



Administração Pública e Gestão Social

E-ISSN: 2175-5787

apgs@ufv.br

Universidade Federal de Viçosa

Brasil

João Lunkes, Rogério; Mendes Constante, Jonas; Silva da Rosa, Fabricia; Ripoll-Feliu, Vicente Mateo; Giner-Fillol, Arturo

Tarifas Portuárias: Um Estudo Comparativo entre os Sistemas Portuário Brasileiro e Espanhol

Administração Pública e Gestão Social, vol. 6, núm. 3, julio-septiembre, 2014, pp. 127-140

Universidade Federal de Viçosa  
Viçosa, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351556451003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Tarifas Portuárias: Um Estudo Comparativo entre os Sistemas Portuário Brasileiro e Espanhol

### Port Taxes: A Study Comparing the Brazilian Port Systems and Spanish

**Rogério João Lunkes**

Doutor em Engenharia de Produção, Professor Associado, Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, rogeriolunkes@hotmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/6241003358183170>

**Jonas Mendes Constante**

Mestre em Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, Brasil, jonasmendes@gmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/6368963045385507>

**Fabricia Silva da Rosa**

Doutora em Contabilidade, Professora Visitante, Fundação Universidade Regional de Blumenau, Brasil, fabriciasrosa@hotmail.com  
<http://lattes.cnpq.br/5460513027485956>

**Vicente Mateo Ripoll-Feliu**

Doutor em Contabilidade, Professor Titular, Universitat de València, Espanha, vicente.ripoll@uv.es  
<http://lattes.cnpq.br/2747229630697918>

**Arturo Giner-Fillol**

Director Económico-Financiero de la Autoridad Portuaria de Valencia – Valenciaport, Espanha, aginer@valenciaport.com  
<http://lattes.cnpq.br/2747229630697918>

**Resumo:** O objetivo deste estudo é investigar e documentar o sistema de tarifas portuárias do Brasil e da Espanha. Para tanto, foram consultados as leis, normas e documentos, além dos sites dos principais portos brasileiros e espanhóis. O estudo é inédito e traz a tona um tema pouco pesquisado no Brasil, que é a tarifa portuária. Os resultados mostram que o sistema espanhol é estruturado, com definição dos tipos diferentes de tarifas a serem cobrados. Enquanto o sistema tarifário dos portos brasileiros é confuso por apresentar uma diversidade de formas e modelos de cobrança. Este estudo tem implicações práticas a medida que busca alerçar e apresentar um sistema que possa servir de modelo para o Brasil. Isto porque as tarifas portuárias têm um impacto direto na competitividade dos portos e, consequentemente da própria economia. A pesquisa apresenta quatro contribuições principais: a obtenção de insumos sobre tarifas portuárias e a documentação de práticas tarifárias no Brasil e Espanha, recomendação de melhoria do sistema brasileiro, bem como a identificação das diferenças entre os sistemas.

**Palavras-chave:** Tarifas, Porto, Brasil, Espanha.

**Abstract:** The objective of this study is to investigate and document the system of port taxes in Brazil and Spain. To achieve this, we consulted the laws, rules and documents, and the websites of the main Brazilian and Spanish ports. The study is unprecedented and brings out a little researched topic in Brazil, which is the port taxes. The results show that the Spanish system is structured by defining the different types of taxes to be charges. While the tax for Brazilian ports is confusing to present a diversity of shapes and charging models. This study has practical implications as they search alerçar and present a system that can serve as a model for Brazil. This is because the port rates have a direct impact on the competitiveness of ports and hence the economy itself. The research has four main contributions: obtaining input on port tax rates and documentation practices in Brazil and Spain, recommendation for improvement of the Brazilian system, as well as the identification of differences between the systems.

**Keywords:** Taxes, Port, Brazil, Spain.

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufv.br>

Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufv.br>

### INTRODUÇÃO

Os portos têm enfrentado uma forte competição dentro da cadeia logística de transporte. Estudos vêm apontando os principais fatores determinantes dessa competitividade portuária, relacionados à infra-estrutura, localização geográfica e custos (Notteboom, 2008; Tongzon, 2002 & 2007; Lirn et al., 2003; Yeo & Song, 2005; Tai & Hwang, 2005). A qualidade dos serviços prestados também tem sido apontada como um fator relevante (Murphy & Hall, 1995; Tongzon, 2007; Wong et al., 2008).

Notteboom (2008) alega que, para além desses fatores tradicionais, outro fator chave está se tornando cada vez mais importante que é a excelência na cadeia logística, o que inclui o porto. Isto significa fornecer um melhor serviço e reduzir os custos para o cliente. Os esforços têm sido dirigidos a criar estruturas de custos competitivos, visando possibilitar a aplicação de taxas ou tarifas competitivas.

Além da importância para a competitividade, é importante levar em conta que as taxas portuárias possuem diversas formas de serem medidas quando utilizadas como indicadores de competitividade portuária, seja por seu total cobrado pelo porto em determinado período (Tongzon, 1995; Low, Lam & Tang, 2009; Acosta; Coronado & Cerban, 2011), pela receita de tarifas para passagem de cargas, contra o total das receitas portuárias, incluindo concessões ou receita não operacional (Castillo Manzano, et al. 2009). Alguns estudos ainda mensuram este indicador por meio da subtração entre o valor da receita e as toneladas transportadas (Marlow & Casaca, 2003), ou ainda pelo percentual de crescimento da receita em períodos subsequentes (Pallis, 2007).

Países como a África do Sul reduziram, em 2013, suas tarifas portuárias em 49%, visando incentivar os exportadores de produtos manufaturados. A redução das taxas portuárias faz parte de uma

Correspondência/Correspondence: Rogério João Lunkes, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Departamento de Ciências Contábeis, Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, Trindade, 88040970 - Florianópolis, SC - Brasil - Caixa-postal: 476  
rogeriolunkes@hotmail.com



Avaliado pelo / Evaluated by double blind review system - Editor Científico / Scientific Editor : Magnus Luiz Emmendoerfer  
Recebido em 10 de abril, 2012; aceito em 15 de abril, 2014, publicação online em 16 de julho, 2014.  
Received on April 10, 2012; accepted on April 15, 2014, published online on July 16, 2014.

política industrial do governo para promover o setor de fabricação (Crotty, 2013).

Acosta, Coronado e Mar Cerban (2011) apontam as tarifas portuárias como um dos fatores chave de sucesso do porto. A tarifa ou taxa é o preço cobrado pela autoridade portuária para a prestação do serviço.

O Brasil aprovou a Lei No. 12.815 de 5 de junho de 2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Recentemente, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), por exemplo, aprovou um reajuste de 58,2% para as tarifas portuárias para o Porto de Santos (SP). Medidas como estas tem levado a sociedade a uma discussão sobre o modelo de tarifas portuárias aplicadas aos portos brasileiros (ANTAQ, 2011). Um dos objetivos da Lei No. 12.815 é garantir a modicidade e a publicidade das tarifas e preços praticados pelo setor, garantindo a qualidade da atividade prestada e a efetividade dos direitos dos usuários.

Para ampliar a discussão do presente estudo utiliza-se o sistema espanhol como forma de comparação. A Espanha visando organizar o sistema portuário a partir de 2000 criou grupos de trabalho com o objetivo de organizar e melhorar o sistema de tarifas portuárias. Com a finalidade de descrever esta mudança, o presente estudo tem como objetivo explorar a aplicação do sistema de tarifas portuárias espanholas e brasileiras, visando gerar uma discussão sobre possíveis melhorias ao sistema de tarifas portuárias do Brasil.

A pesquisa se justifica por várias razões. Primeiramente ela trará uma contribuição para a literatura, que carece de estudos sobre o tema tarifa aplicados a portos. Aliado a isto ele pode ser utilizado como referência nos portos brasileiros, já que o modelo de administração portuário utilizado no Brasil e Espanha é semelhante na sua estruturação (de caráter público). Este aperfeiçoamento da gestão dos portos nacionais terá um impacto direto sobre a sociedade, pois os ganhos de competitividade terão reflexos nos demais setores econômicos e, principalmente na zona de influência do porto.

No Brasil, 90% dos produtos importados ou exportados passam pelos Portos Públicos ou pelos Terminais de Uso Privativo (ANTAQ, 2010). Os portos brasileiros precisam aplicar e remodelar seus sistemas tarifários, isto inclui o desenvolvimento de nova sistemática de cobrança. Esta nova realidade dá lugar a uma maior responsabilidade dos portos em ações estratégicas e a necessidade de planejamento na determinação dos serviços integrados oferecidos e na projeção das necessidades de infraestruturas básicas (Herver, Mesersman & Van Der Voorde, 2001).

Este estudo está estruturado em quatro seções, contando com esta primeira, de introdução. A segunda seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados pela pesquisa. Na terceira seção apresentam-se os resultados da pesquisa e na quarta são feitas as considerações finais.

