

Agência Nacional de Transportes  
Aquaviários

Experiência Internacional  
na Regulação das Taxas e  
Sobretaxas do Transporte  
Marítimo de Contêineres



**República Federativa do Brasil**

**Jair Bolsonaro**  
**Presidente da República**

**Tarcísio Gomes de Freitas**  
**Ministro da Infraestrutura**

**Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ**

**Eduardo Nery**  
**Diretor-Geral**

**Adalberto Tokarski**  
**Diretor**

**Gabriela Coelho da Costa**  
**Diretora Interina**



©2021 – ANTAQ

SEPN Quadra 514, Conjunto "E", Edifício ANTAQ, SDS, 3º andar, 55 61 20296764

CEP: 70760-545, Brasília - DF

sds@antaq.gov.br

gde@antaq.gov.br

Permitida a reprodução parcial sem fins lucrativos, por qualquer meio, se citada a fonte.

### **Equipe técnica:**

#### **Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS)**

José Renato Ribas Fialho – Superintendente

#### **Gerência de Desenvolvimento e Estudos (GDE)**

José Gonçalves Moreira Neto – Gerente

Especialistas em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários:

Ana Paula Harumi Higa

Herbert Koehne

Rodrigo Guimarães Trajano

Diagramação: José Antonio Machado do Nascimento

---

A265e

Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Brasil).

Experiência internacional na regulação das taxas e sobretaxas do transporte marítimo de contêineres . / Agência Nacional de Transportes Aquaviários. --Brasília: ANTAQ, 2021.

76p.:il.

1. Regulação. 2. Taxas e Sobretaxas. 3. Transportadores marítimos. 4. Assimetria de informação. I. Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Brasil). II. Superintendência de Desempenho, Desenvolvimento e Sustentabilidade (SDS). III. Gerência de Desenvolvimento e Estudos (GDE).

CDD: 387.5

---

# Agência Nacional de Transportes Aquaviários

## Experiência Internacional na Regulação das Taxas e Sobretaxas do Transporte Marítimo de Contêineres

Brasília  
Junho  
2021

## Lista de figuras, gráficos, quadros e tabelas

Figura 1 – Tabela de dados no sistema MERCANTE. Fonte: <https://www.mercante.transportes.gov.br/>. (53).

Gráfico 1 – Proporção das sobretaxas em relação ao frete total na Rota do Norte Europeu (2009). Fonte: B. Slack, E. Gouvenal / *Journal of Transport Geography* 19 (2011) p.1483. (12).

Gráfico 2 – Crescimento da importância das receitas auxiliares no transporte aéreo de passageiros. Fonte: IATA Economics using data from ICAO, IATA Statistics, IdeaWorks and our own forecasts. (13).

Gráfico 3 – Categorias de sobretaxas que os transitários consideram injustas ou sem transparência (Most unfair/lacking transparency surcharges). Fonte: *Container Surcharge Analysis* - FIATA, 2020. (24).

Gráfico 4 – Sentimento geral dos transitários sobre as práticas de sobretaxas (General feeling on container surcharge practices). Fonte: *Container Surcharge Analysis* - FIATA, 2020. (24).

Gráfico 5 – Valores das taxas locais divulgadas por empresas, agrupadas por finalidade, exportação e importação, Maio de 2021 (em R\$). Fonte: *Websites* das empresas, conforme a Tabela 2. Acesso em maio de 2021. Cotação de referência 1,00 U\$ = R\$5,28; e 1,00 € = R\$ 6,38. Cotação do dia 14/05/2021. (48).

Gráfico 6 – Valores das taxas locais divulgadas por empresa, exportação e importação, maio de 2021 (em R\$). Fonte: *Websites* das empresas, conforme a Tabela 2. Acesso em maio de 2021. Cotação de referência 1,00 U\$ = R\$5,28; e 1,00 € = R\$ 6,38. Cotação PTAX do dia 14/05/2021. (48).

Gráfico 7 – Comparação dos valores médios de algumas taxas locais, por porto - Maio de 2021 (em R\$). Fonte: *Websites* de escritórios locais das empresas. Acesso em maio de 2021. Cotação de referência: 1,00 U\$ = R\$5,28; 1,00 CNY = R\$0,79; 1,00 HKD = R\$0,65; e 1,00 € = R\$ 6,38. Cotação do dia 14/05/2021. (50).

Gráfico 8 - Porto de Santos - Sobretaxas na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (59).

Gráfico 9 - Porto de Santos - Sobretaxas - Exportação para Antuérpia por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (59).

Gráfico 10 - Porto de Santos - Sobretaxas - Exportação para Buenos Aires por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (60).

Gráfico 11 - Porto de Santos - Sobretaxas - Exportação para Buenos Aires por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (60).

Gráfico 12 - Porto de Santos - Sobretaxas na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (61).

Gráfico 13 - Porto de Santos - Sobretaxas na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (61).

Gráfico 14 - Porto de Santos - Sobretaxas - Importação de Buenos Aires por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (62).

Gráfico 15 - Porto de Santos - Sobretaxas - Importação de Xangai por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (62).

Gráfico 16 - Porto de Santos - Relação Sobretaxas / Fretes na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (63).

Gráfico 17 - Porto de Santos - Relação Sobretaxas / Fretes na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (64).

Gráfico 18 - Porto de Salvador - Sobretaxas na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (64).

Gráfico 19 - Porto de Salvador - Sobretaxas na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (65).

Gráfico 20 - Porto de Salvador - Relação Sobretaxas / Fretes na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (65).

Gráfico 21 - Porto de Salvador - Relação Sobretaxas / Fretes na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (66).

Gráfico 22 - Porto de Itapoá - Sobretaxas na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (66).

Gráfico 23 - Porto de Itapoá - Sobretaxas na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.(67).

Gráfico 24 - Porto de Itapoá - Relação Sobretaxas / Fretes na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (67).

Gráfico 25 - Porto de Itapoá - Relação Sobretaxas / Fretes na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (68).

Tabela 1 - Capacidade de transporte da frota em operação, em TEU, e participação no mercado mundial (2021)  
Fonte: <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/> Acesso em: 05/05/21. (38).

Tabela 2 - Indicação da fonte dos dados coletados, por empresa (maio de 2021) Fonte> sites das empresas (2021). (47).

Tabela 3 - Amostra na Exportação por Porto e Sobretaxa. Fonte: sistema Mercante. (57).

Tabela 4 - Amostra na Importação por Porto e Sobretaxa (57).

Tabela 5 - Valor Médio das Sobretaxas (R\$). Fonte: GDE/SDS/Antaq.Tabela 6 - Média das Sobretaxas/Frete Total. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (68).

Tabela 6 - Média das Sobretaxas/Frete Total. Fonte: GDE/SDS/Antaq. (68).

Quadro 1 - Instrução de Inclusão de dados no Mercante. Fonte:  
<https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais/mercante/topicos/conhecimento-1/inclusao-do-ce>.(54).

Quadro 2 - Portos e rotas selecionadas a partir de critérios definidos e dados do sistema Fonte: sistema Mercante. (57).

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6	4.1.6 ONE	46
2. AS TAXAS E SOBRETAXAS NA CONTRATAÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CONTÊINERES	8	4.2 Valores Divulgados	47
2.1 Definição de Taxas e Sobretaxas	8	4.2.1 Comparação de Valores Divulgados em Portos de Referência	49
2.2 Contrato de Compra e Venda e o Contrato de Transporte Marítimo	14	4.3 Considerações Sobre a Disponibilidade de Informações no Brasil	51
2.3 Poder de Barganha dos Usuários	17	5. ANÁLISE DOS COMPONENTES DE FRETE NO SISTEMA MERCANTE	52
2.4 A Importância da Transparência	20	5.1 O Sistema Mercante	52
3. O BENCHMARKING INTERNACIONAL DA REGULAÇÃO DE TAXAS E SOBRETAXAS	21	5.1.1 Consulta dos Componentes de Frete	53
3.1 Pesquisa da FIATA	23	5.1.2 Descrição dos componentes de frete	53
3.2 Regulação nos EUA	25	5.2 Amostragem	54
3.3 Regulação na União Europeia	31	5.2.1 Critérios para Extração da Amostra	55
3.4 Regulação na China	35	5.2.2 Considerações Sobre a Amostra	57
3.5 Análise Comparativa da Experiência Internacional	36	5.3 Análise dos Valores Extraídos do Mercante	58
4. AS INFORMAÇÕES DAS TAXAS E SOBRETAXAS NO BRASIL	37	5.3.1 Porto de Santos	58
4.1 Disponibilidade das Informações	38	5.3.1.1 Sobretaxas em Relação ao Frete	63
4.1.1 Maersk	38	5.3.2 Porto de Salvador	64
4.1.2 MSC	40	5.3.3 Porto (TUP) de Itapoá	66
4.1.3 CMA-CMG	42	5.4 Considerações Sobre os Dados Obtidos no Mercante	69
4.1.4 Hapag-Lloyd	44	6. CONCLUSÕES	70
4.1.5 COSCO	45	7. REFERÊNCIAS	73

## 1. INTRODUÇÃO

Os contratantes de serviços de frete marítimo internacional de contêineres recebem, das companhias de navegação ou dos agentes intermediários, o orçamento de um pacote de serviços logísticos, que viabilizam o transporte pretendido. Nessa oferta de serviços está embutida uma grande variedade de regras e de encargos específicos, que são cobrados dos usuários para além do frete marítimo negociado, parcela mais visível do custo de transporte. Verifica-se, em alguns casos, que tais despesas acessórias são até maiores do que a taxas básicas de frete. Portanto, a compreensão das taxas e sobretaxas envolvidas no transporte marítimo de cargas é relevante a todos os interessados na prestação e na contratação de serviços de transporte em bases justas e transparentes.

Entretanto, a estruturação e a complexidade na composição dos fretes marítimos internacionais dificultam a comparação de valores e a mensuração do desembolso total do transporte contratado. Cada empresa possui suas próprias tabelas, com regras de cobrança específicas, que podem ainda variar conforme a rota ou o país, época do ano e contratante. Nesse contexto, a assimetria informacional pode influenciar na escolha do prestador do serviço, prejudicando o ambiente de livre e aberta competição.

Considerando essa falha de mercado em potencial, a garantia da transparência de regras e de valores na contratação dos serviços de transporte aquaviário em linhas regulares demonstra-se fundamental e um desafio para os órgãos reguladores de todo o mundo. A competitividade entre operadores e a liberdade de preços dependem da clareza e da transparência de todos os itens que compõem o custo final do transporte marítimo. Face as considerações aduzidas, a análise da regulação que cada país aplica é imprescindível para o conhecimento do mercado e para a verificação das opções regulatórias que podem ser adaptadas à realidade brasileira.

O presente estudo visa examinar como é efetivada internacionalmente a regulação das taxas e sobretaxas aplicadas ao transporte marítimo de contêineres, identificando os usos e costumes e as formas de garantia da transparência na contratação do serviço. São também averiguados os meios de divulgação utilizados pelos principais transportadores efetivos em operação no Brasil e a disponibilidade de informação nos sites das empresas acerca da identificação prévia das principais taxas e sobretaxas praticadas, incluindo as regras de aplicação e valores. Por derradeiro, são analisados os componentes do frete registrados no sistema Mercante e o impacto dessas cobranças no custo total do transporte.

Este estudo abrange todas as taxas e sobretaxas que, ao se somarem ao frete básico, impactam no valor pago pelo transporte marítimo de contêineres, tendo como foco a experiência internacional na regulação do tema. Ele se relaciona com outros estudos já finalizados pela Gerência de Desempenho e Estudos da Antaq (GDE/SDS/ANTAQ), tais como o *“Estudo comparativo dos valores de THC (Terminal Handling Charge/Taxa de Movimentação no Terminal) nos Terminais de Contêineres no Brasil e no Mundo”*, concluído em outubro de 2019, e o estudo *“Experiência Internacional na Regulação da Sobre-Estadia”*, finalizado em fevereiro de 2021.

A demanda para a realização do presente estudo decorre da Agenda Regulatória-ANTAQ 2020/2021, aprovada pela Resolução nº 7.754-ANTAQ, que traz o seguinte

tema: "Aprimorar a transparência na cobrança dos valores extra-frete e sobretaxas do transporte marítimo". Sua realização foi incluída na Agenda Plurianual de Estudos - 2021/2024 (SEI nº 1192609), aprovada pelo Acórdão nº 66-2021-ANTAQ.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) do supracitado tema já possui um relatório técnico preliminar - Relatório AIR 4/GRM/SRG/2020 (nº SEI 1208754), que entendeu o problema regulatório da seguinte forma:

4. Em breve síntese, o problema regulatório enfrentado pela ANTAQ no que se refere ao tema é: assimetria de informação entre usuários e empresas no tocante às taxas e sobretaxas, mormente sobre o fato gerador do serviço a que se aplicam e da base de cálculo que compõe essas cobranças (GRM/SRG, 2020).

A identificação do problema regulatório reflete o entendimento do art. 1º da Resolução nº 7.586-ANTAQ, de 27 de fevereiro de 2020, que detalha as premissas qualificadoras da informação a ser disponibilizada de forma clara e precisa, conforme já determinado pela Resolução Normativa ANTAQ nº 18/2017:

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

- I - Fato gerador;
- II - Serviço(s) a que se aplicam;
- III - Base de cálculo;
- IV - Período de aplicação.

Nessa contextualização também merece destaque a realização, no período de 01 a 29 de outubro de 2020, da Tomada de Subsídios nº 04/2020/SRG-ANTAQ, em que representantes dos mais diversos grupos de interesse puderam se manifestar acerca das taxas e sobretaxas. A resposta voluntária aos questionamentos possibilitou a troca de informações sobre o mercado regulado e facilitou a participação social no desenvolvimento deste importante tema da Agenda Regulatória.

Assim, considerando os objetivos acima citados, o capítulo 1 deste estudo apresenta a definição de taxas e sobretaxas, detalhando como elas são instituídas e fazendo uma breve reflexão acerca do poder de barganha dos usuários e da importância da transparência no contrato de compra e venda e na prestação dos serviços de transporte.

No capítulo 2 é analisado o *benchmarking* internacional sobre a regulação de taxas e sobretaxas, com ênfase nas experiências norte-americana, da União Europeia e da China. É dada ênfase, ainda, na pesquisa realizada pela *International Federation of Freight Forwarders Associations* (FIATA) junto a seus membros, identificando a visão dos usuários acerca do tema.

O capítulo 3 analisa as informações de taxas e sobretaxas disponíveis nos *websites* das principais transportadoras em operação no Brasil, identificando onde a informação é divulgada e se está disponível ao público em geral ou somente para clientes cadastrados. Em complementação, as respostas das empresas aos questionamentos

enviados por Ofício e as manifestações na Tomada de Subsídios foram usadas como fonte de dados.

A seguir, no capítulo 4, é demonstrado, a partir de dados do sistema Mercante, o peso relativo que as taxas e sobretaxas podem assumir diante do custo total do transporte marítimo, para algumas rotas selecionadas.

Finalmente, o capítulo 5 apresenta as principais conclusões do estudo, sintetizando como esse trabalho pode auxiliar no respectivo item da Agenda Regulatória 2020/21.

## **2. AS TAXAS E SOBRETAXAS NA CONTRATAÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CONTÊINERES**

### **2.1 Definição de Taxas e Sobretaxas**

Para compreender as taxas e sobretaxas é necessário, inicialmente, definir o que é frete. A Lei de ordenamento do transporte aquaviário estabelece que o frete é uno, indivisível e singular, visto que é considerado como "mercadoria invisível".

LEI Nº 9.432, DE 8 DE JANEIRO DE 1997

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições:

XIII - frete aquaviário internacional: mercadoria invisível do intercâmbio comercial internacional, produzida por embarcação.

Em complementação, a Lei que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, define o frete como a remuneração do transporte aquaviário de cargas e que, para fins dessa Lei, o conhecimento de embarque é o documento hábil para a comprovação de seu valor.

LEI Nº 10.893, DE 13 DE JULHO DE 2004

Art. 5º O AFRMM incide sobre o frete, que é a remuneração do transporte aquaviário da carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro.

§ 1º Para os fins desta Lei, entende-se por remuneração do transporte aquaviário a remuneração para o transporte da carga porto a porto, incluídas todas as despesas portuárias com a manipulação de carga, constantes do conhecimento de embarque ou da declaração de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, anteriores e posteriores a esse transporte, e outras despesas de qualquer natureza a ele pertinentes.

Art. 6º O AFRMM será calculado sobre a remuneração do transporte aquaviário, aplicando-se as seguintes alíquotas: [...]

§ 1º O conhecimento de embarque é o documento hábil para comprovação do valor da remuneração do transporte aquaviário.

Portanto, para o ordenamento jurídico nacional a remuneração pelo serviço de transporte aquaviário é o frete, cujo valor está consignado no conhecimento de embarque (*Bill of Lading* (BL)). A despeito dessa definição legal, os usos e costumes do transporte aquaviário incluíram diversos adicionais ao frete básico, que individualizam o custo total do serviço e o adaptam a cada situação específica.

Atualmente quase todas as transportadoras marítimas que operam em linhas regulares de contêiner adotam a prática de cobrar valores separados da taxa básica. Ainda assim

é comum, especialmente entre os usuários, a afirmação que as taxas e sobretaxas são abusivas e que deveriam ser eliminadas. Isto é, para muitos usuários, o frete deveria ser aquele cotado (frete básico), sem qualquer adicional. Porém, convém destacar que, normalmente, as taxas e as sobretaxas são justificáveis (KEEDI, 2016).

Para exemplificar pode-se supor o transporte de duas cargas, de igual peso, entre dois portos determinados. A primeira carga de menor valor e com estiva padrão. A segunda de maior valor e com cuidados especiais na forma de realizar o carregamento e o descarregamento, por possuir um formato diferente. Seria injusto cobrar um frete exatamente igual para as duas cargas. Isso porque, caso fossem eliminadas as taxas e sobretaxas, o valor do frete básico subiria para ambas. Conseqüentemente, parte dos custos extras da segunda carga teria que ser suportada pelo embarcador da primeira.

Entretanto, esses adicionais, além de serem parcelas significativas do custo total, possuem grande variabilidade, o que dificulta a comparação entre os preços ofertados por transportador ou entre linhas de navegação diferentes. A estrutura de custos particular de cada empresa e a grande variabilidade de cobranças são explicitados no trecho abaixo, transcrito da contribuição do Grupo A. P. Møller-Maersk na Tomada de Subsídios nº 04/2020/SRG-ANTAQ:

A cobrança de sobretaxas, bem como o valor de cada uma delas, são decididos individualmente por cada transportadora marítima, com base em sua situação comercial e na avaliação de seus custos. Se alguma sobretaxa específica será aplicada, isso dependerá do surgimento de um fato imprevisto que gerou um custo adicional ao armador, ou mesmo decorrente de uma negociação comercial entre a transportadora e seu cliente. As sobretaxas variam entre as diferentes transportadoras marítimas, porque cada uma tem custos diferentes - geralmente essa variação ocorre até no mesmo porto ou terminal. Um acordo para transporte de carga envolve um equilíbrio de muitos fatores comerciais e operacionais, e isso se reflete em serviços frequentemente individualizados e acordos de preços. Dessa forma, é impossível isolar um elemento de custo (ou seja, uma sobretaxa) sem considerar o equilíbrio geral de receita, custo e fatores de serviço para cada parte (MAERSK, 2020, p. 5).

Os adicionais ao frete usualmente se dividem em taxas (*charges* ou *fees*) e sobretaxas (*surcharges*). Taxas, em geral, são os adicionais incidentes sobre a carga. Por exemplo, sobre o tamanho da carga, seu volume, seu preço ou se é perigosa. Sobretaxas são aquelas que incidem em face da navegação, tais como as sobretaxas de guerra, de combustível, de porto secundário ou de rota perigosa (KEEDI, 2016).

Essa classificação<sup>1</sup> pode ser observada na lista de Octaviano Martins (2015), que detalha as principais taxas e sobretaxas usualmente cobradas.

No contexto de taxas *ad valorem* e sobretaxas, destacam-se os seguintes adicionais:

I. taxa para volumes pesados (*heavy lift charge*): adicional incidente na valoração do frete para o transporte de mercadorias cujos volumes

---

<sup>1</sup> A classificação das taxas (*charges* ou *fees*) como vinculadas à carga e das sobretaxas (*surcharges*) como referentes à navegação tem função didática e não é uma regra infalível. Cada empresa possui sua própria classificação, que nem sempre segue esse critério, como é o caso da "taxa de combustível ambiental" (*Environmental Fuel Fee* - EFF).

- individuais, excessivamente pesados, exijam condições especiais para embarque/desembarque ou acomodação no navio;
- II. taxa para volumes com grandes dimensões (*extra length charge*): aplicada geralmente a mercadorias com comprimento superior a 12 metros;
- III. adicional de porto (*additional port*): taxa cobrada quando a mercadoria tem origem ou destino algum porto secundário ou fora da rota;
- IV. adicional de combustível (*bunker surcharge - BS*): também denominado *bunker adjustment factor* (BAF) e *emergency fuel adjustment factor* (EFAF);
- V. fator de ajuste cambial (*currency adjustment factor - CAF*): utilizado para moedas que se desvalorizam sistematicamente em relação ao dólar norte-americano;
- VI. sobretaxa de congestionamento de portos (*port congestion surcharge*): visa ao ressarcimento por eventuais demoras na entrada e atracação da embarcação. Destina-se a portos onde a atracação dos navios pode ser demorada e aos casos em que há adicional de guerra (*war surcharge*) (OCTAVIANO MARTINS, 2015. p. 498 e 499).

A contribuição da CMA-CGM, na Tomada de Subsídios nº 04/2020/SRG-ANTAQ (CMA-CGM, 2020), demonstra como as taxas e sobretaxas influenciam no custo total, mantendo a estabilidade do frete básico.

Existem diversas tarifas a serem aplicadas em função da situação da carga ao frete básico. Importante lembrar que o frete básico não contempla especificidade da carga e eventos pontuais, como seu nome menciona é básico e, portanto, deve ser completado por adicionais. [...] Ademais, sobretaxas podem ser aplicadas por problema operacional repentino que gera custos extras, não podendo este ser previsto no frete básico. (emergência, risco de guerra.) (CMA-CGM - 2020, p. 103).

Na mesma toada, Maersk (2020) justifica a separação entre o frete básico e os encargos adicionais.

Ao cobrar as sobretaxas separadamente dos valores básicos de frete, as transportadoras marítimas obtêm maior previsibilidade em seus fluxos de receita e seus clientes ganham melhor transparência e compreensão de seus custos totais (MAERSK - 2020, p. 6).

Ressalta-se que, originalmente, as sobretaxas foram estipuladas para recompor custos específicos e provisórios. Foram introduzidas na época em que o transporte marítimo, especialmente o de carga geral, era controlado pelas Conferências de Frete. Nesse ambiente concorrencial protecionista, a criação de sobretaxas era vantajosa aos armadores, porque podiam ser aplicadas ou aumentadas, sem o debate prévio com governos e associações de embarcadores. Elas se diferenciavam das taxas de frete básico, essencialmente, por seu caráter temporário, conforme detalha Jayawickrama (1974):

[...] But there is a difference between general freight rate increases and surcharges. General rate increases are introduced to meet increases in cost of operation which are of a basic, permanent nature. A

surcharge is introduced to meet a sudden increase in one particular set of costs which is not expected to be permanent. (...)

Under the combined effect of tariff rules, custom and negotiation, general freight increases are made only after advance notice, generally of at least three months. During this period Conferences can be called upon to justify the freight increase, and discussions can be held between shippers' organizations and governments on the one hand and Conferences on the other. But Conference tariffs provide for surcharges to be introduced without notice because of their sudden and emergency nature [...] (Jayawickrama, 1974, p. 150).

Não obstante, na atualidade, observa-se uma ampliação nas justificativas para aplicação de adicionais ao frete básico. As novas razões ou funções dos encargos adicionais foram assim enumeradas por Maersk (2020):

Essas sobretaxas e extra-fretes são categorizadas como encargos para: (1) lidar com custos estáveis, (2) lidar com custos flutuantes, (3) fornecer serviços de valor agregado ao cliente, (4) incentivar determinado comportamento e (5) lidar com circunstâncias extraordinárias (MAERSK - 2020, p. 09).

Nesse sentido, oportuna é a transcrição de Slack e Gouernal (2011), que detalha o aumento da complexidade na cobrança e da importância dos encargos acessórios no custo total do transporte.

Not only have the regional pattern of freight rates become more diverse, but their structure has become more complex over the years. The shipping lines provide customers with quotations for base rates. In some markets, such as East Asia, the base rate may actually include some surcharges, such as the Terminal Handling Charges (THC), the Bunker Adjustment Factor (BAF) and the Currency Adjustment Factor (CAF) as part of an 'all-in' rate. In the case of North America, the 'all-in' rate includes land transport costs to the final destination under carrier haulage terms. In other markets these costs are charged separately from base rates. Increasingly, however, other surcharges are being added, whose scope, magnitude and temporal validity are highly differentiated, and whose numbers are increasing. The total freight rate charged to the customer, therefore, is now much higher than the simple base rate (Slack e Gouernal, 2011, p. 1482).

Para demonstrar a importância relativa das taxas e sobretaxas nos custos totais do transporte marítimo Slack e Gouernal (2011) utilizaram como referência as rotas com origem ou destino o norte da Europa. Nesse estudo<sup>2</sup>, com dados de 2009, a rota que abrange o Brasil é a da Costa Leste do Atlântico (*East Coast of South America - ECSA*),

---

<sup>2</sup> "Data sources for this study: We focus on export rates from ports on the European Northern Range. The freight rates employed in this study were provided by one large container shipping line. The rates used are those charged to some of the largest forwarders. We were fortunate to work with a commercial agent of the shipping line who deals directly with these clients, and who conducts negotiations on a daily basis with these firms. The agent has an excellent knowledge of market conditions. While the rates accorded to these major customers may be lower by 10-25% than the grid of rates charged to other customers, the size and importance of these companies in European trades means that they account for a very large percentage of traffic carried by the carrier" (SLACK e GOVERNAL, 2011. p.1483).

em que a relação entre sobretaxas e o frete total é de 60%, conforme se observa no gráfico abaixo.

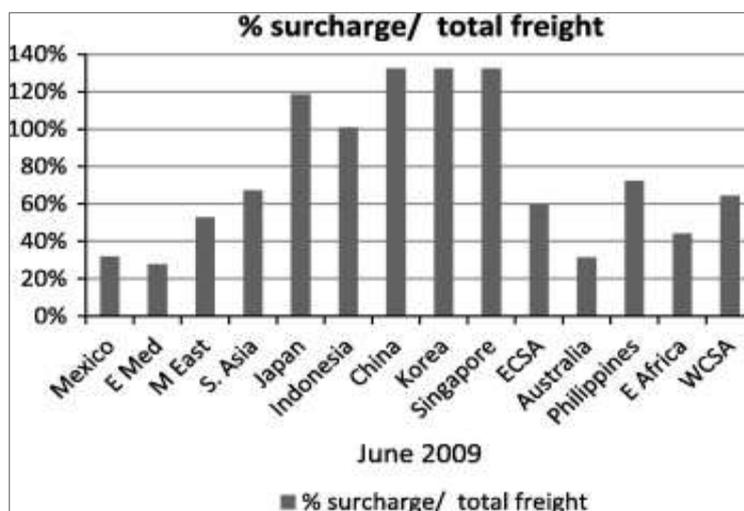


Gráfico 1 - Proporção das sobretaxas em relação ao frete total na Rota do Norte Europeu (2009).  
Fonte: B. Slack, E. Gouvelal / *Journal of Transport Geography* 19 (2011) p.1483.

