



AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS

Nota Técnica nº 4/2017/GT-PORT-057-16-DG

Assunto: **Proposta de Norma dispendo sobre a Estrutura Tarifária Padronizada das Administrações Portuárias**

1. INTRODUÇÃO

1. Em 08 de março de 2016, o Diretor-geral da ANTAQ, no bojo do Processo 50300.002373/2015-01, por meio da Portaria nº 57/ANTAQ (0035427), determinou a criação do Grupo de Trabalho nº 057/2016 (GT-057), com o propósito da Elaboração do Manual de Contabilidade Regulatória do Setor Portuário.

2. O GT-057 é responsável por propor minutas de normas à Superintendência de Regulação (SRG) da ANTAQ, contemplando conceitos, fundamentos, diretrizes, estruturas e instruções contábeis, elenco de contas, critérios de apropriação de custos e modelos de demonstrações contábeis, incluindo soluções para a questão tarifária e para o monitoramento do desempenho econômico de agentes setoriais nos portos organizados. Esse conjunto de instruções foi chamado de Contabilidade Regulatória.

3. Durante os trabalhos, o GT-057 entendeu ser melhor reformular o nome da iniciativa, qualificada agora como **Sistema da Contabilidade Regulatória Aplicável ao Setor Portuário (SICRASP)**, conforme demonstram as atas de reunião do grupo. O novo sistema traz as bases para um novo patamar da regulação econômica dos portos organizados, e está sendo composto por vários elementos normativos interdependentes e organizados, que, em conjunto, atuarão em direção única e sinérgica.

4. Para cada entrega do GT-057, há uma Nota Técnica resumindo os trabalhos e propondo uma minuta de resolução.

5. Especificamente, esta Nota Técnica tem por objetivo discorrer sobre a **Estrutura Tarifária Padronizada das Administrações Portuárias**. A minuta dessa Norma foi aprovada pelo GT-057 em 8 de junho de 2017, restando agora a deliberação pela Diretoria Colegiada.

2. PREÂMBULO

2.1. DO CONTEXTO HISTÓRICO

6. À época da Empresa de Portos do Brasil - Portobras, até 1990, a gestão do setor portuário brasileiro era centralizada nessa estatal federal exercendo um papel de Holding. Ela controlava as administrações portuárias e as concessionárias até então existentes, além de definir os programas orçamentários, as políticas tarifárias e de pessoal e as decisões sobre novos investimentos.

7. Com a extinção da Holding e o advento da Lei 8.630/1993, os portos passaram a ser comandados diretamente pelas Companhias Docas, equivalendo a uma forte descentralização do setor. Cada Administração Portuária (AP) tornou-se autônoma em suas decisões administrativas e estratégicas, ainda que permanecendo vinculadas ao Ministério de Transportes. No aspecto tarifário, sem o domo anterior, deixou de haver uma coordenação central mais rígida do sistema portuário brasileiro.

8. Pela mesma Lei 8.630/1993, as Companhias Docas deixaram de atuar diretamente na operação portuária e converteram-se no papel de autoridades portuárias, com a responsabilidade de garantir a infraestrutura das áreas comuns, gerindo o espaço do porto organizado como uma espécie de "condomínio". Essa inovação da Lei nº 8.630/1993 (a denominada Lei dos Portos), em prol de uma maior eficiência, significou transferir competências das Docas em relação à movimentação e à armazenagem de cargas, e repassá-las aos operadores portuários (entes privados previamente qualificados pela própria estatal). Pela Lei dos Portos, passariam as Administrações Portuárias a exercer a atividade quase única de Autoridade Portuária, ou seja, de administradora do patrimônio público, disciplinadora local e fiscalizadora das atividades portuárias na sua jurisdição.

9. Essa ruptura com o modelo anterior (modelo Portobras) reduziu a receita das Administrações Portuárias. A movimentação e a armazenagem das cargas, muitas vezes, era a maior fonte de renda dentro de um porto. Couberam às Administrações Portuárias as receitas advindas das tarifas cobradas pela oferta e pela manutenção das infraestruturas públicas à disposição dos navios e das cargas, somadas com as receitas patrimoniais (outorgas onerosas) auferidas em função dos contratos de arrendamento de áreas e de instalações portuárias.

10. Essas diretrizes de remuneração guardam semelhança com o chamado modelo *Land Lord Port*. Nesse modelo, a autoridade pública administra o porto e fica responsável por toda a infraestrutura portuária, enquanto a superestrutura e a operação portuária ficam sob responsabilidade de arrendatários e operadores portuários, entes privados.

11. Esse descontínuo no modelo remuneratório, sem a presença de um robusto poder regulador central, e sem um período de transição para conformações, contribuiu decisivamente para a perda de uniformidade das cobranças tarifárias entre os diversos portos.

12. Além disso, a nova receita patrimonial, evidentemente, é menor que a receita da operação portuária anteriormente arrecadada. Para a administração portuária, restou, portanto, uma parte bastante pesada e arriscada do negócio, isto é, lidar com o bem público, tendo ela confrontado esse risco a sua própria maneira, muitas vezes criando uma estratégia comercial de sobrevivência, refletida sobremaneira na sua estrutura tarifária.

13. A respeito da política tarifária, a Lei 8.630/1993, no seu Art. 51, apenas prescreveu genericamente:

"Art. 51. As administrações dos portos organizados devem adotar estruturas de tarifas adequadas aos respectivos sistemas operacionais, em substituição ao modelo tarifário previsto no Decreto nº 24.508, de 29 de junho de 1934, e suas alterações." (grifo nosso)

14. Em síntese, os ideais demarcados no Decreto nº 24.508/1934, da era Vargas, criado para organizar e padronizar a estrutura tarifária dos portos públicos, foram dispensados pelo legislador de 1993. Cada Administração Portuária poderia agora adotar "tarifas adequadas" a sua operação, desde que informada previamente ao Ministério Supervisor e homologada pelos respectivos Conselhos da Autoridade Portuária (CAP)^[1].

15. Durante muitos anos, na ausência de uma política tarifária positivada de longo prazo, as administrações portuárias desfrutaram de boa dose de liberdade para estruturarem suas tarifas atendendo totalmente às particularidades do seu próprio mercado.

16. Como resultado, ao longo do tempo, cresceu a dificuldade de comparar as cobranças tarifárias entre os portos organizados, pois restaram dezenas de redações para a mesma cobrança, e inúmeras formas de incidência, descrições, métricas, isenções, franquias etc. Sofre também o armador, ao decidir qual é a infraestrutura portuária pública menos custosa para o transporte desejado, fator contribuinte para eventual decisão em favor da atracação em um terminal de uso privado.

2.2. Somente a partir de fevereiro de 2002, com a regulamentação da criação desta Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), o setor portuário retomou uma direção mais uniforme. Em 2007, ocorreu um novo reforço do aparelho estatal dedicado ao setor, materializado na criação da Secretaria Especial de Portos (SEP), desde 2016 parte da estrutura do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC).

2.3. FINALIDADES DA CRIAÇÃO DA NORMA

17. Destarte, diante desses problemas regulatórios, a Superintendência de Regulação (SRG) da ANTAQ entendeu ser necessária a instituição de uma estrutura tarifária padronizada para o setor portuário (vide o item 3.3 da Agenda Regulatória da ANTAQ Biênio 2016/2017^[4]), pela qual, nos termos da nossa competência legal, esta Autoridade Regulatória deverá estabelecer incentivos à ampla migração em direção aos novos padrões, abrangendo as diferentes modalidades exploratórias de administração portuária (a exploração direta pela União por meio de suas estatais, e a indireta pelos delegatários e pelos concessionários).

18. Da mesma forma, a padronização da estrutura tarifária tem a finalidade de resgatar a uniformização almejada no Decreto nº 24.508^[5], de 29 de junho de 1934, revogado pela Lei nº 8.630/1993.