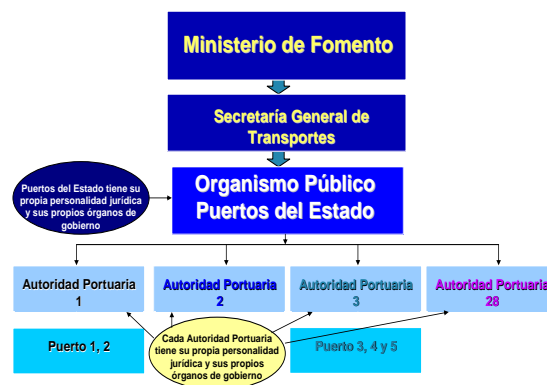
## REFERENCIAL TEÓRICO

### Sistema Portuária Espanhol

A Administração Central do Estado, através do Ministério de Fomento, é quem tem a competência exclusiva sobre os portos de interesse geral. O restante dos portos são administrados pelas Comunidades Autônomas.

O Ministério de Fomento mediante o “Organismo Público Puertos del Estado” (OPPE) realiza a coordenação e o controle da eficiência do SPTE; sendo gerenciados os portos de interesse geral pelas AAPP em um regime de autonomia de gestão. A Figura 1 apresenta graficamente o SPTE espanhol.

**Figura 1: Sistema Portuário de Titularidad Estatal**



Assim, na Espanha existem 28 AAPP-Autoridades Portuárias que gerenciam 46 portos de interesse geral, dispondo cada uma delas de sua própria personalidade jurídica e, órgãos de gestão e administração. Na Figura 2, detalham-se as distintas AAPP que formam o SPTE.

O modelo de gestão implantado na Espanha converte cada Autoridade Portuária - AP na máxima responsável pela qualidade e eficiência dos serviços portuários prestados no interior das suas instalações; consequentemente, os serviços portuários podem ser valorados de maneira integral por parte de seus clientes, e não ser possível segregar sua operação em partes. Não obstante, isto não impede que no contexto da competência interportuária sua atuação seja condicionada por diretrizes fixadas por um organismo público de âmbito superior como o OPPE.

Para finalizar, cabe ressaltar que os objetivos e princípios do regime econômico do SPTE espanhol são:

- autonomia de gestão de cada AP;
- auto financiamento;
- otimização da gestão econômica;
- solidariedade;
- competência;
- liberdade tarifária;
- melhoria da competitividade e;
- incentivo a participação da iniciativa privada.

Na sequência, visando conhecer características e particularidades, será apresentado o sistema portuário brasileiro.

**Figura 2 Autoridades Portuárias Espanholas**

Fonte: Organismo Público Puertos del Estado

### Sistema Portuário Brasileiro

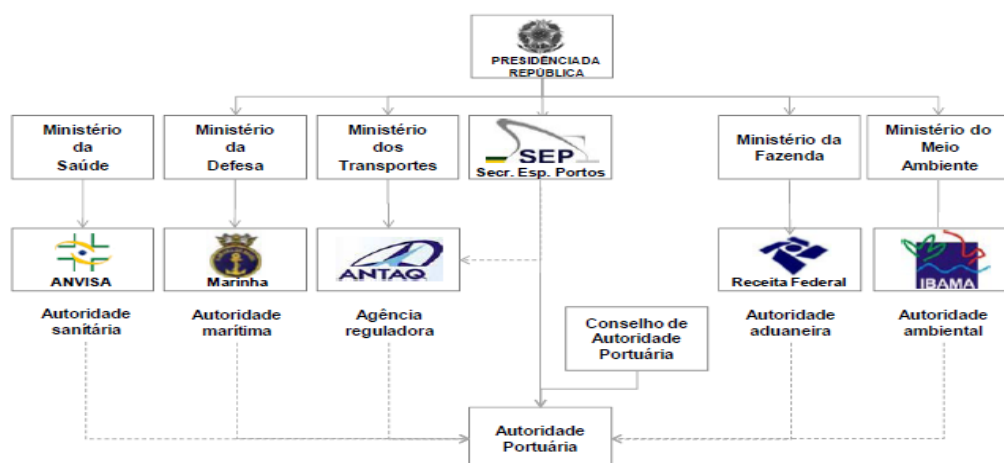
No Brasil, os portos fluviais e lacustres brasileiros são de competência do Ministério dos Transportes. Além do Ministério dos Transportes, o Brasil conta com outros agentes públicos responsáveis pela regulação e manutenção do sistema portuário.

Na esfera federal duas instituições são as principais responsáveis pelo desenvolvimento do setor: SEP (Secretaria de

Portos da Presidência da República) e ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários), conforme Figura 3.

A Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR) está subordinada diretamente a Presidência da República, e é responsável pela formulação de políticas e pela execução de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infra-estrutura dos portos marítimos. Enquanto a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), está subordinada ao Ministério dos Transportes, e é responsável pela normatização e fiscalização dos agentes portuários

Nesta estrutura as autoridades portuárias são reguladas pelos seguintes agentes do Poder Executivo: Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Marinha do Brasil, Receita Federal, e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autoridades responsáveis pela regulação e fiscalização do sistema sanitário, navegação, fiscal e ambiental respectivamente.

**Figura 3 Principais instituições atuantes do setor portuário**

Fonte: Goldberg, 2009.

Além desses agentes, os portos também são auditados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), agente do Poder Legislativo Federal responsável pela fiscalização dos processos que envolvem recursos e patrimônio da União.

A autoridade portuária por sua vez, a partir do Decreto No.4391/2002 tem como atribuições gerais: Cumprir e fazer cumprir o regulamento do porto baixado pelo CAP; Fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias; Lavras autos de infração e instaurar processos administrativos; Comunicar à ANTAQ práticas lesivas à livre concorrência; Fixar a tarifa portuária; Organizar e regulamentar a guarda portuária; Pré-qualificar os operadores portuários; Fiscalizar o cumprimento dos contratos de arrendamento e as operações portuárias; Concordar ou não com a autorização para a construção e exploração de um terminal privado dentro do porto.

### Estudos Anteriores

O estudo de Acosta, Coronado e Mar Cerban (2011) fornece uma análise exploratória a partir da perspectiva dos operadores portuários, dos fatores que determinam a competitividade da oferta do combustível nos portos do Estreito de Gibraltar (Baía de Algeciras, Gibraltar e Ceuta). Os resultados revelam que os preços dos combustíveis e a localização geográfica são dois dos principais fatores considerados pelos operadores portuários do Estreito de Gibraltar. Entre os outros fatores identificados pela ordem de importância estão o custo e a qualidade dos serviços, incluindo as tarifas portuárias, tempo de espera, taxas de serviço, a simplicidade na mudança da tripulação, presença de aspectos restritivos como regulamentos ambientais e rigor dos costumes.

A pesquisa realizada por Sakaradhorn e Boontaveeyuwat (2012) aplicou uma metodologia destinada a avaliar lugares perto dos portos marítimos para implementação de uma fábrica de aço.

Foram avaliados os custos de transporte associados com a expedição e transporte terrestre, junto com tarifas portuárias.

Estache, Fé e Trujillo (2004) estudaram as mudanças realizadas nos portos mexicanos, o que envolveu alterações nas tarifas portuárias. No México, a modernização e reforma do sistema portuário começou em 1993. Esta reforma fazia parte de uma estratégia que compreendia dois tipos de ações. A primeira envolvia a melhora do quadro jurídico, para permitir que as empresas privadas pudessem participar do sistema portuário como operadores. A segunda ação compreendia o desmantelamento do órgão público Puertos Mexicanos (PUMEX), responsável até 1993 pelo conjunto de portos e era a única agência no país autorizada a construir infra-estruturas portuárias e a prestar serviços portuários. A reforma repousava sobre três instrumentos fundamentais: a descentralização, a privatização e a introdução de concorrência no sistema portuário.

A liberalização e a concorrência entre portos e operadores resultaram em algumas restrições sobre os leilões de concessões e a necessária da liberalização das tarifas e a eliminação de subsídios cruzados e barreiras à entrada. Isto fez com que as tarifas portuárias fossem liberalizadas, além da elaboração de um regulamento, que somente é aplicado quando há pouca concorrência entre operadores. A Lei dos Portos estabelece que o órgão regulador que examina essas questões e determina se é necessário aplicar o regulamento das tarifas. Sendo que essas tarifas portuárias cobradas pelas APIs dos navios para o uso de infra-estruturas comuns estão sujeitos a limites de preços. Esses limites estão relacionados ao custo marginal de longo prazo de cada porto ou operador e os custos de investimento e, portanto, as tarifas são diferentes para cada porto e operador, e mas próximo do nível de competição. Para promover incentivos para a redução de custos e a melhoria da inovação, os limites são revistos a cada cinco anos para refletir quaisquer ganhos de eficiência que podem ser obtidos a partir da concorrência entre os portos (Estache, Fé & Trujillo, 2004).

Na revisão de literatura foram encontrados poucos estudos sobre tarifas portuárias, o que pode indicar a necessidade de se empreender pesquisas neste tema.

