensão dos serviços a que se referem. Deste modo, uma possível ação regulatória seria a Agência publicar uma normatização acerca de taxas e no sentido de se padronizar a nomenclatura das mesmas. Este documento normativo apresentaria uma "padronização nas rubricas", sendo um passo além da Res. 7.586.

66. Para a execução sua execução, entende-se que seria pertinente a participação não somente de varias áreas da ANTAQ (SRG, SFC e SDE), como também de agentes do mercado, usuários e transportadores. Se possível, poderia participar do grupo a Receita Federal do Brasil, para que esta ao entender os conceitos propostos verificasse o teor da denúncia da Logística Brasil:

(...) O que não se pode é ter todas as empresas do Brasil emitindo notas fiscais e armadores e intermediários emitindo recibo sem valor fiscal algum. É inconstitucional essa exceção e a Antaq precisa tomar providências para, no seu escopo de atuação, evitar danos ao erário.

67. O intuito não seria impedir os transportadores de exercerem a sua liberdade de introdução de novas taxas, mas sim conceder ao mercado uma norma que balizaria as relações comerciais no âmbito das taxas e sobretaxas, conferindo previsibilidade para os usuários.

68. A presente opção é aquela que possui o maior custo regulatório em comparação à opção regulatória de manutenção do *status quo* e da elaboração da cartilha, podendo apresentar-se como uma intervenção mais rigorosa e inoportuna da Agência aos *players* do mercado sem ter havido o devido *enforcement* da RN-18 e da Resolução n. 7586.

69. Ademais, precipitado seria agir em tal sentido sem ter ocorrido a devida verificação dos efeitos produzidos pelas normas e a intensificação da fiscalização que, em última análise, retroalimenta todo o processo regulatório.

70. Por fim, dado que poderia ser necessária a constituição de um grupo de discussões, de reuniões periódicas e da elaboração de um documento normativo, vislumbra-se alto custo de elaboração/implementação pela própria ANTAQ (estabelecimento de métodos de comparação, discussão com o mercado, realização de diversas análises e de participações sociais, enfrentamento de resistências por parte do mercado, entre outros).

COMPARAÇÃO E ESCOLHA DAS ALTERNATIVAS DE AÇÃO CONSIDERADAS (ANÁLISE MULTICRITÉRIO)

71. Para finalizar a presente comparação de alternativas e sintetização da proposta, torna-se fundamental atender ao disposto no Decreto nº 10.411/2020, em especial ao seu artigo 7º. [link](#)

72. Em função das opções regulatórias elencadas somadas ao crescimento da maturidade regulatória desta Agência, opta-se por complementar para uma análise multicritério, conforme abaixo:

Alternativa	Via	Ação	Grau de Intervenção da Agência ou Impacto (Nulo=0, Baixo=5, Moderada=3, Alto=1)	Efetividade (Nula= -1, Baixa=0, Média=3, Alta=5)	Total (Soma das colunas anteriores)
Não Regular	NA	Opção A - Não alterar o cenário vigente. Manter o <i>status quo</i> ;	Nulo = 0	Nula = -1	-1
Regular	Não Normativa	Opção B - Elaboração de cartilha de caráter educativo voltada aos usuários em conjunto com a intensificação de ações fiscalizatórias no sentido de verificação da transparência estabelecida pela Res. 7.586	Baixa = 5	Nula = 3	8
	Normativa	Opção C - Homogeneização de conceitos.	Alto = 1	Alto = 5	6

73. Como exposto, a **OPÇÃO C** (homogeneização dos conceitos) apesar de ser aderente aos anseios de alguns usuários, apresenta maiores custos regulatórios, haja vista representar alto grau interventivo e ferir a liberdade comercial das empresas, além de apresentar alto custo de implementação pela Agência, considerando todas as etapas envolvidas na elaboração de uma norma (reuniões participativas, servidores envolvidos, inúmeras etapas burocráticas, etc).

74. Por outro lado, entende-se que a manutenção do *status quo* (**OPÇÃO A**), ou seja, não fazer nada, em nada mitigaria a questão da assimetria informacional detectada.