19. Outra finalidade é lidar eficazmente com as dificuldades encontradas no monitoramento e na fiscalização do cumprimento das cobranças divulgadas pelas administrações portuárias, dificuldades essas derivadas da falta de padronização.

20. Temos ainda a preocupante falta de informações esmeradas para um processo mais refinado de aprovação de novos patamares tarifários, que por sua vez incentive a produtividade e a eficiência dos portos no médio e curto prazo, processo cujo insumo básico é a informação padronizada e comparável ao longo do tempo. No mesmo escopo, temos o estabelecimento de um rito procedural mais claro para os processos de revisão tarifária. Aliás, o Poder Concedente tem externado cada vez mais sua preocupação que esse rito seja esteja relacionado intrinsecamente com a apuração de custos.

21. Parece-nos que, em termos do resultado a ser alcançado, o proposto vai totalmente ao encontro ao interesse público, finalidade de qualquer ato desta Agência. Portanto, o arcabouço ora entregue, indiscutivelmente, tem evidente finalidade pública, atendendo, subsidiariamente, ao Art. 3º da Lei nº 12.815/2013.

2.4. LEGISLAÇÃO PERTINENTE

22. A legislação pertinente, entre aquelas dignas de nota, é a seguinte:

- a) Portaria nº 118, de 17 de maio de 2002, do Ministério da Fazenda;
- b) Art. 3º, VIII do Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002;
- c) Art. 4º, VI, VII e VIII do Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002;
- d) Art. 42-B e Art. 42-C do Decreto 8.033, de 27 de junho de 2013;
- e) Art. 2º, III, c) da Resolução ANTAQ nº 3.274, de 6 de fevereiro de 2014;
- f) Art. 18 da Resolução ANTAQ nº 3.274, de 6 de fevereiro de 2014;
- g) Art. 33, XXI e XXIX da Resolução ANTAQ nº 3.274, de 6 de fevereiro de 2014; e
- h) Capítulos 2, 8.2.4, 8.2.5, 8.2.6, 8.2.8 e 9 do Manual da Contabilidade das Autoridades Portuárias.

23. Em termos da competência legal de emitir, pela via normativa, padrões de estrutura tarifária, temos a Lei de criação da ANTAQ, nos seguintes artigos:

- i) Art. 11, IV e VIII da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001;
- j) Art. 12, VII da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001;
- k) Art. 20, III, b da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001;
- l) Art. 27, IV e XIV da Lei 10.233, de 05 de junho de 2001; e
- m) Art. 27, VII da Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001.

24. Aliás, emitir padrões é a essência do poder normativo, presente no regime jurídico de qualquer agência reguladora federal.

25. Realce para a Portaria nº 118, de 17 de maio de 2002, do Ministério da Fazenda. De fato, é a política tarifária mais positivada do nosso setor portuário. Vejamos o trecho conexo:

"Art. 3º As REVISÕES ORDINÁRIAS deverão:

I - estar previstas nos contratos de concessão ou de permissão, nos atos de autorização previstos no art. 49 da Lei nº 10.233, de 2001, ou nos convênios de delegação;

II - estabelecer a receita necessária para cobrir os CUSTOS OPERACIONAIS EFICIENTES e remunerar o capital prudentemente investido; e

III - incorporar parcela das receitas oriundas de OUTRAS FONTES PARA FINS DE MODICIDADE DA TARIFA.

Art. 2º Os REAJUSTES deverão:

I - ser feitos com PERIODICIDADE MÍNIMA ANUAL;

II - basear-se nas alterações dos custos operacionais ou em ÍNDICES DE PREÇOS;

III - estar discriminados nas cláusulas constantes dos contratos de concessão ou de permissão, nos atos de autorização previstos no art. 49 da Lei nº 10.233, de 2001, ou nos convênios de delegação, que deverão estabelecer os PESOS DOS ITENS QUE COMPÕEM OS CUSTOS OPERACIONAIS ou que estarão vinculados a índices de preços; e

IV - incluir a transferência de parcela dos ganhos de eficiência das empresas aos usuários.

Art. 4º As REVISÕES EXTRAORDINÁRIAS deverão:

I - identificar o NEXO CAUSAL RESPONSÁVEL PELO DESEQUILÍBRO ECONÔMICO E FINANCEIRO nos contratos;

II - estabelecer a receita necessária para cobrir os custos operacionais eficientes e remunerar o capital prudentemente investido; e

III - incorporar parcela das receitas oriundas de outras fontes para fins de modicidade das tarifas.” (grifo nosso)

26. Muito depressa, complementa-se a legislação com o texto do vigente Regimento Interno da ANTAQ, onde temos:

“Art. 4º Compete à ANTAQ:

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

... X – promover as revisões e os reajustes das tarifas portuárias, assegurada a comunicação prévia, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, ao poder concedente e ao Ministério da Fazenda; ...

Art. 53. A Gerência de Regulação Portuária tem, em sua área de atuação, as seguintes competências dentre as atribuídas à Superintendência de Regulação:

... VII – analisar e instruir processos de revisão e de reajuste das tarifas dos portos organizados e de definição de preços-teto praticados por operadores portuários, quando for o caso; ...”

27. Uma rápida análise dos dispositivos legais permite a ANTAQ, como sujeito detentor de bastante capacidade e competência (inderrogável, aliás, daí nos movermos nesse sentido), regular da forma que pretende. Agirá com toda legitimidade, incontestavelmente.

2.5. DA CONSULTA PÚBLICA PRÉVIA

28. Por meio da Nota Técnica nº 6/2016/GT-PORT-057-16-DG (SEI 0113676), de 29 de julho de 2016, este GT-057 apresentou uma proposta e uma minuta de Resolução (SEI 0115146) ao Sr. Superintendente de Regulação a respeito de uma Consulta Pública voltada à obter novos subsídios para cumprimento do item 3.3 da Agenda Regulatória ANTAQ do Biênio 2016-2017.

29. A referida Nota Técnica listou onze sub-temas relativos a um regime tarifário das autoridades portuárias.

30. Assim, em 29 de outubro de 2016, foi aprovada a Resolução ANTAQ nº 5.009/2016 (SEI 0146432), instituindo a referida Consulta Pública, e nela informou-se que as contribuições deveriam ser dirigidas à ANTAQ até às 18h00 do dia 19 de janeiro de 2017, exclusivamente, por meio e na forma do formulário eletrônico disponível no sítio www.antaq.gov.br. Por fim, a Resolução nº 5.009/2016 determinou que ao final do prazo da consulta, a ANTAQ apresentaria, em até 45 (quarenta e cinco) dias e de forma resumida, os resultados da Consulta.

31. Posteriormente, a Consulta Pública foi prorrogada para até o dia 3 de fevereiro de 2017, por meio da Resolução nº 5.193/2017 (SEI 0207544), e em seguida para até o dia 8 de fevereiro de 2017, por meio da Resolução nº 5.256/2016 (SEI 0215581).

32. Encerrada a fase de contribuições, elas foram enviadas para este Grupo de Trabalho.

33. O GT-057 identificou todas as contribuições recebidas versaram sobre os temas em consulta, e trouxeram opiniões relevantes incorporadoras no debate interno. Contudo, nem todos os temas foram abordados.

34. No encerramento do processo de Consulta Pública, foi produzida a Nota Técnica nº 3/2017/GT-PORT-057-16-DG (SEI 0240199) informando os resultados e transcrevendo as 44 contribuições recebidas. Todas as alternativas lá propostas foram consideradas na produção da minuta de Norma.

3. ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

3.6. DO PROBLEMA REGULATÓRIO

35. De pronto, iniciamos a descrição do problema regulatório informando o nosso atendimento ao Tribunal de Contas da União (TCU). Em seu Acórdão nº 1.904/2009^[2], o Plenário daquela corte determinou ações corretivas para esta Agência, a saber:

Item 9.1.2 do Acórdão TCU nº 1.904/2009: Determinar à Agência Nacional de Transportes Aquaviários, com fulcro no art. 27, II, VII e XIV, da Lei 10.233/2001, que estabeleça regras claras para a revisão e o reajuste das tarifas portuárias com base em estudos fundamentados sobre os custos das administrações portuárias, prevendo mecanismos para compartilhar com os usuários os benefícios gerados com possíveis aumentos de eficiência, prezando pela modicidade tarifária e pelo equilíbrio econômico-financeiro das administrações portuárias.

36. Recomenda-se a leitura integral desse acórdão, uma tentativa de retratar as dificuldades reais da nossa esfera, ainda que sob ótica diversa^[3] desta setorial técnica. A seguir, transcrição do trecho mais pertinente do relatório, com o objetivo de recordar dizeres daquele órgão. Entenderam o seguinte:

“Diante desse cenário, 75% (6 de 8) das APs auditadas não sabem se suas tarifas estão super ou subavaliadas em comparação com os seus custos, tornando os valores tarifários aleatórios e suficientes para pagar apenas as suas despesas totais, resultando numa situação

em que as ineficiências não são identificadas nem eliminadas.

O desconhecimento dos custos resulta também em modelo inconsistente de reajuste/revisão. Deve-se ressaltar que em outros setores, todo agente responsável pela realização de investimentos possui um fluxo de caixa, de onde minimamente se pode extrair o custo da atividade, de forma que se possa equilibrar esse custo com a remuneração de quem realizou o investimento. Essa é a informação básica de qualquer processo de revisão. Ela também é a base para a discussão de qualquer questão regulatória envolvida na atividade, como, por exemplo, criação de incentivos, reduções de custos, repasse de ganhos de produtividade para a modicidade tarifária etc. Em razão disso é bastante preocupante que as autoridades portuárias não possuam essa informação sobre a infraestrutura que gerem.

... Deve-se considerar que as APs são monopolistas do ponto de vista institucional em sua atividade de provimento de infraestrutura. Isso quer dizer que, teoricamente, elas possuem incentivos a cobrar tarifas superiores ao economicamente eficiente. Essa informação não pode ser verificada na prática porque as APs não conhecem seus custos, mas é suficiente para demonstrar que algum grau de regulação econômica beneficiaria o setor.

Essa omissão regulatória é justamente uma das causas para o fracasso do modelo de reajuste/revisão das tarifas portuárias. A Seae (2009) também identificou o mesmo problema ao analisar a questão e, acertadamente, conclui: "A AP não possui uma regulação tarifária clara e detalhada, que seja baseada em um fluxo de caixa e em incentivos ao aumento da eficiência".

Um efeito disso foi a verificação, nos portos auditados, de que as tarifas passam longos períodos (10, 12 ou 13 anos) sem reajuste. Isso certamente impactou a receita dos portos, principalmente porque as tarifas portuárias são a principal fonte de receita das APs auditadas. Pode também estar prejudicando o fornecimento eficiente da infraestrutura portuária, o que certamente atrapalha o desenvolvimento do setor. Por exemplo, a Emap ficou 10 anos sem aumento de tarifa. Apenas em 2007 obteve revisão de suas tarifas. A última alteração de tarifas da CDP foi em 1996, portanto, há mais de 12 anos. No RJ, a CDRJ ficou 13 anos sem majorar suas tarifas. Isso obviamente prejudica o financiamento da infraestrutura portuária ...

Em razão da regulação tarifária obscura da AP, não se pode afirmar se os usuários estão pagando pelos custos em regime de eficiência, apesar de existirem fortes indícios de que isso não ocorre. O regime de eficiência pode ser alcançado mediante a elaboração de um fluxo de caixa contendo valores consistentes, que permitirá obter um valor de tarifa suficiente para financiar a manutenção e expansão da infraestrutura existente, bem como para a realização de novas obras."

37. Na Nota Técnica ANTAQ/SRG/GRP nº 45/2015 (SEI 0123914), de 09 de novembro de 2015, um dos subsídios à publicação da já mencionada Portaria nº 57/ANTAQ (0035427) (instituidora do GT-057), ficou consignado o manifesto da SRG sobre a necessidade urgente da implantação dessa normatização tarifária, sobretudo a fim de atender às alçadas estipuladas na legislação setorial atualizada e às ações corretivas sugeridas pelos órgãos de controle. Evitando a prolixidade, não cabe aqui rever ou repetir integralmente o conteúdo dessa Nota Técnica, bastando incentivá-la leitura.

3.7. Somam-se ao conjunto de problemas regulatórios os argumentos contidos na Nota Técnica nº 13/2016/GT-PORT-057-16-DG (SEI 0128226), de 30 de agosto de 2016. Esse documento recomendou refundar a regulação econômica dos portos organizados. A esse texto damos igual destaque, recomendando também uma leitura mais atenta, pois estamos aqui propõendo algo cujas fronteiras foram lá delimitadas.

3.7.1. DAS ALTERNATIVAS AO PROJETO DO MANUAL

38. Não há opção de não regular, considerando toda a problemática exposta, competências expressas e as determinações do Tribunal de Contas da União. Há de se regular. A previsão está, inclusive, na Agenda Regulatória vigente.

39. Como ponto de partida, o GT-057 tratou de elaborar o Manual de Contas das Autoridades Portuárias, disponível em SEI 0178079, aprovada pela Resolução Normativa ANTAQ nº 15/2016 (SEI 0195482). O Manual de Contas já determinou formas de classificação e apropriação das receitas, custos e despesas nos portos organizados. É uma grande premissa para este projeto.

40. Vimos que a partir de 1993, fora algumas pequenas especificidades, a exploração dos portos organizados brasileiros caminhou para o modelo denominado *Land Lord Port*. Esse conceito nasceu nos países cujos portos se desenvolveram baseados numa figura de autoridade pública (*Port Authority*) atuando apenas na oferta de instalações comerciais para o segmento privado, com influência regional ou local, visando atrair negócios e atividades econômicas para a sua área de atendimento, ordenando, assim, o uso do solo de sua propriedade^[6]. A titularidade é pública, da União, e áreas operacionais podem ser atribuídas para o setor privado por meio de contratos administrativos, setorialmente denominados de arrendamentos. A função da autoridade pública dentro do porto organizado é, principalmente, de supervisão e coordenação local, provendo a infraestrutura menos sujeita à possibilidade de exclusão, como a aquaviária e a terrestre. Nesse modelo, há uma estreita parceria entre o público e o privado. A Lei nº 12.815/2013, a chamada novíssima Lei dos Portos, nesse ínterim, manteve o modelo de 1993.

41. A Tabela 1, a seguir relacionada, demonstra como é remunerado o modelo *Land Lord Port* no Brasil.

Tabela 1: Modelo de remuneração da infraestrutura nos portos organizados brasileiros

Fornecimento	Responsável	Natureza do fornecimento	Fonte de recursos (financiamento)	Natureza do Bem
Ampliação da Infraestrutura aquaviária	União (Administração Pública Direta)	Serviço público	Receita Pública => Impostos federais => Lei Orçamentária	Bem Público de Uso Comum
Operação e Manutenção da Infraestrutura aquaviária	Administração Portuária (Administração Pública Indireta)	Serviço público	Tarifas portuárias – inframar ^[7]	Bem Público de Uso Especial
Infraestrutura terrestre e de acostagem	Administração Portuária (Administração Pública Indireta)	Serviço Público	Tarifas portuárias – infracais, infraterra e serviços complementares	Bem Público de Uso Especial
Superestrutura de terminais portuários / Operação	Setor privado (operadores portuários e arrendatários)	Serviço Privado, com finalidade pública	Preços livremente negociados (cobrados dos usuários pela movimentação e armazenagem de cargas)	Bens Privados, sujeitos a reversibilidade + Bens Públicos de Uso Especial arrendados

42. Percebem-se as tarifas portuárias somente no contexto do fornecimento típico da Administração Portuária. Ela é, indiscutivelmente, o Poder Público dentro do porto organizado, sujeita, porém à fiscalização e à regulação desta Agência. Os demais serviços portuários são de natureza privada, ainda que revestidos de intensa finalidade pública, pois estão sendo executados dentro do porto público.