## METODOLOGIA

Nesta seção estão relatados os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento do referencial teórico e para elaboração do estudo.

### Procedimentos para o desenvolvimento do referencial teórico

A revisão teórica do presente trabalho, conta com a busca de trabalhos nacionais, bem como internacionais. Para a coleta de trabalhos internacionais, optou-se pela pesquisa na base de dados dos Periódicos da Capes (Ensslin, et al., 2010). Com a busca efetuada especificamente na área de Ciências Sociais Aplicadas, foram utilizados dois eixos de pesquisa, o primeiro com a palavra-chave “*port tariffs*” e o segundo com a palavra “*tariffs port authority*”. Como resultado, foram selecionados 44 artigos.

Para a busca de referencial nacional foram pesquisadas revistas brasileiras na biblioteca eletrônica SPELL - Scientific Periodicals Electronic Library, e que contivessem em seu nome algum dos termos “tarifa portuária”, “taxas portuárias”. Com a utilização destas palavras chave não foi encontrado nenhum artigo.

Assim, após a definição da amostra, foram lidos todos os resumos e conclusões dos artigos encontrados. Sendo que para os estudos que apresentaram conteúdo relacionado ao tema “tarifas portuárias”, foram agrupados para serem utilizados, após sua leitura completa, na construção da revisão bibliográfica desta pesquisa.

### Procedimentos para Elaboração do Estudo

Para elaborar o estudo foram consultadas diretrizes da Espanha e do Brasil, conforme Quadro 1.

**Quadro 1: Base legal analisada**

País	Leis e normas
Espanha	Lei No. 48/2003 (Regime Econômico e da prestação de serviços de interesse geral dos Portos), atualizada pela Lei No. 42/2006 (Orçamento do Estado para o ano 2007) e modificada pela Lei No. 31/2007 (Procedimento para contratação dos setores de água, energia, transportes e serviços postais).
Brasil	Lei No.10.233/2001 art. 27-II, Lei No. 12.815 de 5 de junho de 2013.

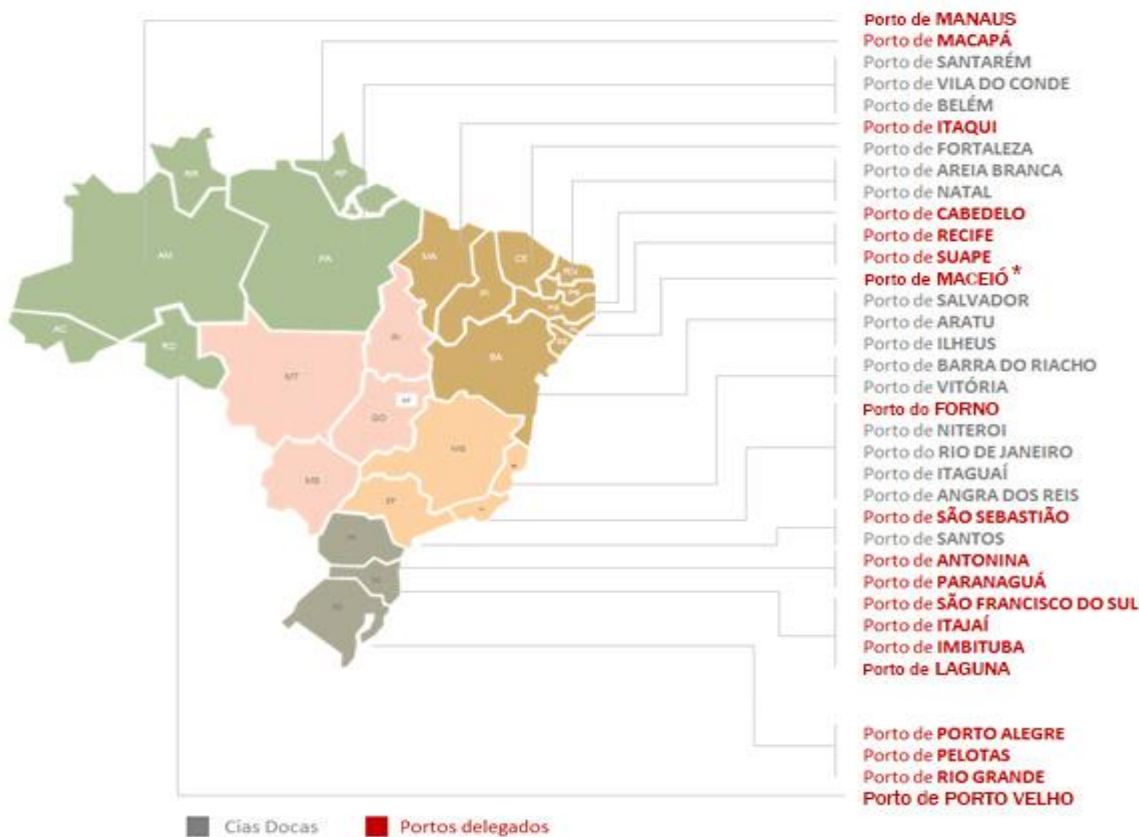
Fonte: Dados da pesquisa

Como no Brasil não há um modelo único de tarifas portuárias, adicionalmente foram consultados os sites das autoridades portuárias, procurando identificar os tipos, bases e formas de cálculo.

Após análise das normas e diretrizes foram coletados dados nos portos públicos brasileiras, esta coleta foi necessária por dois

motivos: (i) os portos tem autonomia para atualização e fixação das taxas; (ii) traçar cenário das taxas portuárias em portos brasileiros. Esta coleta foi realizada por meio do site de cada um dos portos, portanto, foram coletadas informações publicamente disponíveis, portanto, a população desta pesquisa é composto por 35 Portos Públicos Brasileiros, conforme Figura 3.

Figura 3: Portos Públicos Brasileiros



Dados: Portos do Brasil (2014)

Salienta-se que, dos 35 portos públicos (34 marítimos e 1 fluvial) sob gestão da SEP, 14 encontram-se delegados, concedidos ou têm sua operação autorizada aos governos estaduais e municipais. Os outros 23 marítimos são administrados diretamente pelas Companhias Docas, sociedades de economia mista, que têm

como acionista majoritário o Governo Federal e, portanto, estão diretamente vinculadas à Secretaria de Portos.

Os dados sobre as taxas foram coletados nos sites dos 35 portos, portanto, 7 portos não disponibilizavam todos os dados necessários para esta pesquisa, e portanto, foram analisados os dados de 28 portos, conforme Quadro 2.

Quadro 2: Amostra analisada

Região	Porto
NORTE	Macapá
	Porto Velho
	Manaus
	CDP - Companhia Docas do Pará
NORDESTE	Areia Branca
	Ilhéus
	Natal
	Salvadore Aratú
	Suape
	Itaquí
	Recife
	Fortaleza
	Maceió
	Cabedelo



SUDESTE	Angra dos Reis
	Itaguaí
	Santos
	Vitória
	Rio de Janeiro e Niterói
	São Sebastião
	Forno
SUL	Itajaí
	Porto Alegre
	Paranaguá e Antonina
	Rio Grande
	Imbituba
	Pelotas
	São Francisco do Sul

## DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS SISTEMAS DE TARIFAS

### Taxas portuárias no sistema portuário espanhol

As taxas portuárias aplicadas aos portos espanhóis integrantes do SPTE são estabelecidas pela Lei No. 48/2003 (Regime Economico e da prestação de serviços de interesse geral dos Portos), atualizada pela Lei No. 42/2006 (Orçamento do Estado para o ano 2007) e modificada pela Lei No. 31/2007 (Procedimento para contratação dos setores de água, energia, transportes e serviços postais).

Estas leis estabelecem a Carteira de Produtos das AAPP (Autoridades Portuárias), denominadas de taxas portuárias, conforme demonstrado na Figura 4. Assim, define aquelas taxas que podem ser aplicadas pela utilização privada ou aproveitamento especial de domínio público portuário e prestação de serviços não comerciais pelas AAPP. Estes trazem a necessidade de que o valor das taxas corresponda ao objetivo de coordenação do sistema de transporte de interesse geral e ao princípio da auto-suficiência do sistema portuário, de modo a cobrir os custos ordinários de cada porto e garantir um retorno adequado para fazer frente a futuros investimentos e o pagamento de dívidas.

A legislação espanhola estabelece uma classificação dupla das taxas portuárias, por um lado, as taxas por utilização privada ou aproveitamento especial de domínio público e, por outro, as taxas por serviços não comerciais.

Em relação as primeiras, regulam as taxas de ocupação privada de domínio público portuário, por utilização especial de instalações portuárias e pelo aproveitamento especial de domínio público no exercício das atividades comerciais, industriais e de serviços. Quanto a este último, se trata de taxas por prestação de serviços não comerciais como é a taxa por serviço de sinalização marítima.