75. Nessa seara, entende-se que a elaboração da cartilha em conjunto com a intensificação de ações fiscalizatórias no sentido de verificação da transparência estabelecida pela Res. 7.586 (**OPÇÃO B**) é a melhor opção para o atual momento, representando um equilíbrio, ou seja: A ANTAQ elaboraria um documento de referência ao mercado de caráter educativo, sem intervir na liberdade econômica das empresas. Importante ressaltar que a escolha desta opção em nada enfraquece a implementação da Res. 7.586.

76. Aliás, muito pelo contrário: uma outra estratégia concomitante para enfrentar a temática seria justamente que esta Agência intensificasse a fiscalização à luz da citada Resolução. Até porque, como *feedback*, após um prazo razoável (sugestão de 1 ano), a fiscalização poderia munir a área de regulação com informações que serviriam de subsídio para tomada de decisão no sentido de ser necessária atuação mais enfática e intervencionista da ANTAQ.

77. Assim, em que pese a possibilidade da não regulação (que aliás, sempre deve ser considerada como uma opção), e do ônus regulatório de intervir/fiscalizar, a opção da cartilha orientativa junto com o *enforcement* proposto se mostra a mais sensata e prudente alternativa para o presente contexto, pois encaminha para solucionar vários pontos sensíveis desta Agência sobre a temática como, por exemplo, mitigar a assimetria de informação existente. Assim, a presença desta falha de mercado, impossibilitaria a inércia por parte deste ente regulador.

78. Além disso, por mais que enxergue-se a **OPÇÃO B** como pouco interventiva, entende-se como efetiva, equilibrada e ponderada num primeiro momento pois ao mesmo tempo que a Agência age, não deixa totalmente nas mãos do mercado a procura por uma solução. Presumir ou aguardar um voluntarismo dessa natureza seria negar a própria indispensabilidade da Agência.

79. Conseqüentemente, o grau da intensidade da regulação, face às expectativas a serem alcançadas no universo microeconômico, é, na prática, a maior alternativa a ser avaliada. Considerando como inevitável a regulação, as atenções se voltam para a solução menos onerosa e que atinja o máximo

de benefícios para o setor em apreço. A solução escolhida, então, deve ser a menos onerosa inclusive do ponto de vista desta Agência, isto é, do custo de observância dos agentes, da supervisão e da repressão. E por mais que se fale em intensificação da fiscalização, isso não representa elevação considerável no custo para a Agência, uma vez que a mesma já possui toda a estrutura e expertise para se debruçar sobre este mister.

80. Resumidamente, esta alternativa possui vantagens e efeitos positivos como:

- Não afetar a liberdade comercial das empresas;
- Mitigar sobremaneira a falha de mercado de assimetria informacional;
- Aumentar a transparência no tocante às cobranças de taxas e sobretaxas;
- Municiar a Agência de informações sobre a temática de taxas e sobretaxas;
- O feedback criado pode ser utilizado para ajustes futuros por parte da ANTAQ no sentido de se vislumbrar uma regulação mais incisiva;
- Inibir a prática de cobranças abusivas pela instituição de instrumentos efetivos de controle regulatório.

81. No bojo da análise ressalta-se que a alternativa escolhida apesar de representar algum grau de intervenção não desconsidera a dinâmica do mercado, isto é, a liberdade comercial estabelecida pela lei no tocante aos regimes autorizativos. Além do que, considerou-se para a opção escolhida o fato de representar segurança jurídica e estabilidade regulatória, ou seja, não está sendo proposta a criação de uma nova norma antes de se avaliar o resultado da aplicação da Res. 7.586, a qual inclusive é recente e necessita passar por um processo de monitoramento e de avaliação.

82. Nesse sentido, a severa modificação, extensão ou restrição dos atuais conceitos e conteúdos da Res. 7.586 e da própria Resolução Normativa nº 18/2017 poderia trazer como impactos negativos a possibilidade real e imediata de efeitos desconhecidos no setor de transporte marítimo, inclusive do ponto de vista jurídico, de difícil mensuração e avaliação de efeitos.

83. No caso em tela, a regulação deve se inclinar, ainda mais num primeiro momento, aos direitos de liberdade econômica, nos termos do art. 3º da já citada Lei nº 13.874/2019.