43. Assim, as alternativas avaliadas consideraram sempre a remuneração da administração portuária pelas utilidades fornecidas e pelos serviços públicos^[8] de natureza comercial ou industrial entregues com base na exploração do bem público, no interesse geral da sociedade. Somente essas atividades portuárias da administração portuária, na qualidade de monopolista ou oligopolista, estariam sujeitas ao controle tarifário prévio. As demais atividades, como as não correlacionadas à atividade portuária, ou cujo potencial de abuso do poder econômico não se concretiza, não estariam sujeitas ao controle prévio tarifário. Outra opção avaliada era de estender mais esse controle, fazendo com que todos os fornecimentos da administração portuária fossem analisados em termos de seus preços, condição seguramente dificultadora da padronização almejada. Por outro lado, existe um núcleo duro de serviços prestados pelas administrações portuárias semelhantes entre si, idênticos na maioria das vezes. Dedicamo-nos a esses últimos.

44. Grande referência, permitindo o avanço rápido e seguro dos estudos, foram os estudos prévios realizados pela Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), secretaria desde maio de 2016 integrada à estrutura do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC). Esses estudos foram realizados em conjunto com empresas renomadas de consultoria, como a Deloitte Brasil e o Laboratório de Transportes e Logística – Labtrans da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). As conclusões das consultorias foram amplamente validadas e testadas, tendo o GT-057 recebido planilhas diversas contendo dados reais, de sorte que é possível afirmar, com tranquilidade, a consistência acadêmica e prática dos estudos prévios liderados pelo Ministério.

45. Não obstante a essas ações do Poder Concedente, sabe-se não ser esta a primeira vez que a ANTAQ, como Autoridade Regulatória, abraçou projeto desta natureza. Em julho de 2010, a ANTAQ firmou Termo de Cooperação Técnica com o Departamento de Engenharia de Produção da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli-USP), com o objetivo de avaliar a situação econômica dos portos públicos, e para a proposta de um modelo tarifário. Foram produzidos diversos relatórios igualmente sólidos.

46. Os documentos fornecidos pela SEP/MTPAC e pela Escola Politécnica da USP constam do Processo SEI 50300.000583/2017-19.

47. Aliás, neste projeto conduzido pelo GT-057, agora renovado, foi possível encontrar grande e salutar convergência de pensamentos, de forma que todas as conclusões da Agência estão bem alinhadas com a visão ministerial. De fato, desde o final de 2015, a SEP/PR (agora SNP/MTPAC) e ANTAQ vêm trabalhando conjuntamente na busca de um consenso interno a respeito das diferentes abordagens. Foi possível sanar a disputa metodológica. Os representantes da SNP/MTPAC integraram o nosso GT-057, evidenciando o sucesso desse tipo de instrumento (um Grupo de Trabalho multi-representativo) para a coordenação de esforços do Poder Público Federal.

48. Os diversos órgãos reguladores federais ligados à infraestrutura, como a ANEEL e o ANTT, foram, decerto, fonte de luz e influência dos padrões ora propostos.

49. A literatura especializada foi também objeto de estudo. Por exemplo, a doutrinadora Joana Paula Batista, na sua obra **Remuneração dos Serviços Públicos**^[9], discorre sobre os princípios aplicáveis às tarifas remuneratórias de serviços públicos. Síntese do seu ensinamento está posto na Tabela 2, a seguir colocada, já com alguns acréscimos e adaptações desta parte.

Tabela 2: Princípios aplicáveis à tarifa portuária

Princípio	Propriedade
1. Proporcional	Ao usufruto do usuário
2. Específica e divisível	Há imputabilidade certa a um determinado usuário, conforme medição
3. Real	Há correspondência entre o cobrado e o consumido (fato gerador), efetivamente posto à disposição
3. Certa	É conhecida previamente pelo usuário, antes do fornecimento iniciar
5. Módica	Reflete o menor custo possível
6. Irretroativa	Possui apenas efeitos prospectivos
7. Suficiente	Para satisfazer as necessidades dos agentes envolvidos
8. Geral	Ampla universalidade, atingindo o maior número de usuários (amplitude)
9. Neutralidade	Não distorce as relações de mercado
19. Razoável	Remunera adequadamente o fornecedor, promovendo a expansão do serviço
11. Justa	A cada tipo de usuário

50. As alternativas avaliadas, e por fim adotadas, procuram atender aos onze princípios citados na Tabela 2, direta ou indiretamente. Tudo positivado na minuta de Norma navega tranquilamente por esses princípios. Na dúvida, eles sempre proviam o caminho.

51. Desses princípios, decorre a proibição de adotar as cobranças previstas no Art. 11, §4º da minuta da Norma.

52. O Art. 10, §5º, o Art. 16, o Art. 24, o Art. 26, VI, o Art. 28, e Art. 35, §1º da minuta de Norma foram inspirados igualmente nos princípios gerais indicados na Tabela 2.

53. A questão da proporcionalidade tarifária, por sua vez, está mais bem debatida na Nota Técnica nº 25/2017/GRP/SRG (SEI 0282201), um estudo de caso real.

54. Dentro do planejamento do GT-057 (SEI 0091023), foram realizados na Sede da ANTAQ, em Brasília, alguns seminários. Cita-se o realizado em 01 de julho de 2016, com a presença de todos os superintendentes da ANTAQ, alguns gerentes e diversos servidores, inclusive do MTPAC. O segundo foi voltado ao público externo, realizado em 17 de agosto de 2016, também na Sede da ANTAQ, com os profissionais da área jurídica das empresas do setor. Em 08 de agosto de 2016, foi realizada reunião com a Empresa de Planejamento Logístico – EPL, empresa pública vinculada ao MTPAC, para compartilhamento de experiências quanto à pesquisa de preços e custos no setor de transportes. Há programado outros seminários até que a Norma esteja instituída.

55. Foram realizadas avaliações dos possíveis impactos dessa migração na gestão das autoridades portuárias, e a capacidade de reação delas e a nossa. Daí o período de transição proposto, doze meses.

56. Uma das principais alternativas avaliadas foi incorporar nas equações de cálculos da tarifa um fator de produtividade setorial, com o objetivo de estimular a gradual redução de custos por meio de reajustes anuais obrigatórios. A intenção também era bem regular os subsídios entre as modalidades tarifárias, e determinar firmemente a auto sustentabilidade econômico-financeira das administrações portuárias, por meio de uma métrica bem clara. Haveria uma matriz de riscos inerentes à administração portuária, de modo que esses riscos não poderiam ser repassados para a tarifa. Essa alternativa revelou-se inviável em termos legais, um passo além da regulação, de elevado ônus jurídico à Agência e com reflexos e impactos (positivos ou negativos) incalculáveis por ora e pouco estudados academicamente.

57. O GT-057 avaliou o Ofício-Circular nº 03/2015 (SEI 0291469), e o incorporou as diretrizes na minuta de Norma, caracterizando, na prática, a instituição de desconto como o único risco inerente à administração portuária, ou seja, uma renúncia de receitas. Mesmo assim, somente poderá aprovar o desconto por meio do seu Conselho de Administração (aqueles cuja gestão não necessita de tal estrutura típica das sociedades anônimas, devem procurar alçada equivalente, como os secretários estaduais ou municipais).