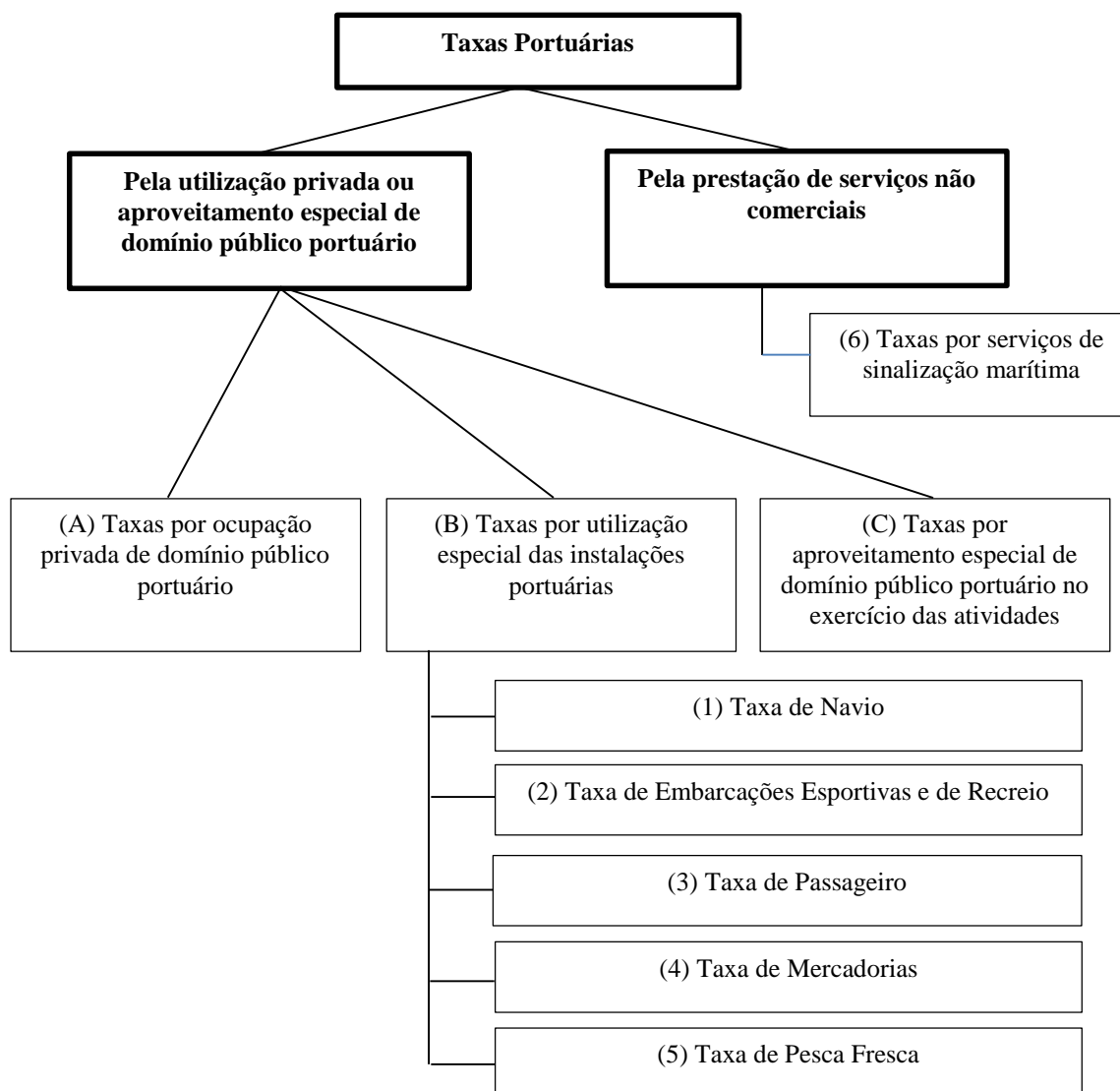
O valor das taxas pela utilização privada ou pelo aproveitamento especial de domínio público é definido com referência ao valor de mercado ou utilidade que representa para cada autoridade portuária (AP), e as taxas por serviços não comerciais não poderá exceder, como um todo, o custo dos serviços, ou, em alternativa, o valor da prestação recebida. O Quadro 3 descreve as regras gerais, isenções e gestão das taxas portuárias espanholas.

**Quadro 3 Regras gerais, isenções, gestão, revisão e pagamento das taxas portuárias**

REGRAS GERAIS	ISENÇÕES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regime Jurídico: fixado em Lei e, ainda, em Lei de Taxas e Preços Públicos, a Lei Geral Tributária e Normas de Desenvolvimento.</li> <li>• As taxas devem responder ao princípio da auto-suficiência e rentabilidade de todo o conjunto do sistema portuário.</li> <li>• O valor das taxas por ocupação privada de domínio público e taxas de aproveitamento especial é definida tendo como referência o valor de mercado ou de utilidade que representa para cada Autoridade Portuária.</li> <li>• O valor das taxas por utilização especial de instalações portuárias é fixada levando em conta os custos diretos e indiretos do conjunto dos portos.</li> <li>• O valor das taxas por serviços não comerciais não deve exceder o custo real ou previsível dos serviços.</li> <li>• São permitidos bonificações ou descontos nos casos e dentro dos limites previstos em Lei.</li> <li>• A OPPE (Osganismo Público Puertos del Estado) aprovará os critérios analíticos na alocação dos custos as taxas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da taxa por utilização privada de domínio: as autoridades públicas responsáveis pelo meio ambiente, contaminação, segurança pública, defesa civil, formação marítima, resgate e repressão ao contrabando, bem como o Corpo de Bombeiros e outras entidades humanitárias (com solicitação prévia).</li> <li>• Da taxa por aproveitamento especial: inclui as entidades citadas no parágrafo anterior e outras organizações públicas e entidades sem fins lucrativos que atuam em atividades portuárias de interesse educativo, social, desportivas e culturais (com solicitação prévia).</li> <li>• Da taxa por utilização especial de instalações portuárias e da taxa por serviço de sinalização marítima: as embarcações oficiais da Autoridade Portuária e autoridades públicas com competência na área da seção anterior, bem como o Corpo de Bombeiros e outras agências humanitárias (a pedido), e navios militares nacionais e estrangeiras numa base de reciprocidade.</li> </ul> <p><b>GESTÃO, REVISÃO E LÍQUIDAÇÃO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicação do Código Tributário Geral e das Disposições de Desenvolvimento (Regulamento Geral de Arrecadação).</li> <li>• Possibilidade de celebrar convênios e acordos com entidades de arrecadação territoriais.</li> </ul>

	• A falta de pagamento pode motivar a perda de direitos de utilização das instalações portuárias.
--	---

Figura 4 Taxas portuárias do SPTE espanhol

**Taxa por ocupação privada de domínio público portuário**

É uma taxa a se pagar para a AP em função do outorgamento de concessão ou autorização. Os bens suscetíveis de outorga estão relacionados com a ocupação de terrenos, águas e obras e instalações portuárias; sendo determinante o valor desses bens para a definição da taxa.

Os elementos da taxa são os seguintes:

- Fato gerador: a ocupação de domínio público portuário sob regime de concessão ou autorização.
- Contribuinte: o concessionário ou titular da autorização.
- A base fiscal: o valor do bem, que será determinado de acordo com as normas de avaliação, valorada por zona de ocupação do terreno ou espaços de água (em ambos os casos, a área de serviço por áreas funcionais), ou de obras e instalações (desenvolvidos mediante ordem ministerial) ou o uso consuntivo de materiais.
- Tipo de imposto anual:
  - a) Terrenos e Água: 5% da base tributária em áreas destinadas ao uso portuário, 6% em áreas auxiliares ou

complementares, de 7% em áreas não portuárias, e 2,5% em espaços de água para relevo (até o fim da obra de enchimento).

- b) Espaço, no subsolo e debaixo d'água: de 2,5% do lucro tributável, a não ser que inutilize o uso da superfície, caso em que deve-se considerar as disposições do parágrafo anterior.
  - c) Obras e instalações: solo, água e obras nas mesmas percentagens da alínea a, segundo o destino das áreas (exceção: nos mercados de peixe que é de 3,5%) e, além disso, em todos os casos, 100% do valor da depreciação anual atribuídas.
  - d) No caso de utilização de consumo: 100% do valor dos materiais consumidos.
- Avaliação da área (zona) de serviço: se aprovada pelo Ministério de Fomento, a proposta de cada AP, sujeita ao procedimento de elaboração (informação pública e oficial) e aprovação estabelecida em Lei, com atualização anual dos



valores em proporção 0,85 da variação interanual do Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do mês de outubro e revisão periódica dos mesmos a cada 5 ou 10 anos (este último obrigatório).

Limite de atualização: em áreas de uso portuário, o valor da taxa não pode ser aumentado, como resultado das revisões em mais de 20% a cada 15 anos, o montante fixado a título administrativo ou, se, o montante fixado em um comentário anterior.