O crescimento da importância das taxas e sobretaxas não é uma exclusividade do transporte aquaviário. O processo de desregulação do transporte aéreo estimulou as companhias de aviação regular a reduzirem custos e preços, ampliando de forma significativa o acesso da população a este mercado, mas fez com que a maioria das empresas tivessem dificuldades para obter margens de lucro compatíveis com o capital investido.

Nas últimas décadas, o setor foi marcado por uma profusão de processos de recuperação judicial, falência ou fusão que resultaram no aumento da concentração de mercado na maior parte países. Neste contexto de dificuldades financeiras, como veremos a seguir, em meados da década passada as empresas começaram a explorar novas fontes de receitas auxiliares que hoje já representam um volume superior ao próprio lucro líquido do setor. Além disso, a capacidade de geração de receitas auxiliares parece ser fundamental para que as empresas aéreas consigam se manter competitivas (ANAC, 2018 p.1).

Ressalta-se que, segundo Button (2003, *apud* ANAC, 2019), a instabilidade verificada no mercado após a desregulação não foi inesperada, considerando a existência de elevados custos fixos e seus efeitos sobre o resultado financeiro das empresas em um ambiente competitivo. Nesse contexto, as companhias aéreas tiveram que buscar formas de obter receitas adicionais, a partir de fontes secundárias, como o desmembramento de serviços. Com a redução do valor do *yield* (valor médio do quilômetro voado por passageiro), a capacidade de gerar receitas auxiliares tornou-se essencial para a viabilidade da indústria aérea, aumentando de importância progressivamente, conforme indica o gráfico abaixo.

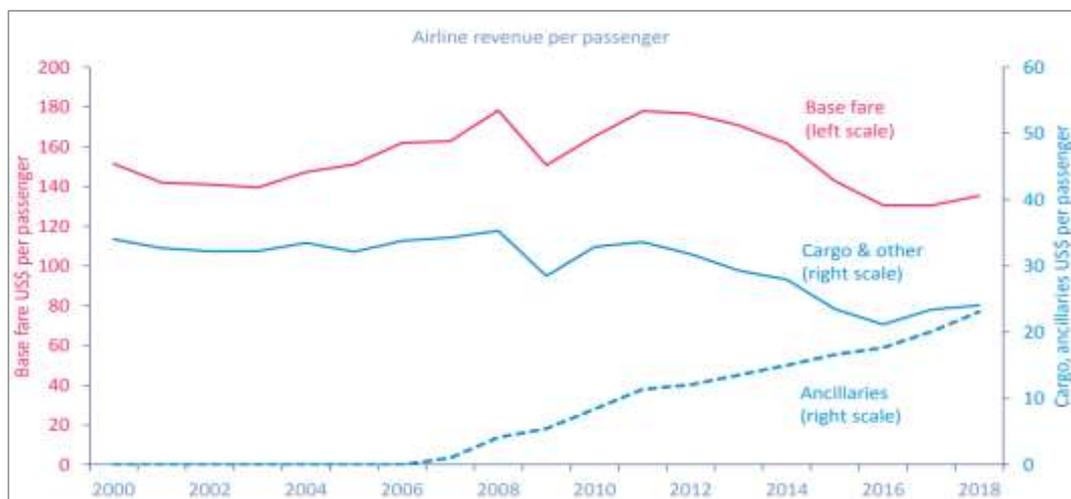


Gráfico 2 – Crescimento da importância das receitas auxiliares no transporte aéreo de passageiros. Fonte: IATA Economics using data from ICAO, IATA Statistics, IdeaWorks and our own forecasts<sup>3</sup>.

Apesar desse crescimento, em 2019, as sobretaxas e taxas auxiliares cobradas no transporte aéreo ainda representavam menos de 10 % da receita total, valor muito inferior ao que é observado no transporte marítimo<sup>4</sup>.

Ressalta-se, ainda, que a Nota Técnica da ANAC analisada buscou situar a prática da cobrança pela marcação de assentos dentro do contexto de liberdade tarifária e livre concorrência. A sobretaxa analisada não era obrigatória e irrestrita. Nesse sentido, concluiu que a prática geraria impactos positivos em termos de inovação, redução de preços e aumento da oferta.

A lógica econômica por trás disso é que as receitas auferidas com serviços comercializados à parte ou com passagens aéreas mais caras (e com mais serviços incluídos) contribuem para uma maior viabilidade econômica do voo, permitindo que se ofereçam tarifas mais baratas para atender a outros nichos de mercado” (ANAC, 2019 p. 5).

Retornando ao modal aquaviário, no recorte brasileiro da análise, uma possível razão para o aumento da participação relativa das taxas e sobretaxas no custo total do transporte está no fato do frete básico internacional estar sujeito à cobrança de imposto de renda na fonte, enquanto as taxas e sobretaxas não seriam tributadas, por teoricamente não representarem aumento patrimonial. Vale lembrar que, diferentemente do que foi apresentado para o setor aéreo, as taxas e sobretaxas no transporte marítimo foram criadas com o objetivo original de ressarcimento de custos específicos e provisórios, e não como um complemento do frete.

No entanto, convém ressaltar que, conforme destaca Assis (2006), “a legislação que incide sobre o comércio exterior, em especial a legislação tributária, ainda é confusa e

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/the-global-passenger-outlook---presentation-to-gaps-2018/> Acesso em: 02/06/2021.

<sup>4</sup> Fonte: <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airline-profit-per-passenger-not-enough-to-buy-a-big-mac-in-switzerland/> Acesso em: 02/06/2021.

obscura. O imposto sobre a renda nas operações de comércio exterior é um exemplo que reflete essa situação”.

A vinculação estabelecida na Legislação entre o fato gerador do imposto de renda e o aumento patrimonial pode ser assim resumida:

[...]

f) IR [Imposto de Renda]: a CF determina que compete à União instituir impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (art. 153, III). O Código Tributário Nacional estabelece que o imposto tem como fato gerador o acréscimo patrimonial decorrente do produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos e de proventos de qualquer natureza. A LC n. 104/2001, entretanto, estabelece que a incidência do imposto independe da denominação da receita ou do rendimento, da localização, condição jurídica ou nacionalidade da fonte, da origem e da forma de percepção. Há, contudo, isenções e alíquotas reduzidas para zero que envolvem contratos de fretamento e contratos de transporte marítimo, que serão analisadas com detalhes adiante (ASSIS, 2006. p. 05).

Dos argumentos trazidos à baila depreende-se que o frete - remuneração pelo serviço de transporte - possui justificativa mais sólida para a tributação pelo Imposto de Renda, que as taxas e sobretaxas, as quais, teoricamente, não representariam um acréscimo patrimonial. Nesse sentido, o enquadramento das taxas e sobretaxas como ressarcimento de um custo efetivado, e não como um serviço a ser remunerado, pode ter impacto tributário.

Vale dizer que nem sempre o valor das taxas e sobretaxas possui estrita relação com o ressarcimento de uma despesa. Conforme manifestação da Logística Brasil (2020), isso pode ser tributariamente vantajoso para os transportadores, mas não necessariamente é benéfico aos usuários.

Mencione-se ainda que, na importação, valores extra fretes cobrados através dos B/L acabam por ser associados ao transporte internacional, passando a compor o valor aduaneiro da operação, incidindo, com efeito, tributos indevidos a serem suportados pelos usuários (LOGÍSTICA BRASIL, 2020. p. 2).

## **2.2 Contrato de Compra e Venda e o Contrato de Transporte Marítimo**

Gerir riscos envolve minimizar a ocorrência de um evento que possa afetar a lucratividade de uma transação. Portanto, é imprescindível buscar a segurança jurídica em todas as fases que compõem a formalização de um contrato de compra e venda marítima. Nesse sentido, um princípio basilar na elaboração do contrato e na prevenção de litígios é o da autonomia da vontade das partes, estabelecido pela Convenção de Viena, a qual o Brasil é signatário.

No que diz respeito ao Direito dos Contratos, o desenvolvimento do comércio internacional forçou certa padronização dos direitos e deveres dos contratantes e, com isso, reduziu o grau de insegurança e incerteza nas relações contratuais. Assim, com o objetivo de fornecer padrões gerais de distribuição, entre exportador e importador, das despesas e riscos com o transporte de bens

(mercadorias) no comércio exterior, a Câmara de Comércio Internacional (CCI) e outros organismos corporativos têm aperfeiçoado o comércio internacional pela consolidação dos contratos-tipo e dos Incoterms (ASSIS, 2006. p.02).

Em verdade, não existe um contrato legalmente tipificado como “venda marítima”. Essa denominação surge na doutrina em função da incidência do transporte marítimo no contrato de compra e venda. As relações contratuais entre o comprador e o vendedor são distintas das obrigações dos contratos conexos, tais como o de transporte, o de seguros ou o contrato realizado com a entidade de crédito que orienta o pagamento. A interconexão entre os contratos não afeta a autonomia de cada tipo contratual.

De forma sintética, pode-se afirmar que a venda marítima se consubstancia em dois contratos internacionais: contrato de compra e venda, que é o principal, e o contrato de transportes, que pode ainda abranger, entre outros, o contrato de fretamento de navios e o contrato de seguro de mercadorias. A justaposição entre os contratos e a relação com a emissão do conhecimento de embarque (*Bill of Lading* - BL) decorre do mesmo fato técnico - a navegação, conforme esclarece Lopes (2019):

O FATO TÉCNICO DA NAVEGAÇÃO determina a especialidade das vendas marítimas: o transporte marítimo incide por um lado, na distribuição de riscos, e determina, de outro a necessidade de emissão de um título representativo das mercadorias transportadas, para que delas possa dispor durante a viagem (LOPES, 2019, p. 11).

Conforme leciona Octaviano Martins (2013), a negociação internacional de compra e venda pode ser dividida em três fases:

- I. Fase preliminar;
- II. Fase negocial (ou pré-contratual);
- III. Fase contratual.

A fase preliminar da negociação de mercadorias no mercado internacional envolve o planejamento e a preparação do processo de exportação e importação. Especialmente entre as empresas que ainda não se inseriram no comércio internacional, essa fase inclui a elaboração de projetos e estratégias de projeção e inserção. A tônica da fase, fundamentada no direito-custo é a busca pela competitividade, a seleção dos parceiros, a análise do mercado, considerando as questões culturais e a análise dos custos operacionais e financeiros. A fase se conclui com a formação do preço e a análise da viabilidade e da lucratividade da transação.

Constatado o interesse em comum entre os parceiros, inicia-se a fase negocial ou pré-contratual. Essa fase, que se consolida na gênese do contrato internacional de compra e venda, é decisória na assunção de direitos e deveres dos parceiros. Geralmente, as tratativas se iniciam com o vendedor/exportador enviando ao possível comprador/importador todas as informações sobre o produto e demais detalhes relevantes à formação do preço e mensuração dos riscos. Nessa fase negocial, os valores dos fretes, das taxas, das sobretaxas ou de qualquer outro encargo que impacte o custo do transporte já devem (ou deveriam) ser conhecidos. É crucial que o exportador considere todos os custos envolvidos na transação para enviar a proposta para o importador.

Conforme esclarece Lopes (2019), a proposta é formalizada pela emissão de uma Fatura Proforma (*Proforma Invoice*) e/ou uma Carta de Intenção (*Letter of Intent*).

Geralmente a Fatura Proforma é emitida em papel timbrado do exportador, identificando o importador e contendo a descrição da mercadoria, peso líquido e bruto, quantidade e preço unitário e total, condição de venda e modalidade de pagamento, modal de transporte e locais de embarque e destino, tipo de embalagem, porto de embarque e de desembarque, validade da proposta, modalidades de pagamento, dentre outros aspectos negociados. Na maioria das vezes as proformas estabelecem os Incoterms (*International Rules for Interpretation of Trade Commercial Terms*), regras que especificam custos e responsabilidades do exportador e do importador na transação.

A Carta de Intenção também é uma espécie de formalização da proposta, que pode ser emitida tanto pelo exportador como pelo importador. Ela deve conter os detalhes da negociação, tais como "o alcance do acordo, o prazo, as hipóteses de suspensão das negociações, o termo e versão dos Incoterms Rules e a imposição recíproca de sigilo e confidencialidade" (OCTAVIANO MARTINS, 2013, p. 31).

Muitas vezes o contrato de compra e venda nunca é formalizado, restando apenas a Fatura Proforma. Nesse sentido, é fundamental observar as responsabilidades pré-contratuais nas negociações internacionais, que têm sido consideradas na doutrina e na jurisprudência internacionais. Conforme detalha Octaviano Martins (2013), são necessários três requisitos na configuração da culpa *in contrahendo* e da respectiva responsabilidade pré-contratual:

- I. A realização de negociações em que as partes tenham criado uma razoável confiança na consolidação do contrato;
- II. A ruptura unilateral e desleal dessas negociações;
- III. A existência de danos que tenham nexo de causalidade com o rompimento.

Neste cenário, supera-se o rigor formal da teoria das invalidades, admitindo-se a eficácia de comportamentos socialmente típicos, bem como a formação progressiva das relações contratuais. Assim, a proposta é parte integrante do contrato e obriga o proponente, exceto se contiver cláusulas de revogabilidade ou se forem evidenciadas circunstâncias desonerativas consubstanciadas nas regras de regência do contrato. Portanto, a ruptura das tratativas pode ensejar responsabilização.

Por fim, ressalta-se o caráter internacional do contrato de compra e venda.

Classificam-se como contratos internacionais os que apresentam elementos estrangeiros e vinculação objetiva a dois ou mais sistemas jurídicos. Nas transações internacionais de mercadorias é difícil identificar o momento exato da passagem da fase pré-contratual para a contratual propriamente dita. É comum considerar que a fase contratual se inicia a partir da manifestação de acordo de vontades - o consentimento recíproco em efetivamente consolidar a transação negocial (OCTAVIANO MARTINS, 2013, p. 27 e 28).

## 2.3 Poder de Barganha dos Usuários

Conforme visto nos tópicos anteriores, a cobrança de taxas e sobretaxas no transporte de contêineres é uma praxe do transporte marítimo internacional, representando parcela significativa nos custos logísticos. É inegável que a *Lex Maritima* deve ser reconhecida pela Legislação Brasileira como critério para interpretação contratual, na forma do art. 113, §1º, II do Código Civil (incluído pela Lei nº 13.874/2019) e artigo 4º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiras. Contudo, a internalização dos usos e costumes internacionais não é incondicional, pois encontra limites em razão dos preceitos da lei brasileira, que exige a observância aos princípios contratuais solidários, como a função social do contrato, a boa-fé objetiva e o princípio da justiça contratual.

Todavia, em que pese a importância dos princípios supracitados, não se pode esquecer que o princípio da autonomia da vontade das partes é basilar na elaboração de contratos e na prevenção de litígios. Esse preceito coaduna com a defesa da livre iniciativa e da livre concorrência, propalados pelo CENTRONAVE<sup>5</sup> em sua contribuição na Tomada de Subsídios.

8. Ao tratar da ordem econômica, o art. 170, *caput* e IV da Constituição Federal elencou como princípios a livre iniciativa e a livre concorrência. Adicionalmente, o art. 174 determina que o Estado, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, na forma da lei.

9. Tais disposições estabelecem a liberdade de negociação como regra nos contratos celebrados entre agentes privados, inclusive no que se refere a transportadores marítimos e seus clientes (que atuam de forma regular e habitual como importadores e exportadores), sendo a regulação estatal, portanto, excepcional, e restrita às hipóteses de *“fiscalização, incentivo e planejamento”*.

10. Atendendo a tais princípios, o art. 2º, III da Lei nº 13.874/2019 (*“Lei de Liberdade Econômica”*) estabelece como princípio a *“intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas”*, enquanto o art. 4º da Lei nº 13.848/2019 (*“Lei das Agências Reguladoras”*) dispõe que deve ser observada a *“devida adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquela necessária ao atendimento do interesse público”* (CENTRONAVE, 2020 p.2 e 3).

Conforme ressaltado, a livre iniciativa é princípio fundamental da República (Constituição Federal - CF/88, art. 1.º, IV) e da Ordem Econômica (CF/88, art. 170, *caput*). No entanto, como qualquer princípio, a livre iniciativa não pode ser considerada absoluta. Como exemplo de limitação constitucionalmente estabelecida ao princípio da livre iniciativa está a repressão ao abuso de poder econômico: *“A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.”* (CF/88, art. 173, § 4º).

---

<sup>5</sup> O Centro Nacional de Navegação Transatlântica (CENTRONAVE) é uma entidade associativa com 114 anos de existência e congrega as 19 maiores empresas de navegação de longo curso em operação no Brasil. Juntas representam o transporte de cerca de 97% do comércio exterior brasileiro em contêineres. (<https://centronave.org.br/> , Acesso em 28 abril de 2021)

A par disso, a Lei n.º 10.233, de 5 de junho de 2001, estabelece em seu art. 20, inciso II, que é objetivo da Antaq regular ou supervisionar, em sua esfera de atuação, as atividades de prestação de serviço exercidas por terceiros, com vistas a: “a) *garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas.*” (sem grifos no original).

Por seu turno, a Antaq especificou na Resolução Normativa-ANTAQ n.º 18/2017 o que seria o padrão de modicidade exigido na Lei, nos termos abaixo transcritos:

RESOLUÇÃO NORMATIVA-ANTAQ N.º 18, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2017.

Art. 3º Os transportadores marítimos de longo curso e cabotagem e os agentes intermediários devem observar permanentemente, no que couber, as seguintes condições para a prestação do serviço adequado:

[...]

VII - modicidade, caracterizada pela adoção de preços, fretes, taxas e sobretaxas em bases justas, transparentes e não discriminatórias e que reflitam o equilíbrio entre os custos da prestação dos serviços e os benefícios oferecidos aos usuários, permitindo o melhoramento e a expansão dos serviços, além da remuneração adequada; [...].

Percebe-se, pelo conceito apresentado, que o custo “módico” almejado não possui o significado de “pequeno” (diminuto, baixo, exíguo, reduzido) e sim o significado de moderado (parcimonioso, controlado, econômico, razoável). A correta interpretação de modicidade relaciona-se ao princípio da justiça contratual, que por sua vez “remete à observância da reciprocidade, à equivalência contratual, à proporcionalidade, à proibição de enriquecimento sem causa e à distribuição equitativa de riscos e ônus.” (OCTAVIANO MARTINS, 2013, *apud* TRAJANO, 2020. p.90).

Assim, depreende-se que o contrato de transportes está no âmbito do Direito Privado, mas nem por isso ele estará isento de qualquer tipo de regulação. Esse fato adquire especial relevância quando se analisa a isonomia das partes na negociação das cláusulas.

Tecendo comentários sobre a matéria, o SINDICOMIS/ACTC<sup>6</sup> (2021) exemplificou o desequilíbrio negocial pelo fato de existirem milhares de embarcadores brasileiros e, no máximo, uma dezena de transportadores marítimos, não havendo concorrente a recorrer em situações inconvenientes.

Além desse fator, cumpre destacar que, em geral, os exportadores brasileiros utilizam o Incoterms FOB (*Free on Board*) e os importadores utilizam o CIF (*Cost, Insuranse and Freight*), ou seja, o vendedor e o comprador brasileiro normalmente não participam da escolha do transportador, não tendo ação direta na negociação de valores e especificações operacionais que lhes serão impostos.

---

<sup>6</sup> Sindicato dos Comissários de Despachos, Agentes de Carga e Logística do Estado de São Paulo e Associação Nacional das Empresas Transitárias, Agentes de Carga Aérea, Comissárias de Despachos e Operadores Intermodais.

Sobreleva notar que o contrato de transportes é autônomo e, apesar de sua interconexão com outros contratos, os *Incoterms* resultam exclusivamente da relação comercial entre o vendedor e o comprador.

Importante lembrar que os *Incoterms* são condições comerciais estabelecidas para regular as condições de compra e venda internacional e vinculam somente o vendedor exportador da carga e o comprador importador da carga.

Apesar dos *Incoterms* regularem entre outros aspectos o responsável pelo pagamento do frete e taxas adicionais, o armador por ser terceiro à relação comercial não está vinculado aos *Incoterms* e, portanto, não possui visibilidade ou ingerência neste ponto (CMA CGM, 2021 p.7).

Assim, apesar do comerciante que não contratou o transporte (vendedor ou comprador, conforme o *Incoterms*) assumir a responsabilidade solidária pelo pagamento dos fretes e adicionais<sup>7</sup>, nem sempre ele é informado das condições de transporte e custos assumidos. Contudo, nos casos de inadimplência, ele terá a sua carga retida até a quitação dos débitos. Sendo que, na maioria das vezes, o valor da carga é muito superior ao custo total do transporte.

Cabe ressaltar que a efetividade do contrato de transporte é iniciada quando o embarcador entrega a carga ao transportador e recebe o conhecimento de embarque (*Bill of Lading*- BL). Nesse momento o embarcador aceita os termos do contrato de transporte. De outro lado, o consignatário nem sempre possui um marco tão claro de aceitação dos termos do contrato de transporte.

Na doutrina, inexistente pacificidade acerca da definição de transportador e das partes contratantes no contrato internacional de mercadoria. As teorias divergem quanto a considerar apenas o transportador marítimo e o embarcador ou a incluir o destinatário como contratante<sup>8</sup> (OCTAVIANO MARTINS, 2015. p. 493).

Já sob o ponto de vista do embarcador, destaca-se a corrente doutrinária que classifica a contratação do transporte marítimo em linhas regulares de contêiner como um contrato de adesão. Vale lembrar que o contrato de transporte é evidenciado *Bill of Lading* - BL, cujas cláusulas são previamente estipuladas, sem espaço para negociação.

De fato, embora o contrato de transporte seja considerado um contrato formalmente bilateral, existe a vontade concreta de apenas uma das partes, o transportador.

---

<sup>7</sup> Código Comercial (Lei nº 10.406/02) Art. 436. O que estipula em favor de terceiro pode exigir o cumprimento da obrigação. Parágrafo único. Ao terceiro, em favor de quem se estipulou a obrigação, também é permitido exigi-la, ficando, todavia, sujeito às condições e normas do contrato, se a ele anuir, e o estipulante não o inovar nos termos do art. 438.

<sup>8</sup> Na gênese da teoria que defende que o destinatário não é parte contratante, afirma-se que o contrato de transporte é um ato jurídico de caráter consensual formado pelo simples acordo de vontades do embarcador e do transportador (OCTAVIANO MARTINS, 2015. p.496).

O transportador impõe sua vontade, por meio de contrato escrito, com cláusulas impressas e previamente estipuladas. Daí falar-se contrato de adesão.

A vontade do embarcador ou do destinatário da carga limita-se à adesão aos termos contratuais previamente estipulados pelo transportador (CREMONEZE, 2012. p. 33 e 34).

Por outro lado, há entendimentos que propugnam pelo não enquadramento do BL como um contrato de adesão. Afirmam os defensores de tal entendimento que é facultado às partes discutir o teor do contrato ou documento, como as cláusulas sobre o valor do frete, local de pagamento, responsáveis por consolidar ou desconsolidar o contêiner, entre outras. Essa, no entanto, é uma posição minoritária, como ressalta Octaviano Martins (2015).

Em que pesem teorias dissonantes referentes à natureza contratual ou não do conhecimento de transporte marítimo de mercadorias (BL), tem-se consolidado posição majoritária que considera o BL um contrato ou documento de adesão (OCTAVIANO MARTINS, 2015 p. 585).

Os argumentos trazidos à baila apontam que há um desequilíbrio de forças na negociação do contrato de transporte. Por ser um contrato de adesão, o embarcador não pode alterar as cláusulas previamente estipuladas pelo transportador, enquanto o consignatário é compelido a pagar todas as taxas e sobretaxas, mesmo que não tenha sido previamente informado sobre elas, sob o risco de retenção da carga.

## **2.4 A Importância da Transparência**

Se por um lado a Lei nº 10.233/01 estabelece que as empresas de navegação operem com liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, por outro lado, ela ressalta a necessidade de um ambiente de livre e aberta competição para o exercício desse direito. Nessa mesma toada, a citada Lei traz:

Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre:

[...]

VII - reprimir fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica.

É inconteste que a competição entre os prestadores de serviços fica prejudicada sem transparência na informação. A clareza dos custos e das especificidades dos serviços é o que viabiliza uma contratação consciente, permitindo que a competição baixe custos e aumente a qualidade dos serviços prestados.

Hoje, é uníssono que os mercados estão repletos de informações assimétricas que limitam a racionalidade e interferem no comportamento dos agentes econômicos. A incompletude informativa afeta os vários seguimentos econômicos, influenciando a qualidade e preço dos bens transacionados, a capacidade e produtividade do trabalhador, as atividades de investimentos e projetos empresariais, etc., sendo potencialmente responsável por um gama de desequilíbrios e ineficiências (NASCIMENTO, 2015, p. 46).

A informação imperfeita, especialmente a assimétrica, é uma questão que envolve vantagens empresariais, por isso estará sempre presente no mercado. Entretanto, o que em um primeiro momento parece oportunidade estratégica, ao menos para um lado, a longo prazo leva à formação de mercados ineficientes. Para Satur *et al.* (2017), isso ocorre porque

quando há informação assimétrica, a parte mais informada na transação pode explorar a parte menos informada ou mesmo não aplicar todo seu potencial. Esse comportamento oportunista, devido à existência de informação assimétrica, leva a falhas de mercado, destruindo muitas propriedades desejáveis dos mercados competitivos (Satur *et al.*, 2017, p.14).

Sob o ponto de vista do mercado ou do bem-estar da coletividade, quanto mais a informação for fidedigna, mais tem valor. Logo, deve-se combater sua imperfeição e sua assimetria. Amaral (2011) assevera que é muito importante que quem usa a informação identifique nela veracidade e confie nela - "é preciso que a informação disponível não seja imprecisa, vaga, probabilística, inconsistente, incompleta ou incerta. Portanto, a acurácia da informação é um atributo que aumenta o seu valor" (Amaral, 2011, p.89).

Em complementação, a transparência, tanto para o contratante do transporte, quanto para o vendedor e o comprador da mercadoria, foi apontada como uma das razões para que as transportadoras segregassem os valores cobrados, conforme consta na contribuição da Maersk (2020), na Tomada de Subsídios nº 04/2020/SRG-ANTAQ:

A transportadora marítima normalmente segrega esses custos de suas taxas básicas de frete para: (1) fornecer flexibilidade para lidar com os custos flutuantes sem afetar a taxa básica de frete marítimo e (2) fornecer transparência para que a parte responsável pelo pagamento de cada item de custo (tanto no contrato de compra e venda subjacente quanto no contrato entre a transportadora marítima e seu cliente) possa identificar quais custos específicos são por sua conta (Sem grifos no original. MAERSK, 2020 p.6).

### **3. O BENCHMARKING INTERNACIONAL DA REGULAÇÃO DE TAXAS E SOBRETAXAS**

Os métodos utilizados nessa fase da pesquisa foram a revisão de literatura e a análise de documentos. Ambos possuem relações estreitas e produzem resultados satisfatórios desde que adequados ao objeto do estudo.

Para examinar como é efetivada internacionalmente a regulação das taxas e sobretaxas aplicadas ao transporte marítimo de contêineres, foi necessário o estabelecimento de procedimentos preliminares para o levantamento da literatura e de documentos sobre o tema. Esses procedimentos envolveram a definição do contexto de busca, a seleção das bases de dados e a definição das estratégias utilizadas para a recuperação dos trabalhos a serem analisados.