58. As demais alternativas avaliadas pelo GT-057 foram:

- a) A previsão de fase de audiência pública, com etapa obrigatória precedente à aprovação de uma revisão tarifária: descartada, pelos mesmos motivos relacionados à extinção do poder homologatório do CAP pela novíssima Lei dos Portos;
- b) A regulação dos diferimentos, ou seja, das postergações da aplicação dos novos valores tarifários aprovados pela ANTAQ: a opção era tal prática não depender de autorização prévia da ANTAQ, sendo então o porcentual diferido incorporado como um passivo a ser compensado na próxima revisão tarifária, de modo que tal receita nunca poderia ser renunciada. Optou-se por não regular definitivamente a matéria neste momento, pois não teremos, por enquanto, a previsão de um calendário fixo para revisões ordinárias. Positivamos a previsão genérica de tal instituto, sujeito sempre ao controle da ANTAQ;
- c) A aplicação dos recursos fora do porto organizado: o paradigma setorial é os recursos originados das tarifas serem aplicados dentro da finalidade setorial da autoridade portuária, isto é, dentro da área do porto organizado. Logo, tem sido uma política bastante clara, porém não positivada em decretos e nas leis federais, permitir que os excedentes econômicos obtidos pelas receitas operacionais sejam somente reinvestidos, de modo que o ativo contábil formado a partir dessas receitas estariam sujeitos também a mesma restrição. A alternativa avaliada era de desregular tal restrição, provendo mais liberdade ao gestor, desde que a retirada dessas receitas fosse na forma de Lucro contábil, não diretamente do Ativo. A nova visão foi derrotada, dado o modelo *Land Lord Port*, e a indesejada possibilidade dos recursos tarifários serem utilizados primeiramente para vencer outros compromissos externos, e não as obrigações setoriais primárias. Logo, consagramos a Resolução ANTAQ nº 2904/2013, editada à luz de um caso específico, ora ajustada ao caso geral e à novíssima Lei dos Portos. Os recursos do porto organizado poderão ser utilizados fora dos limites da área do porto organizado, previamente autorizados pela ANTAQ, desde que tal aplicação esteja alinhada ao planejamento setorial de médio prazo, como, por exemplo, na construção de obras viárias facilitadoras da entrada ou da saída de carga do porto. Visivelmente, o porto é um lugar de troca de modais. Logo, facilitar o cumprimento de tal função intermodal colabora com o serviço público; é óbvio o interesse público nesse tipo de gasto externo, pois ele aumenta a competitividade e a produtividade do porto público. Todavia, fica consagrado o controle prévio da Agência, dados os riscos de uma vez utilizados os recursos, não seja possível a reversão de uma ação incoerente;
- d) A correção monetária pelo IGP-M, da Fundação Getúlio Vargas: da minuta de Norma, vemos o reajuste tarifário como algo relativamente simples de calcular e propor. Bastará aplicar um índice de preços para atualizar monetariamente a modalidade tarifária almejada, de modo que ela esteja em dia com o nível geral de preços da econômica, sem defasagem (qualquer outro procedimento será caracterizado como revisão tarifária, onde os custos formadores do preço-público serão avaliados). As alternativas ficaram por conta de saber qual índice de preços seria o mais adequado. A doutrina descarta o uso de índices intra-setoriais, pela evidente retroalimentação das ineficiências. Por sua vez, o IGP-M, da FGV, reflete o Índice Geral de Preços do Mercado. O IGP-M tem metodologia igual à do IGP-DI, porém pesquisado entre os dias 21 de um mês e 20 do seguinte. O IGP-M é muito usado em contratos do mercado financeiro e de aluguel de imóveis, e reflete melhor os custos de capital e o atacado, tais como as matérias-primas e os bens de produção. Porém, a União convencionou usar o IPCA, do IBGE, nos novos contratos de arrendamento; então, venceu na minuta de Norma esse índice já usual, o IPCA, por ser também o IBGE uma entidade pública e por ser o IPCA a referência da meta inflacionária do Banco Central. Alinha-se, assim, a nossa política setorial com a política macroeconômica de combate à inflação.

3.8. OUTRAS PREMISSAS À SOLUÇÃO

59. Elaborar uma Norma Tarifária de um setor já existente, consolidado, é um projeto de grande complexidade, e demandou planejamento e coordenação intensa. Assim, é justo que se fossem mantidas algumas diretrizes, ou fundamentos, norteadores dos rumos do projeto.

60. O respeito ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade no exercício do poder normativo da Agência certamente foi uma grande meta, sempre. A razoabilidade, agindo como um limite à discreção dos atos administrativos, exigindo serem adequáveis, compatíveis e proporcionais, de modo que o ato atenda à finalidade pública específica. A razoabilidade exige do ato produzido uma contribuição eficaz para o que se quer atingido.

61. Sobre a razoabilidade e a proporcionalidade, leciona Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (*Direito Administrativo*, Editora Atlas, 2011, pg. 81):

“..discretionalidade é a competência-dever do administrador, no caso concreto, após a interpretação, valorar, dentro de um critério de razoabilidade, e afastado os seus próprios “standards” ou ideologias, portanto, dentro do critério da razoabilidade geral, qual a melhor maneira de concretizar a utilidade pública postulada”.

62. Continua DI PIETRO, narrando o Art. 2º da Lei 9.784/1999:

“... adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições ou sanções em medida superior àqueles estritamente necessárias ao atendimento do interesse público ... adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito ao direito dos administrados ... atos de instrução que exijam a atuação dos interessados devem realizar-se do modo menos oneroso para estes”.

63. Do mesmo modo, buscou-se sempre uma elevada padronização visando o aumento de velocidade das decisões (objetivismo), da previsibilidade e a da comparabilidade das ações da Agência e dos regulados. A ANTAQ dispõe de amplo traquejo na matéria - condição inicial claramente colaborativa com a fixação, já de pronto, de todos os modelos e padrões demandados. Caberá ao agente regulado, ao longo do tempo, incorporar maturidade e bagagem profissional no trato do tema.

64. A simplificação de procedimentos (a chamada desburocratização, aliada da desregulação) seguramente foi preocupação constante do GT-057, assim como uma menor invasão na atividade empresarial, procurando o regulador observar mais os resultados da gestão, e menos interferir nos esforços e nos processos do agente. Portanto, foi necessário pensar a Norma Tarifária, acima de tudo, como subsídio para robustos instrumentos perenes voltados para a regulação por incentivos (tão almejada e trabalhosa de alcançar), e não como algo disciplinador ao extremo.

65. Certamente uma diretriz norteadora foi a contínua busca de harmonização com as práticas já adotadas, as institucionalizando e uniformizando, quando conveniente.

66. Por fim, a solução procurada foi no sentido de fortalecer, cada vez mais, a função consultiva desta entidade reguladora, almejando estar a ANTAQ não em contraponto com os agentes regulados, mas sim se portando como elemento sólido de coesão do setor.

4. DA SOLUÇÃO REGULATÓRIA DE MENOR IMPACTO

67. A Norma dispondo sobre a Estrutura Tarifária das Administrações Portuárias deve ser instituída por meio de Resolução Normativa específica, e essa foi a parte inicial da minuta.