- Direito de cobrança: a partir da notificação da resolução que concede o título, salvo concessões vinculadas à extinção de outra ou obras executadas pelo próprio porto.

- Bonificações: Aplicáveis sem pedido prévio, ao contrário das isenções, aplica-se os seguintes limites percentuais, a cada caso concreto:

- a) até 50%:

- i) Investimentos em obras de relevo, consolidação ou melhoria de terrenos;

- ii) As autoridades públicas e atividades sociais e culturais;

- iii) As empresas de Direito Público com atividade diretamente relacionada ao porto.

- b) Até 40%: Concessões destinadas à áreas de armazenagem e atividades logísticas.

- c) Até 30%: Concessões de esportes náuticos.

- d) Até 10%: Sistemas de gestão e auditorias ambientais homologadas.

- e) Até 5%: Certificados de Qualidade (UNE-EN 45011).

## **Taxas por utilização especial das instalações portuárias**

### **Taxa de navio**

Esta taxa reflete a liquidação a AP pela utilização dos navios das águas da zona de serviço do porto e as obras e instalações portuárias fixas, que permite o acesso marítimo ao cais de ancoragem ou ancoradouro que tenha sido atribuído, assim como o tempo de permanência no mesmo.

Os elementos da taxa são os seguintes:

- Fato gerador: a utilização do navio de águas da zona de serviço, de obras e instalações, e permanecer no cais ou ancoradouro.

- Contribuinte: de maneira solidária, o proprietário, o armador e o capitão. De modo substituto, conforme o caso, do consignatário e do consessionário ou autorizado.

- Direito de cobrança: quando o navio entra nas águas da zona de serviço do porto.

- Elementos quantitativos da taxa: o modo e intensidade na utilização das instalações portuárias, o número de escalas no ano civil e da duração da estada. Se estabelece diferentes casuísticas baseado na utilização de diferentes Zona I ou Zona II, o modo de atraque, o atraque em consessão com ou sem espaço de água em consessão, ou a estada e uso prolongado.

- Reduções estabelecidas com base em vários parâmetros: sobre a base do número de escalas (serviços de tráfego em acordos operacionais compartilhados), a navio que entra no porto somente para equipamentos, acesso a doca seca ou rampa de lançamento, ou navios petroleiros com tanques de lastro separado.

### **b) Taxa das embarcações esportivas e de recreio**

Esta taxa inclui a utilização por navios de águas da zona de serviço do porto e ainda obras e instalações portuárias fixas, que permitem o acesso marítimo ao ponto de atraque ou ancoradouro a que foram atribuídas, e a permanência no mesmo. A aplicação desta taxa exige que o navio não realize transporte de mercadorias e de passageiros, que não viaje em regime de cruzeiro ou de excursões turísticas, caso em que se aplica a taxa de navio, taxa de passageiros e a taxa de mercadorias.

Os elementos da taxa são os seguintes:

- Fato gerador: utilização de águas, de obras e instalações portuárias por embarcações esportivas e sua estada, bem como a utilização de instalações por seus tripulantes e passageiros.

- Contribuinte: de maneira solidária, o proprietário, destinatário e o capitão. De modo substituto, conforme o caso, do consessionário ou do autorizado.

- Direito de cobrança: quando a embarcação entra em águas portuárias ou quando se produz a porta a disposição do atraque.

- Elementos quantitativos da taxa: o modo e a intensidade de utilização das instalações portuárias e do período de estada.

- Reduções estabelecidas com base em vários parâmetros: a zona de baixo calado, as embarcações que tem como base no porto, as embarcações que ocupam ou utilizam exclusivamente a Zona II, a quem procede o débito do pagamento ou os candidatos ao regime simplificado de estimativa (em casos em que há concessão).

### **c) Taxa de passageiro**

Esta taxa consiste na utilização pelos passageiros e, se necessário, pelos veículos que estes embarcam ou desembarcam em regime de passageiro, de instalações de atracação, acesso terrestres, vias de circulação e outras instalações portuárias fixas.

Os elementos da taxa são os seguintes:

- Fato gerador: utilização de instalações portuárias pelos passageiros e pelos veículos que embarcam ou desembarcam em regime de passageiro.

- Contribuinte: de maneira solidária, do armador e do capitão. De modo substituto, conforme o caso, do consignatário e do consessionário ou autorizado.

- Direito de cobrança: quando se iniciam as operações de embarque, desembarque ou trânsito.

- Elementos quantitativos da taxa: para o passageiro em regime de viagem, o tipo de navegação, a operação marítima e o período da estada e para o veículo, seu tipo.

- Reduções estabelecidas com base em vários parâmetros: os atraques e estações marítimas outorgadas em concessão, a navegação exclusiva dentro da zona de serviço de um porto e o serviço de turismo local, bem como aqueles que adotam a forma de estimativa simplificada.

### **d) Taxa de mercadoria**

Esta taxa consiste na utilização das mercadorias que são embarcadas, desembarcadas, transbordadas ou efetuam trânsito

marítimo ou terrestre, das instalações de atraque, zonas de uso comerciais associados com a carga e descarga do navio, de vias de circulação terrestre e ferroviário, e de outras instalações portuárias fixas. Também se incluem a utilização das mercadorias que entram ou saem da área de serviço do porto por vias terrestres sem utilizar em nenhum momento a via marítima, exceto que tenham como destino ou origem instalações fabris, transformação ou manufatura, logística ou de armazenagem, localizado na zona de serviço do porto.

Os elementos da taxa são os seguintes:

- Fator gerador: utilização das instalações portuárias pelas mercadorias que são embarcados, desembarcados, trabordados ou efetuam trânsito marítimo ou terrestre.

- Contribuinte:

- a) Trânsito Marítimo: de maneira solidária, o armador, o proprietário das mercadorias e o capitão. De modo substituto, de acordo com os casos, o consignatário do navio e consignatário, transportador ou operador logístico das mercadorias, ou o conseqüentário ou autorizado.
- b) Trânsito terrestre: de maneira solidária, o proprietário da mercadoria ou, na sua falta, transitário ou operador logístico da mercadoria. De modo substituto, conforme o caso, o conseqüentário ou autorizado.

- Acumulação: quando a mercadoria começa a sua passagem pela zona de serviço do porto.

- Elementos quantitativos da taxa: o elemento de transporte, tipo de operação, peso, classe e forma de apresentação das mercadorias e, se for o caso, a intensidade de utilização da zona de trânsito e período de permanência.

- Reduções baseadas em várias suposições comparáveis aos atualmente em vigor, com a possibilidade de exigir a taxa em regime de estimativa simplificada.

- Multas: as AAPP podem estabelecer multas, que não tenham caráter tributário, por demora na apresentação da declaração ou do manifesto de carga e por não cumprir a obrigação de remover a carga.

#### e) Taxa de pesca fresca

Esta taxa se liquidará pela utilização pelos navios ou embarcações de pesca em atividade, das águas da zona de serviço do porto, obras e instalações portuárias que permitem o acesso marítimo ao cais ou ancoradouro, a que foram atribuídos e permanecer neles. Também compõem o fato gerador da utilização especial das instalações portuárias por meio da taxa de pesca fresca, os respectivos produtos refrigerados e derivados que acessem o recinto portuário, por via marítima, em navio pesqueiro ou mercante, ou por via terrestre, pelas instalações de atracação, zonas de manipulação e de venda, acessos, vias de circulação, zonas de estacionamento e outras instalações portuárias fixas.

Os elementos da taxa são os seguintes:

- Fato gerador: utilização das instalações portuárias para navios de pesca em atividade, bem como pesca fresca e seus produtos. O pagamento da taxa dá direito a que o navio permaneça no porto

durante um mês, após esse prazo, será cobrada a taxa do navio, exceto nos casos, de expressa inatividade forçada (máximo de seis meses).

- Contribuinte:

- a) A pesca por via marítima: conforme o caso, de maneira solidária, o proprietário, o armador e proprietário da pesca. De modo substituto, conforme o caso, o consignatário, o representante do vendedor de pesca e negociante do mercado de peixe.
  - b) Pesca por via terrestre: o proprietário da pesca. De modo substituto, conforme o caso, do representante do vendedor de pesca e negociante do mercado de peixe.
- O contribuinte repercutirá no valor da taxa ao comprador da pesca.
  - Direito de cobrança: quando o navio, da pesca ou seus produtos começam sua passagem pela zona de serviço do porto.
  - Elementos quantitativos da taxa: o valor de mercado da pesca ou seus produtos, o tipo de operação e a intensidade no uso das instalações portuárias. Se distingue entre a utilização de leilão de concessão, do leilão não concessionado ou sem o uso de leilões.

#### Taxas portuárias no sistema portuário brasileiro

O problema da determinação e modo de cobrança das tarifas portuárias remonta o início do século XX. A promulgação da Lei dos Portos, em 1993, levou à necessidade de readequação e revisão do arcabouço tarifário como forma de adequação à nova realidade do setor.