A definição do contexto da busca ocorreu na fase de planejamento quando se percebeu que seria inviável investigar taxas e sobretaxas de todos os países que atuam no transporte marítimo internacional. Em razão do tempo especificado para a realização do estudo, decidiu-se que esta fase do projeto deveria se concentrar em

buscar trabalhos que analisassem taxas e sobretaxas nos Estados Unidos, União Europeia e China.

A princípio foram conduzidas buscas nas seguintes bases de dados com os termos "charge", "surcharge" e "tariff":

- *Emerald Insight* - rede de conteúdo aberto com mais de trezentas revistas científicas.
- Banco de Teses e Dissertações da Capes - composto de teses e dissertações defendidas no Brasil desde 1987.
- *Directory of Open Access Books*: diretório de livros gratuitos na Internet.
- *La Referencia*: rede latino-americana de acesso aberto.
- JSTOR - base com trabalhos científicos de diversas áreas do conhecimento
- PROQUEST: conjunto de bibliotecas digitais e artigos científicos.

Entretanto, essas bases de dados não retornaram resultados significativos para o estudo, o que demonstra que as informações sobre como é efetivada internacionalmente a regulação de taxas e sobretaxas não estão sendo tratadas no âmbito científico, o que levou o condutor das buscas a verificar outros tipos de bases de dados como as bases jurídicas e de regulação. Com fundamento nessa constatação, optou-se por recuperar leis, regulamentos, estatutos, diários oficiais, casos sobre direito da concorrência, decisões e processos relativos a taxas e sobretaxas nos sites da *Federal Maritime Commission* - FMC (EUA), da União Europeia e da República Popular da China.

No site da FMC foram encontrados 52 documentos, sendo os mais relevantes o *The Foreign Shipping Practices Act of 1988*<sup>9</sup> e o *The Shipping Act of 1984*<sup>10</sup>, que foi emendado pela *Ocean Shipping Reform Act of 1998* (OSRA).

No site da União Europeia, foram encontrados 59 documentos, sendo os mais relevantes os artigos 81 a 86 do tratado da União Europeia relativos ao direito da concorrência<sup>11</sup>; o regulamento (CEE) n° 4056/86 do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986, que determina as regras de aplicação aos transportes marítimos dos artigos 85° e 86° do Tratado<sup>12</sup>; o regulamento (CEE) n°01/2003<sup>13</sup>, que determina as regras de

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/46/subtitle-IV/part-B/chapter-423>. Acesso em abr. 2021.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/46/subtitle-IV/part-A>. Acesso em abr. 2021.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT>. Acesso em abr. 2021.

<sup>12</sup> Disponível em: <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/d1f2c735-2432-4e16-9cef-1e73b2059e5c/language-pt>. Acesso em abr.2021.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0001&from=ES>. Acesso em abr.2021.

aplicação dos artigos 81 e 82 do tratado e o processo nº IV/34.018 contra a *Far East Trade Tariff Charges and Surcharges Agreement* (FETTCSA), que cometeu crime de infração ao acordar em conjunto não conceder descontos relativos as taxas e sobretaxas publicadas em tabelas<sup>14</sup>.

No site da República Popular da China foi encontrado apenas o Decreto nº 335, que regula o transporte marítimo internacional<sup>15</sup>.

Para agregar valor ao contexto da regulação internacional, esse estudo também revisou dados prévios de pesquisa inédita realizada pela *International Federation of Freight Forwarders* - FIATA sobre a percepção dos associados em relação a taxas e sobretaxas de contêineres.

### 3.1 Pesquisa da FIATA

Em novembro de 2020, a FIATA realizou pesquisa com seus membros para responder às seguintes perguntas:

1. What are the top 3 categories of surcharges that freight forwarders consider unfair / lacking of (sic) transparency?
2. What are the freight forwarders' views on container surcharge practices in their respective countries in relation to:
  - Their unfairness;
  - Their lack of transparency;
  - Their negative impact on the Supply Chain;
  - Their negative impact on safety and security declarations. (FIATA, 2020).

A investigação foi feita a partir de uma pesquisa *Survey*, que é um método adequado ao estudo das percepções de um grupo específico de indivíduos. E a técnica de coleta foi o questionário, que agregou escala de Lickert para facilitar a análise quantitativa dos dados. As escalas utilizadas foram: *Totally agree*; *Somewhat agree*; *Neutral*; *Somewhat disagree*; *Totally disagree*. Para a coleta de dados foi utilizado o software *Matchform*.

O questionário foi enviado a todos os membros da FIATA e no total 77 países participaram da pesquisa, sendo o universo distribuído da seguinte forma:

- Região África/Oriente Médio: 21 países e 76 respostas;
- Região Américas: 13 países e 52 respostas;
- Região Ásia/Pacífico: 17 países e 81 respostas;
- Região Europa: 27 países e 131 respostas.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32000D0627>. Acesso em: abr. 2021.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://en.sse.net.cn/resource/file/Maritime%20Transportation%20Regulations.doc>. Acesso em abr. 2021.

Ao serem questionados quais são as três sobretaxas mais injustas ou sem transparência, os seguintes encargos foram os mais lembrados pelos agentes transitários: *Peak Season Surcharges* (22% dos votos); *Demurrage and Detention* (18%); *Low Sulphur Surcharge* (12%); *Bank Adjustment Factor* (11%); *Terminal Handling Surcharge* (9%); *Safety and Security Related Surcharge* (8%); *International Security Port Surcharge* (6%); e outros (7%). Os detalhes das respostas dadas podem ser observados no gráfico a seguir.

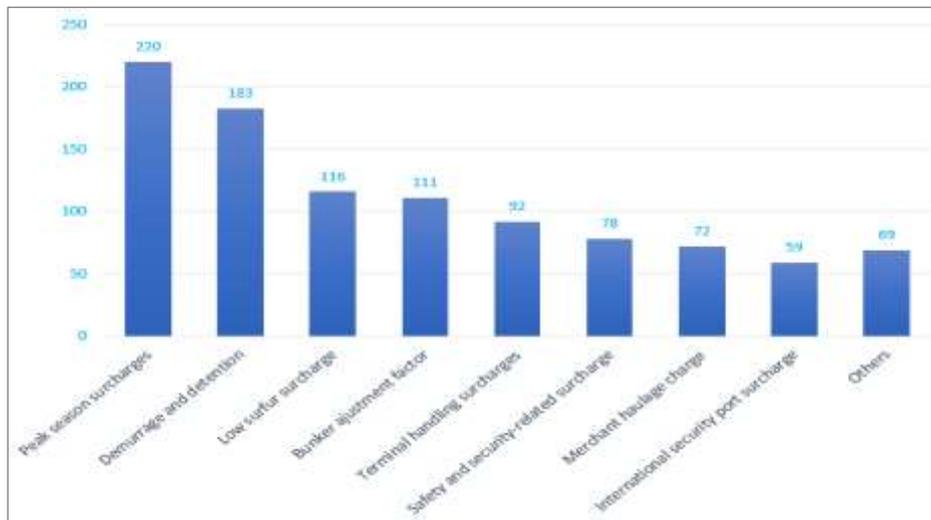


Gráfico 3 - Categorias de sobretaxas que os transitários consideram injustas ou sem transparência (Most unfair/lacking transparency surcharges). Fonte: *Container Surcharge Analysis* - FIATA, 2020.

Outras sobretaxas com incidência considerável na pesquisa foram: *Congestion surcharges*; *Bill of Lading Fee*; *Container cleaning*; *Container imbalance charges*; *Container repairs / maintenance*; *Drop off and pick up fee*; *Equipment imbalance charges*; *GRI (General Rate Increase)*; *Marine fuel recovery*; *Merchant haulage*; *Post congestion surcharges*; e *Storage*.

No mesmo sentido, a maioria dos membros da FIATA que responderam à pesquisa concorda totalmente ou concorda parcialmente com a afirmação de que as tarifas são injustas, que não têm transparência e que impactam negativamente na cadeia de suprimentos.

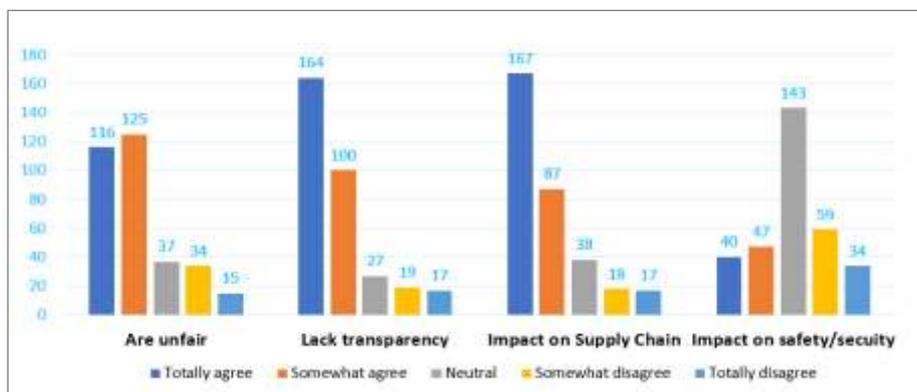


Gráfico 4 - Sentimento geral dos transitários sobre as práticas de sobretaxas (General feeling on container surcharge practices). Fonte: *Container Surcharge Analysis* - FIATA, 2020.

A análise por região apresenta algumas particularidades nos resultados. Na África/Oriente Médio todos os entrevistados concordam totalmente ou parcialmente que as sobretaxas são injustas. O posicionamento se repete quanto à falta de transparência, tendo apenas um respondente de opinião neutra.

Entre os membros das Américas, o maior destaque é que 78,6% concordam totalmente que há um impacto negativo das sobretaxas na cadeia de suprimentos, mas nenhum entrevistado concorda que haja algum impacto negativo nas declarações de segurança e proteção.

Na Ásia/Pacífico, 72,2 % dos respondentes concordam totalmente com a afirmação de que há pouca transparência e de que há impacto negativo na cadeia de suprimentos. Já na Europa, o posicionamento predominante (44,8 %) é o que concorda apenas parcialmente com essas afirmações.

### **3.2 Regulação nos EUA**

Cabe a três órgãos a regulação do transporte marítimo nos Estados Unidos, são eles:

- *Coast Guard, Department of Homeland Security;*
- *Maritime Administration, Department of Transportation;*
- *Federal Maritime Commission.*

Destes órgãos, a *Federal Maritime Commission* (FMC) é a agência federal independente dos Estados Unidos, cujo objetivo é procurar garantir serviços de transporte marítimo eficientes e competitivos; proteger o público de danos financeiros e contribuir para a integridade e segurança da cadeia de suprimentos e do sistema de transporte norte-americano.

Para o cumprimento de seus objetivos, a FMC<sup>16</sup> tem as seguintes atribuições:

- Reviewing and monitoring agreements among ocean common carriers and marine terminal operators (MTOs) serving the U.S. foreign oceanborne trades to ensure that they do not cause substantial increases in transportation costs or decreases in transportation services.
- Maintaining and reviewing confidentially filed service contracts to guard against detrimental effects to shipping.
- Providing a forum for exporters, importers, and other members of the shipping public to obtain relief from ocean shipping practices or disputes that impede the flow of commerce.
- Ensuring common carriers' tariff rates and charges are published in automated tariff systems and electronically available to the public.
- Monitoring rates, charges, and rules of government-owned or controlled carriers to ensure they are just and reasonable.
- Taking action to address unfavorable conditions caused by foreign governments or business practices in U.S.-foreign shipping trades.

<sup>16</sup> FMC. **Our History**. Disponível em: <https://www.fmc.gov/about-the-fmc/our-history/>. Acesso em: 09 abr. 2021.

- Helping resolve disputes involving the shipment of cargo, personal or household goods, or disputes between cruise vessel operators and passengers.
- Investigating and ruling on complaints regarding rates, charges, classifications, and practices of common carriers, MTOs, and Ocean Transportation Intermediaries (OTIs), that violate the Shipping Act of 1984.
- Licensing OTIs with appropriate character and adequate financial responsibility.
- Identifying and holding regulated entities accountable for mislabeling cargo shipped to or from the United States.
- Ensuring that cruise lines maintain financial responsibility to pay claims for personal injury or death, and to reimburse passengers for failure to perform the cruise.

O marco jurídico que orienta a FMC está contido no título 46 do Código dos Estados Unidos nas seções 40101 até 44106, do qual faz parte:

- *The Shipping Act of 1984*, que foi emendada pela *Ocean Shipping Reform Act of 1998 (OSRA)*;
- *The Foreign Shipping Practices Act of 1988*;
- *Section 19 of the Merchant Marine Act, 1920*;
- *Sections 2 and 3 of Pub. L. No. 89-777, 80 stat. 1350*.

Das leis que compõem o marco legal sob o qual a FMC atua, podemos destacar a reforma da lei marítima de 1998 que representou uma mudança significativa na regulação da indústria marítima no final da década de 1990.

Mas, antes de tratar da reforma de 1998, vale a pena retornar ao papel desempenhado pela lei marítima de 1984 (*The Shipping Act of 1984*) que representou uma extensão lógica do processo de desregulação que aconteceu nos setores de transporte nos Estados Unidos. Neste período a frota mercante de bandeira norte-americana estava em declínio, tanto em participação de mercado quanto em termos de receitas. Havia grande competição, na medida em que mais embarcações disputavam o comércio (Lewis e Villega, 1998).

Durante o período áureo da desregulação nos Estados Unidos que vigorou nos anos 80, o Departamento de Justiça norte-americano exercia forte pressão sobre a FMC para que removesse a imunidade antitruste dada às Conferências de Frete.

Conforme Lewis e Villega (1998), os três principais objetivos da *Shipping Act of 1984* eram:

1. Encorajar o desenvolvimento de uma marinha mercante de linha regular com bandeira norte-americana;
2. Providenciar um sistema de transporte econômico eficiente nos Estados Unidos;
3. Estabelecer um processo regulatório não-discriminatório que possa minimizar a interferência governamental no mercado.

Assim, a Lei Marítima de 1984 promoveu substancial alteração da política para navegação marítima dos Estados Unidos, como coloca CECIL (1985) que conclui:

The Shipping Act of 1984 substantially alters United States policy toward international shipping. The United States is now much more in harmony with the international shipping practices than it was under 1916 Act. Limitation of extraterritorial application of United States antitrust laws to foreign carriers, through abolition of private treble damage actions and otherwise, is a significant concession to the complaints of foreign governments (CECIL, 1985).

A emenda ao *Shipping Act of 1984*, *The Ocean Shipping Reform Act (OSRA)*, representou uma continuação lógica da desregulação estabelecida na lei de 1984, como coloca Lewis e Villenga (2000):

OSRA represents a logical continuation of the trend toward deregulation that began with the airline, railroad and trucking industries over twenty years ago. Traditional common-carrier obligations to treat all shippers identically through filed tariffs have been replaced by broader regulatory requirements prohibiting discrimination. Through continued provisions for antitrust immunity and filing requirements, OSRA does leave in place a greater degree of maritime economic regulation than exists for railroads and trucking. At the same time, the legislation allows relationships to develop between shippers (or intermediaries) and carriers through negotiations, on a confidential basis as for other business transactions (Lewis e Villenga, 2000).

*The Ocean Shipping Reform Act (OSRA)* foi sancionada pelo presidente norte-americano Bill Clinton, em 14 de outubro de 1998, e entrou em vigor em 1º de maio de 1999. Essa reforma teve como objetivo dar flexibilidade aos negócios diários do setor de transporte marítimo; remover certas restrições regulatórias e promover o comércio de linhas internacionais. Entre as principais mudanças trazidas pela reforma, pode-se destacar:

- Fim da autoridade das conferências de frete para regular os contratos de serviços de seus membros;
- Encorajamento à confidencialidade dos contratos individuais;
- Retira a necessidade de listar as tarifas junto à FMC, substituindo-a pela exigência de manter as tarifas (*tariff rates*) abertas à inspeção pública em um sistema automático;<sup>17</sup>
- Reforço à autoridade da Comissão para isentar disposições legais existentes;

---

<sup>17</sup> OSRA, 1998 - (Sec. 106) Repeals the requirement that a common carrier or conference file tariffs with the Federal Maritime Commission (FMC), replacing it with a requirement that it keep tariffs open to public inspection in an automated tariff system. Excludes new assembled motor vehicles, among other currently specified items, from this requirement. Mandates that tariffs be made available electronically to the public for inspection, for a reasonable charge but without time, quantity, or other limitation. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-bill/414>

- Fortalecimento da autoridade da FMC para abordar práticas restritivas por governos estrangeiros e armadores controlados pelo governo.

A OSRA alterou a forma como os negócios são feitos na indústria de linhas marítimas regulares. Sendo que as mudanças ocorreram, principalmente, no processo de contratação de serviços. Foi dada a oportunidade para que embarcadores e transportadores fizessem contratos de serviços individuais e confidenciais, não sendo permitido que acordos de transportadores impedissem ou interferissem diretamente neste processo. Ao mesmo tempo, foi mantida a imunidade antitruste para atividades de transporte combinadas.

A emenda de 1998 veio buscando a redução das interferências das alianças ou consórcios de empresas e restringiu o poder deles ao:

- Proibir ou restringir que um membro ou os membros se engajem em negociações de contratos de serviços;
- Requerer que um membro ou membros divulguem uma negociação ou os termos e negociações de contrato;
- Adotar regras mandatórias afetando o direito de um membro ou membros de negociar ou entrar em contratos de serviços. Contudo não há impedimento para a adoção de diretrizes voluntárias pela conferência em relação aos termos e condições de contratos de serviços.

A reforma de 1998 alterou substancialmente as exigências relacionadas a tarifas. Nesse sentido, eliminou a obrigatoriedade de que as tarifas fossem arquivadas na Comissão, exigindo em vez disso que fossem desenvolvidos sistemas tarifários eletrônicos individuais disponíveis ao público por uma taxa de acesso razoável. Esses sistemas devem estar acessíveis mesmo em locais remotos.

A Comissão também tem mandato para prescrever as condições de acessibilidade e precisão desses sistemas e revisá-los periodicamente.

Em relação aos contratos de serviços, a reforma retirou taxas e encargos, compromissos de serviços e quaisquer indenizações de termos essenciais necessários para serem tornados públicos. Assim, os termos públicos essenciais dos contratos de serviços passaram a ser: portos de origem e destino; mercadoria(s); volume ou porção mínima e duração do contrato.

Em relação às tarifas, a reforma de 1998 não representou adoção imediata das mudanças. Após várias tentativas fracassadas de obter conformidade em relação à publicação de tarifas, a FMC, em 06 de abril de 2000, emitiu a Carta Circular nº 00-1 que trata de Acesso Público às Tarifas e Sistemas Tarifários sob a Reforma da Lei Marítima de 1998.

Essa carta circular, dirigida aos armadores, conferências e editores de tarifas, apontava vários problemas de conformidade dos sistemas de tarifas e solicitava que fossem feitas adequações quanto aos seguintes problemas:

1. Instruções: a norma da Comissão requer que os sistemas de tarifas forneçam instruções aos usuários para acesso à informação de tarifa (46 C.F.R. § 520.9(e)(4));
2. Índice de mercadoria / características de busca: a norma estabelece que as descrições de mercadoria numa tarifa tenham ao menos uma entrada de índice similar que logicamente represente a mercadoria num índice alfabético por tarifa (46 C.F.R. § 520.4(e)(3)). A norma também requer que o texto de busca para a descrição de uma mercadoria deve resultar numa mercadoria ou lista de mercadoria (46 C.F.R. § 520.6(b));
3. Capacidade de pesquisa por data / registros históricos. A norma requer que acesso a dados históricos de tarifas sejam mantidos "online" por dois anos;
4. *Downloading* / problemas de *software*. A Comissão incentiva os armadores e editores a corrigir problemas de software para que o acesso público à informação não seja indevidamente limitado;
5. Taxas. A Comissão se preocupa com as taxas cobradas que possam limitar o acesso do público aos sistemas de tarifas.

O sistema automatizado de tarifas para os transportadores está disciplinado no Código Federal de Regulações (CFR), título 46, capítulo IV, subcapítulo B, parte 520. A parte 520 (Part 520 - "*Carriers Automate Tariffs*") é dividida em 15 seções, compostas por:

- 520.1 Scope and purpose.
- 520.2 Definitions.
- 520.3 Publication responsibilities.
- 520.4 Tariff contents.
- 520.5 Standard tariff terminology.
- 520.6 Retrieval of information.
- 520.7 Tariff limitations.
- 520.8 Effective dates.
- 520.9 Access to tariffs.
- 520.10 Integrity of tariffs.
- 520.11 Non-vessel-operating common carriers.
- 520.12 Time / Volume rates.
- 520.13 Exemptions and exceptions.
- 520.14 Special permission.
- 520.91 OMB control number assigned pursuant to the Paperwork Reduction Act.
- Appendix A to Part 520 - Standard Terminology and Codes.

A parte 520 tem os seguintes propósitos:

- (1) Shippers and Other members of the public to obtain reliable and useful information concerning the rates and charges that will be assessed by common carriers and conferences for their transportation services;
- (2) Carriers and conferences to meet their publication requirements pursuant to section 8 of the Act (46 U.S.C. 40501-40503);
- (3) The Commission to ensure that carrier tariff publications are accurate and accessible to protect the public from violations by carriers of section 10 of the Act (46 U.S.C. 41101-4106); and
- (4) The Commission to review and monitor the activities of controlled carriers pursuant to section 9 of the Act (46 U.S.C. 40701-4076).

A citada norma traz a seguinte definição para tarifa:

Tariff means a publication containing the actual rates, charges, classifications, rules, regulations and practices of a common carrier or a conference of common carriers. The term `practices´ refers to those usages, customs or modes of operation which in any way affect, determine or change the transportation rates, charges or services provided by a common carrier or conference and, in the case of conferences, must be restricted to activities authorized by basic conference agreement.

A norma dispõe que o sistema de tarifas deve conter:

- a) Informações gerais;
- b) Registro da organização;
- c) Registro da tarifa;
- d) Regras da tarifa;
- e) Descrições da mercadoria;
- f) Itens da tarifa - *Tariff rate items* (TRI);
- g) Grupos de localização;
- h) Tabelas de taxas terrestres;
- i) Solicitações dos transitários<sup>18</sup>;
- j) Divisões terrestres<sup>19</sup>.

A referida norma que trata da publicação do tarifário traz no apêndice uma terminologia padrão que contém os códigos para as taxas base, tamanhos de contêineres, serviços, unidades de peso, medida e distância. Também traz

---

<sup>18</sup> As tarifas de conferências devem conter instruções claras e completas das disposições dos acordos que tratam de solicitações e reclamações a serem feitas pelos transitários.

<sup>19</sup> Os armadores não são requeridos a estabelecer separadamente ou revelar nas tarifas a parte terrestre.

recomendações para utilização de nomes geográficos conforme publicações recomendadas.

Em relação ao frete marítimo básico, a norma estabelece a exibição mínima da taxa básica de frete e uma lista de todas as taxas acessórias que se aplicam às características de transporte inseridos pelo usuário do sistema.

Considerando que a parte 520 (Part 520 - "Carriers Automate Tariffs") está em revisão, conforme o *Plan for Regulatory Review of Existing FMC Rules*<sup>20</sup>, a FMC tornou pública, no dia 07 de abril de 2021, uma consulta (Docket nº 21-03) que busca informação em relação ao impacto da cobrança de taxa e requerimentos mínimos para acesso ao sistema de tarifas, bem como a prática adotada por alguns NVOCCs (*non-vessel-operating common carriers*) de repasse de cobrança (*pass-through charges*) sobre as tarifas dos transportadores comuns (*common carriers*). Esta consulta estará aberta até o dia 7 de junho de 2021.

Esta consulta pública proporciona um indicativo das principais questões envolvendo a regulação de tarifas que estão em discussão atualmente na Comissão.

Em suma, a Comissão procura zelar para que informações sobre tarifas estejam disponíveis e acessíveis ao público e nesta direção dispõe de diretrizes que orientam a publicação dessas informações.

### 3.3 Regulação na União Europeia

As questões sobre taxas e sobretaxas são reguladas pelos artigos 81 a 86 do tratado que constitui a União Europeia<sup>21</sup>. Esses dispositivos coíbem práticas incompatíveis com o mercado realizadas por empresas que atuam de forma abusiva ou dominante, como por exemplo fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda, ou quaisquer outras condições de transação.

As principais taxas e sobretaxas aplicadas nos tráfegos Europa/Extremo Oriente são as seguintes:

1. Coeficiente de Ajustamento de Abastecimento de Combustível (*Bunker Adjustment Factor - BAF*);
2. Coeficiente de Ajustamento Monetário (*Currency Adjustment Factor - CAF*);
3. Taxa de Movimentação no Terminal (*Terminal Handling Charges - THC*);
4. Taxa de Consolidação de Contêineres (*Less-than-Container-Load Services Charges - LCLSC*);
5. Taxa de Sobre-estadia (*Demurrage/Detention Charges*);

<sup>20</sup> Para maiores detalhes, consultar: <https://www.fmc.gov/wp-content/uploads/2020/11/RegulatoryReformPlan.pdf>. Em relação à parte 520, o objetivo é revisar e modificar para remover regulações desnecessárias, ineficazes ou ultrapassadas ou custos.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT>. Acesso em abr. 2021.

6. Taxa de Equipamento Especial (*Special Equipment Premium*); e
7. Sobretaxa de Guerra (*War Surcharges*).

O processo IV/34.018 da Comissão Europeia contra o *Far East Trade Tariff Charges and Surcharges* (FETTCSA) apresenta outras taxas que podem ser aplicadas

1. Taxas de carga especial (*Non-Standard Lift Charges - NSL*);
2. Destinos opcionais (*Optional Destinations*);
3. Alteração do destino (*Change of Destination - COD*);
4. Alteração do estatuto de entrega (*Change of Delivery Status*);
5. Pacotes de valor que excedem a responsabilidade normal do transportador decorrente do conhecimento (*Packages of Value Exceeding the Carrier's Normal Bill of Lading Liability*).

Conforme o artigo 9 do conselho de regulação nº 1/2003 - *Article 9 of Concil Regulation (EC) nº 1/2003 (Regulation 1/2003)*<sup>22</sup>, as empresas assinaram um acordo após a análise de uma investigação antitruste iniciada em 2013. O caso analisava a comunicação pública de aumento de preços, sob a suspeita de formação de cartel. A Comissão da União Europeia, ao averiguar a questão, entendeu que não havia evidências de infração às leis de defesa da concorrência.

Entretanto, ao final do julgamento, em junho de 2016, foi assinado um acordo (*Final Commitments in Case AT. 39850*) com as principais empresas do setor<sup>23</sup>, onde, além de se comprometerem a não publicar porcentagens futuras de aumento geral de tarifas (também chamadas de *General Rates Increases*), comprometem-se a dar maior publicidade em relação aos preços praticados (*Price Announcements*). O texto do acordo, assinado por cada empresa, as obriga a informar, nas publicações ou comunicações sobre os preços praticados e sobre as alterações de preços, no mínimo, as seguintes informações<sup>24</sup>:

1. A taxa base para o transporte de contêineres por mar.
2. Taxas e sobretaxas relacionadas ao bunker.
3. Taxas e sobretaxas relacionadas à segurança.

---

<sup>22</sup> Regulamentação da União Europeia de defesa da concorrência

<sup>23</sup> As seguintes companhias assinaram o acordo: A.P. Moller - Maersk; CMA CGM; China Shipping Containers Lines (CSCL); COSCO Container; Evergreen; HAMBURG SÜD; Hanjin Shipping; Hapag-Lloyd; Hyundai Merchant M.; MOL; MSC; NYK; Orient Overseas; UASC; e Zim. Disponível em: [https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case\\_details.cfm?proc\\_code=1\\_39850](https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39850). Acesso em: 17/05/2021.