68. Em seguida, o corpo da minuta da Norma traz o caráter compulsório das diretrizes normatizadas e a repartição de atribuições a respeito das novas práticas. Esse corpo foi dividido em seis partes, apresentando progressivamente o assunto, assim:

1. ORDEM TARIFÁRIA

1. Disposições Gerais

- 1. Abrangência
- 2. Competências

1. Definições

2. ESTRUTURA TARIFÁRIA

2. Processo Decisório

- 1. Tipologia Processual
- 2. Do pleito por Revisão Tarifária
- 3. Da comunicação prévia ao Poder Concedente

2. Grupos Tarifários

- 1. Modalidades Tarifárias
- 2. Normas de Aplicação
 - 1. Isenções
 - 2. Franquias

3. Publicidade e Vigência

3. DOS DEMAIS PROCEDIMENTOS REGULADOS

3. Segmentação de Mercado

3. Receita Tarifária

- 1. Descontos
- 2. Antecipação de Receitas Tarifárias
- 3. Da Aplicação de Recursos fora do Porto Organizado

3. Das Condições de Cobrança

- 1. Dos impostos e do faturamento
- 2. Do pagamento pelas tarifas
- 3. Da continuidade do fornecimento

4. Da cobrança por usuários que não atracam no porto público

4. DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

5. DISPOSIÇÕES FINAIS

6. ANEXOS

- 1. Anexo I: Nomes Padronizados dos Grupos Tarifários
- 2. Anexo II: Grupos Tarifários e suas Modalidades Tarifárias

3. Anexo III: Normas Gerais de Aplicação

4. Anexo IV: Modelo de apresentação da apropriação dos custos diretos, indiretos e despesas, por grupo tarifário

5. Anexo V: Modelo e exemplo de indicação dos pesos internos dos componentes de custos em cada grupo tarifário, para o carregamento e a distribuição pelas diferentes modalidades tarifárias no respectivo grupo

69. Essa divisão foi inspirada na Resolução ANEEL nº 435/2011, cujo conteúdo trata dos Procedimentos de Regulação Tarifária do Setor Elétrico - PRORET.

4.9. Da Tipologia Processual

70. A tipologia processual adotada foi aquela prevista na Portaria nº 118/2002 do Ministério da Fazenda, ou seja, revisão ou reajuste, podendo a revisão ser extraordinária. O reajuste executado pelos índices de preços, como permite a Portaria, e a revisão executada por meio do equilíbrio entre os gastos operacionais eficientemente apropriados e as receitas operacionais e não operacionais.

71. Tomando o cuidado de excluir: custo eficiente não significa, necessariamente, custo reduzido. Eficiência não é sinônimo de Economicidade. Essa seria a visão leiga dos termos.

72. Eficiência, na política pública, é uma relação. Será cada vez mais eficiente uma ação pública quanto mais produtos forem entregues com o uso de menos insumos ou com o uso dos mesmos insumos anteriormente empregados. Assemelha-se à produtividade. Um ganho de produtividade pode ser obtido simplesmente produzindo mais, mantendo os custos médios inalterados.

73. Por outro lado, na microeconomia, da Teoria do Bem-Estar, Eficiência é a condição de máxima utilidade dos recursos produtivos, não podendo ser melhorada, onde todos estão plenamente satisfeitos, produtores e vendedores. Poderá ser:

- a) Eficiência Alocativa: maior volume de transações econômicas, com a maior geração de renda agregada possível;
- b) Eficiência Distributiva: adequada, justa e razoável apropriação dos excedentes econômicos por parte do produtor;
- c) Eficiência Produtiva: utilização da planta instalada com o máximo rendimento, dada a estrutura de mercado de atuação do produtor.

74. É essa a ótica a ser adotada pela ANTAQ, quando tratamos do emprego eficiente dos recursos dentro do porto organizado.

75. Adotando a doutrina jurídica [10], o requerimento de revisão tarifária extraordinária deverá identificar, de pronto, o nexo causal responsável pelo desequilíbrio econômico e financeiro da estrutura tarifa vigente. Mas, o que realmente significa isso? É uma dupla condição: não basta a causa, deve haver o efeito. Não basta o efeito, deve haver a causa. Causa e efeito devem estar intimamente relacionados entre si. Poderá até existir a causa, porém, só existirá o direito ao pleito se e somente quando o efeito estiver manifestado. Logo, não existe revisão extraordinária preventiva. Deve provar-se o desequilíbrio corrente, não um futuro, a despontar.

4.10. Do Mercado de Referência

76. Uma das soluções encontradas, inovadora, descomplicada, foi o convencionado como Mercado de Referência. No setor elétrico, o mercado de referência é a quantia de energia faturada pela concessionária e entregue no período de doze meses anteriores ao pleito tarifário, de maneira a facilitar a projeção de suas receitas para os doze meses seguintes.

77. De forma análoga, considerando que os pleitos tarifários não serão obrigatoriamente anuais, e sim por decisão da própria administração portuária, o mercado de referência da administração portuária é aquele ocorrido nos últimos 36 meses em sua área de jurisdição, somado à projeção de variação para os 36 meses seguintes. Assim, a solução de menor impacto fica patente: como a tarifa portuária, quando aprovada, reflete uma definição *ex-ante* de algo projetado, os valores estariam equilibrados pelo menos por um prazo de três anos, bastando que, anualmente, o gestor do porto solicite o reajuste anual para mantê-la atualizada monetariamente.

78. Essa sintonia de médio prazo estará mais ajustada quanto melhor a assertividade do gestor portuário em relação à demanda futura informada à ANTAQ, e quanto mais controles ele apresentar sobre a curva de custo médio de seus produtos. Daí a importância de a previsão da demanda estar baseada em estudos especializados e, na sua falta, consideremos a média ajustada daquilo faturado nos 36 meses anteriores.

79. Se a curva de custo médio mostrar tendência de alta durante esse período de referência, uma alta em ritmo maior que a taxa de índices de preços do IPCA, teremos uma clara indicação da ineficiência e do desequilíbrio. Ademais, um período de 36 meses é um tempo razoável para amortecer a sazonalidade, aceitável também para controle gerencial da eficiência.

80. Portanto, não é imprescindível a ANTAQ criar empresas espelho (como *benchmarking*) ou índices de produtividade setorial, bastaria, neste primeiro momento, monitorar eficazmente a curva de custo médio de cada administração portuária.

4.11. Dos Grupos Tarifários, Segmentação de Mercado e Descontos

81. A estrutura tarifária padronizada foi montada desta forma (Figura 1):

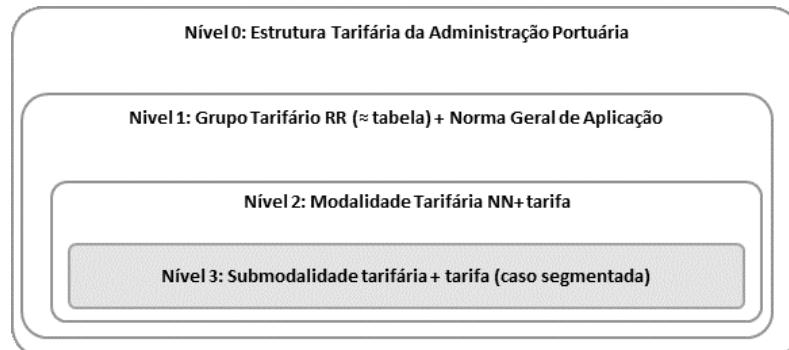


Figura 1: Níveis da estrutura tarifária padronizada

82. A opção de menor ônus regulatório foi a seguinte: as cobranças tarifadas serão padronizadas e unificadas até o penúltimo nível (Nível 2), ficando livre o último nível (Nível 3), desde que o último nível seja apenas uma segmentação do nível anterior.

83. Nos primeiros doze meses após a edição da Norma, a administração portuária deverá propor a migração para a estrutura tarifária padronizada, indicando também o esmiuçamento do último nível, caso decida por esse detalhamento. Esse esmiuçar de uma modalidade tarifária, detalhando a submodalidade, por exemplo, em uma tarifa diferenciada para determinado tipo de carga ou embarcação, chamamos de segmentação de mercado.

84. A segmentação de mercado implica tarifas diferenciadas para o mesmo serviço, de acordo com a descriminação do usuário previamente identificada e caracterizada. A administração portuária, como atua em ambiente oligopolizado, porém competitivo, a partir de recursos limitados e escassos, estará autorizada a segmentar seu mercado, desde que o faça respeitando os princípios postos na minuta de Norma, sem prejuízos à competitividade e à isonomia. Certamente, essa medida reduz o ônus regulatório, possibilitando estímulos à eficiência operacional, principalmente ao praticar tarifas reduzidas para aquelas embarcações de maior interesse comercial, ou majoradas quando a ocupação da infraestrutura por determinada carga atípica ou fora de temporada significa uma potencial perda ao coletivo ou à receita total do porto organizado. É introduzir os elementos de custo de oportunidade ou de custo de transação.