Segundo a Lei No.10.233/2001 art. 27-II, entre as atribuições da ANTAQ está o de 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. Com a aprovação em 2013 da Lei No. 12.815, a ANTAQ manteve as atribuições de promover as revisões e os reajustes das tarifas portuárias, assegurando a comunicação prévia, com antecedência mínima de quinze dias, ao poder concedente e ao Ministério da Fazenda.

Segundo a Lei No. 12.815/2013, é essencial constar nos contratos de concessão e arrendamento de instalações portuárias o valor do contrato, às tarifas praticadas e os critérios e procedimentos de revisão e reajuste. A administração do porto organizado compete à arrecadação dos valores das tarifas relativas às suas atividades.

A normalização legal estabelece um padrão de classificação: utilização de infraestrutura de acesso aquaviário; utilização das instalações de acostagem; utilização da infraestrutura operacional ou terrestre; serviços de movimentação de cargas; armazenagem; utilização de equipamentos; e serviços diversos ou gerais.

As autoridades portuárias brasileiras, em acordo com o preconizado na Lei dos Portos, reduziram o número de tabelas a serem cobradas pelos usuários dos portos em geral, de forma a buscar a racionalização e modificação da estruturação tarifária, haja

vista a diminuição do papel de operador portuário do ente público e a aceleração dos processos de arrendamento (após a Lei dos Portos), com o aumento das receitas patrimoniais.

As tarifas portuárias aplicadas atualmente, dividem-se em sete tabelas principais, que podem variar de porto a porto, mas em sua grande maioria apresentam-se conforme tabela a seguir.

**Tabela 1 Estrutura tarifária vigente no Brasil**

Tabela	Serviço
I	Utilização da infraestrutura de acesso aquaviário
II	Utilização das instalações de acostagem
III	Utilização da infraestrutura operacional ou terrestre
IV	Serviços de movimentação de cargas
V	Armazenagem
VI	Utilização de equipamentos
VII	Serviços diversos ou gerais

Fonte: Elaborado à partir da Lei 8.630

Com o advento da Lei 8.630 houve uma diminuição do papel de operador portuário do ente público e uma aceleração dos processos de arrendamento. A nova regulação permitiu também a remuneração da infraestrutura terrestre e marítima (acesso e atracação). Paralelamente, por meio dos arrendamentos de áreas, as receitas patrimoniais passaram a constituir uma importante fonte de receita para os portos. A partir destas mudanças, a tendência é que as atuais tabelas IV, V e VI também sejam suprimidas, pois são serviços cada vez mais realizados pelo setor privado.

As tabelas I a III correspondem às tarifas obrigatórias relativas às operações que envolvem embarcações e infraestrutura marítima e terrestre; remuneram a utilização destas infraestruturas, o uso das instalações de acostagem e das facilidades de superestrutura portuária colocadas à disposição para realização das operações portuárias. São aplicadas aos armadores, donos das mercadorias ou operadores portuários. São tarifas aplicadas pela Autoridade Portuária na função de administradores do porto.

Já as tabelas IV a VII correspondem a valores aplicados pela Autoridade Portuária na função de operador portuário, ou servem como referência ao operador portuário privado. Remuneram serviços de armazenagem, suprimentos, equipamentos e demais.

As sete tabelas têm a sua precificação feita por tipo de carga: contêiner, granel sólido, granel líquido e carga geral.

Apesar do esforço em estabelecer um padrão homogêneo nas cobranças, é possível observar diversos problemas principalmente no sentido de uniformização das métricas de cálculo, onde é observada uma diversidade muito grande, pois cada porto define a abrangência e metodologia de cálculo diferente dos demais, dificultando assim o comparativo entre as tarifas. Além disso, ainda há o problema em relação à atualização e coerência.

Em princípio as tarifas deveriam remunerar a autoridade portuária de modo que a mesma pudesse custear suas despesas e promover expansões. Fica claro, ao analisar os balanços das AP que a desatualização e não adequação das cobranças impedem uma sustentabilidade econômica.

Neste artigo buscou-se efetuar um levantamento das atuais (ano-base 2014) tarifas praticadas nos portos brasileiros, conforme Tabelas 2 e 3.

A partir da análise dados sobre as taxas portuárias, é possível verificar o seguinte diagnóstico da situação dos portos brasileiros:

- Há grande variação em valores praticados porto a porto que, em tese, devem refletir as diferenças disponíveis de infraestrutura disponível, demanda, localização geográfica, e gastos de cada autoridade portuária.
- Em relação às métricas de cobrança, há uma diversidade importante, na qual cada porto define a abrangência e metodologia de cálculo diferentemente de outro porto, dificultando assim o comparativo entre tarifas.
- Na Infraestrutura de Acesso Aquaviário, há diferenças principais relacionadas ao tipo de contêiner a ser movimentado (cheio ou vazio, 20' ou 40' TEUs). Algumas autoridades portuárias efetuam a cobrança segregando pelo tipo de navegação, longo curso e cabotagem (APM) ou também pelo tipo de navegação e por sentido, se importação ou exportação (Recife). No caso de graneis ou carga geral a forma de cobrança desta tarifa na maior parte dos portos é realizada por tonelada, em alguns casos (COMAP e CDRJ) esta cobrança é realizada por tonelagem líquida de registro (TRL).
- Na Infraestrutura de Acostagem, verifica-se também a existência de uma gama de modos de cálculo e cobrança. Determinadas autoridades portuárias efetuam o cálculo por metro linear por hora; outras calculam por metro linear por período de seis horas; há casos ainda onde cobra-se por metro linear por dia e até mesmo valores fixos por navio por período de seis horas. Há até aquelas que já incluem esse valor na tarifa do acesso e não efetuam cobrança específica.
- Na Infraestrutura Terrestre há autoridades portuárias que cobram valores por tonelada movimentada e outros que cobram por tipo de contêiner movimentado (cheio ou vazio), ou por berço utilizado no caso de graneis (Codesp e Rio Grande), outras que também aplicam a diferenciação entre o

tamanho do contêiner, sentido da navegação, tipo da navegação, o terminal de destino (APPA), berços de atracação (CODEBA).

**Tabela 2: Identificação da aderência de portos brasileiros às normas sobre das taxas portuárias quanto acesso aquaviário, acostagem, infraestrutura e armazenagem**

Região	Porto	TABELAS			
		Acesso Aquaviário	Acostagem	Infraestrutura Terrestre	Armazenagem
NORTE	Macapá	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela IV
	Porto Velho	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela V
	Manaus	Tabela I		Tabela II	Tabela IV
	CDP - Companhia Docas do Pará	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela V
NORDESTE	Areia Branca	Tabela I	Tabela II	Tabela III	
	Ilhéus	Tabela I.1	Tabela I.2	Tabela I.3	Tabela II.1
	Natal	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela IV
	Salvadore Aratú	Tabela I.1	Tabela I.2	Tabela I.3	Tabela II.1
	Suape	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela IV
	Itaqui	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela V
	Recife	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela IV
	Fortaleza	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela V
	Maceió	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela V
SUDESTE	Cabedelo	Tabela I		Tabela II	Tabela IV
	Angra dos Reis	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela V
	Itaguaí	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela IV
	Santos	Tabela I	-	Tabela II	-
	Vitória	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela IV
	Rio de Janeiro e Niterói	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela V
	São Sebastião	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela IV
SUL	Forno	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela V
	Itajaí	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela V
	Porto Alegre	Tabela I	Tabela II	-	Tabela IV
	Paranaguá e Antonina	Tabela I	Tabela II	Tabela III	-
	Rio Grande	Tabela I	-	Tabela II	Tabela III
	Imbituba	Tabela II		Tabela I	Tabela III
	Pelotas	Tabela I	Tabela II	-	Tabela III
	São Francisco do Sul	Tabela I	Tabela II	Tabela III	Tabela IV

Fonte: Sites das Autoridades Portuárias (2014).

**Tabela 3: Identificação da aderência de portos brasileiros às normas sobre das taxas portuárias quanto aos equipamentos, serviços diversos e movimentação de cargas.**

Região	Porto	TABELAS		
		Equipamentos	Serviços Diversos	Movimentação de Cargas
NORTE	Macapá	Tabela IV		
	Porto Velho	Tabela VI	Tabela VII	Tabela IV
	Manaus	Tabela V	Tabela VI	Tabela III
	CDP - Companhia Docas do Pará	Tabela VI	Tabela VII	Tabela IV
NORDESTE	Areia Branca	Tabela III e VI	Tabela VII	Tabela IV
	Ilhéus	Tabela II.2	Tabela II.3	-
	Natal	-	Tabela V	-
	Salvadore Aratú	Tabela II.2	Tabela II.3	-
	Suape	-	Tabela V	
	Itaqui	Tabela VI	Tabela VII	Tabela IV
	Recife	-	Tabela V	Tabela VI
	Fortaleza	Tabela VI	Tabela VII	Tabela IV
SUDESTE	Maceió	Tabela VI	Tabela VII	-
	Cabedelo	Tabela V	Tabela VI	Tabela III
	Angra dos Reis	Tabela IV e VII	Tabela VI	-
	Itaguaí	-	-	-
	Santos	-	Tabela V	-
	Vitória	Tabela V	Tabela VI	-
	Rio de Janeiro e Niterói	Tabela VII	Tabela VI	Tabela IV
SUL	São Sebastião	-	Tabela V	-
	Forno	Tabela VII	Tabela VI	Tabela IV
	Itajaí	-	Tabela IV	-
	Porto Alegre	Tabela V	Tabela VI	Tabela III
	Paranaguá e Antonina	Tabela IV	-	-
	Rio Grande	Tabela IV	Tabela V	-
	Imbituba	Taxas Convencionais		
	Pelotas	Tabela IV	Tabela VI	Tabela V
	São Francisco do Sul	-	Tabela V	-

Fonte: Sites das Autoridades Portuárias (2014).