84. Por derradeiro, para minimizar os impactos, é necessário pensarmos na correta implementação (principalmente do *enforcement*), cuidando de haver um tempo para adaptação e um processo de monitoramento constante da ANTAQ para garantir que haja a correta identificação se há ou não abusos/inconsistências na cobrança de valores de taxas e sobretaxas no transporte marítimo.

85. Por todo exposto, após passar por mais um processo de participação social (ocasião em que ocorreu a Audiência Pública 16) sugere-se a OPÇÃO B, como alternativa final, por se apresentar mais satisfatória e equilibrada para o problema em comento e para o contexto atual.

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL (*BENCHMARKING*)

86. Importante consignar que na ocasião da elaboração relatório preliminar não havia sido concluído o estudo referente ao *benchmarking* internacional sobre o assunto.

87. Porém, ao longo deste processo regulatório foi publicado pela GDE - Gerência de Desenvolvimento e Estudos o trabalho: "*Experiência Internacional na Regulação das Taxas e Sobretaxas do Transporte Marítimo de Contêineres*", o qual pode ser consultado na íntegra pelo link - https://www.gov.br/antaq/pt-br/central-de-conteudos/estudos-e-pesquisas-da-antaq-1/relatorio_taxas_e_sobretaxas_final_avenir.pdf.

88. Após discorrer sobre aspectos da regulação em solo brasileiro, o citado estudo conclui que:

EUA	União européia	China
• Em um processo	• Regulação	• Necessidade de

<p>de desregulação, o Shipping Act (1984) permitiu a instituição de regras e preços diferenciados, mas não discriminatórios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A OSRA (1998) extingue a necessidade de validação prévia, mas exige que as tarifas estejam abertas em consulta pública. 	<p>decorrente de uma investigação concorrencial antitruste, iniciada em 2013.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assinatura de acordo nominal proibindo a publicação de aumentos futuros generalizados e estabelecendo a obrigatoriedade de divulgação de algumas informações essenciais. 	<p>autorização governamental para instituir taxas e sobretaxas. As taxas regulares precisam de 30 dias de antecedência.</p> <ul style="list-style-type: none"> • As informações devem ser apresentadas em formato específico, determinado pelo Departamento de Conselho de Estado ou pelos departamentos regionais.
--	--	--

89. Nesse sentido, também conclui que as sobretaxas foram criadas para ressarcir custos específicos e temporários, mas assumiram novas funções e cresceram de importância.

90. Em geral, não há negociação de condições e valores de taxas e sobretaxas e que a transparência e divulgação ostensiva são fundamentais para criar um ambiente de livre e aberta competição, além de reduzir litígios.

91. Por fim e adentrando em aspectos atinentes ao Brasil, o estudo consigna que a Resolução Normativa ANTAQ nº 18/2017 já estabelece que as informações devem ser disponibilizadas de forma correta, clara, precisa e ostensiva a todos os interessados, mesmo que não sejam contratantes do serviço.

92. De igual modo, a Resolução nº 7.586-ANTAQ, de 27 de fevereiro de 2020, detalha as premissas relativas à prestação de informação das taxas e sobretaxas.

93. Entretanto, as normativas em vigor precisam de mecanismos que garantam a sua aplicação.

94. Algumas informações estão disponíveis somente aos clientes cadastrados e outras estão dispersas em comunicados aos clientes ou notícias no site das transportadoras.

95. Portanto, considera-se que as conclusões do trabalho se coadunam com os achados desde a elaboração do relatório de AIR preliminar, no sentido de serem mitigadas as assimetrias informacionais existentes e que inclusive foram reforçadas na etapa de Tomada subsídios. Ou seja: identifica-se que tanto as análises técnicas elaboradas, quanto à participação social oportunizada, em adição ao estudo realizado estão aderentes e convergem para a mesma linha, apontando para o problema regulatório que deva ser atacado.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO

96. A opção regulatória ora proposta consiste na elaboração da cartilha, mantendo a exigência e recomendando a intensificação da aplicação da Resolução nº 7.586 – ANTAQ.

97. No caso da elaboração da cartilha, seguem-se os passos da elaboração de outros documentos não normativos produzidos pela Agência. A setorial de regulação seria a líder do projeto e contaria com a interlocução das demais áreas finalísticas visando contribuições. Também poderia ser aberta uma interlocução com o mercado tendo o mesmo propósito. A etapa de aprovação seria teoricamente mais célere e menos burocrática por se tratar de um documento de caráter não normativo.