<sup>24</sup> Article 4 - Price Announcements: i. The basic charge for the carriage of container by sea (the Base Rate); ii. Bunker related charges and surcharges; iii. Security related charges and surcharges; iv. Charges to recover costs levied by terminal operators for handling of containers (Terminal Handling Charges); v. Additional charges and surcharges reflecting foreseeable high demand (such as Peak Season Surcharges).

4. Encargos de recuperação de custos cobrados pelos operadores de terminais para movimentação de contêineres (*Terminal Handling Charges - THC*).
5. Encargos e sobretaxas adicionais refletindo a alta demanda previsível, como sobretaxas na alta temporada, tais como a *Peak Season Surcharge*.

O processo IV/34.018 da Comissão Europeia apresenta algumas reflexões sobre taxas e sobretaxas especificamente o BAF, o CAF, o THC, o LCL, imobilização portuária e sobre-estadia.

Em relação ao BAF, a Comissão (2000) realça que:

O Atlântico Norte é um tráfego muito mais fácil de controlar, uma vez que as distâncias marítimas são mais reduzidas do que as do tráfego do Extremo Oriente. Desta forma, presume-se que o abastecimento de combustível apenas se baseia nos preços de Nova Iorque e de Roterdã. Por outro lado, no tráfego do Extremo Oriente, o abastecimento de combustível pode ser realizado num grande número de portos intercalares entre a Europa e o Japão, do que resulta uma maior variação de preços, uma vez que poderão estar implicados até 20 portos (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p.5).

Para a Comissão, os fatores que influenciam como o BAF será fixado em uma determinada companhia marítima são o local de abastecimento de combustível, a proporção dos custos de abastecimento de combustível relativamente às receitas líquidas dos fretes marítimos e o nível de base dos custos relativos ao abastecimento de combustível incorporados nas tarifas de frete.

Ao considerar o BAF e o CAF do ponto de vista dessa Conferência de Frete, a Comissão (2000) observou que companhias marítimas independentes ou pertencentes aos *trades*

teriam estruturas bastante semelhantes no que se refere ao abastecimento de combustíveis e aos custos/moeda uma vez que operavam nas mesmas rotas. Contudo, as estruturas nacionais de custo das companhias marítimas que poderiam afetar os dados de base utilizados por exemplo na ponderação do abastecimento de combustível podem ser um pouco diferentes dependendo do local onde a companhia marítima está estabelecida (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 7).

Em complementação, a Comissão entende que esta situação “pode exigir que sejam utilizados índices mais gerais para o cálculo de taxas suplementares” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 7). Entretanto, adotar uma metodologia comum pode levar companhias marítimas independentes a calcularem níveis de BAF e CAF completamente distintos, o que leva a crer que existem “diversos elementos de custo que são tomados em consideração nos cálculos BAF e CAF que não são uniformes entre as companhias marítimas” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 7), variando segundo a capacidade de cada uma de maneira a maximizar as suas receitas e manter os seus custos a um nível mínimo.

Em relação ao THC os custos podem variar em função dos movimentos de cada companhia marítima/consórcio em cada porto e em função dos seus acordos com um

operador de um terminal. Para a Comissão “a utilização de fatores arbitrários para calcular o elemento THC das taxas de serviço LCL sugere que este elemento não se baseia nos custos reais de cada companhia marítima” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 7).

No que se refere às taxas de imobilização portuária e de sobre-estadia, a Comissão pondera que estas taxas são calculadas com base numa “estimativa dos custos de locação a longo prazo do equipamento que as companhias marítimas teriam de alugar”, de forma a substituir o equipamento retido pelo cliente” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 8). Tal como os custos no terminal, os custos de locação variam consoante o poder de negociação de cada companhia marítima.

O FETTCSA foi processado por não conceder descontos sobre as tabelas publicadas de taxas e sobretaxas. Para a Comissão, o objetivo do FETTCSA consistia em “criar normas para o cálculo das taxas e sobretaxas e utilizar um mecanismo comum para esse cálculo” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 12).

Como as taxas e sobretaxas “constituem uma parte significativa do preço global pago pelos transportadores” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 12) um acordo no sentido de não conceder desconto restringe a concorrência, sendo contrário ao no 1, alínea a), do artigo 81 e “reduz de forma significativa a capacidade de as companhias marítimas concorrerem no que se refere ao preço final cobrado dos embarcadores” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 12).

Para a Comissão “frete marítimo e o frete terrestre podem constituir menos da metade do preço pago pelo embarcador em questão e, neste caso, a margem de manobra para conceder descontos em relação ao preço global fica reduzida” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 19), o que restringe a concorrência em matéria de preços.

A Comissão também alertou no processo que um acordo no sentido de cobrar taxas “líquidas tudo incluído” tem por efeito a diminuição da transparência de preços, em detrimento da concorrência. Com efeito, é mais difícil comparar os preços de um concorrente quando ele oferece taxas “all in”, do que quando oferece taxas discriminadas nos seus componentes.

Nesse sentido, o acordo das partes em não conceder descontos permite que os membros que participem do “trade”

reforcem seu poder de mercado, adotando um comportamento anticoncorrencial em relação às companhias marítimas que não são membros do “trade”. Esses acordos destinam-se, geralmente, a eliminar concorrência numa parte substancial dos serviços fornecidos no mercado em questão (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 20).

Portanto, a Comissão considera que o acordo de não conceder descontos objetivava “ter um efeito considerável sobre o comércio entre Estados-Membros” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 20) e não pode ser considerado um mero aperfeiçoamento técnico ou acordo de cooperação técnica, pois o cálculo de uma taxa ou sobretaxa deve refletir “as despesas suplementares incorridas a título individual pelas companhias marítimas” (COMISSÃO EUROPEIA, 2000, p. 20) e não podem ser consideradas como elementos de fixação de preços e condições globais em uma operação de transporte marítimo.

### 3.4 Regulação na China

A regulação do transporte marítimo internacional na República Popular da China é realizada com fundamento no Decreto 335, do Conselho de Estado. O Decreto entrou em vigor em 11 de dezembro de 2001 e desde então sofreu apenas uma alteração/emenda, incorporada ao texto em 31 de maio de 2013. Ele objetiva proteger a concorrência, mantendo a ordem no mercado de transporte marítimo internacional e salvaguardando os direitos e interesses legítimos das partes envolvidas.

Seus dispositivos são aplicáveis às operações comerciais de transporte marítimo internacional de e para os portos da República Popular da China, bem como às operações comerciais auxiliares relacionadas ao transporte marítimo internacional.

As operações comerciais auxiliares relativas ao transporte marítimo internacional abrangidas pelo decreto incluem serviços de agências marítimas, carga e descarga, estação de carga de contêineres, entre outros.

A competência para supervisionar e administrar as operações comerciais e atividades auxiliares relacionadas ao transporte marítimo internacional é do Departamento de Comunicação do Conselho de Estado e dos departamentos de comunicação dos governos locais.

Para prestar serviços internacionais de navegação, o interessado deverá apresentar pedido ao serviço de comunicações do Conselho de Estado e possuir embarcações aptas para o emprego no transporte marítimo internacional, dentre as quais deverá ter embarcações de nacionalidade chinesa.

As embarcações em serviço também deverão estar em conformidade com as normas técnicas de segurança do tráfego marítimo estabelecidas pelo Estado, possuir conhecimentos de embarque, bilhetes de passageiros ou documentos de transporte multimodal.

O Estado também exige que a companhia interessada tenha executivos seniores com qualificações profissionais estabelecidas pelo departamento de comunicação competente do Conselho de Estado.

O departamento de comunicações do Conselho de Estado terá, a partir da data de entrega do pedido, trinta dias para concluir a análise e decidir quanto a aceitação ou não da solicitação. Se a permissão for aprovada, uma autorização para serviços de navegação internacional será emitida.

Ao examinar e verificar o pedido de serviços de transporte marítimo internacional, o departamento de comunicações competente do Conselho de Estado levará em consideração as políticas do Estado para o desenvolvimento da indústria de transporte marítimo internacional e as reais situações de concorrência no mercado de transporte marítimo internacional.

As taxas de frete dos operadores marítimos internacionais e das transportadoras comuns não operadoras de navios (NVOCC) que exerçam a atividade de serviços de linha internacional devem ser apresentadas, em formato específico, ao departamento de comunicações competente do Conselho de Estado. O departamento de

comunicações competente do Conselho de Estado designará um órgão especial para lidar com o registro das taxas de frete.

As taxas de frete arquivadas pelo Estado incluirão as taxas tarifárias e as taxas negociadas. As tarifas referem-se às tarifas de frete constantes das tarifas das operadoras de serviços de linha internacional e das transportadoras comuns não operadoras de navios; enquanto as taxas negociadas referem-se às taxas de frete acordadas entre os operadores de serviços de linha internacional e transportadores ou transportadoras comuns não operadoras de navios.

As tarifas entrarão em vigor 30 dias após o dia em que tenham sido aceitas pelo departamento de comunicações competente do Conselho de Estado. As tarifas negociadas entrarão em vigor 24 horas após o aceite pelo órgão de comunicação competente do Conselho de Estado.

Os operadores de serviços de linha internacional e as transportadoras comuns não operadoras de navios devem aplicar as taxas de frete efetivas que foram apresentadas.

Ao celebrar acordos sobre tarifas negociadas com transportadoras comuns não operadoras de navios, os operadores de serviços regulares internacionais devem certificar-se de que essas transportadoras comuns não operadoras de navios registram os seus conhecimentos de embarque e pagam a caução exigida de acordo com as disposições deste Regulamento.

### **3.5 Análise Comparativa da Experiência Internacional**

A pesquisa FIATA (2020), com transitários de 77 países, em todos os continentes, deixa claro que o problema das taxas e sobretaxas é mundial. Mas, ao analisar as respostas, percebe-se que o problema da falta de transparência é mais impactante para os entrevistados do que o senso de justiça da cobrança (ver gráfico 4). Diante disso, foram analisadas três diferentes soluções regulatórias, com variações na intensidade de intervenção, para garantir a transparência das taxas e sobretaxas.

Frente ao exposto no presente capítulo, percebe-se que a regulação chinesa é a que representa o maior grau de intervenção. Para prestar o serviço de transporte internacional de cargas é necessária uma autorização do órgão governamental responsável, após cumprir rígidas regras, como possuir embarcação chinesa e possuir executivos sêniores com as qualificações pré-estabelecidas. As taxas de frete e demais cobranças acessórias precisam ser previamente apresentadas ao governo chinês, em formato específico, e somente poderão ser cobradas trinta dias após serem aprovadas.

As regras americanas para transporte internacional, antes do processo de desregulação iniciado pelo *The Shipping Act of 1984* também eram fortemente intervencionistas. Vale lembrar que tratar de forma exatamente igual todos os usuários do serviço, sendo inclusive proibido dar descontos que não fossem universais. Com a alteração das regras em 1984, passou-se a proibir apenas o tratamento discriminatório.

O processo de desregulação americano culminou no *The Ocean Shipping Reform Act (OSRA)*, de 1998. Entre as inovações trazidas com essa reforma estão o fim da autoridade das Conferência de Frete, o fortalecimento das competências da FMC para julgar casos específicos e, principalmente, a extinção da necessidade de validação prévia dos fretes, taxas e sobretaxas. A necessidade de autorização prévia junto ao

governo, similar à regulação chinesa, foi substituída pela exigência de manter as tarifas (*tariff rates*) abertas à consulta pública, em um sistema próprio, dando ampla transparência no que se refere a todos os componentes do frete.

Percebe-se que os EUA atravessaram o processo de uma regulação mais intervencionista para uma com mais liberdade e autonomia para os transportadores. Por seu turno, a União Europeia passou por um caminho no sentido oposto. Ela teve que instituir a regulação das taxas e sobretaxas de um ponto de partida praticamente sem regulação, pois a instituição do bloco com regras transnacionais ocorreu após o enfraquecimento das Conferências de Frete. Nesse caso, a demanda por mais regulação partiu das reclamações dos usuários, em uma situação parecida com o que ocorre atualmente no Brasil.

A regulação de taxas e sobretaxas na União Europeia é fruto de um processo contencioso aberto na Comissão Europeia de defesa da concorrência, por conta de uma investigação antitruste iniciada em 2013 de práticas incompatíveis com o mercado, realizadas por empresas que atuam de forma abusiva ou dominante. O conflito foi solucionado com a assinatura de um acordo nominal, com cada um dos grandes transportadores marítimos, o qual pode ser equiparado, no ordenamento pátrio, a um Termo de Ajustamento de Conduta.

O compromisso assinado pelas transportadoras que atuam na União Europeia proíbe o anúncio de aumentos futuros de forma agregada (*General Rate Increases*) e estabelece a obrigatoriedade de divulgação de, no mínimo, a informação referente aos seguintes componentes do frete: i) a taxa básica de frete; ii) taxas e sobretaxas relacionadas ao bunker; iii) taxas e sobretaxas relacionadas à segurança; iv) encargos de recuperação de custos cobrados pelos operadores de terminais para movimentação de contêineres (THC); e v) encargos adicionais e sobretaxas refletindo a alta demanda previsível (como a *Peak Season Surcharges*).

Portanto, em todas as experiências internacionais analisadas, com maior ou menor grau de intervenção, há o estabelecimento de regras claras para a divulgação ostensiva de informações no que concerne às taxas e sobretaxas cobradas no transporte marítimo internacional.

#### **4. AS INFORMAÇÕES DAS TAXAS E SOBRETAXAS NO BRASIL**

O presente capítulo analisa a divulgação de informações acerca das taxas e sobretaxas pelas principais transportadoras marítimas de longo curso em operação no Brasil. Considerando o escopo do estudo estabelecido no Projeto de Execução de Estudos e Pesquisas - GDE<sup>25</sup> e as limitações de recursos para ampliação da amostra, não foi possível incluir os dados dos agentes intermediários. Futuramente outros estudos poderão focar nas taxas e sobretaxas cobradas pelos transportadores marítimos não operadores de navios (*Non-Vessel Operating Common Carrier - NVOCC*) e pelos agentes transitários<sup>26</sup>. Assim, a os dados analisados neste capítulo se restringirão ao

<sup>25</sup> Processo SEI nº 50300.002167/2021. Documento SEI nº 311265205

<sup>26</sup> Resolução ANTAQ nº 18, art. 2º, inciso II [...] a) agente transitário: todo aquele que coordena e organiza o transporte de cargas de terceiros, atuando por conta e ordem do usuário no sentido de executar ou

que foi disponibilizado pelas transportadoras marítimas, ou por seus respectivos agentes marítimos gerais, em comunicados oficiais ou em seus *websites*.

A amostragem dos transportadores marítimos analisada baseou-se no quadro abaixo, que relaciona os maiores transportadores marítimos mundiais, apresentados em ordem decrescente de participação no mercado mundial de contêiner.

Tabela 1 - Capacidade de transporte da frota em operação, em TEU, e participação no mercado mundial (2021).

Posição	Transportador Marítimo	TEU	Participação
1°	A. P. Møller-Maersk Group (Maersk)	4.100.955	16,8%
2°	Mediterranean Shipping Company (MSC)	3.936.728	16,1%
3°	CMA CGM Group (CMA CGM)	3.053.384	12,5%
4°	COSCO Goup (COSCO)	3.006.821	12,3%
5°	Hapag-Lloyd	1.793.660	7,3%
6°	Ocean Network Express (ONE)	1.600.531	6,5%

Fonte: <https://alphaliner.axsmarine.com/PublicTop100/> Acesso em: 05/05/21.

#### 4.1 Disponibilidade das Informações

Para subsidiar o presente estudo com as informações sobre a transparência na divulgação das taxas e sobretaxas, foram enviados, entre os dias 31 de março e 9 de abril de 2021, os Ofícios números 1 a 6/ 2021/GDE/SDS/ANTAQ<sup>27</sup>. Houve a confirmação de recebimento e a respectiva resposta de quatro empresas<sup>28</sup>: Maersk, MSC, CMA CGM e Hapag-Lloyd.

As manifestações recebidas foram sintetizadas com o foco nos seguintes apontamentos:

- Onde a informação de taxas e sobretaxas está disponibilizada e se está disponível ao público em geral ou somente para cliente cadastrados;
- Cumprimento da Resolução-ANTAQ n° 7.586/20
- Qual o entendimento sobre prestar informação ao consignatário que não contratou o transporte; e
- Cobranças em situações extraordinárias.

##### 4.1.1 Maersk

Inicialmente, é preciso relatar que em 2017 o Grupo A. P. Møller-Maersk adquiriu a companhia de navegação Hamburg Süd e, por conseguinte, a Empresa Brasileira de

---

providenciar a execução das operações anteriores ou posteriores ao transporte marítimo propriamente dito, sem ser responsável por emitir conhecimento de carga ou *Bill of Lading* - BL.

<sup>27</sup> Documentos SEI n° 1288651; 1288679; 1288680; 1288683; 1288684; e 1288687.

<sup>28</sup> Documentos SEI n° 1307262; 1308713; 1308716; e 1308719.

Navegação (EBN) Aliança Navegação e Logística. No entanto, os novos controladores decidiram preservar as marcas, a fim de manter o alcance dos serviços e a posição mundial da Hamburg Süd no transporte de contêineres na Costa Leste do Atlântico Sul<sup>29</sup>. Sendo a navegação de longo curso o foco do presente estudo, não serão analisados os dados da Aliança Navegação, que possui maior relevância na cabotagem, mas os dados da Hamburg Süd serão analisados, no que couber.

Em sua manifestação, Maersk (2021) não indicou uma página na internet onde fosse possível encontrar as informações das taxas e sobretaxas cobradas pela empresa. Porém, ao entrar no site <https://www.maersk.com/find-a-price> é possível clicar no botão "Cotação de frete marítimo" e inserir os dados para um embarque específico. A cotação é enviada por e-mail, com cláusula de confidencialidade, em aproximadamente duas horas. Esse serviço está disponível somente aos usuários cadastrados.

Em outra área (<https://www.maersk.com/find-a-price/tariff-inquiry>), também restrita aos usuários cadastrados, é dada a opção de entrar na aba "Consulta de tarifa". Essa ferramenta permite visualizar a tarifa padrão e as regras tarifárias de embarques de exportação e importação de/para as Américas, junto com suas sobretaxas relacionadas. Essa seção informa que a tarifa padrão atende aos requisitos de regulamentação estabelecidos pela FMC, mas não foi possível confirmar, já que a informação não é aberta ao público em geral.

Apesar de não possuir uma divulgação ostensiva de valores cobrados no Brasil, as empresas do Grupo Maersk disponibilizam um glossário com os termos e definições referentes às taxas e sobretaxas aplicáveis aos serviços prestados em favor de seus clientes, disponível em <https://www.maersk.com/support/glossaries/surcharge-definition>, de modo a esclarecer a conceituação de cada uma dessas cobranças aos clientes e ao mercado.

Nesse glossário são apresentadas as definições da maioria das taxas e sobretaxas cobradas, trazendo diversas informações que vão ao encontro do que determina a Resolução-ANTAQ nº 7.586/20<sup>30</sup>. Entretanto, ele está incompleto e nem todas as premissas estabelecidas na Resolução são cumpridas, visto que para nenhuma das taxas ou sobretaxas é apresentada a base de cálculo, conforme se observa nos exemplos abaixo:

**Bunker Adjustment Factor (BAF):** This charge covers the fluctuations in global bunker costs, and is invoiced as a separate charge to provide

---

<sup>29</sup> "Para todos os efeitos a Hamburg Süd vai continuar sendo uma companhia comercialmente independente, com seu próprio serviço customizado de vendas e marketing, além de departamentos como Tecnologia da Informação, recursos humanos e finanças. A empresa também informou que vai continuar mantendo relações com outras companhias, como por exemplo a brasileira Aliança, especializada em cabotagem". Em: <https://www.tecnologistica.com.br/portal/noticias/76182/apos-aquisicao-hamburg-sud-afirma-que-vai-manter-marca/> Acesso em: 07/05/21.

<sup>30</sup> Art. 1º O estabelecimento de preços, fretes, taxas e sobretaxas aplicáveis às navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem e longo curso devem atender os normativos vigentes da ANTAQ e as seguintes premissas: I - fato gerador; II - serviço(s) a que se aplicam; III - base de cálculo; IV - período de aplicação.

transparency to our customers. The carrier will automatically apply this charge to all bookings. [...]

**Emergency Risk Surcharge (ERS):** This fee covers additional costs faced by the carrier when moving cargo in dangerous regions including those that are threatened by hazards, violence or piracy. The charge covers extra bunker cost (due to longer routing and/or faster sailing), insurance coverage, and additional security measures. The fee will be applied to bookings that are from, to or transited through the affected areas. [...]

**Inland Inspection Fee (IFF):** It covers the tax cost (or any other related cost) imposed by the Customs authorities or the terminal authorities for cargo moving to inland locations (bonded or non-bonding)

Por seu turno, no *site* da Hamburg Süd a pesquisa das sobretaxas é facilitada por haver uma página específica para o Brasil, no endereço: [https://www.hamburgsud-line.com/liner/pt/liner\\_services/country\\_information/brazil\\_1/surcharges\\_21/subpage\\_surcharges\\_brazil\\_1.html](https://www.hamburgsud-line.com/liner/pt/liner_services/country_information/brazil_1/surcharges_21/subpage_surcharges_brazil_1.html) . A informação é disponibilizada em um arquivo (em formato .XLS), com as tarifas públicas cobradas na exportação (*Export Rates from South America East Coast to the World*)<sup>31</sup> e os comunicados aos clientes sobre alteração nos valores de taxas e sobretaxas cobrados. A consulta é disponível a qualquer interessado, prescindindo de cadastro prévio.

No que se refere às taxas e sobretaxas decorrentes de circunstâncias extraordinárias, verifica-se que a estratégia adotada é a comunicação direta com os clientes, como se depreende da notícia publicada sobre o fechamento do Canal de Suez, causado pelo encalhe do navio Ever Given, em março de 2021.

Throughout this process we aim to give as much clarity and notice as possible, but please note that as the Suez situation deescalates, we will be emailing you less frequently. As impacts are localised and individual, please continue the conversation with your local Maersk team or visit Maersk.com for all the latest updates (Disponível em: <https://www.maersk.com/news/articles/2021/03/24/vessel-blockage-in-the-suez-canal> Acesso em: 07/05/2021).

Por fim, convém mencionar que o consignatário brasileiro que não foi o responsável pelo transporte (na importação cujo contrato de compra e venda especifica o Incoterms CIF), mesmo sendo obrigado a pagar diversos encargos (*B/L Fee/DOC Fee, Capatazia, ISPS, Drop Off Fee e Repais Fee/EMI Fee.*), não tem como confirmar o montante devido por meio de informações públicas.

#### 4.1.2 MSC

A manifestação MSC (2021) informa que “para os clientes de todos os trades, desde o momento da cotação, passando pela reserva de embarque – o cliente tem total acesso aos valores relativos aos preços das taxas e sobretaxas envolvidas em seu embarque – pelo qual não se pode alegar desconhecimento prévio destes”. Entretanto, verificou-se que a informação possui como público-alvo somente os clientes que mantém

---

<sup>31</sup> Não se encontrou o arquivo equivalente com a divulgação de taxas e sobretaxas cobradas na importação.

cadastro junto a MSC, não havendo qualquer tipo de informação de taxas e sobretaxas publicizada ostensivamente.

Acerca do assunto, MSC (2021) informa que cada rota possui regras próprias quanto à divulgação dos preços, da periodicidade e das formas das cobranças. Nesse sentido, menciona como exemplo o compromisso de regulação antitruste, firmado junto à Comissão da União Europeia (EU Commission), no qual grandes transportadores marítimos - incluindo, mas não se limitando à MSC - concordam em interromper a prática de “*anunciar publicamente a intenção de, no futuro, aumentar os preços dos serviços de transporte marítimo regular de contentores em diferentes canais*”. (EU COMMISSION, 2016)<sup>32</sup>

A principal característica do compromisso é a proibição de **anunciar de forma aberta e irrestrita o valor** para qualquer trade que afete a UE e o EEA). Em vez disso, os preços publicados ou comunicados, assim como as alterações de preços que afetam as transações da *European Economic Area* - EEA devem ser apresentados aos clientes num formato específico (MSC, 2021 p.02).

Apesar da interpretação dada pela MSC (2021) ao citado compromisso, diversas outras empresas, signatárias do mesmo acordo, divulgam suas informações de taxas e sobretaxas ao público em geral. Em verdade, o acordo somente proíbe o anúncio de aumentos futuros e de forma agregada (*General Rate Increases*), não havendo qualquer proibição de divulgação de valores cobrados de taxas e sobretaxas. Inclusive, o acordo assinado pela MSC, estabelece a obrigatoriedade de divulgação de, pelo menos as seguintes taxas e sobretaxas: i) a taxa básica de frete; ii) taxas e sobretaxas relacionadas ao bunker; iii) taxas e sobretaxas relacionadas à segurança; iv) encargos de recuperação de custos cobrados pelos operadores de terminais para movimentação de contêineres (THC); e v) encargos adicionais e sobretaxas refletindo a alta demanda previsível (como a *Peak Season Surcharges*)<sup>33</sup>.

Em relação à Resolução-ANTAQ nº 7.586/2020, a manifestação MSC (2021) informa que: “*Registre-se que a MSC atende todas as normas e regulamentos vigentes, no limite de sua aplicabilidade, inclusive no tocante aos ditames da Res. 7.586/2020*”. Porém a declaração não pôde ser confirmada na parte pública do site da MSC.

Na questão relativa às taxas que são de responsabilidade do consignatário brasileiro na importação, cujo contrato de compra e venda estabelece o *Incoterms* CIF - *Cost Insurance and Freight*, a manifestação MSC (2021) deu a seguinte resposta:

Entretanto, à título elucidativo e aplicando-se a linha temporal de mencionado instituto - repita-se, avençado entre vendedor e comprador da carga e sem qualquer ingerência do transportador marítimo - ficará a cargo do comprador da carga todos os custos ocorridos após o desembarque da carga do navio (MSC, 2021 p.03).

<sup>32</sup> Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XX0906\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XX0906(02)&from=EN) Acesso, em 11/05/2021.

<sup>33</sup> Disponível em: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/39850/39850\\_3406\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39850/39850_3406_3.pdf) Acesso em: 17/05/2021.

Quanto à possibilidade de cobrança imprevistas, decorrentes de fatos extraordinários, a manifestação MSC (2021) informa que:

Nos casos efetivamente extraordinários, onde o transportador marítimo se vê obrigado a proceder com alguma cobrança adicional, decorrente de circunstâncias alheias à sua vontade, à exemplo de congestionamentos portuários e etc, o mercado é avisado previamente - a fim de oportunizar aos clientes que decidam a melhor forma de lidar com o novo cenário (MSC, 2021 p.03).

Entretanto, no documento "MSC Brazil Terms & Conditions"<sup>34</sup>, item "6. Prices and quotations, a cláusula 6.4 estabelece que poderão ser cobradas taxas sem aviso prévio, mesmo após a realização do transporte.

6.4 As a matter of principle, all charges are given on "VATOS" (Valid at Time of Shipment) basis at loading port. Unforeseeable and/or additional expenses (such as statutory increase, war risk, congestion, etc.) before, during and after the sea-carriage may be charged by the Carrier to the Merchant (Sem grifos no original, MSC BRAZIL TERMS & CONDITIONS, p.06).

#### 4.1.3 CMA-CMG

São apresentadas, na manifestação CMA CGM (2021), três fontes de informações públicas acerca de taxas e sobretaxas cobradas: *Charge Finder*, *Website* e *Client Advisories*.