85. Nesse aspecto, a segmentação de mercado assemelha-se a desconto tarifário. Pode a autoridade portuária segmentar pela técnica do desconto, dada a consagração do modelo preço-teto da tarifa, ou pela criação de uma nova tarifa, por meio da descriminação do último nível da estrutura padronizada.

86. Porém, são evidentes as vantagens pela segmentação pela outra via afora descontos: o desconto é de caráter geral, quase sempre uma perda de receita, uma reação ao passado negativo, uma decisão extrema do gestor quando há pouco além disso a fazer, ou quando não pode conhecer a fundo a demanda do seu mercado, agindo, portanto, na base da tentativa. A renda total da sociedade diminui com o desconto: a amplitude desse feito alcança até quem não se almeja; o número de transações permanece o mesmo, porém transacionado com um preço menor.

87. A descriminação de terceiro grau, por outro lado, é o inverso: quanto mais o gestor conhece seu mercado, mais será segmentada a sua estrutura tarifária, produzindo efeito contrário - onde o porto público for mais competitivo, onde ele agregar mais valor ao negócio do armador, estará manifestada as condições de diferenciar a sua tarifa. É proativa. O Peso Morto, termo da microeconomia, é reduzido ao máximo quando da descriminação nesse grau. É a oportunidade para a administração portuária encontrar a tarifa voltada mais à utilidade marginal de cada usuário, e menos pela utilidade total do conjunto de seus usuários.

88. Aquilo não enquadrável dentro das modalidades tarifária padronizadas deverá constar em grupo tarifário próprio, denominado Complementares. Seriam essas as antigas cobranças acessórias, previstas no Decreto de 1934. O Grupo Tarifário denominado Complementares, ou seja, a Tabela 9, é a alternativa de menos ônus regulatório, oferecendo uma adequada flexibilização da estrutura tarifária às peculiaridades locais, sem, no entanto, perder de vista a padronização geral.

89. Quando não for viável a simples conversão das tabelas tarifárias existentes para o novo padrão, teremos caracterizada a revisão tarifária extraordinária, de ofício. A simples tradução, isto é, um encaixe das cobranças atuais nas novas redações padronizadas, não necessita de um exame aprofundado de custos e de receitas. Os valores, nessa situação mais simples, permanecerão, ou serão convertidos nas métricas novas, cujo efeito financeiro ao usuário será idêntico ao inicial. Desse modo, torna-se o processo de migração bem mais ágil, reduzindo o impacto regulatório, e reduzindo o esforço do nosso pessoal.

90. As Normas de Aplicação também foram generalizadas, permitindo, entretanto, haver documentos específicos de cada administração portuária para complemento ou detalhamento ainda maior de tais normas, desde que não se contrarie a regra geral.

91. As isenções tarifárias foram padronizadas, e além dessas necessitam autorização prévia. As isenções legais não existem, porquanto foram perdidas em leis e decretos já revogados. Existe sim uma prática comum dos portos organizados, cuja origem é justamente esse histórico longínquo. Optamos por mantê-las, atendendo o curso em marcha, pois sua eventual cobrança representaria ganho irrisório à administração portuária. Ademais, algumas isenções em voga são extremamente indispensáveis, pois tratam das embarcações de apoio portuário e das embarcações auxiliares, justamente essas os instrumentos viabilizadores da atividade portuária dentro do canal de acesso aquaviário.

92. As franquias podem ser livremente adotadas pela Autoridade Portuária, dada a imperativa flexibilidade para definir a sua política comercial. De fato, o custo marginal do porto é reduzido, e o impacto das franquias é igualmente reduzido, um benefício aumentativo da competitividade da infraestrutura. Bastará as franquias, uma vez estabelecidas, serem aplicadas a todos os usuários, indiscriminadamente.

93. Os sete primeiros Grupos Tarifários foram propostos no estudo da ANTAQ-USP e do Ministério-Deloitte. Já estão materializados no Manual de Contas das Autoridades Portuárias, versão 2016, a primeira versão. O Grupo nº 8, dos Contratos Temporários, foi por sugestão da Superintendência de Regulação, assim como o Grupo nº 9. Os nomes padronizados vieram também do estudo da ANTAQ-USP, com ligeiras mudanças, pontuais, propostas por este GT-57. Em seguida, foi necessário o GT-57 determinar quais seriam os produtos relacionados a cada Grupo, para enfim delimitar e caracterizar o fornecimento.

Tabela 3: Grupos Tarifários previstos da minuta de Norma

Grupo	Nome Padronizado	Tabela	Produtos relacionados
1	Infraestrutura de Acesso Aquaviário	1	Aquavias, abrigos, áreas de fundeio, canais e bacias de evolução, balizamento, sinalização e gerenciamento do acesso
2	Instalações de Acostagem	2	Terminais, cais e píeres, pontes de atracação e a infraestrutura acessória ou contígua

Grupo	Nome Padronizado	Tabela	Produtos relacionados
3	Infraestrutura Operacional ou Terrestre	3	Estradas, rodovias e ferrovias, incluindo o arruamento, pavimentação, sinalização e iluminação, acessos e áreas de estacionamento.
4	Movimentação de Cargas	4	Transporte vertical ou horizontal de carga dentro da área do porto organizado, incluindo recebimento, conferência, condução interna, abertura de volumes para conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento ou descarga de embarcações
5	Utilização de Armazéns	5	Uso de áreas livres ou construídas para armazenagem, além dos serviços de guarda e conservação de mercadorias importadas, a exportar ou em trânsito, depositadas sob sua responsabilidade, incluindo o recebimento, abertura para conferência aduaneira, pesagem das mercadorias avariadas
6	Utilização de Equipamentos	6	Aluguel ou requisição de uso de aparelhos ou dispositivos operacionais
7	Diversos Padronizados	7	Transações de natureza diversa não enquadráveis nas tabelas anteriores, padronizadas, ligadas à atividade portuária
8	Uso Temporário	8	Tarifa devida pelos Contratos de Uso Temporário
9	Complementares	9	Transações de natureza diversa não enquadráveis nas tabelas anteriores, não padronizadas pela ANTAQ, porém ligadas à atividade portuária

94. As modalidades tarifárias propostas têm origem em ampla pesquisa realizada nas tabelas tarifárias de todos os portos. A USP fez uma proposta inicial, depois a Deloitte complementou, em seguida a Gerência de Regulação Portuária (GRP) fez novas adições, e por fim este GT-57 fechou, envolvendo o melhor de cada proposta antecedente.

95. Procurou-se a maior generalidade possível nos Grupos 3 a 7, de forma que qualquer porto organizado poderá enquadrar facilmente suas cobranças atuais. As métricas serão essencialmente as mesmas, restando muito pouco para o Grupo 9. Importante escrever: a administração portuária não precisará adotar todas as modalidades previstas, somente aquelas pertinentes ao negócio local.

96. No tocante ao Grupo 1, do Acesso Aquaviário, a métrica de cobrança será pelo porte bruto das embarcações, e no Grupo 2, da Acostagem, será pelo metro linear do cais ocupado a cada hora. Por outro lado, justamente nos Grupos 1 e 2 foi onde encontramos a maior diversidade de cobrança entre as administrações portuárias. Acatamos a proposta original da USP nesses dois primeiros grupos tarifários, e nos demais grupos prevaleceu a proposta da Deloitte.

97. A proposta para o Grupo 2, por sua vez, reflete o método de cobrança do Porto de Santos, de fato, aquele, na nossa percepção, mais eficaz e estimulador da produtividade, em termos de prancha média.