- As maiores diversidades, entretanto, referem-se à Tabela VII – Serviços Diversos. Neste caso, há um elenco numeroso de possibilidades e métricas de cobrança, inviabilizando qualquer tipo de comparação e racionalidade de cálculo. Ou seja, os serviços cobrados e os métodos de cobrança são totalmente diferentes de porto para porto.
- Especial atenção deve ser dada à questão da armazenagem. Há, neste caso, a repetição da diversidade de métodos de cálculo e da incidência da tarifa sobre os contêineres armazenados. A cobrança da armazenagem do contêiner cheio é, em grande parte, função de um percentual aplicado sobre o valor CIF da carga unitizada, isto é *ad valorem*. A cobrança “Ad Valorem” (termo latino que significa “conforme o valor”) é aquela cuja base de cálculo do valor a ser pago é o valor do próprio bem objeto da cobrança. Armazenagem cobrada na modalidade *ad valorem* significa dizer que o valor a ser pago pela diária será calculado em termos percentuais sobre o valor das mercadorias e não sobre seu peso, volume, espécie ou quantidade, cujos percentuais costumam variar gradativamente por cada período de dias preestabelecidos. No Brasil, via de regra, a armazenagem é cobrada na forma *ad valorem*, o que onera a armazenagem de mercadorias mais caras em relação às mais baratas. Essa cobrança é feita por sentido de navegação (exportação ou importação, e cabotagem) e por período de estadia ou fração, variando de 10 a 15 dias ou até mesmo por mês, dependendo do porto. Em alguns casos, quando o valor CIF da mercadoria ultrapassa determinado patamar, a cobrança é feita por valor fechado e por período.
- Em geral, a cobrança da armazenagem para contêineres vazios é feita por preço fixo para determinado período, havendo segregação também entre sentido de navegação, tamanho do contêiner e período a ser cobrado.
- Um fato primordial na questão tarifária é o período de atualização das tabelas das autoridades portuárias. Uma vez que a legislação prevê como periodicidade mínima um ano para a revisão tarifária, as autoridades portuárias, como forma de manter suas tabelas atualizadas e garantir receita para enfrentar os gastos crescentes na melhoria da infraestrutura portuária, deveriam reajustar ou readequar suas tarifas anualmente. Isso não ocorre atualmente. Grande parte dos portos possui tarifas desatualizadas, incongruentes com a realidade atual. Há autoridades portuárias com tarifas vigentes desde 1997, inviabilizando qualquer tipo de geração de caixa com base nas tarifas portuárias.
- Terminal Handling Charge (THC) é o preço cobrado pelo serviço de movimentação de cargas entre o portão do terminal portuário e o costado da embarcação, incluída a guarda transitória das cargas até o momento do embarque, no caso de exportação, ou entre o costado da embarcação e sua colocação na pilha do terminal portuário, no caso de importação. A THC é paga pelo dono da carga ao armador, que, por sua vez, escolhe um berço de atracação de um

operador de terminal para atracar seu navio, contratando assim também os serviços de carregamento e descarregamento do navio e a movimentação de cargas em terra. O operador de terminal cobra do armador uma taxa conhecida como *box rate*, que abrange todos os serviços prestados, tanto a bordo do navio quanto em terra. De fato, como o armador estabelece o frete e a THC a serem cobrados pelo transporte das mercadorias, o dono da carga pode comparar os valores oferecidos pelos diferentes armadores antes de tomar a decisão de qual contratar. Isso, em um ambiente competitivo, implica que o armador procurará manter relações comerciais com operadores que ofereçam os melhores pacotes em termos de preços e eficiência. Uma vez desembarcada, a carga precisa ser transportada a um recinto alfandegado. O responsável pelo recinto alfandegado é instruído pelo dono da carga a encaminhar-se para determinado berço de atracação, aquele que o armador escolheu para atracar o seu navio. O recinto alfandegado é responsável por receber a carga do operador portuário, transportá-la até instalações próprias e armazená-la até que seja liberada pela Alfândega para ser entregue ao dono da carga. Além disso, ele cumpre exigências da Receita Federal e da Alfândega quanto a documentos, cadastros e informações que habilitem a retirada das cargas. Após o desembarço aduaneiro, a carga segue para as instalações do seu dono.

- THC-2. Trata-se de nova cobrança instituída pelos Operadores Portuários (Porto Molhado) aos Terminais Retroportuários Alfandegados (Porto Seco) pela separação e entrega das mercadorias provenientes dos armadores. As operações no porto molhado, onde se incluem as de carregamento e descarregamento dos navios que atracam no porto, somente podem ser executadas pelos operadores portuários (detentores de píeres de atracação) e são remunerados pelo THC. Os Terminais Retroportuários ou Recintos Alfandegados exercem basicamente, funções de armazenagem das cargas (soltas ou em contêineres) e liberação aduaneira. Entretanto, além de prestar serviço de embarque e desembarque de cargas de navios, o operador portuário também pode operar na zona secundária do porto organizado prestando serviço de armazenagem. A cobrança do THC2 passou a ser exigida nos casos de movimentação, segregação e entrega da carga para outro recinto alfandegado, que não o do terminal onde a carga desembarcou. Segundo os operadores portuários, tais serviços decorrem de contratação tácita de serviços adicionais que não se confundem com os de capatazia inseridos no THC pelo armador. Tal cobrança já foi objeto de discussões perante a Secretaria de Direito Econômico e o Judiciário. A argumentação dos recintos alfandegados junto ao Sistema de Defesa da Concorrência (SDE) foi de que a cobrança da THC-2 implicava dupla cobrança, já que os serviços de movimentação terrestre de contêineres ou cargas soltas entre o costado do navio e o portão do operador portuário já estariam

inclusos na THC paga pelo importador (dono da carga) ao armador, que, por sua vez, paga ao operador portuário a box rate descrita anteriormente. Desta forma, segundo sustentam os recintos alfandegados, o operador de terminal, que também dispõe de recinto alfandegado, poderia privilegiar suas operações em detrimento das de seus concorrentes, ou seja, oferecer seus serviços aos donos de carga a preços mais baixos, eliminando a concorrência. Em sua defesa perante a SDE, os operadores de terminal utilizaram diversos argumentos, dentre os quais o de que a THC-2 era uma taxa cobrada para ressarcimento de despesas não cobertas pela box rate. De acordo com a interpretação dos operadores de terminal, os serviços básicos que fazem parte da box rate são apenas os serviços de movimentação física do contêiner. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a Justiça Federal em Brasília e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já proferiram decisões entendendo pela ilegalidade desta cobrança, seja pela inexistência de relação jurídica entre o operador portuário e determinado recinto alfandegado, ou mesmo por tornar inviável a prestação do serviço de armazenagem pelos terminais retroportuários, o que prejudicaria a concorrência do setor.

- Também é verificada a disparidade entre as atualizações das tarifas portuárias. Há autoridades portuárias com tarifas vigentes desde 1997, inviabilizando qualquer tipo de geração de caixa com base nas tarifas portuárias. A legislação brasileira estabelece como periodicidade mínima o prazo de um ano para a revisão tarifária, para que as autoridades portuárias possam atualizar as suas tarifas com a finalidade de estabelecer a autossuficiência financeira, permitindo arcar com os custos de operação, e ainda, dispor de uma capacidade de investimentos destinados a infraestrutura portuária. Porém, atualmente, apenas 21 % dos portos públicos têm suas tarifas atualizadas sendo que o porto de Santos não tem reajuste em sua tarifa desde 2005

## COMPARAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS

A partir da descrição e análise dos sistemas portuários da Espanha e do Brasil é possível verificar que o sistema espanhol busca com o valor das tarifas atender ao a) objetivo de coordenação do sistema de transporte de interesse geral e ao b) princípio da autossuficiência do sistema portuário, de modo a cobrir os custos ordinários de cada porto e garantir um retorno adequado para fazer frente a futuros investimentos e o pagamento de dívidas. Estes achados corroboram com Notteboom (2008) na qual identifica a tarifa como um fator de competitividade dos portos.