Na ferramenta "*Charge Finder*"<sup>35</sup>, após informar os portos de origem e de destino, são apresentadas as taxas efetivamente vinculadas e acessórias ao transporte, tais como THC, ISPS ou ainda taxa de congestionamento (PSC). Esse formato de apresentação de informações busca cumprir as regras da *EU Commission* (2016), conforme se observa no "*announcements to customers*", publicado em dezembro de 2016:

From December 7, 2016 onwards, CMA CGM price announcements will include information relating to at least the base rate, the bunker charges, the security charges, the terminal handling charges and possible peak season charges, instead of the announcement of the General Rate Increase only. This new announcement format is in compliance with new rules defined with and validated by the EU Commission (Sem grifos no original. Disponível em: <http://www.cma-cgm.com/news/1413/cma-cgm-announces-an-update-of-its-price-announcements-to-customers>, Acesso em 11/05/2021).

No *Website*, mais precisamente nas páginas dos escritórios locais, é possível obter as taxas locais cobradas no Brasil<sup>36</sup>. São detalhadas as taxas acessórias básicas e usuais (divididas em *systematic* e *spot*), as taxas de *demurrage & detention*, entre outras. Além do valor, são apresentadas as descrições dos serviços, portos onde são aplicadas,

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.msc.com/bra/contract-of-carriage/msc-brazil-terms-conditions?lang=pt-br>, acesso em: 11/05/2021

<sup>35</sup> Disponível em: <http://www.cma-cgm.com/ebusiness/tariffs/charge-finder> Acesso em: 11/05/2021.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www.cma-cgm.com/local/brazil/tariffs-local-charges> Acesso em: 11/05/2021.

validade e outras informações adicionais. Acerca do assunto, a manifestação CMA CGM (2021) destaca:

Importante ressaltar que as ferramentas de busca por meio do site são usadas para todos os transportes realizados mundialmente pela CMA CGM ou seja o website é o mesmo para o mundo todo e é sujeito ao direito francês e regulamentos da União Europeias, considerando que o Armador CMA CGM é constituído de acordo com as Leis Francesas (CMA CGM, 2021 p.02).

Em complementação às informações prestadas no *website*, a manifestação CMA CGM (2021) esclarece que novas taxas ou sobretaxas, que envolvem serviços de ou para o Brasil, são também informadas por meio de uma notícia ao mercado - *Client Advisory*.

Estes *Client Advisories* são enviados por e-mail aos nossos clientes em português e em inglês com possibilidade de rastreamento;

Um upload dos *Client Advisories* é realizado na página do escritório brasileiro em nosso Website

Todos os e-mails no Brasil cadastrados em nossos sites recebem também o *Client Advisory* (CMA CGM, 2021 p.03).

Além disso, a manifestação da empresa informa que é possível, aos clientes cadastrados na solução integrada *MyPrice* (disponível no website da empresa desde 2019), realizar uma cotação mais completa, integrando todas as informações das taxas e sobretaxas. Essa cotação contém, em um único lugar, a estimativa de frete, as taxas e sobretaxas acessórias e as taxas locais eventualmente aplicáveis.

Em relação ao cumprimento do disposto na Resolução-ANTAQ nº 7.586/2020, a manifestação CMA CGM (2021) informa que:

As comunicações vinculadas por meio dos *Client Advisories* seguem, quando aplicáveis, as regras previstas na Resolução 7586/2020. Importante ressaltar que as decisões sobre taxas e sobretaxas são tomadas nas direções centrais de cada serviço em nossa matriz, tendo sido orientado estas a cumprir as regras formuladas pela Antaq quando envolver na Origem ou no Destino o Brasil (CMA CGM, 2021 p.05).

No que concerne às cobranças feitas ao consignatário, a empresa apresentou o seguinte posicionamento:

Vale lembrar que conforme regra mundialmente estabelecida e convencionado nos termos e condições do Bill of Lading (BL) da CMA CGM, as partes ao contrato de Transporte Marítimo denominadas coletivamente "Merchant" [Comerciante] são o shipper [embarcador] e o consignatário das cargas.

O shipper e o Consignee são responsáveis solidariamente pelo pagamento do frete, taxas e sobretaxas, assim como para qualquer valor devido ao armador, tais como mas não se limitando à sobreestadia (CMA CGM, 2021 p.06 e 07).

Por fim, quanto à cobrança em situações extraordinárias, a empresa informou:

Em alguns casos raros e extraordinários, pode eventualmente ocorrer uma alteração posterior à confirmação do Booking ou mesmo da emissão do BL, por exemplo como ocorreu no ano passado, no começo da pandemia quando foi implantada uma PCS [Port Congestion Surcharge] em decorrência dos congestionamentos ocorridos em Portos Chineses que impedia a descarga de contêineres refrigerados por falta de tomadas e exigiu a manutenção dos referidos contêineres em outros terminais, caso este claramente de força maior (CMA CGM, 2021 p.06).

#### 4.1.4 Hapag-Lloyd

Em um padrão semelhante ao que foi descrito na divulgação de dados de outras transportadoras, a Hapag-Lloyd classifica as taxas e sobretaxas em dois grandes grupos: as taxas por rota de navegação e as taxas locais.

No *website*, a seção - Taxas por Rota<sup>37</sup> - fornece, além da informação das taxas cobradas em rotas específicas, tais como a *Peak Season Surcharge* - PPS, as taxas de combustível (*Marine Fuel Recovery Surcharge* - MFR e *IMO 2020 Transition Charge* - ITC); as taxas de segurança e de movimentação portuária (*Latin America Handling / Security*); e as taxas de priorização de embarque e não rolagem de carga (*Shipping Guarantee* - SGF ou *No Rolling Additional* - NRA<sup>38</sup>). Ao especificar as taxas na rota que atende o Brasil (*Europe/Latin America Trades*) é dada a seguinte informação das taxas por rota:

**These base rates available on our website are subject to the following surcharges:**

- Bunker related surcharges - applies unless otherwise specified.
- Security related surcharges - applies unless otherwise specified.
- Origin Terminal Handling charges - applies unless otherwise specified.
- Destination Terminal Handling charges - applies unless otherwise specified.
- Peak Season Surcharge - applies only if specified.
- Hapag-Lloyd will make any further price announcement before any such Surcharge becomes effective.
- Local charges and contingency charges may apply.

As taxas locais relativas ao Brasil estão disponíveis na aba<sup>39</sup> - Taxas locais/de serviço, especificamente na seção - Taxas de serviço na América Latina / *Brazil*. No arquivo são apresentadas diversas taxas, como *B/L Fee*; *Sealing Charge*; *Equipment Logistic Fee*;

---

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.hapag-lloyd.com/pt/online-business/tariffs/trade-surcharges.html> Acesso em: 12/05/2021

<sup>38</sup> "For prioritizing the shipment of a container and warranting that it will not be rolled, Hapag-Lloyd will charge a Shipping Guarantee (SGF) or No Rolling Additional (NRA) according to the Hapag-Lloyd standard tariff, which can be accessed online at [www.hapag-lloyd.com](http://www.hapag-lloyd.com). The SGF or NRA for a certain shipment is subject to the booking confirmation", conforme comunicado aos clientes disponível em: [https://www.hapag-lloyd.com/content/dam/website/downloads/pdf/Hapag-Lloyd\\_Shipping\\_Guarantee\\_Terms\\_V3\\_2020.pdf](https://www.hapag-lloyd.com/content/dam/website/downloads/pdf/Hapag-Lloyd_Shipping_Guarantee_Terms_V3_2020.pdf) . Acesso em: 12/05/2021

<sup>39</sup> Disponível em: [https://www.hapag-lloyd.com/pt/online-business/tariffs/local-charges-service-fees.html#anchor\\_ot8e45cc](https://www.hapag-lloyd.com/pt/online-business/tariffs/local-charges-service-fees.html#anchor_ot8e45cc) Acesso em: 12/05/2021.

*Container Devolution Fee*; etc. Cada taxa possui uma curta descrição em português, um código, a informação de aplicabilidade, o período de vigência, o valor e a moeda utilizada.

Além das informações públicas acima elencadas, a Hapag-Lloyd disponibiliza aos usuários cadastrados a ferramenta *Quick Quotes*<sup>40</sup>. Para comunicados e anúncios há no *website* duas áreas específicas: a *CostumersNEWS*<sup>41</sup> e a *Brazil Circulares*<sup>42</sup>.

Nas referências acima listadas não se observou informação sobre a base de cálculo das taxas e sobretaxas. Também houve falta de clareza na descrição de alguns fatos geradores. Apesar disso, é notável a disposição de tornar públicas as informações de valores aplicáveis. Acerca do assunto, a manifestação Hapag Lloyd (2021) destaca que *“as informações são públicas, podendo ser acessadas no site da Hapag-Lloyd por qualquer interessado, em integral cumprimento do dever de transparência”*.

Sobre a cobrança de taxas e sobretaxas em circunstâncias extraordinárias, a manifestação Hapag Lloyd (2021) buscou ressaltar que se tratam de cobranças pontuais e excepcionais, instituídas em situações operacionais que não podem ser previstas, e que fogem ao padrão do transporte marítimo internacional. Essa característica é apontada como justificativa para instituir cobranças, mesmo depois da reserva de praça ou emissão do BL, conforme indica o trecho transcrito abaixo:

Como adiantado na resposta ao item (d) acima, nos casos pontuais e excepcionais em que a taxa ou sobretaxa é instituída em decorrência de circunstâncias extraordinárias (o que, pela natureza excepcional dessas ocorrências, pode ocorrer após a confirmação da reserva ou após emissão do Bill of Lading), a instituição e o término de aplicabilidade da cobrança é amplamente divulgada no portal eletrônico da Hapag-Lloyd, bem como informada individualmente ao exportador e/ou importador de forma detalhada, expondo a justificativa de aplicabilidade da cobrança e observados os termos de condições do Bill of Lading (Sem grifos no original, HAPAG-LLOYD, 2021 p.03).

#### 4.1.5 COSCO

A empresa COSCO disponibiliza, já na página de abertura do *website* da empresa<sup>43</sup>, ferramenta informando as “Taxas Locais”.

Deve-se trazer ao lume que, logo na primeira linha do arquivo que contém as informações de taxas locais, há o seguinte aviso com destaque: *“Remark: Brazil local charges are subj to adjustment without previous notice”*. Em seguida são apresentadas

<sup>40</sup> Disponível em: [https://www.hapag-lloyd.com/pt/online-business/quotation/quick-quotes.html?gclid=CjwKCAjw1uiEBhBzEiwAO9B\\_HX4gknjzZDc\\_OZWa1cCmj48vl44fxEMKokom8PJk14JAJcYullvZMBoCd54QAvD\\_BwE](https://www.hapag-lloyd.com/pt/online-business/quotation/quick-quotes.html?gclid=CjwKCAjw1uiEBhBzEiwAO9B_HX4gknjzZDc_OZWa1cCmj48vl44fxEMKokom8PJk14JAJcYullvZMBoCd54QAvD_BwE) Acesso em: 12/05/2021.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.hapag-lloyd.com/pt/news-insights/news.html#selectedtopics=surcharges> Acesso em: 12/05/2021.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www.hapag-lloyd.com/en/offices-localinfo/latin-america/brazil/local-info/country-news-brazil.html> Acesso em: 12/05/2021.

<sup>43</sup> Disponível em: <https://coscoshipping.com.br/pt/home/> Acesso em: 17/05/2021

as últimas atualizações e acréscimos no arquivo. As tabelas com dados são divididas em exportação e importação e conforme a rota.

Além disso, o *website* conta com duas abas para anúncios (*Notices*) e comunicados, cuja informação se dá de forma incompleta e em descumprimento com a Resolução-ANTAQ nº 7.586/2020, conforme se observa no anúncio: Aumento de taxas – América Latina, transcrito abaixo:

Dear Valued Customer,

COSCO SHIPPING Lines is going to collect General Rate Increase (GRI) with effective from June **1st 2021** (date of cargo receipt at origin - Gate-In) for all DRY Cargo **from Brazil**, as following:

To USA, Mexico, Central America and Caribbean:

□ USD 300 per container 20' (Dry)

□ USD 400 per container 40' (Dry)

If you have any question regarding this information, please contact your local sales or customer service representative (COSCO, 29 de abril de 2021, Disponível em: [https://coscoshipping.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Notification-for-GRI-implementation-from-BRAZIL-to-LATIN-AMERICA\\_ILA-TRADE.pdf](https://coscoshipping.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Notification-for-GRI-implementation-from-BRAZIL-to-LATIN-AMERICA_ILA-TRADE.pdf) Acesso em: 17/05/2021).

É importante destacar que, em 2016, a COSCO se comprometeu com a Comissão da União Europeia (*EU Commission*), em cessar a cobrança de *General Rate Increases*<sup>44</sup>. Entretanto, conforme se observou, fora do escopo do acordo não há um comprometimento equivalente em cessar tal cobrança.

#### 4.1.6 ONE

Na página de início brasileira da ONE (<https://br.one-line.com/pt-br>) é disponibilizado, na aba "Brasil/Tarifas Locais", o arquivo com as taxas e sobretaxas locais do Brasil e adicionalmente as taxas locais na Argentina e no Uruguai (Disponível em: <https://br.one-line.com/pt-br/standard-page/rates-and-surcharges> Acesso em: 17/05/2021). As diversas taxas são divididas entre exportação e importação. Não possuem texto explicativo do fato gerador, base de cálculo ou qualquer outra informação além do nome do encargo e sua aplicabilidade.

As atualizações de valores de taxas e sobretaxas são informadas na *News Letter*, na aba "Notícias" (Disponível em: <https://br.one-line.com/pt-br/news/all-news/all-years/all-months> Acesso em: 17/05/2021).

Há também a ferramenta *Surcharge Search* (Disponível em: [https://ecomm.one-line.com/ecom/CUP\\_HOM\\_3116.do](https://ecomm.one-line.com/ecom/CUP_HOM_3116.do) Acesso em 17/05/2021) em que é possível

---

<sup>44</sup> Subject to the terms of these Commitments, China COSCO Holdings Company Limited and COSCO Container Lines Company, Limited shall cease the Publication and Communication of changes to the Price or any element thereof expressed solely as the amount or percentage of the change (sometimes referred to as **General Rate Increases**). Sem grifos no original. Disponível em: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec\\_docs/39850/39850\\_3399\\_3.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39850/39850_3399_3.pdf) . Acesso em 17/05/2021.

indicar um par de portos de origem e destino e obter a cotação das taxas e sobretaxas que incidirão no transporte.

## 4.2 Valores Divulgados

Esta seção tem por objetivo dimensionar e comparar os valores divulgados das taxas locais obrigatórias (não opcionais). Para tanto, usou-se como referência o transporte de um contêiner seco de 20 pés (um TEU), transportado com um único BL, entre os portos de Santos – BRSSZ e Antuérpia – BEANR. É importante ressaltar que se trata de uma fotografia, com recortes amostral e temporal, não devendo ser interpretada como regra para demais rotas ou outras circunstâncias.

A rota de navegação Costa Leste da América do Sul / Norte da Europa foi escolhida pela disponibilidade de informações. Somente foram contabilizados os dados públicos, obtidos sem cadastro prévio<sup>45</sup>. As fontes da informação coletada estão relacionadas na tabela abaixo.

Tabela 2 - Indicação da fonte dos dados coletados, por empresa (maio de 2021).

	Endereço eletrônico
CMA CGM	<a href="https://www.cma-cgm.com/local/brazil/tariffs-local-charges">https://www.cma-cgm.com/local/brazil/tariffs-local-charges</a>
COSCO	<a href="https://coscoshipping.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Brazil_Local-Charges_last-update-on-Apr-14th-2021_POL_Manauas_BZX_separate-DOC-from-Print-BL.pdf">https://coscoshipping.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Brazil_Local-Charges_last-update-on-Apr-14th-2021_POL_Manauas_BZX_separate-DOC-from-Print-BL.pdf</a>
Hamburg Süd	<a href="https://www.hamburgsud-line.com/liner/pt/liner_services/country_information/brazil_1/surcharges_21/surcharge_surcharges_brazil_1.html">https://www.hamburgsud-line.com/liner/pt/liner_services/country_information/brazil_1/surcharges_21/surcharge_surcharges_brazil_1.html</a>
Hapag-Lloyd	<a href="https://www.hapag-lloyd.com/pt/online-business/tariffs/trade-surcharges.html">https://www.hapag-lloyd.com/pt/online-business/tariffs/trade-surcharges.html</a>
ONE	<a href="https://br.one-line.com/pt-br/standard-page/rates-and-surcharges">https://br.one-line.com/pt-br/standard-page/rates-and-surcharges</a>

Fonte: sites das empresas (2021).

Cumprir destacar que não foram contabilizadas as taxas de combustíveis (*Bunker Adjustment Factor* – BAF; *Environmental Fuel Fee* – EFF; e *Marine Fuel Recovery Surcharge* – MRF), porque somente algumas empresas divulgaram seus valores. Por serem montantes relevantes, a análise poderia ficar enviesada.

As taxas locais contabilizadas foram agrupadas em cinco categorias, conforme a finalidade, para facilitar a comparação:

- Documentação: taxas de BL, de impressão e administrativas;
- Logística: taxas relacionadas ao reposicionamento de contêineres e afins;

<sup>45</sup> Por não haver tabelas públicas da Maersk e da MSC, com os preços das taxas locais cobradas no Brasil, não foram contabilizados os dados dessas duas empresas. Entretanto, o Grupo Maersk está representado pela Hamburg Süd, cujos dados estão parcialmente disponíveis.

- Movimentação portuária: THC na origem (export.) e THC no destino (import.)
- Reparo e Inspeção: taxas de manutenção, reparo e inspeção; e
- Segurança: taxa de segurança no terminal e na viagem, taxa de lacre e ISPS.

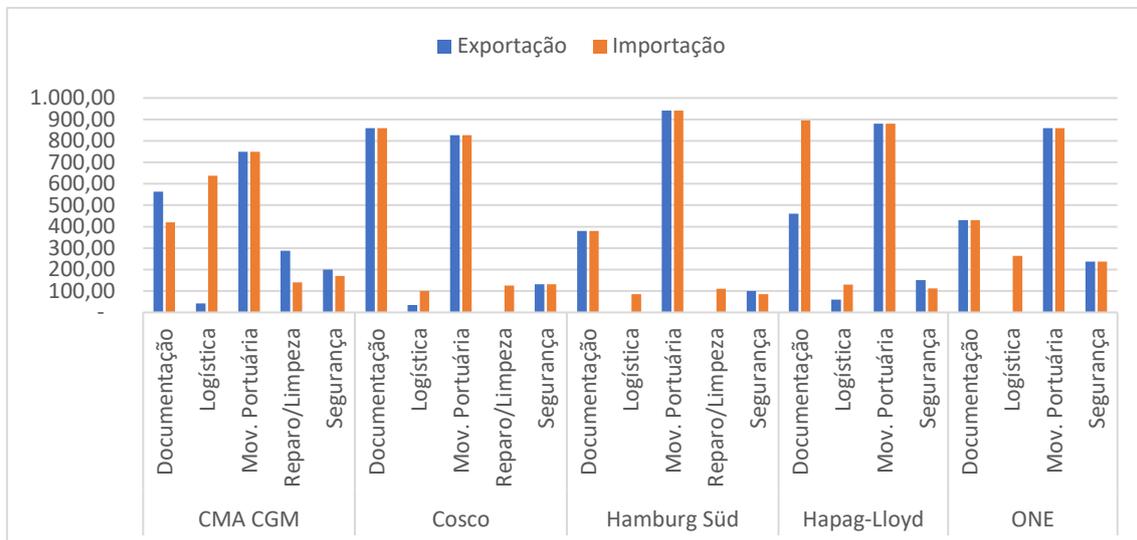


Gráfico 5 - Valores das taxas locais divulgadas por empresas, agrupadas por finalidade, exportação e importação, Maio de 2021 (em R\$). Fonte: Websites das empresas, conforme a Tabela 2. Acesso em maio de 2021. Cotação de referência 1,00 U\$ = R\$5,28; e 1,00 € = R\$ 6,38. Cotação do dia 14/05/2021.

Verifica-se no gráfico acima que as taxas locais de maior relevância estão relacionadas à movimentação portuária e à documentação, sendo que a variação de preços entre as empresas é pequena para a movimentação portuária (menos de cem reais entre a maior e a menor cobrança) e grande para o conjunto de taxas relacionadas à documentação. Nas taxas agrupadas como de logística, com exceção da CMA CGM, os valores cobrados na importação são superiores aos de exportação.

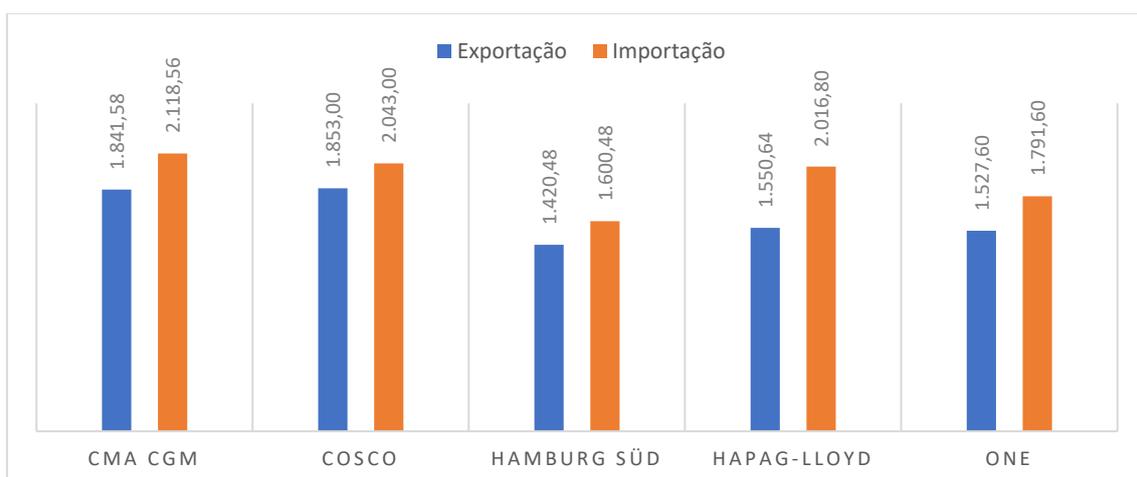


Gráfico 6 - Valores das taxas locais divulgadas por empresa, exportação e importação, maio de 2021 (em R\$). Fonte: Websites das empresas, conforme a Tabela 2. Acesso em maio de 2021. Cotação de referência 1,00 U\$ = R\$5,28; e 1,00 € = R\$ 6,38. Cotação PTAX do dia 14/05/2021.

Verifica-se que, para todas as empresas analisadas, as taxas locais na importação são superiores aos valores da exportação. Dentro do recorte da análise, a Hamburg Süd apresentou as menores taxas e a CMC CGM apresentou as maiores. Entretanto, ressalta-se que os dados observados nesta pesquisa exploratória não têm variedade amostral que permita realizar generalizações.

#### **4.2.1 Comparação de Valores Divulgados em Portos de Referência**

Nessa seção serão comparados os valores de taxas e sobretaxas no Brasil em relação a alguns outros países. Para tanto, o porto de Santos foi escolhido como parâmetro brasileiro. Os demais portos selecionados foram Antuérpia (Bélgica), Buenos Aires (Argentina) e Xangai (China). Foram coletadas, quando disponíveis, as informações de cinco empresas (CMA CGM; Cosco; Hamburg Süd; Hapag-Lloyd; e ONE). A carga de referência é, mais uma vez, um contêiner seco de 20 pés (um TEU), transportado com um único BL.

Contudo, não foi possível encontrar as informações de taxas locais da Cosco e da ONE para Buenos Aires e para Xangai. Em relação à Cosco, também não foi possível encontrar dados de portos equivalentes na América Latina ou na Ásia. Já quanto à ONE, foram utilizadas informações das taxas locais do Panamá e de Hong Kong, para suprir a falta de dados quanto aos portos originalmente selecionados.

Para fazer essa comparação, foram selecionadas as seguintes taxas locais, cujos fatos geradores são mais facilmente identificáveis e os serviços prestados são equivalentes: BL fee na exportação; BL fee na importação; ISPS Code; e Seal fee.

Ressalta-se que o nome das taxas pode variar entre as diferentes empresas e até mesmo entre os escritórios locais de uma mesma empresa. Assim para contabilizar os valores de BL Fee, foram incluídas nessa categoria as taxas referentes aos documentos de importação e exportação (*Bill of Lading issuance fee, Issue BL, Documentation fee* etc.) que são cobradas por BL e não por contêiner. Foram considerados, quando havia distinção, os valores para preenchimento manual. Para os valores da parcela ISPS Code, foram também consideradas as demais taxas de segurança no terminal, tais como a *Terminal Security - TSO*.

Em relação à Seal Fee, cumpre informar que somente foram consideradas as taxas de lacre obrigatoriamente cobradas pela transportadora. Em alguns casos, a transportadora cobra apenas o lacre extra ou a troca de lacre que esteja fora dos padrões regulatórios ou que fora aberto para a fiscalização aduaneira. Além disso, foi considerada a menor taxa quando a transportadora diferencia o preço do lacre pelo momento em que foi colocado (dentro ou fora do terminal) ou conforme o modal de transporte utilizado para chegada no porto.

Cabe ainda ressaltar a cautela necessária na comparação de taxas de forma isolada. Muitas vezes o valor mais baixo cobrado em uma taxa é compensado com o aumento do valor de outra. Sendo assim, buscou-se, na medida do possível, comparar somente as taxas obrigatórias, que tivessem o mesmo fato gerador, intuindo que o serviço prestado seria o mesmo.

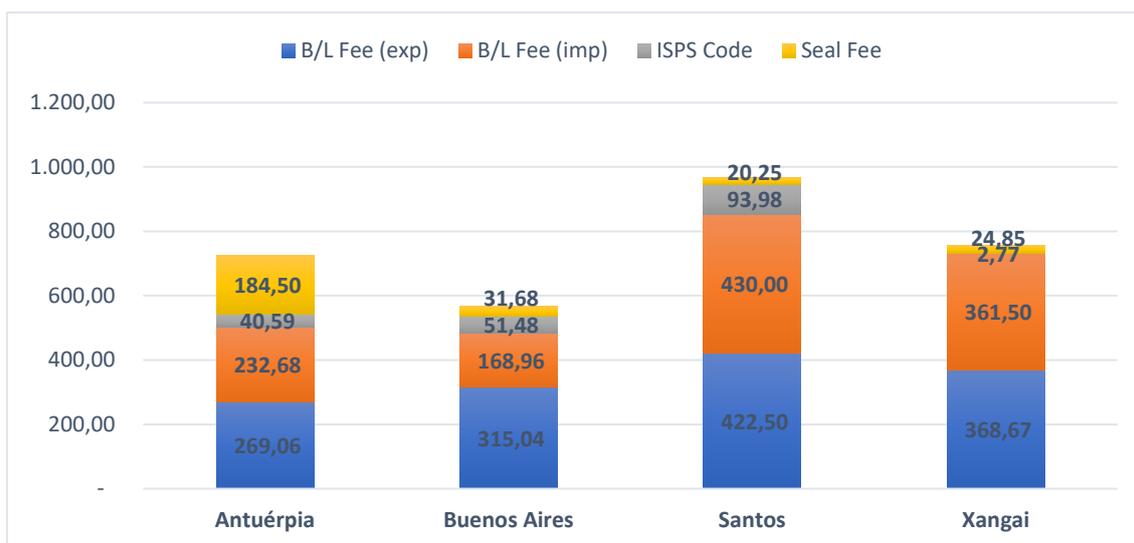


Gráfico 7 - Comparação dos valores médios de algumas taxas locais, por porto - Maio de 2021 (em R\$).