98. No que tange à intensificação da fiscalização, entende-se que a “linha de frente” deve ser exercida obviamente pela setorial fiscalização desta Agência. No plano de fiscalização ao verificar a atuação dos transportadores nacionais e estrangeiros, os fiscais deverão solicitar a listagem de todas as taxas e sobretaxas aplicadas pelos mesmos.
99. De posse dessa lista, verificar-se-ia se o art. 1º da referida norma estaria sendo respeitado, por meio de divulgação por parte dos transportadores em meios de comunicação acessíveis aos usuários.
100. Caso haja desrespeito às premissas da Resolução nº 7.586, o infrator deverá ser autuado de acordo com a RN-18. Importante lembrar que a Resolução em discussão consiste em interpretação da RN-18.
101. Acredita-se que assim, consoante já explicitado, seria uma forma simples, viável e com baixo custo regulatório para esta Agência Reguladora, bem como não haveria um custo adicional de *compliance* aos regulados, uma vez que a ANTAQ já dispõe da citada resolução 7586.
102. Outro aspecto importante é que este esforço retroalimenta a setorial de regulação, no sentido de ser um instrumento de monitoramento imprescindível para que outras etapas do ciclo regulatório sejam cumpridas.
103. Por fim, julga-se que o esforço de fiscalização e monitoramento são compatíveis e proporcionais aos objetivos que se pretende alcançar.

CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTOS

104. O presente Relatório de AIR FINAL atende à demanda da Diretoria Colegiada para que fosse apreciado no âmbito da Agenda Regulatória do biênio 2020/2021 (Tema 2.3): **aprimorar a transparência na cobrança dos valores extra-frete e sobretaxas do transporte marítimo.**
105. Nesse sentido, foi realizada a tomada de subsídios nº 04/2020/SRG – ANTAQ cujas contribuições apresentadas pelos agentes interessados, como afirmado, auxiliaram sobremaneira a elaboração deste documento.
106. Também foi realizada participação social, consubstanciada na Audiência Pública 16, cujo teor do Relatório de AIR Preliminar foi levado ao conhecimento do mercado, visando novamente contribuições.
107. Em linhas gerais, percebe-se que há ampla variedade de taxas e sobretaxas aplicadas no transporte marítimo e que a assimetria informacional é elevada no que diz respeito ao serviço a que se aplicam, ao fato gerador, ao período de aplicação e sua base de cálculo.
108. Ressalta-se que o estudo em questão (*benchmarking* internacional) também enfrenta discussão acerca da natureza jurídica das taxas e sobretaxas, ou seja, complementa a discussão sobre esses aspectos, em que pese estes não serem o cerne da análise que motivou o tema 2.3 da Agenda.
109. Apresentaram-se três opções regulatórias: manter o status quo, elaborar uma cartilha orientativa com o enforcement ou homogeneizar os conceitos. Após avaliação de custo-benefício-risco, **sugere-se a adoção da segunda opção (OPÇÃO B)**, com destaque para implementação eficaz da Resolução nº 7.586 – ANTAQ, com o consequente *feedback* que isto traria para a área regulatória da ANTAQ.
110. Entende-se que o somatório dos esforços (cartilha e fiscalização à luz da Res. 7.586) atende aos anseios da maioria dos usuários e apresenta baixo custo regulatório, atacando o problema de assimetria de informação detectado.
111. Pelo exposto, recomenda-se prosseguir com o presente feito, encaminhando os autos à Diretoria Colegiada para que, se assim entender cabível, submeter este relatório à deliberação e aprovação final, concluindo assim o tema 2.3 da atual Agenda Regulatória, ciclo 2020/2021.

É o entendimento.

MARCELO DONATO

Especialista em Regulação

PEDRO CELSO R. FONSECA

Especialista em Regulação



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Carvalho de Donato, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 04/11/2021, às 17:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Celso Rodrigues Fonseca, Especialista em Regulação de Serviços de Transporte Aquaviários**, em 05/11/2021, às 08:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 1º, art. 6º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **1458244** e o código CRC **A45759B5**.