Isto se reflete em um sistema de tarifas claro, simples e disseminado por todos os portos. Isto facilita tanto o entendimento dos usuários, que podem comparar os serviços e tarifas entre portos, como o processo de análise e crítica pelos coordenadores do sistema e entidades públicas envolvidas.

Com relação a estes fatores, em virtude da legislação brasileira proporcionar maior flexibilidade na aplicação das tarifas estabelecidas, cada porto acaba criando diversas regras e

especificidades o que torna difícil sua comparação com os demais. Os anexos deste trabalho demonstram em detalhes esta situação. É complexo ao usuário do sistema, um pequeno exportador ou importador, por exemplo, resolver o cálculo para a seguinte questão “Qual porto possui a tarifa mais barata para minha carga?”.

As diversas tabelas variam no critério de cobrança de porto para porto, o que dificulta o entendimento da metodologia de cálculo, e consequentemente, denota valores diferentes e discrepantes dentro do mesmo sistema portuário para as diversas naturezas de cargas.

Corroborando com estudos anteriores que detectam diferentes formas de calcular as taxas portuárias, tais como: total dos valores cobrados (Tongzon, 1995; Cerban, 2011; Low, Lam & Tang, 2009; Acosta, Coronado & Cerban, 2011), pela receita de tarifas para passagem de cargas, contra o total das receitas portuárias, incluindo concessões ou receita não operacional (Castillo Manzano, et al. 2009), por meio da subtração entre o valor da receita e as toneladas transportadas (Marlow & Casaca, 2003), e percentual de crescimento da receita em períodos subsequentes (Pallis, 2007).

Outra questão em relação as tarifas é sua atualização, No Brasil apenas 21 % dos portos públicos tiveram suas tarifas atualizadas no ano de 2013. O porto de Santos, o maior porto nacional, não tem reajuste em sua tarifa desde 2005.

A falta de atualização destes valores contribui significativamente para a piora do desempenho operacional da maioria destes portos, resultando em longas filas de espera de navios, pagamento de demurrage por parte dos armadores e excesso de mercadorias a espera de navios nas áreas primárias do porto, as quais apresentam altos custos de armazenagem. Vários portos operam acima da capacidade instalada, e com isso, apresentando índices precários na prestação dos serviços portuários, desfigurando a sua concepção original de ser um local de passagem de mercadorias, transformando-se em local de armazenagem.

De uma maneira geral a cobrança da taxa de armazenagem no Brasil é cobrada na forma ad valorem, ou seja, o valor a ser pago é em função de um percentual sobre o valor das mercadorias, e não sobre seu peso, dimensão ou volume, a exemplo de vários países. Tal procedimento onera a cobrança de armazenagem de mercadorias mais valiosas em detrimento das de menor valor.

O segundo ponto diz respeito ao valor das tarifas ser balizado por um sistema de custos que garanta ao porto auto sustentabilidade. Apesar de a legislação brasileira prever atualização anual para as tarifas públicas portuárias, como forma de garantir receita suficiente para enfrentar os gastos crescentes na melhoria da infraestrutura portuária, grande parte dos portos possui tarifas desatualizadas, incongruentes com a realidade atual de seus custos, o que inviabiliza qualquer tipo de geração de caixa com base nas tarifas.

Falta um entendimento maior sobre os custos diretos, indiretos e investimentos necessários para o curto, médio e longo prazo, para que estes parâmetros sirvam ao gestor portuário no momento de definição do valor das tarifas. Isto aparentemente está

resolvido no sistema espanhol quando a própria legislação força o gestor a buscar um percentual de rentabilidade mínima. Este pode ser um gatilho interessante para desencadear uma melhoria no sistema brasileiro.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Importante notar que a cada novo marco na legislação foi necessário uma adequação das tarifas, conforme nova realidade vigente. Com a Lei No. 12.815 de 5 de junho de 2013, o governo brasileiro se propõe a adotar novas diretrizes, e nesta esteira as tarifas precisam ser modernizadas junto com o sistema para acompanhar o desenvolvimento econômico do país, e não, ser um entrave a esse.

Uma parametrização e padronização das cobranças vão ao encontro de questões relacionadas à competição dos portos e à transparência das tarifas, princípios modernos e observados em portos internacionais, como os espanhóis. Não menos importante é a questão da atualização de tarifas e seus valores de modo que contribuam para atender a auto sustentabilidade do porto.

Este trabalho buscou descrever e comparar o modelo brasileiro ao espanhol, visando diagnosticar os principais problemas do primeiro e propor soluções baseadas no que atualmente é realidade nos portos do país europeu.

Como sugestões de trabalhos futuros sugere-se uma pesquisa sobre os motivos institucionais e de gestão que impossibilitam a administração portuária manter suas tarifas atualizadas e buscando a auto sustentabilidade do porto. Não menos importante é avaliar pela perspectiva do usuário do porto e dos formuladores de políticas públicas, qual impacto da dificuldade de comparação das tarifas entre portos para a competitividade do país.

### REFERENCIAS

- Acosta, M., Coronado, D., & Cerban, M. M. (2011). Bunkering competition and competitiveness at the ports of the Gibraltar Strait. *Journal of Transport Geography*. 19, 911-916.
- Antaq - Agência Nacional de Transportes Aquaviários. (2013). Anuário estatístico 2011. <http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2011/body/index.htm> Acesso em: abr. 2013.
- Antaq - Agência Nacional de Transportes Aquaviários. (2013). Antaq aprova reajuste de 58,2% para tarifas portuárias em Santos (SP). Disponível em: <http://agricultura.ruralbr.com.br/noticia/2013/02/antaq-aprova-reajuste-de-58-2-para-tarifas-portuarias-em-santos-sp-4043216.html>.
- Brasil. Lei Nº 8.630. (1993). Lei de Modernização dos Portos. Brasília: Presidência da República, Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos.
- Brasil. Lei Nº 12.815. (2013). Lei de Portos. Brasília: Presidência da República, Casa Civil; Subchefia para Assuntos Jurídicos.
- Boontaveeyuwat, S., & Saengsupavanich, C. (2012). Optimising steel hub location in Thailand. *Maejo International Journal of Science and Technology*. 6(03), 397-414.
- Crotty, A. (2013). Drop in port tariffs to boost exports. Business Report. Recuperado em <http://www.iol.co.za/business/business-news/drop-in-port-tariffs-to-boost-exports-1.1482083>.
- Dubois, A., Kulpa, L., Souza, L.E. (2008). Gestão de Custos e Formação de Preços. São Paulo: Atlas.
- Ensslin, L., Giffhorn, E., Ensslin, S. R., Petri, S. M., & Vianna, W. B. (2010). Avaliação do Desempenho de Empresas Terceirizadas com o Uso da Metodologia Multicritério de Apoio à Decisão- Construtivista. *Revista Pesquisa Operacional*. 30(1), 125-152.
- Estache, A., Fé, B. T., & Trujillo, L. (2004). Sources of efficiency gains in port reform: a DEA decomposition of a Malmquist TFP index for Mexico. *Utilities Policy*. 12(4), 221-230. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jup.2004.04.013>
- Giner-Fillol, A., & Ripoll-Feliu, V. M. (2008). Utilidad de la Direccion Estrategica de Costes: el Caso de las Autoridades Portuarias del Sistema Español. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*. 13(1), 1-19.
- Herver, T. D., Mesersman, H., & Van Der Voorde, E. (2001). Cooperation and competition in international container transport: strategic for ports. *Maritime Policy and Management*. 28(3), 293-305.
- Lirn, T., Thanopoulou, H., & Beresford, A. (2003). Transshipment port selection and decision-making behaviour: analysing the Taiwanese case. *International Journal of Logistics: Research and Applications*. 6, 229-244.
- Porto de Valência. (2013). Recuperado em: <http://www.valenciaport.com>
- Murphy, P., & Hall, P. (1995). The relative importance of cost and service in freight transportation choice before and after deregulation: an update. *Transportation Journal*. 35(1), 30-39.
- Notteboom, T. (2008). The Relationship between Seaports and the Intermodal Hinterland in Light of Global Supply Chains, Discussion Paper No. 2008-10, Joint Transport Research Center, OECD.
- Tai, H., & Hwang, C. (2005). Analysis of hub port choice for container trunk lines in East Asia. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*. 6, 907-919.
- Tongzon, J. (2002). Port Choice Determinants in a Competitive Environment. Department of Economics, National University of Singapore.
- Tongzon, J. (2007). Determinants of competitiveness in logistics: implications for the ASEAN. Region. *Maritime Economics and Logistics*. 9, 67-83.
- Wong, P., Hong, Y., & Bamford, C. (2008). Evaluation of factors for carrier selection in the China Pearl River delta. *Maritime Policy and Management*. 35, 27-52.
- Yeo, G.T., & Song, D.W. (2005). The hierarchical analysis of perceived competitiveness: an application to Korean container ports. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*. 6, 866-880.