Fonte: Websites de escritórios locais das empresas. Acesso em maio de 2021. Cotação de referência: 1,00 U\$ = R\$5,28; 1,00 CNY = R\$0,79; 1,00 HKD = R\$0,65; e 1,00 € = R\$ 6,38. Cotação do dia 14/05/2021.

Na comparação dos valores acima apresentados, destacam-se os altos valores de BL Fee cobrados no porto de Santos. Internacionalmente, essa taxa é cobrada pelos escritórios locais das transportadoras, que, por serem agentes marítimos “verticalizados”<sup>46</sup>, dispensam a cobrança de *agency fee*. Ressalta-se que “o agente marítimo não se equipara ao transportador, sendo dois personagens distintos: aquele, mandatário, este, mandante. Este entendimento ficou cristalizado através da Súmula nº 192 (BRASIL, 1985) do extinto, mas sempre egrégio Tribunal Federal de Recursos”. (VIEIRA; CARDOSO, 2019)

Entretanto, a explicação sobre o preço mais elevado do BL fee em Santos pode estar no papel da autoridade aduaneira brasileira no gerenciamento do Sistema Integrado de Comércio Exterior - Siscomex. Esse sistema, implantado pela Receita Federal do Brasil - RFB, a partir de 2008, é o responsável pelo controle aduaneiro de entrada e saída de embarcações e de movimentação de cargas e unidades de carga nos portos, bem como de entrega de carga pelo depositário. O Siscomex funciona de forma integrada ao Sistema Mercante.

Como exemplo de problemas relacionados ao Siscomex está a Taxa de Utilização do sistema. A Portaria MF nº. 257 de 20/05/2011 aumentou os valores definidos na Lei, estipulando o valor da taxa em R\$ 185,00 por DI ou DUIMP e R\$ 29,50 para cada adição de mercadoria. Após a publicação, várias empresas começaram a questionar judicialmente a constitucionalidade da majoração.

<sup>46</sup> No caso de agentes marítimos “independentes”, cabe a observação de Mello (2016) “O agente marítimo é mero prestador de serviços, em regra empresa de pequeno porte, e não tem absolutamente nenhuma vinculação com os negócios da empresa transportadora, conforme asseverou o Ministro Luiz Fux, no Recurso Especial nº 1.134.195, de 12 de agosto de 2010. Em contraprestação pelos serviços prestados, o agente marítimo percebe uma renda conhecida como *agency fee*, que gira em torno de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por navio”.

A questão foi ao plenário do STF em 2020, reafirmando em repercussão geral que a majoração em mais de cinco vezes da Taxa de Utilização do Siscomex por meio de Portaria foi inconstitucional. Tendo em vista a derrota, já devidamente reconhecida pela União, o Ministério da Economia publicou a Portaria ME nº 4.131/21, estipulando novos valores da Taxa Siscomex, a partir de 1º de junho de 2021, o que poderá repercutir em redução da BL fee.

Outra questão polêmica é a cobrança de multa pela prestação extemporânea de informações nos casos em que é necessário retificar os dados já enviados. Conforme destacam Vieira e Cardoso (2019), a argumentação apresentada nas autuações fiscais decorre do fato de que, após a vinculação do manifesto à escala da embarcação, por uma questão técnica, os sistemas não permitem a alteração da informação. Logo, para que possa modificá-la, o interveniente se vê forçado a excluir o manifesto original, emitir um segundo documento com o dado corrigido e vinculá-lo novamente a escala, o que resulta em um registro de bloqueio no sistema quando o procedimento é realizado fora dos prazos previstos na IN RFB nº 800/07 para prestação da informação.

Apesar de o artigo 45 da in RFB nº 800/07, que equiparava tais condutas para fins de aplicação da multa pecuniária, já se encontrar revogado, ainda há determinadas unidades da RFB que interpretam a retificação como ausência de informação tempestiva, aplicando uma multa de cinco mil reais, para cada alteração no manifesto.

Entretanto, convém destacar que não são todas as unidades da RFB que aplicam a multa nessa situação supracitada. Além disso, a maioria das transportadoras possui uma taxa específica para alteração do BL, que é aplicada quando há necessidade de retificação das informações. Soma-se a isso o fato de algumas transportadoras divulgarem nas páginas de seus escritórios locais um valor mais alto para a taxa de retificação de BL no Brasil e outro para a retificação em todos os demais países.

### **4.3 Considerações Sobre a Disponibilidade de Informações no Brasil**

A vista do até aqui exposto, é possível fazer algumas considerações sobre a disponibilidade de informações nos *websites* das empresas e em relação aos valores das taxas e sobretaxas cobrados no Brasil.

Verificou-se que a pesquisa de informações de taxas e sobretaxas é mais fácil acesso e manuseio em algumas empresas que em outras. A não publicação ostensiva das informações prejudica a comparação de valores e a previsibilidade das cobranças. Nesse sentido, dentro do universo de empresas pesquisadas, a Maersk<sup>47</sup> e a MSC se destacaram negativamente por restringirem o acesso à lista de taxas e sobretaxas ao público em geral, divulgando alguns valores apenas aos clientes cadastrados e outros dispersos em notícias e comunicados aos clientes.

Também foi observado que nenhuma das empresas pesquisadas cumpre integralmente a Resolução-ANTAQ nº 7.586/20 (divulgação do fato gerador, do serviço a que se aplica, da base de cálculo e do período de aplicação), que detalha a obrigação das transportadoras prestarem informações corretas, claras, precisas e

---

<sup>47</sup> A Hamburg Süd, que pertence ao mesmo grupo empresarial, possui uma política de divulgação de informações das taxas e sobretaxas independente, distinguindo-se do que foi apontado sobre a Maersk.

ostensivas, acerca das taxas e sobretaxas, conforme o disposto na Resolução Normativa-ANTAQ nº18/17.

## 5. ANÁLISE DOS COMPONENTES DE FRETE NO SISTEMA MERCANTE

### 5.1 O Sistema Mercante

O Mercante é o Sistema de Controle da Arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, por meio do qual as empresas de navegação, agências marítimas e agentes de carga prestam informações necessárias ao controle aduaneiro de embarcações, cargas e unidades de carga no transporte aquaviário, na importação e na exportação, e ao controle da arrecadação do AFRMM.

O Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) foi instituído pelo Decreto-lei nº 2.404/1987 e disciplinado pela Lei nº 10.893/2004. Com as alterações trazidas pelas Leis nº 12.599/2012 e 12.788/2013, a administração das atividades relativas à cobrança, fiscalização, arrecadação, restituição e ressarcimento do AFRMM passou a ser de responsabilidade da Receita Federal do Brasil (RFB). Em 30 de maio de 2014, foi publicado o Decreto nº 8.257, de 29 de maio de 2014, regulamentando os dispositivos legais relativos ao exercício da competência pela RFB.

O AFRMM destina-se a atender aos encargos da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras, e constitui fonte básica do Fundo da Marinha Mercante (FMM). O tributo (do tipo contribuição) incide sobre o frete cobrado pelas empresas brasileiras e estrangeiras de navegação que operam em portos brasileiros no transporte de cargas de qualquer natureza.

De acordo com a Lei nº 10.893/2004, a remuneração do transporte aquaviário inclui, além do frete básico, todas as despesas portuárias com a manipulação da carga constantes do **conhecimento de embarque (CE), anteriores e posteriores a esse transporte, e outras despesas de qualquer natureza a ele pertinentes.**

O Fato Gerador do AFRMM é o início efetivo da operação de descarregamento da embarcação em porto brasileiro, a qual pode ser proveniente do exterior, em navegação de longo curso ou de portos brasileiros, em navegação de cabotagem ou em navegação fluvial e lacustre.

O Conhecimento de Embarque - CE é o documento no qual são discriminados todos os dados do contrato de transporte de uma carga sendo transportada em determinado navio. Todos os dados do CE são incluídos no Sistema Mercante por usuários devidamente credenciados.

Ao término da inclusão de Conhecimento de Embarque, o Sistema gera o número do **CE-Mercante**, com base no código do SERARR<sup>48</sup> do porto de destino das cargas, para cargas importadas e nacionais, ou com base no código do SERARR do porto de origem da carga, para cargas exportadas.

---

<sup>48</sup> SERRAR (Serviços de Arrecadação do Departamento de Fundo de Marinha Mercante) que jurisdicionava o porto da escala, quando da implantação do Sistema Mercante, então sob responsabilidade do Departamento do Fundo de Marinha Mercante (DEFMM.)

Cada CE-Mercante é vinculado a uma ESCALA<sup>49</sup> e ao MANIFESTO DE CARGA, documento que congrega os dados comuns a todos os CE de uma mesma operação porto-a porto.

Além de cumprir sua função básica, o Mercante se constitui num imenso repositório de dados sobre o transporte aquaviário extremamente úteis para o planejamento e regulação dessa atividade.

Em visto disso, recorreu-se ao Sistema Mercante como fonte de dados para a análise das sobretaxas incidentes na navegação de longo curso, no segmento de contêineres, em portos brasileiros pré-selecionados.

Dado a grande diversidade e multiplicidade dos componentes de frete (sobretaxas) e sendo o foco do Mercante o controle da arrecadação do AFRMM, o sistema exige a discriminação apenas das 4 (quatro) sobretaxas consideradas mais importantes (BAF, CAF, THC e Seguros) podendo as demais serem informadas de acordo com a nomenclatura da própria empresa de navegação ou agência que a representa, como mostrado a seguir.

### 5.1.1 Consulta dos Componentes de Frete

Além dos valores de frete básico do transporte aquaviário, os dados de componentes adicionais de frete são associados aos conhecimentos de embarque (CE-Mercante) e possuem um código que identifica o tipo de componente armazenado.

Da consulta à tabela Componentes de Frete do Mercante, percebe-se que há apenas a especificação de 4 tipos de componentes. Os demais são genericamente identificados como "# TAXA do C.E.". Assim, com exceção dos códigos 001, 002, 003 e 016, não é possível extrair o significado do componente de frete armazenado no Sistema Mercante.

### 5.1.2 Descrição dos componentes de frete



The screenshot shows the MERCANTE system interface with a menu bar (Cadastrros, Tabelas, Diferencial, Arquivos) and a table of freight components. The table has three columns: N°, Código, and Descrição.

N°	Código	Descrição
1	001	01# CARATAZIA/THC/THD
2	002	02# CAF
3	003	03# BAF
4	004	04# TAXA DO C.E.
5	005	05# TAXA DO C.E.
6	006	06# TAXA DO C.E.
7	007	07# TAXA DO C.E.
8	008	08# TAXA DO C.E.
9	009	09# TAXA DO C.E.
10	010	10# TAXA DO C.E.
11	011	11# TAXA DO C.E.
12	012	12# TAXA DO C.E.
13	013	13# TAXA DO C.E.
14	014	14# TAXA DO C.E.
15	015	15# TAXA DO C.E.
16	016	SEGURO

Figura 1 - Tabela de dados no sistema MERCANTE. Fonte: <https://www.mercante.transportes.gov.br/>.

<sup>49</sup> Escala é o registro eletrônico do conjunto de informações que caracteriza uma escala da embarcação em porto nacional

A impossibilidade de obtenção do significado dos componentes de frete descritos de forma genérica no Mercante é corroborada pelas instruções para preenchimento de dados do próprio sistema, que apontam a necessidade de que sejam informadas todas as taxas do conhecimento de embarque, ainda que sem denominação específica no sistema, conforme extrato da **Instrução de Inclusão de dados no Mercante**, apresentado a seguir:

Quadro 1 - Instrução de Inclusão de dados no Mercante

15) **Componentes do Frete:** o sistema permite inclusão de taxas adicionais relacionadas com o contrato de transporte, quando existentes. São valores que podem ser incluídos em função do custo de manuseio e das características da carga, como por exemplo, excesso de peso, grande volume, mercadoria perigosa, gastos extras de combustível, etc.

a) **Tipo do Componente:** o sistema apresenta tabela contendo os componentes mais comuns utilizados no BL: capatazia/THC/THD, CAF (ajuste de câmbio) e BAF (ajuste de combustível), além de outras taxas genéricas, sem denominação específica.

b) **Valor:** informar valor da taxa incluída na moeda pertinente.

c) **Moeda:** informar moeda, conforme tabela constante no sistema. "Botão de ajuda (?)" disponível.

d) **Pagamento:** Se *prepaid* (pré-pago) ou *collect* (a pagar)

Uma vez informados todos os atributos relativos aos componentes de frete, acionar o "Botão Incluir". Devem ser incluídas todas as taxas existentes no conhecimento de carga.

Fonte:

<https://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais/mercante/topicos/conhecimento-1/inclusao-do-ce>

Assim, embora haja campos para informação de até 16 (dezesseis) componentes de frete diferentes, cada empresa ou informante autorizado só é obrigado a informar de forma discriminada as três primeiras taxas, a saber, o THC/THD (*Terminal Handling Charge / Terminal Handling Discharge*), o CAF (*Currency Adjustment Factor*) e o BAF (*Bunker Adjustment Factor*), bem como a 16ª taxa referente ao SEGURO.

Em decorrência disso, embora as empresas sejam obrigadas a informar as demais sobretaxas ao Sistema, não é possível saber de forma individualizada quais foram as taxas informadas já que elas são referenciadas de forma genérica apenas como 4ª Taxa do CE, 5ª Taxa de CE e assim até a 15ª Taxa do CE.

Assim, pelo modelo de dados do Mercante, só são comparáveis os valores de componentes identificáveis e os valores somados das componentes não identificáveis ( $\sum$  4ª até a 15ª taxa), neste caso sem a compreensão do motivo da cobrança.

Apesar dessa limitação, as informações armazenadas no Sistema Mercante são de grande valia e foram utilizadas para a avaliação dos valores de sobretaxas cobrados por empresas de navegação especializadas no transporte de contêineres que operam nos portos brasileiros como mostrado nos itens subsequentes.

## 5.2 Amostragem

Optou-se por se fazer uma amostragem não probabilística (por julgamento) dado o tamanho da base de dados do Sistema Mercante, os recursos tecnológicos necessários e a restrição de tempo para execução do estudo face ao cronograma

estabelecido. Assim, escolheu-se intencionalmente os elementos (contêineres) que compuseram a amostra com base no julgamento de que esses contêineres seriam representativos da população.

De modo a tornar a amostra intencionalmente selecionada representativa da situação atual do mercado de contêineres foram adotadas as seguintes premissas:

- Utilizar dados o mais atualizado possível. Para tanto elegeu-se como ano base da pesquisa o ano de 2020 observando os cuidados descritos a seguir;
- Minimizar os efeitos da pandemia na amostra. Em razão da Covid19, o mercado internacional de contêineres sofreu forte queda chegando a ficar quase paralisado em meados de 2020. Em vista disso, procurou-se afastar o período amostral do período de pico da pandemia, deslocando-o para o final do ano quando a pandemia começou a apresentar sinais de que estava se arrefecendo nos países mais centrais e os contêineres começaram a circular novamente no mercado mundial.
- Captar os impactos do vertiginoso aumento dos fretes que teve lugar na retomada do transporte marítimo global. Com a retomada do comércio internacional após o período crítico da pandemia (primeira onda), os fretes marítimos experimentaram um aumento explosivo e a amostra deveria captar esse efeito;
- Extrair a amostra em período no qual os dados inseridos no Mercante já estariam “fechados” (completos), isto porque o Sistema permite a inclusão ou alteração de dados até 90 dias após a operação de descarga.

### **5.2.1 Critérios para Extração da Amostra**

O primeiro passo para a definição dos critérios amostrais foi fazer uma pequena extração de dados do Mercante, para se conhecer a forma como os dados referentes aos fretes e seus componentes são armazenados no sistema. Em seguida, avaliou-se a melhor forma de extração e se estimou o período de tempo, de modo a ter uma amostra de tamanho considerável, mas passível de tratamento em tempo hábil para a análise.

Os critérios adotados na extração da amostra efetivamente analisada foram:

1. Considerar as rotas entre três portos brasileiros localizados em diferentes regiões geográficas do País (NE, SE e SUL) e um porto em cada um dos dois continentes com os quais o Brasil tem uma maior corrente de comércio (Europa e Ásia) e mais um ponto em país do Mercosul.
2. Os portos brasileiros inicialmente selecionados foram: no Sudeste, o porto de Santos por ser o maior porto brasileiro, ter conexões diretas com vários outros portos nos demais continentes e possuir vários terminais especializados na movimentação de contêineres; no Nordeste, o porto de Suape, por estar bem localizado em relação aos portos do hemisfério Norte e, também, possuir um terminal de contêineres e, por fim, na região Sul, foi escolhido o TUP Itapoá, por

ser um grande terminal, com ligação direta a vários outros portos no mundo e, também, como forma de se avaliar se haveria ou não impacto nos componentes de frete pelo fato de se tratar de um terminal privado localizado fora de um porto organizado.

3. Em relação às rotas previamente definidas, verificou-se, no momento da extração, que o porto de Suape quase não possuía operações diretas, ou seja, a maioria dos navios ali operados, faziam baldeação antes ou depois da escala. Dessa forma, em conformidade com a ideia de se utilizar apenas operações diretas, optou-se pela substituição de Suape pelo porto de Salvador, respeitando o critério geográfico de localização e de representatividade na movimentação de contêineres na região Nordeste.
4. No exterior, foram escolhidos os portos de Antuérpia, na Bélgica, por ser um grande porto da Europa e ter ligação direta com o Brasil; Xangai, na China, por ser o maior porto daquele país e um dos maiores da Ásia e, no Mercosul, o porto de Buenos Aires, na Argentina, maior parceiro comercial do Brasil no continente, e que possui rotas diretas com os portos brasileiros, especialmente os do Sul do País.
5. Extrair os dados considerando sempre os mesmos polos (origem e destino) e o fluxo direto de contêineres, ou seja, sem escalas, nos sentidos de importação e exportação, como forma de evitar impedâncias que possam impactar nos valores cobrados pelas empresas de navegação.
6. Extrair apenas os registros em que a correspondência entre CE-Mercante e o Código do Contêiner (IdCNTR) seja 1:1. Esse critério já havia sido adotado na extração piloto e se mostrou útil não apenas para limitar a amostra, como também para permitir uma melhor análise dos efeitos das sobretaxas sobre os fretes.
7. Considerar todas as escalas em um mês típico do ano de 2020 para os quais se dispunha de informações atualizadas e completas;

Assim, em razão dos óbices acima relatados, os portos e rotas finalmente selecionados em função dos critérios previamente definidos e dos dados disponíveis no Sistema Mercante foram:

Quadro 2 - Portos e rotas selecionadas a partir de critérios definidos e dados do sistema Fonte: sistema Mercante.

Brasil	Exterior
Salvador	Antuérpia
	Buenos Aires
Santos	Antuérpia
	Buenos Aires
	Xangai
Itapoá	Antuérpia
	Buenos Aires
	Xangai

Fonte: sistema Mercante.

### 5.2.2 Considerações Sobre a Amostra

A amostra extraída do Sistema Mercante compreende todos os contêineres que se enquadraram nos critérios previamente estabelecidos, principalmente no que se refere à relação de um contêiner por CE-Mercante e vice-versa, durante o mês de dezembro de 2020. A amostra foi composta de 5.111 elementos (contêineres) distribuídos por porto e sentido, como mostrado nos quadros a seguir:

Tabela 3 - Amostra na Exportação por Porto e Sobretaxa

Portos	THC/THD	CAF	BAF	Outras	Sobretaxas
ITAPOA	271	21	13	164	273
SALVADOR	108		74	87	108
SANTOS	1.994	117	415	1.851	2.177
Exportação	2.373	138	502	2.102	2.558

Fonte: sistema Mercante.

Tabela 4 - Amostra na Importação por Porto e Sobretaxa

Portos	THC/THD	CAF	BAF	Outras	Sobretaxas
ITAPOA	99		2	98	99
SALVADOR	12		3	6	12
SANTOS	2.419	75	272	1.939	2.442
Importação	2.530	75	277	2.043	2.553

Fonte: sistema Mercante.

Analisando os quadros acima, constata-se que mesmo tendo uma amostra bastante grande, composta de 2.558 registros na exportação e 2.553 na importação, ela não é representativa para a análise das sobretaxas de forma individualizada, especialmente no caso do CAF e do BAF.

Do exposto, conclui-se que da forma como foi extraída (amostra não probabilística), apesar de dispormos de um grande volume de dados, não há como analisar cada sobretaxa *de per si* para todos os portos (essa análise será feita apenas para o porto de Santos). Quando vistas de forma agregada ("Sobretaxas") é possível comparar os valores nos portos, bem como com os fretes cobrados nas rotas selecionadas.

A análise dos resultados por empresa de navegação, também ficou um pouco prejudicada, pois não se pode garantir que os resultados observados sejam representativos para cada uma delas. De toda forma, optou-se por mostrar os resultados por empresa para se ter uma ideia de como funciona esse mercado.

Considerando que há regras rígidas para a inclusão de dados no Sistema Mercante e que esses dados, notadamente os referentes aos fretes e seus componentes (sobretaxas) são utilizados no cálculo do AFRMM, administrado pela Secretaria da Receita Federal, partiu-se do pressuposto de que os dados armazenados estão corretos e, por isso, não foi feito nenhum expurgo ou tratamento adicional.

### **5.3 Análise dos Valores Extraídos do Mercante**

Apresenta-se a seguir uma análise dos valores de fretes e sobretaxas extraídos do Sistema Mercante referentes aos três portos brasileiros previamente selecionados nas operações de exportação e importação para cada um dos três destinos no exterior a saber: Antuérpia, Buenos Aires e Xangai.

Os valores apresentados a seguir são valores médios calculados por empresa, por rota e sentido, expressos em reais (R\$) referentes ao mês de dezembro de 2020.

Os nomes das empresas de navegação foram substituídos por letras que não guardam qualquer relação com a razão social ou nome comercial da empresa.

#### **5.3.1 Porto de Santos**

O Porto de Santos, principal porto do País na movimentação de contêineres, possui o maior número de terminais e é frequentado pelo maior número de empresas de navegação especializadas nesse segmento da navegação. Por ser o porto para o qual se tem a maior amostra, nesse caso, apesar de possíveis distorções, será apresentada as sobretaxas de forma discriminada por tipo, como armazenado no Mercante.

De acordo com o gráfico abaixo, os valores das taxas e sobretaxas cobradas na exportação, variam de empresa para empresa, mas não parecem variar muito em função do destino. Exceção deve ser feita em relação às empresas "H" e "M", que registraram valores quase duas vezes superiores aos das demais empresas na rota Santos-Xangai.

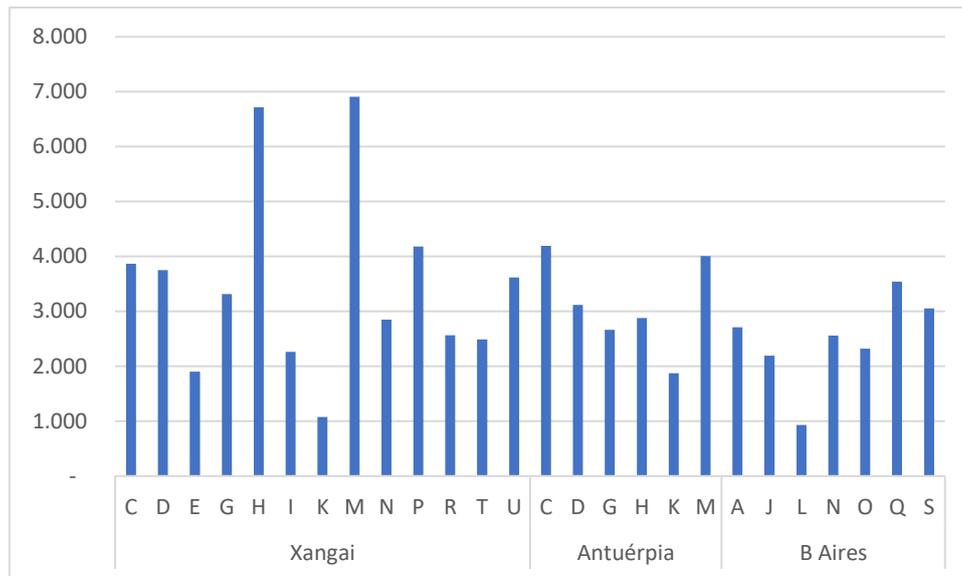


Gráfico 8 - Porto de Santos - Sobretaxas na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Como o porto de Santos foi o que teve a maior amostra (1.994 registros na exportação e 2.419 na importação) e também pelo grande número de empresas de navegação que nele operaram no período analisado (26 empresas na exportação e 25 na importação), optou-se por apresentar os resultados para os diversos tipos de sobretaxas, por rotas e sentido.

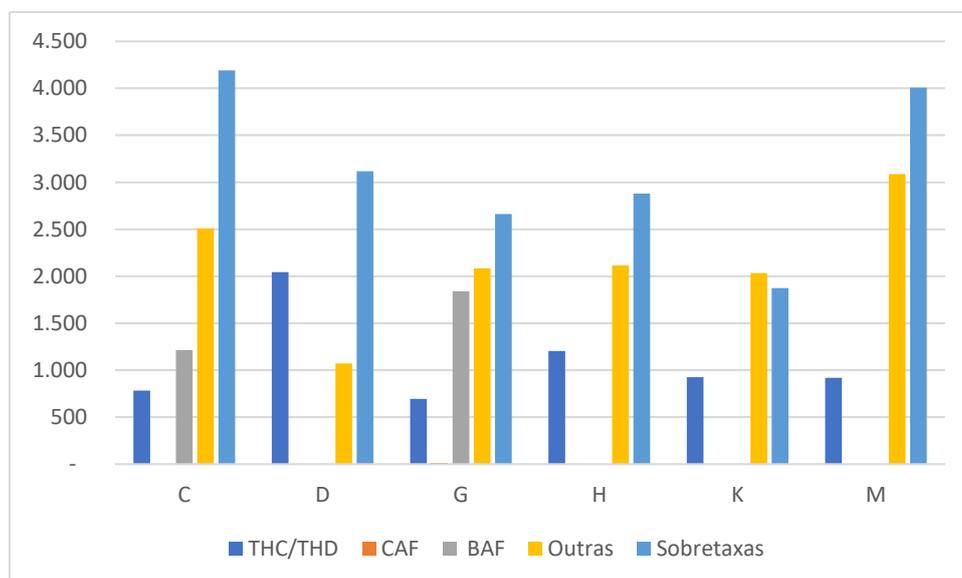


Gráfico 9 - Porto de Santos - Sobretaxas - Exportação para Antuérpia por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Analisando as sobretaxas por tipo, nas viagens com destino ao porto de Antuérpia, vê-se que as sobretaxas aglutinadas no Grupo "Outras" se sobrepõem às sobretaxas discriminadas no Mercante, em todas as empresas. Interessante notar, ainda, que a sobretaxa de capatazia não varia muito entre as empresas, exceção feita ao caso da empresa "D" que apresenta valor médio equivalente ao dobro das demais.