98. A proposta para o Grupo 1, do Acesso Aquaviário, retrata o seguinte pensamento regulatório: o canal de acesso existe para atender a embarcação, não a carga. As dimensões do canal devem ser continuamente ajustadas às dimensões e às necessidades das embarcações, não da carga. Evidentemente existe uma relação entre a quantidade de carga e o porte do navio, porém, o método de cobrança do acesso aquaviário de acordo com a quantidade de carga embarcada ou desembarcada, ou seja, o modelo tradicional, desconsidera a consignação média geralmente baixa, embora o navio opere próximo de sua capacidade nominal.

99. Consignação média baixa ou não, o porte bruto da embarcação é o provocador da maior ou da menor ocupação da infraestrutura de acesso aquaviário. Quanto maior o porte da embarcação, mais ela inibe a ocupação por outras embarcações, dada a rivalidade no consumo do bem público. Além disso, as embarcações de maior porte exigem qualidade distinta da infraestrutura, não só em termos de profundidade. Navios maiores, carregados ou não, necessitam áreas maiores para a manobrabilidade e um tempo médio de operação maior dentro do canal; preocupações ainda maiores com riscos, dispositivos de segurança, abrigos e velocidades dentro canal e na bacia de evolução.

4.12. Uma tarifação baseada em custos

100. Um dos cuidados deste GT-57 foi estabelecer bases para uma tarifação minimamente reflexo dos custos operacionais, sem, porém, determinar compulsoriamente uma tarifa igual ao custo médio. De acordo com a minuta de Norma, a tarifa portuária poderá ser igual, menor ou maior ao custo médio, desde que o custo médio seja a referência, isto é, de fato conhecido, calculado com certa precisão a partir de apropriação dos custos diretos, indiretos e das despesas administrativas.

101. Para tanto, a administração portuária irá propor o nível da Receita Tarifária Requerida, anual, suficiente para equilibrar suas contas no período de referência subsequente (próximos 36 meses), tendo a liberdade de compor os níveis de preços dentro de cada modalidade tarifária, podendo adotar margens (*mark-ups*) distintas para cada uma delas.

102. No uso dessa liberdade alocativa e distributiva, poderá manter os preços individuais iguais ao custo médio de cada modalidade tarifária, ou superiores, até mesmo inferiores à média, conservando então os preços históricos, aqueles acordados em contratos, ou mesmo adotando uma política comercial mais agressiva em determinado fornecimento.

103. A condição suprema para tal liberdade de atuar no mercado é a seguinte: o custo médio de cada modalidade deve ser conhecido fidedignamente e tempestivamente apresentado à ANTAQ, para que fique transparente a política de alocação utilizada.

104. Visando o custo médio ser plenamente conhecido durante o processo tarifário, a minuta de Norma previu importantes instrumentos, alguns igualmente previstos no Manual de Contas das Autoridades Portuárias. Estão eles indicados no Art. 7º da minuta, e no Anexo VII e no Anexo VII.

4.13. Outras soluções

105. Por fim, mais dois tópicos: a Antecipação de Receitas Tarifárias e a Cobrança para Usuários que Não Atracam no Porto Público.

106. O primeiro decorre da nova redação do Decreto nº 8.033, de 37 de junho de 2003. O Decreto nº 9048/2017 criou o Art. 42-B e Art. 42-C. A minuta de Norma vem regulamentar tais artigos do Decreto, informando os requisitos processuais mínimos para a petição relacionada à antecipação de receitas. Atenção especial para a redação do próprio Decreto, de modo que somente as estatais caracterizadas como não dependentes poderão fazer uso desse meio. A caracterização de dependência é controversa^[11], se observada uma leitura mais rígida da Lei de Responsabilidade Fiscal. Daí a solução encontrada foi a própria empresa provar a sua independência, pois é ela quem melhor conhece a relação financeira mantida com a Administração Direta. Recomenda-se elas obterem certidões da Administração Direta nesse sentido, fortalecendo a caracterização.

107. O segundo tópico trata do item 3.7 da Agenda Regulatória da ANTAQ – Biênio 2016-2017. Conforme estudo de caso prático no âmbito da Gerência de Regulação Portuária (GRP), as tarifas portuárias, quando caracterizado o previsto no Art. 35 da minuta da Norma, devem ser idênticas àquela comumente aplicada aos demais usuários. Porém, fica aberta a possibilidade de um pacto diferenciado, ouvida sempre a respectiva Administração Portuária, para que conste claramente, objetivamente, uma tarifa diferenciada nos contratos de adesão. Assim, se por um lado veda-se a diferenciação de tarifas (para cessar, caso exista atualmente), abre-se a oportunidade de um prazo para readequação desses acordos contratuais, um ajuste negociado desses parâmetros, devidamente fundamentado e comprovado pela parte requerente, ainda que esteja prevista uma decadência desse novo direito de peticionar a ANTAQ (doze meses da aprovação da Norma, no sentido de prover segurança jurídica).

5. CONCLUSÕES

108. Concluída a análise pelo GT-057, foi proposta a presente versão da Norma disposta sobre a Estrutura Tarifária Padronizada das Administrações Portuárias, na forma do documento SEI 0289682. Optou-se pela sua regulação conforme aqui justificado.

109. Em termos do mérito, ou seja, o seu valor intrínseco, traz condição melhor que a atual, apresentando, neste momento oportuno e conveniente, espécie de regulação âmago da regulação econômica, de grande utilidade, justa, razoável, aliada à boa gestão e inspiradora da eficiência estatal.

110. Os critérios embasadores de tais análises são premissas já estabelecidas em lei ou na doutrina regulatória. A escolha desta melhor opção regulatória está sobejamente arrimada na análise de expertise dos membros deste GT-057, porquanto foram considerados tanto elementos retrospectivos quanto prospectivos que demonstram a solução adotada como fruto de exaustiva motivação, cuja fundamentação clara e objetiva comprova a legalidade e a legitimidade do ato.

111. Conclui-se que a presente proposta de inovação normativa é tecnicamente viável e justifica satisfatoriamente a mudança à luz dos parâmetros legais em vigor, encontrando-se, portanto, em plenas condições de ser submetida e apreciada em Audiência Pública, para, em seguida, ser aprovada pela Diretoria Colegiada.

112. É o entendimento.

[1] É viável supor que o interesse desse colegiado interno, criado pela Lei nº 8.630/1993, em certas ocasiões, era subavaliar as tarifas. Esse papel, de homologar as tarifas portuárias, foi eliminado na novíssima Lei dos Portos, a Lei 12.815/2013.

[2] Vide: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=20757>

[3] Mesmo que os reguladores desta Agência discordem das soluções propostas pela Corte de Contas, o diagnóstico lá transscrito contribui para a elucidação do problema.

[4] <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/agenda-regulat%C3%B3ria-da-ANTAQ-proposta-bi%C3%A3o-2016-2017.pdf> + <http://portal.antaq.gov.br/index.php/agenda-regulatoria/>

[5] http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=24508&tipo_norma=DEC&data=19340629&link=s

[6] Rotterdam e Shangai seguem o modelo.

[7] Hoje, em geral, complementados com recursos orçamentários da administração direta.

[8] O conceito de serviço público não é totalmente pacificado na doutrina. Permite-se diversas abordagens.

[9] Malheiros Editores, edição de 2005, páginas 105 a 109.

[10] PARECER No. AGU/RB-07/95 (Anexo ao Parecer GQ-/95). Veja em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8269>

[11] <http://www.tdbvia.com.br/arquivos/web/LRF%20conceito%20de%20empresa%20estatal%20dependente.pdf>

SANDRO JOSÉ MONTEIRO

Coordenador do GT-57



Documento assinado eletronicamente por **Sandro Jose Monteiro, Coordenador de Grupo de Trabalho**, em 16/06/2017, às 13:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 1º da Portaria nº 210/2015-DG da ANTAQ.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://www.antaq.gov.br/>, informando o código verificador **0293306** e o código CRC **35B11BA9**.