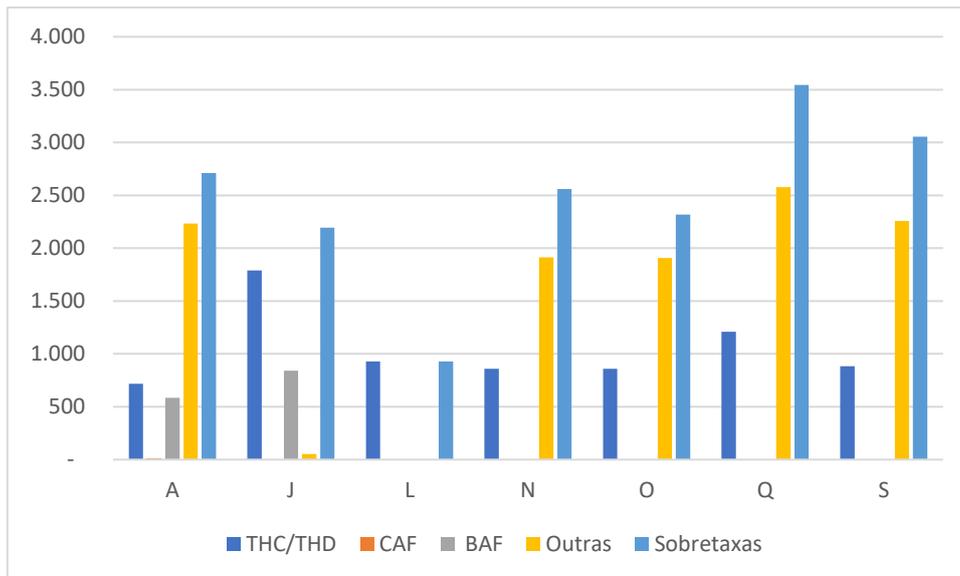


Gráfico 10 - Porto de Santos - Sobretaxas - Exportação para Buenos Aires por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Em análise semelhante, para viagens com destino ao porto de Buenos Aires, constata-se, mais uma vez a importância do Grupo de sobretaxas “Outros”. Também nesse caso, a capatazia aparece como a segunda sobretaxa mais importante e, também, com um valor equiparável entre as empresas que operaram no porto de Santos no período analisado, exceção feita para a empresa “J”.

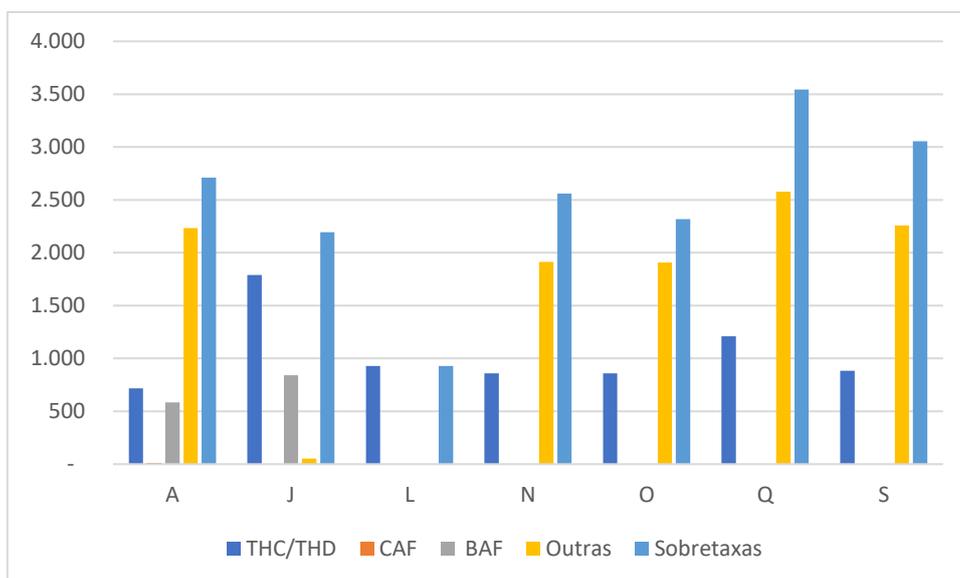


Gráfico 11 - Porto de Santos - Sobretaxas - Exportação para Buenos Aires por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Também no caso da exportação de Santos para Xangai se observa nos valores cobrados para as sobretaxas um comportamento semelhante ao das exportações para Antuérpia e Buenos Aires, ou seja, as sobretaxas do grupo “Outros” são as mais elevadas seguidas da THC/THD. Os valores entre empresas que nesse caso são mais numerosas, também guardam alguma equivalência, exceção feitas às empresas “H” e “M” que apresentaram valores bem superiores as demais empresas. Nesse caso, há que se notar, ainda, a ausência de informação valores de THC/THD nas empresas “E”

e "T", o que pode ser um erro na informação, contrariando as normas da SRF para introdução de dados no Sistema. A ausência de informação sobre as demais sobretaxas, fez com que nesses dois casos, o valor da sobretaxa "Outras" se igualasse ao total das sobretaxas.

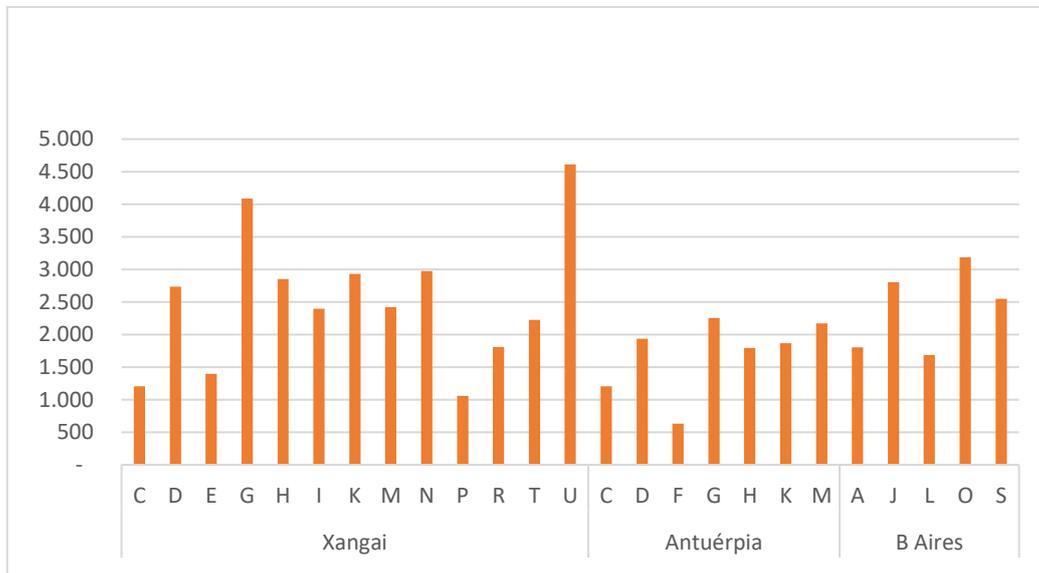


Gráfico 12 - Porto de Santos - Sobretaxas na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Os valores das sobretaxas cobradas pelas empresas de navegação no sentido da importação pelo porto de Santos têm um padrão diferente daquele observado no sentido da exportação, apesar de serem praticamente as mesmas empresas.

Superpondo as informações das sobretaxas na exportação e na importação num mesmo gráfico, vê-se que não há um padrão de comportamento único, podendo as sobretaxas serem maiores ou menores na exportação do que na importação dependendo da empresa analisada, com predominância de valores ligeiramente maiores na exportação (os valores informados pelas empresas "H" e "M" na exportação, bem mais elevados que os demais, podem conter erros).

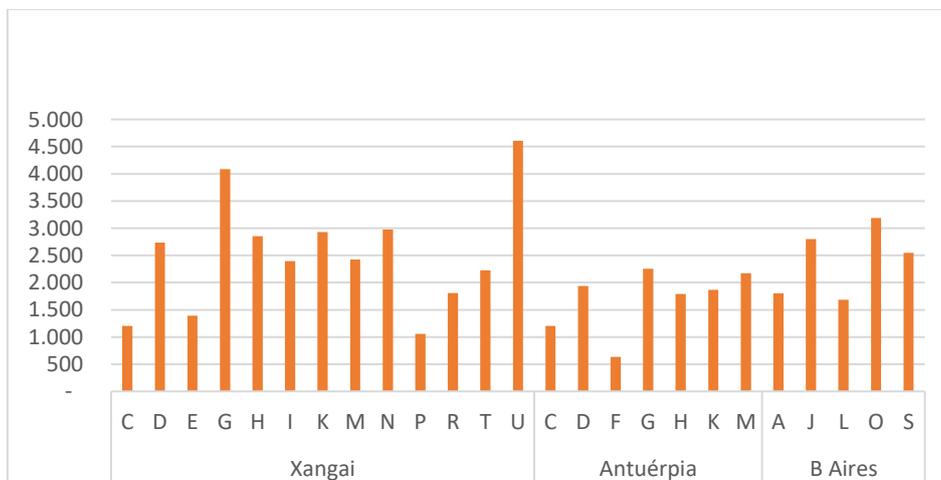


Gráfico 13 - Porto de Santos - Sobretaxas na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Analisando de forma separada os valores das sobretaxas no porto de Santos, no sentido da importação, por tipo de sobretaxa (e por empresa), para as diferentes origens selecionadas, vê-se no caso das importações oriundas do porto de Antuérpia, que os valores cobrados pelas empresas "D", "G", "H" "K" e "M" guardam alguma semelhança. No caso das empresas "C" e "F" esses valores são bem inferiores o que pode indicar um viés da amostra utilizada. A registrar nesse caso, a maior presença do BAF, que aparece com valores expressivos nas empresas "C", "G" e "M".

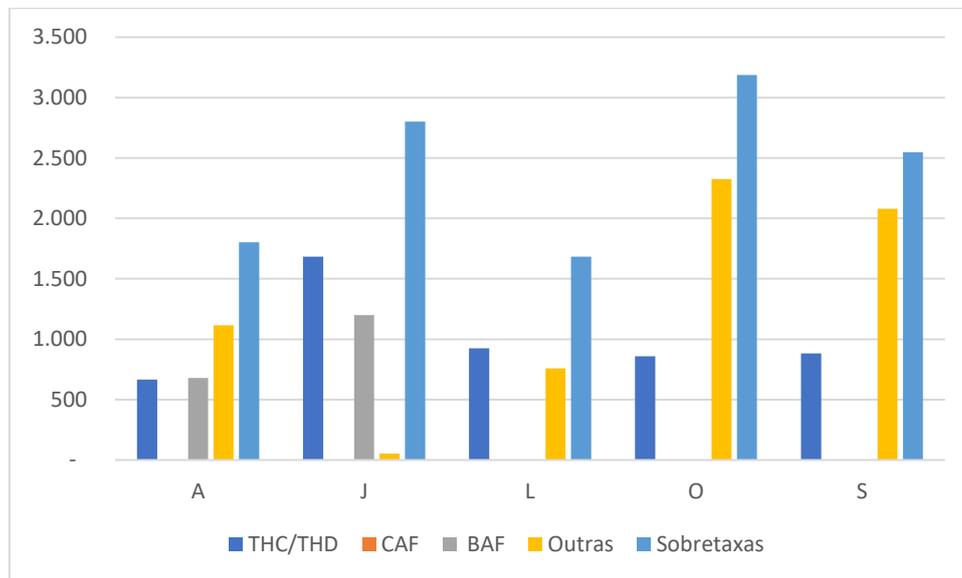


Gráfico 14 - Porto de Santos - Sobretaxas - Importação de B. Aires por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

No caso das importações oriundas do porto de Buenos Aires, observa-se uma certa homogeneidade nos valores do THC/THD. A exemplo do caso anterior (Antuérpia) observa-se o registro de informações sobre o BAF pelas empresas "A" e "J". A ressaltar, ainda, a grande discrepância nos valores da sobretaxa "Outras" denotando falhas no registro das informações ou divergências no conteúdo desse aglomerado de sobretaxas de vez que não há padronização na forma essas taxas não discriminadas são informadas no Mercante.

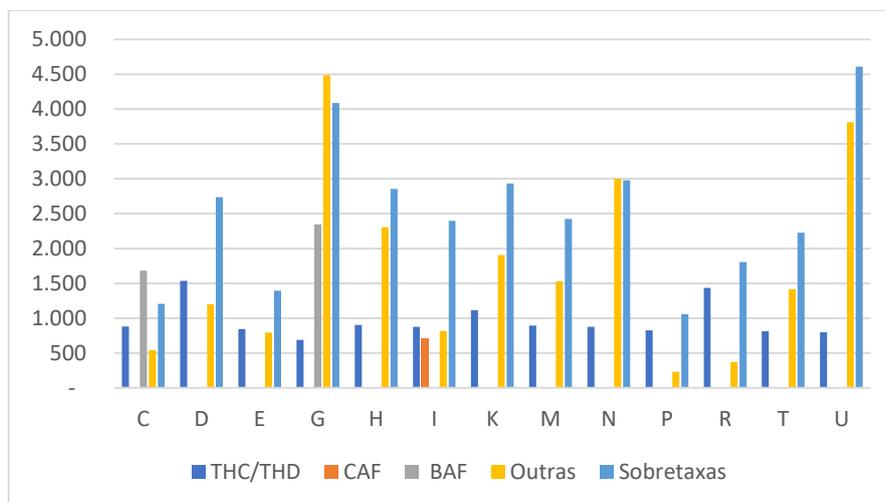


Gráfico 15 - Porto de Santos - Sobretaxas - Importação de Xangai por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

No caso das importações vindas da China (Xangai), pelo maior tamanho da amostra e do número de empresas, fica evidente as distorções provocadas pelos “buracos” (falta de dados) na amostra o que acaba distorcendo as médias e fazendo com que os valores médios de algumas sobretaxas fiquem maiores do que a média do conjunto de todas as sobretaxas. Exemplo dessa distorção podem ser vistos no caso da empresa “C” em que a média do BAF aparece maior do que a média de todas as sobretaxas. Outro exemplo é visto no caso da empresa “G” em que a média das sobretaxas aglutinadas em ‘Outras’ aparece maior do que a média das sobretaxas para a mesma empresa.

### 5.3.1.1 Sobretaxas em Relação ao Frete

Uma análise interessante e que mostra o impacto das sobretaxas no transporte marítimo é a relação entre o valor médio das sobretaxas e o valor do frete total (sobretaxas + frete básico), em cada rota objeto do estudo. Essa relação está representada nos gráficos abaixo pela linha na cor cinza (eixo das ordenadas à direita).

Analisando os gráficos abaixo, vê-se que o peso das sobretaxas em relação ao frete varia de empresa para empresa, mas o impacto delas (sobretaxas) é mais acentuado nas rotas de menor distância, ou seja, as sobretaxas pesam mais no transporte marítimo à medida que as distâncias entre os portos diminuem.

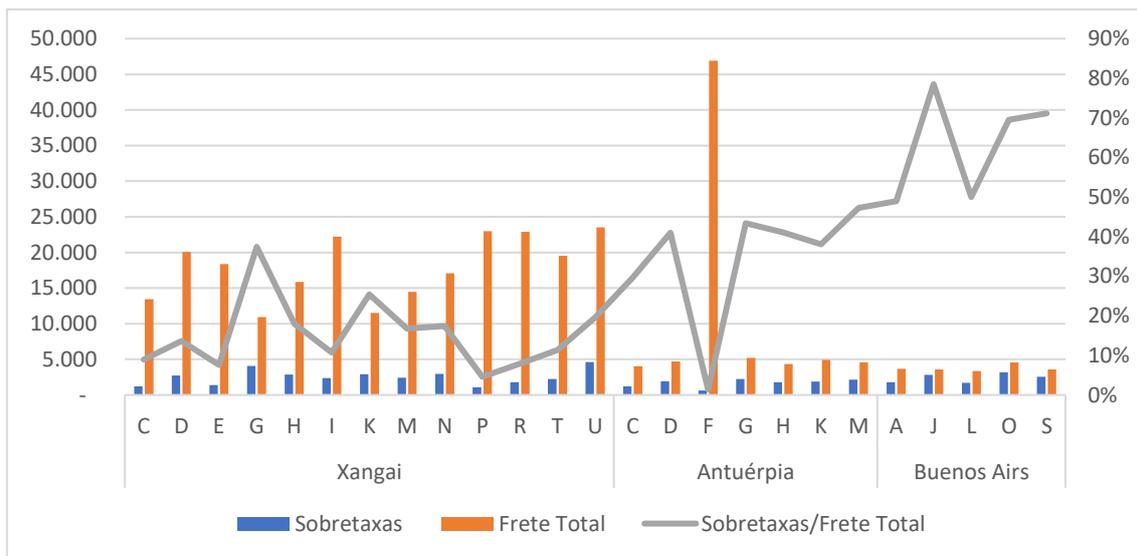


Gráfico 16 - Porto de Santos - Relação Sobretaxas / Fretes na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

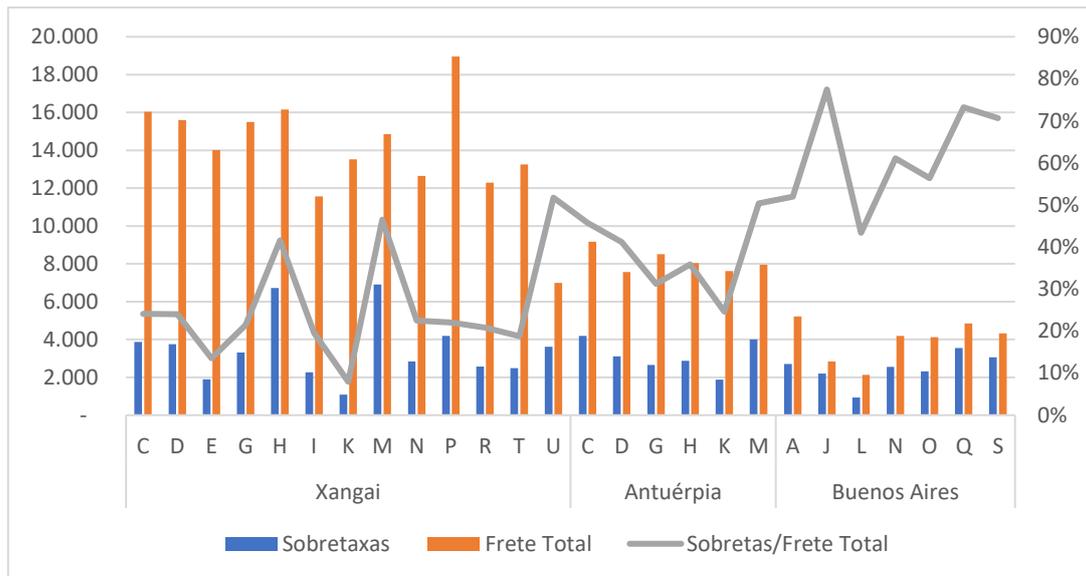


Gráfico 17 - Porto de Santos - Relação Sobretaxas / Fretes na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Concluindo essa análise em relação ao porto de Santos, é possível afirmar, mesmo com as limitações da amostra, que o efeito das sobretaxas se faz sentir de forma mais acentuada nas rotas com menores percursos independente do sentido (exportação ou importação) em que são aplicadas.

### 5.3.2 Porto de Salvador

Face às limitações da amostra selecionada de forma intencional, a sub-amostra referente ao porto de Salvador ficou extremamente reduzida. Em vista disso, e para evitar resultados enviesados, não será feita a análise por tipo de sobretaxa.

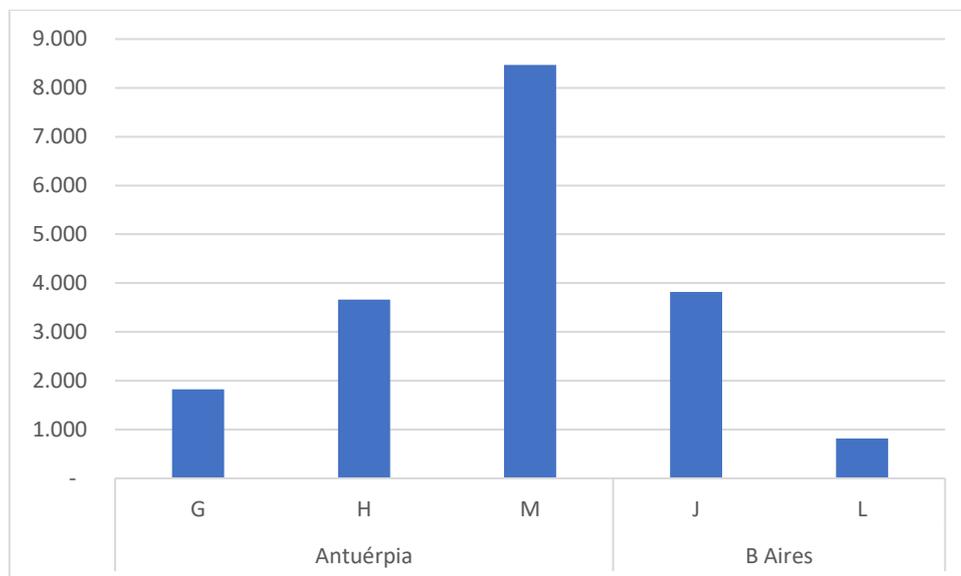


Gráfico 18 - Porto de Salvador - Sobretaxas na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Das cinco empresas que exportaram pelo porto de Salvador no mês de dezembro, a empresa "M" registrou no Mercante valor de sobretaxas no mínimo duas vezes superior ao das demais empresas.

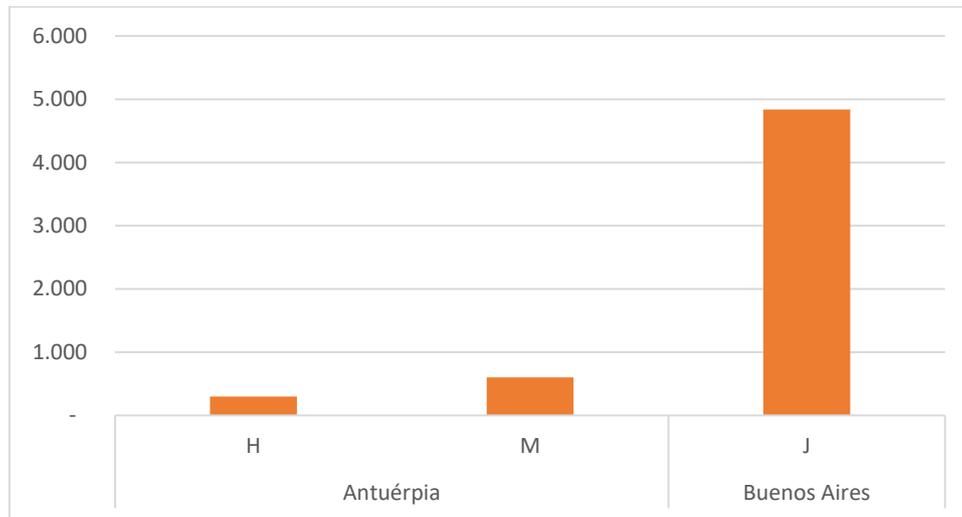


Gráfico 19 - Porto de Salvador - Sobretaxas na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Analisando os valores das sobretaxas no porto de Salvador no sentido da importação, observa-se um valor médio das sobretaxas referentes aos contêineres provenientes do porto de Buenos Aires, bem superior às cobradas pelas empresas "H" e "M" para os contêineres provenientes do porto de Antuérpia. Há que se ressaltar, todavia, que essas mesmas empresas cobraram os valores mais elevados para os contêineres exportados pelo porto de Salvador (vide gráfico anterior), podendo haver algum tipo de compensação nessas duas operações.

Analisando o impacto das sobretaxas sobre o frete nas cinco empresas que exportaram pelo porto de Salvador no mês de dezembro, vê-se, confirmando a tendência antes observada, que as sobretaxas pesam mais nas rotas mais curtas. Há que se notar, contudo, que a empresa "J" não seguiu esse comportamento.

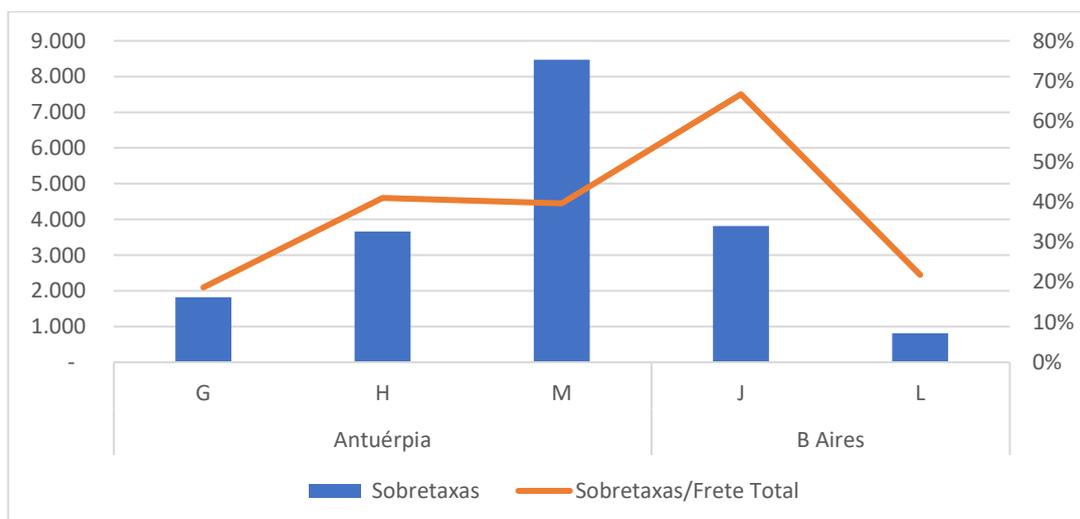


Gráfico 20 - Porto de Salvador - Relação Sobretaxas / Fretes na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

No sentido da importação observa-se, mais uma vez o menor impacto dos valores das sobretaxas cobrados pelas empresas "H" e "M" que operaram na rota Antuérpia - Salvador do que o valor cobrado pela empresa "J" na rota Buenos Aires - Salvador. Com relação a empresa "J" vale destacar que ela cobrou valores bem mais baixos quando exportando pelo porto de Salvador o que sugere uma compensação como parte alguma estratégia comercial.

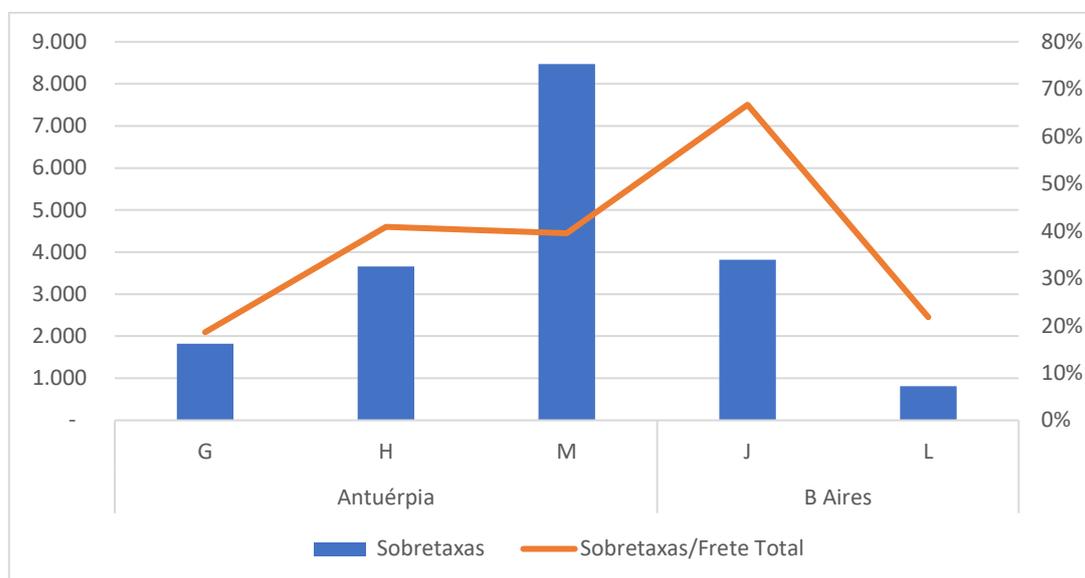


Gráfico 21 - Porto de Salvador - Relação Sobretaxas / Fretes na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

### 5.3.3 Porto (TUP) de Itapoá

Apesar de operado com um número de empresas de navegação bem maior do que Salvador no período analisado (12 empresas na exportação e 16 na importação), praticamente nenhuma empresa informou, no Mercante, valores referentes às sobretaxas CAF e BAF. Por essa razão não se fará a análise discriminadas das sobretaxas.

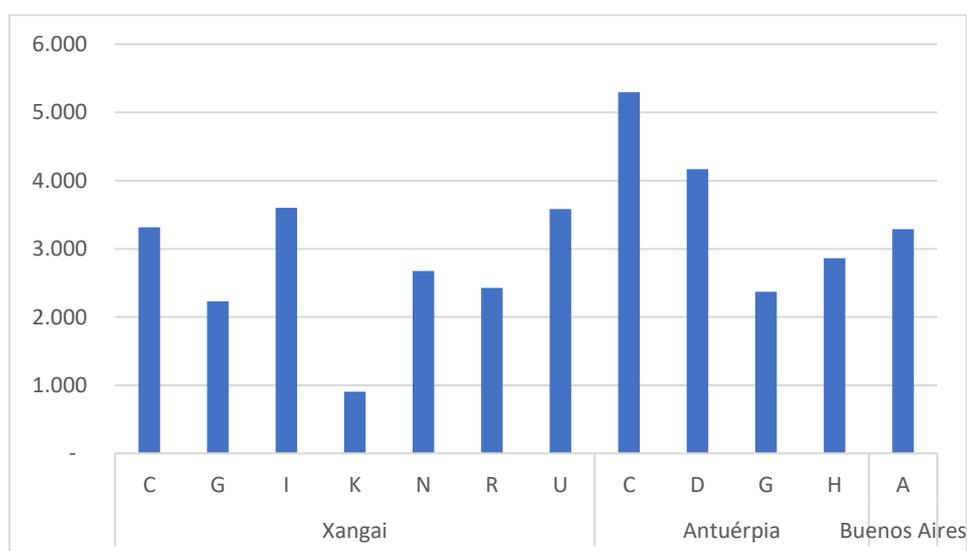


Gráfico 22 - Porto de Itapoá - Sobretaxas na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Analisando o gráfico acima, vê-se que os maiores valores médios de sobretaxas foram cobrados pelas empresas "C" e "D" em operações de exportação para o porto de Antuérpia. Curiosamente, a mesma empresa "C" cobrou valores médios inferiores quando em operações de exportação para Xangai. Essa diferença pode estar relacionada aos tipos de contêineres operados nas duas situações o que não foi de análise deste trabalho.

Analisando os valores de sobretaxas cobrados pelas empresas de navegação na importação, vê-se que os maiores valores médios foram cobrados pelas empresas "H", "N" e "U", em desembarques de contêineres provenientes de Xangai.

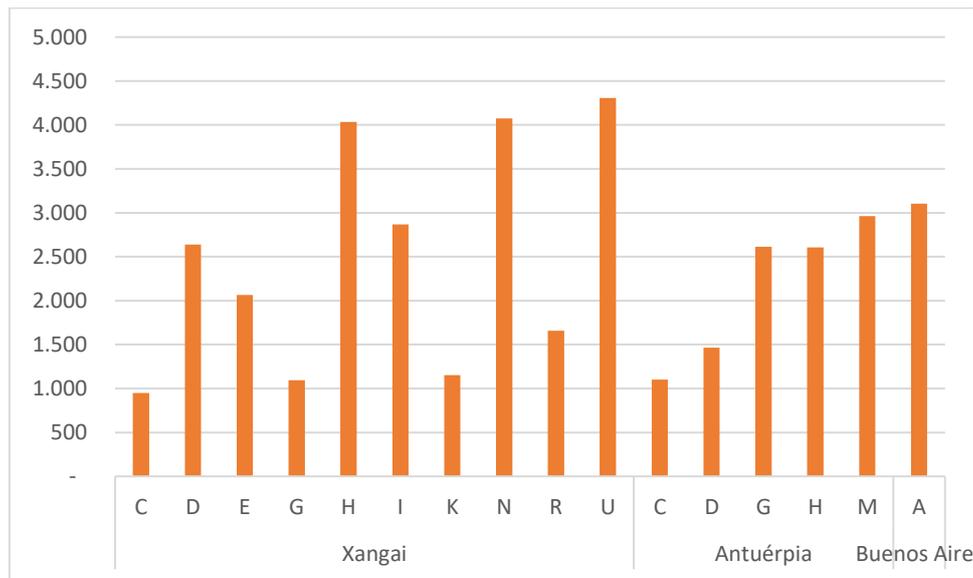


Gráfico 23 - Porto de Itapoá - Sobretaxas na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Analisando o impacto das sobretaxas sobre o frete na exportação pelo porto de Itapoá, constata-se, mais uma vez, o maior peso das sobretaxas nas rotas de menor distância. Registra-se que a empresa "C", todavia, contrariou esse comportamento na exportação para o porto de Antuérpia.

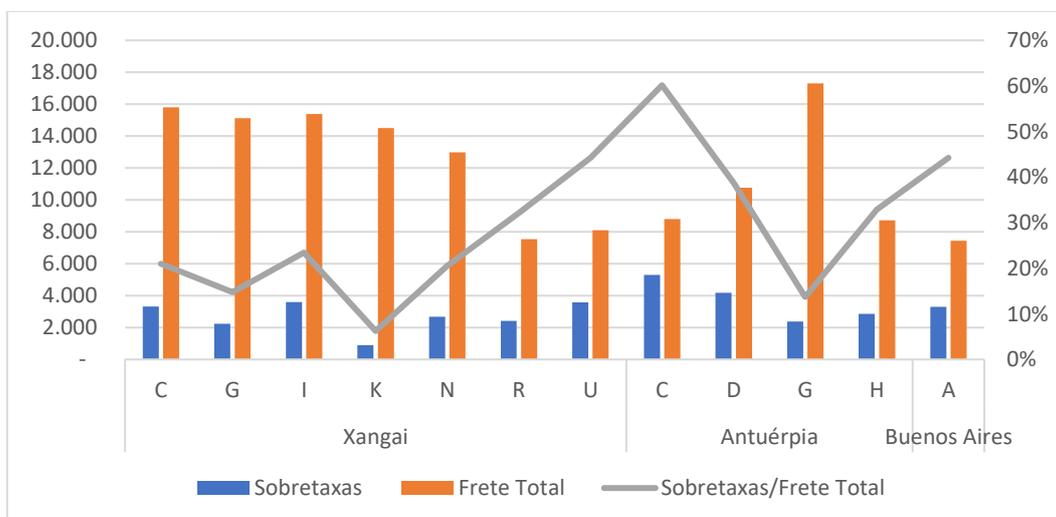


Gráfico 24 - Porto de Itapoá - Relação Sobretaxas / Fretes na Exportação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

No sentido inverso, ou seja, na importação para o porto de Itapoá, confirmou-se a tendência de menor impacto das sobretaxas sobre os fretes nas rotas mais longas.

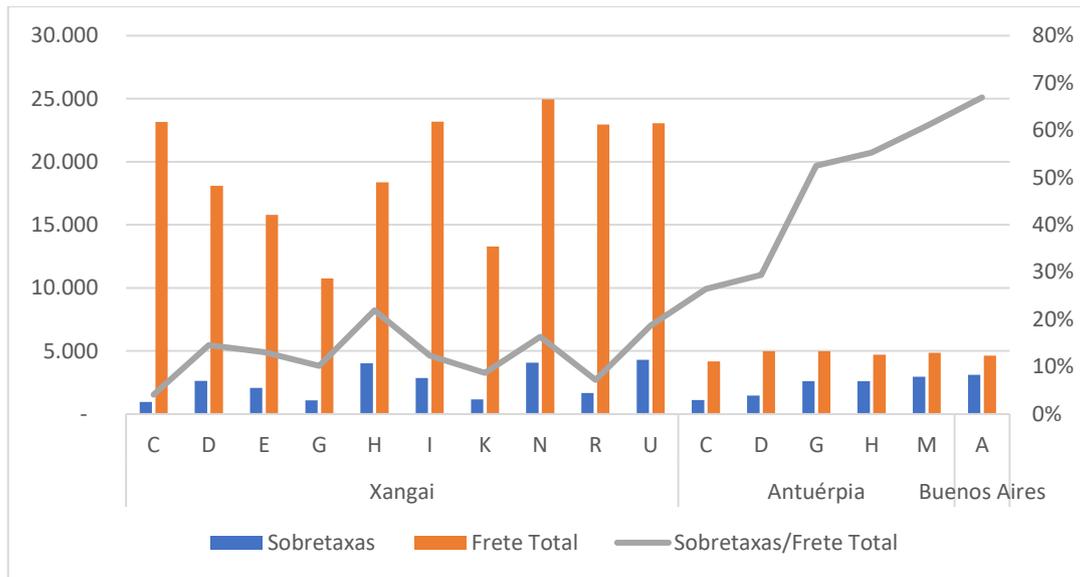


Gráfico 25 - Porto de Itapoá - Relação Sobretaxas / Fretes na Importação por Empresa - Data-Base: dez. 2000. Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Por fim, analisando o valor médio das sobretaxas cobradas por todas as empresas que operaram em cada um dos três portos analisados, constata-se que as sobretaxas são similares independentemente da região geográfica em que o porto está localizado e que são um pouco menores no sentido da importação.

Tabela 5 - Valor Médio das Sobretaxas (R\$)

Portos	Valor Médio das Sobretaxas (R\$)	
	Exportação	Importação
Salvador	3.717	1.913
Itapoá	3.060	2.419
Santos	3.136	2.263

Fonte: GDE/SDS/Antaq.

Tabela 6 - Média das Sobretaxas/Frete Total

Porto	Média das Sobretaxas/Frete Total	
	Exportação	Importação
Santos	38%	30%
Salvador	37%	38%
Itapoá	29%	26%

Fonte: GDE/SDS/Antaq.

## 5.4 Considerações Sobre os Dados Obtidos no Mercante

Concluindo esse capítulo, a análise dos resultados expressos nos gráficos acima permite-nos inferir que:

1. Os valores das sobretaxas parecem estar muito mais relacionados com as estratégias comerciais das empresas de navegação do que com os portos onde elas operam;
2. O impacto das sobretaxas sobre os fretes varia ao longo do tempo e no período em análise, dezembro de 2020, os fretes estavam excepcionalmente elevados, fazendo com que esse impacto fosse, certamente, reduzido;
3. As sobretaxas, geralmente, têm maior impacto nos fretes das rotas mais curtas.
4. Os valores médios das sobretaxas cobradas por todas as empresas que operaram em cada um dos três portos analisados são similares para cada sentido de operação independentemente da região geográfica em que o porto está localizado.
5. Os valores médios das sobretaxas cobradas por todas as empresas que operaram em cada um dos três portos analisados são ligeiramente menores no sentido da importação do que no sentido da exportação;
6. Com base na amostra analisada, observando-se o comportamento das empresas analisadas não se observou diferenças marcantes entre os valores de sobretaxas cobrados no terminal especializado localizado fora do porto organizado (TUP Itapoá) daqueles cobrados nos terminais localizados dentre de portos organizados. Os valores cobrados no porto de Itapoá ficaram situados entre os valores cobrados em Santos e em Salvador tanto no sentido da exportação quanto da importação. No entanto, a partir da análise da relação consolidada entre as sobretaxas e o frete total, observou-se que no Porto de Itapoá o impacto das sobretaxas é inferior aos demais portos analisados, o que pode ser atribuído à verticalização do terminal em tela.
7. Uma análise interessante, para se comparar os efeitos das sobretaxas para os importadores e exportadores brasileiros, seria considerar os valores cobrados para todo o conjunto de portos brasileiros (sem distinção de portos) e o conjunto de portos europeus e asiáticos. Como nesse caso, mantidos os demais critérios para extração da amostra utilizado nesse trabalho, a amostra tenderia a ser multiplicada por 10, os resultados observados seriam muito mais representativos;
8. Outra análise interessante a ser realizada em futuros trabalhos, seria considerando os mesmos blocos de origem/destino descritos no subitem anterior, mas retirando a restrição de um contêiner por CE\_Mercante (e um CE\_Mercante por contêiner) o que redundaria numa amostra excepcionalmente maior e, portanto, mais confiável, e permitiria medir o efeito das sobretaxas na condição de se ter múltiplos contêineres em um mesmo conhecimento de embarque ou múltiplos conhecimentos de embarque em um mesmo contêiner.

## 6. CONCLUSÕES

Na lei brasileira, o frete (remuneração do transporte aquaviário de cargas) é uno, indivisível e singular. Contudo, os usos e costumes do transporte aquaviário incluíram diversos adicionais ao frete básico, que individualizam o custo total do serviço e o adaptam a cada situação específica. Cumpre destacar que, originalmente, as sobretaxas foram estipuladas para ressarcir custos específicos e provisórios. Porém, na atualidade, as taxas e sobretaxas assumiram outras funções e cobranças permanentes.

A transparência e a compreensão dos usuários quanto aos custos específicos são apresentadas pelos transportadores como justificativas para a cobrança segregada de taxas e sobretaxas. Entretanto, o crescimento da importância relativa desses encargos no preço final do serviço de transporte e a falta de clareza das cobranças suscita reclamações dos usuários. Para eles, a complexidade das cobranças dificulta a comparação de preços entre concorrentes e afeta a previsibilidade do valor total a ser desembolsado.

Ressalta-se que, em geral, não há espaço para negociação de regras e valores das taxas e sobretaxas. Ao entregar sua carga para o transportador e receber o BL, que é um contrato de adesão, o embarcador acata todas as condições nele estabelecida e se responsabiliza, solidariamente com o consignatário, com o pagamento de todos os valores estipulados.

Por seu turno, o consignatário não possui um marco tão claro de aceitação dos termos estipulados pelo transportador, havendo correntes doutrinárias que sequer o consideram parte integrante do contrato de transporte. No entanto, ele é usualmente responsável por pagar as despesas após o desembarque, incluindo taxas e sobretaxas, sob risco de ter sua carga retida.

Face a impossibilidade de alegar desconhecimento, fica clara a necessidade de o consignatário ter facilitado o acesso prévio às condições e aos valores das taxas e sobretaxas que lhe serão atribuídas. A divulgação ostensiva dessas informações tem o condão de reduzir litígios e aumentar a segurança jurídica, não só na contratação do transporte, como também nas transações de compra e venda.

A falta de transparência acerca das taxas e sobretaxas reflete na forma com que os usuários enxergam a questão. Na pesquisa internacional realizada pela FIATA, a maioria dos entrevistados concorda totalmente ou concorda parcialmente com a afirmação de que as tarifas são injustas, que não têm transparência e que impactam negativamente na cadeia de suprimentos.

Nessa seara, a regulação das taxas e sobretaxas se tornou um desafio a ser enfrentado pelos governos de todo o mundo. Mesmo diante do processo mundial de desregulação do setor marítimo, iniciado com o fim das Conferência de Frete, a transparência nas cobranças de taxas e sobretaxas assume um papel central e um objetivo a ser almejado.

A questão foi enfrentada nos EUA por meio da *The Ocean Shipping Reform Act* (OSRA), de 1998. Essa reforma teve como objetivo dar flexibilidade aos negócios diários do setor de transporte marítimo; remover certas restrições regulatórias e promover o comércio de linhas internacionais. Ela alterou substancialmente as exigências relacionadas a tarifas. Nesse sentido, eliminou a obrigatoriedade de que as

tarifas fossem arquivadas na FMC, exigindo em vez disso que fossem desenvolvidos sistemas tarifários eletrônicos individuais disponíveis ao público por uma taxa de acesso razoável. Esses sistemas devem estar acessíveis mesmo em locais remotos.

Portanto, em um contexto de reforma da regulação existente nos Estados Unidos, observa-se a troca de alternativa regulatória em relação às taxas e sobretaxas, sendo a obrigatoriedade de as registrar junto à FMC substituída pela exigência de mantê-las públicas e abertas à inspeção dos interessados. Assim, a FMC procura zelar para que as informações estejam sempre disponíveis e acessíveis ao público e, nesta direção, dispõe de diretrizes que orientam a publicação dessas informações.

Já a regulação das taxas e sobretaxas na União Europeia sobrevém em um contexto diferente. Não havia regulação específica para taxas e sobretaxas e, por meio de um acordo assinado pelas principais empresas do setor, elas se comprometeram a dar maior publicidade a algumas taxas e sobretaxas específicas. Esse acordo (*Final Commitments in Case AT. 39850*), de 2016, decorre da análise de uma investigação antitruste feita pela Comissão da União Europeia, com base na lei de defesa da concorrência do bloco - *Article 9 of Concil Regulation (EC) n° 1/2003 (Regulation 1/2003)*. O texto do acordo, assinado por cada empresa, as obriga a informar, nas publicações ou comunicações sobre os preços praticados e sobre as alterações de preços, no mínimo, as seguintes informações:

1. A taxa base para o transporte de contêineres por mar.
2. Taxas e sobretaxas relacionadas ao bunker.
3. Taxas e sobretaxas relacionadas à segurança.
4. Encargos de recuperação de custos cobrados pelos operadores de terminais para movimentação de contêineres (*Terminal Handling Charges - THC*).
5. Encargos e sobretaxas adicionais refletindo a alta demanda previsível, como sobretaxas na alta temporada, tais como a *Peak Season Surcharge*.

Por seu turno, a regulação do transporte marítimo internacional na República Popular da China se assemelha ao que havia na regulação norte-americana, antes da reforma de 1998. A alternativa regulatória adotada é a de comunicação de todos os fretes, taxas e sobretaxas ao órgão governamental. O Decreto 335/2001, do Conselho de Estado objetiva proteger a concorrência, mantendo a ordem no mercado de transporte marítimo internacional, com origem ou destino na China, e salvaguardando os direitos e interesses legítimos das partes envolvidas.

As taxas de frete e demais encargos dos transportadores marítimos internacionais e das transportadoras comuns não operadoras de navios (NVOCC), que exerçam a atividade de serviços de linha internacional devem ser apresentadas, em formato específico, ao departamento de comunicações competente do Conselho de Estado. As tarifas públicas somente entram em vigor 30 dias após o dia em que tenham sido aceitas pelo departamento de comunicações competente do Conselho de Estado. Mesmo as tarifas negociadas apenas entram em vigor 24 horas após o aceite pelo citado órgão.

Nas três experiências internacionais analisadas, cada uma a seu modo, busca-se sempre a garantia da transparência e clareza na cobrança das taxas e sobretaxas. Entretanto, ao analisar a forma com que as transportadoras em linhas regulares de contêineres divulgam as taxas e sobretaxas no Brasil, verifica-se que não há uma padronização e que nem todas publicam suas informações de forma ostensiva. As informações, em geral, somente estão disponíveis aos clientes cadastrados, o que dificulta a escolha da opção de menor custo pelos embarcadores e o acesso dos consignatários aos valores que lhes serão imputados. Algumas empresas informam que os valores publicados podem sofrer alterações sem aviso prévio.

A realidade observada no Brasil não coaduna com as regras já estipuladas pela Resolução Normativa-ANTAQ nº 18/2017, especialmente em relação ao artigo 4º, que determina, aos transportadores marítimos e aos agentes intermediários, a obrigação de prestarem informações corretas, claras, precisas e ostensivas, em especial dar conhecimento prévio de todos os serviços a serem contratados pelos usuários, incluindo a especificação dos valores aplicáveis de preços, fretes, taxas e sobretaxas. Já o parágrafo único ressalta que essas informações deveriam ser acessíveis de maneira clara e precisa, até a contratação, ao embarcador, consignatário, endossatário ou portador do conhecimento de carga - BL, independentemente de ser contratante ou não.

Quanto ao cumprimento da Resolução-ANTAQ nº 7.586/20, verifica-se que nenhuma empresa apresenta a base de cálculo das taxas e sobretaxas cobradas.

Em relação aos custos extraordinários decorrentes de fatos alheios à vontade das partes, os transportadores entendem que podem repassar aos usuários os custos resultantes dos riscos da "aventura marítima". São estabelecidas cláusulas informando que poderão ser cobradas taxas e sobretaxas sem aviso prévio, mesmo após o embarque da carga ou a realização do transporte.

A comparação dos valores entre as empresas ficou prejudicada porque não há certeza de que os valores cobrados são somente os que foram divulgados nos sites das empresas ou se há algum encargo que não foi considerado. Assim, as empresas que melhor informam suas taxas e sobretaxas podem parecer mais caras do que as que informam apenas parcialmente.

Portanto, apesar de já existir regulamentação brasileira que busca a transparência das taxas e sobretaxas, ela ainda não foi completamente implementada. A Resolução-ANTAQ nº 18/2017 está em sintonia com a experiência internacional analisada. Todas apontam na direção de maior exigência quanto à transparência, mas, exceto na China, não se verificou interferência na liberdade das empresas instituírem novas taxas e sobretaxas. Tais regulações têm o potencial de garantir maior concorrência no mercado, clareza nas transações e proporcionar maior segurança jurídica nas relações contratuais.

## 7. REFERÊNCIAS

AMARAL, Sueli Angélica do. Marketing da informação: abordagem inovadora para entender o mercado e o negócio da informação. **Revisões de Literatura**, Brasília, v. 40, n. 1, p. 85-98, abr. 2011. Trimestral. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/262752546\\_Information\\_marketing\\_An\\_innovative\\_approach\\_to\\_understand\\_information\\_market\\_and\\_business](https://www.researchgate.net/publication/262752546_Information_marketing_An_innovative_approach_to_understand_information_market_and_business). Acesso em: 19 maio 2021.

ASSIS, Olney Queiroz. **Contrato de Transporte Internacional e o Imposto de Renda Retido na Fonte sobre Remessa ao Exterior**. 2006. Disponível em: [http://www.fiscosoft.com.br/main\\_online\\_frame.php?home=federal&secao=2&secao=2&page=index.php?PID=144195#:~:text=A%20Lei%20n.,fretes%20internacionais%2C%20estabelece%20no%20art.&text=Est%C3%A3o%20sujeitos%20ao%20imposto%20na,domiciliadas%20no%20Brasil%20\(Lei%20n](http://www.fiscosoft.com.br/main_online_frame.php?home=federal&secao=2&secao=2&page=index.php?PID=144195#:~:text=A%20Lei%20n.,fretes%20internacionais%2C%20estabelece%20no%20art.&text=Est%C3%A3o%20sujeitos%20ao%20imposto%20na,domiciliadas%20no%20Brasil%20(Lei%20n). Acesso em: 19 abr. 2021.

CENTRONAVE. **Tomada de Subsídios nº 04/2020/SRG-ANTAQ**. Brasília: Processo N° 50300.010900/2020-19, 2020. SEI nº 1198468.

CMA-CGM. **Resposta ao Ofício N°4/2021/GDE/SDS/ANTAQ**. São Paulo: Processo N° 50300.010900/2020-19, 2021. SEI nº 1308716.

CMA-CGM. **Tomada de Subsídios nº 04/2020/SRG-ANTAQ**. Brasília: Processo N° 50300.010899/2020-14, 2020. SEI nº 1198641.

CNI - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDUSTRÍAS. **Transporte marítimo de contêineres e a competitividade das exportações**. Brasília: Cni, 2018. 74 p. (V. 22: inf). Propostas da indústria para as eleições de 2018. Disponível em: [https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/a1/34/a134f7f5-dba6-4c06-a2d](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/a1/34/a134f7f5-dba6-4c06-a2d). Acesso em: 27 maio 2020.

COMPETITION, Comissão Europeia (org.). **Terminal handling charges during and after the liner conference era**. Bruxelas: Competition Reports, 2009. 49 p. Disponível em: [https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/terminal\\_handling\\_charges.pdf](https://ec.europa.eu/competition/sectors/transport/reports/terminal_handling_charges.pdf). Acesso em: 13 ago. 2020.

CREMONESE, Paulo Henrique. **Prática de Direito Marítimo: o contrato de transporte marítimo e a responsabilidade civil do transportador**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latim do Brasil, 2012. 454 p.

JAYAWICKRAMA, S. Devaluation Surcharges in Ocean Freight Rates. **Journal Of Transport Economics And Policy**. Bath, England, p. 148-151. maio 1974. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/20052364?read-now=1&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/20052364?read-now=1&seq=1#page_scan_tab_contents). Acesso em: 04 ago. 2020.

KEEDI, Samir. **Frete no conhecimento marítimo e fatura comercial**. 2017. Disponível em: <https://comexblog.com.br/importacao/frete-conhecimento-fatura-comercial/>. Acesso em: 19 abr. 2021.

KEEDI, Samir. **Taxas e sobretaxas no frete marítimo**. 2016. Disponível em: <https://comexblog.com.br/logistica/sobretaxas-frete-maritimo/>. Acesso em: 19 maio 2021.

LOPES, Sibebe Walkiria. **Contratos internacionais de comércio de mercadorias**. Santos - Sp: Maritime Law Academy, 2019. 21 p. Curso de Pós-Graduação em Direito Marítimo e Portuário.

MAERSK, Grupo A. P. Møller-. **Tomada de Subsídios nº 04/2020/SRG-ANTAQ**. Brasília: Processo Nº 50300.010900/2020-19, 2020. SEI nº 1198468.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de Direito Marítimo: contratos e processos**. Barueri - Sp: Manole, 2015. 810 p. (Volume III).

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de Direito Marítimo: teoria geral**. 4. ed. Barueri - Sp: Manole, 2013. 652 p. (Volume I).

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de Direito Marítimo: vendas marítimas**. 2. ed. Barueri - Sp: Manole, 2013. 554 p. (Volume II).

NASCIMENTO, Carlo Bruno Lopes do. **Dificuldades da Regulação Econômica: assimetrias informativas e mercados de concorrência imperfeita**. 2015. 189 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Ciências Jurídico-Econômicas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2015. Disponível em: [https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26181/1/ulfd132665\\_tese.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/26181/1/ulfd132665_tese.pdf). Acesso em: 22 mar. 2021.

SATUR, Roberto Vilmar; PAIVA, Simone Bastos; DUARTE, Emeide Nóbrega. Informações imperfeitas e seus impactos nas estratégias empresariais. **Brazilian Journal Of Information Studies: Research Trends**, João Pessoa, v. 11, n. 2, p. 7-18, jan. 2017. E-ISSN 1981-1640. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/1981-1640.2017.v11n2.02.p7>. Acesso em: 22 mar. 2021.

SINDICOMIS/ACTC. **Ofício SI/013/2021**. São Paulo: Processo Nº 50300.006875/2021-41, 2021. SEI nº 1299018.

SLACK, Brian; GOVERNAL, Elisabeth. Container freight rates and the role of surcharges. **Journal Of Transport Geography**. Amsterdam, Netherlands, p. 1482-1489. 03 set. 2011.

TRAJANO, Rodrigo Guimarães. Taxas, Sobretaxas e Extra Fretes: o papel do estado na garantia da modicidade. In: OCTAVIANO MARTINS, Eliane M; CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade (org.). **Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro: temas contemporâneos**. Belo Horizonte: Arraes Editores Ltda., 2020. Cap. 6. p. 87-109. (Volume IV).

VIEIRA, Rodrigo de Carvalho; CARDOSO, Daniel Tessari. **Da inaplicabilidade de multa pela retificação de informações no SISCARGA**. 2019. Disponível em: <https://martarelloadvogados.com.br/2019/04/10/da-inaplicabilidade-de-multa-pela-retificacao-de-informacoes-no-siscarga>. Acesso em: 21 jun. 2021.

