



**CONCORRÊNCIA PORTUÁRIA.  
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS  
PORTUÁRIOS.**  
INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA



## DA CONSULTA

Consulta-nos Conselho Administrativo de Defesa Econômica a respeito dos portos na América Latina e Caribe, com vistas a verificação de aspectos de concorrência e integração regional em ocasião da VIII Reunião do Grupo de Trabalho sobre Comércio e Concorrência SELA/UNCTAD. O estudo foi realizado por meio do projeto de desenvolvimento BRA/11/008, estabelecido pelo Cade em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e a Agência Brasileira para Cooperação – ABC.

O estudo é de autoria de Eliane Maria Octaviano Martins, doutora em Integração da América Latina pela USP, com estágio pós doutoral pela Universidade Autônoma de Barcelona, mestre pela UNESP e professora a nível de Mestrado e Doutorado.

A pesquisa contou com auxílio de Paulo Henrique Reis de Oliveira.

As opiniões emitidas nos Documentos de Trabalho são de exclusiva e inteira responsabilidade da autora, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Conselho Administrativo de Defesa Econômica ou do Ministério da Justiça.

O presente parecer é elaborado com base em dados oferecidos pelas autoridades portuárias, governos e concessionários. Estrutura-se em 4 partes: I) Escopo da Pesquisa; II) Sistemas Portuários na América Latina e Caribe e sua Regulação; III) Aspectos Concorrenciais dos Portos e Serviços Agregados; IV) Perspectivas para os Portos Latino Americanos e Caribenhos – Propostas para Integração Regional.

## SUMÁRIO

<b>PARTE I - ESCOPO DA PESQUISA .....</b>	<b>4</b>
QUADRO ESQUEMÁTICO 1 – PRESENÇA DO SETOR PORTUÁRIO NAS CONSTITUIÇÕES .....	6
QUADRO ESQUEMÁTICO 2 – LEIS ESPECÍFICAS DE REGULAÇÃO PORTUÁRIA ....	8
<b>PARTE II - SISTEMAS PORTUÁRIOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE E SUA REGULAÇÃO .....</b>	<b>9</b>
2.1 – REPÚBLICA DO PANAMÁ .....	9
2.1.1 - PORTO DO COLON.....	11
2.1.2 – PORTO DE BALBOA.....	12
2.2 – REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL .....	13
2.3 - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS .....	15
2.4 – REPÚBLICA DA COLÔMBIA.....	18
2.5 – REPÚBLICA DO PERU.....	20
2.6 – REPÚBLICA DO EQUADOR.....	22
2.7- JAMAICA .....	25
2.9 – REPÚBLICA DO CHILE .....	27
<b>PARTE III - ASPECTOS CONCORRENCIAIS DOS PORTOS E SERVIÇOS AGREGADOS.....</b>	<b>28</b>
3.1 – CONCORRÊNCIA INTRAPORTUÁRIA E INTERPORTUÁRIA.....	29
3.2 – DESAFIOS LOGÍSTICOS PARA O ACESSO MARÍTIMO .....	30
3.3 – DESAFIOS LOGÍSTICOS PARA O ACESSO TERRESTRE.....	33
3.4 – DESAFIOS TECNOLÓGICOS .....	35
3.5 – ASPECTOS ECONÔMICOS .....	35
3.6 – ASPECTOS LEGAIS.....	37
3.7 – ASPECTOS AMBIENTAIS.....	38
<b>PARTE IV - PERSPECTIVAS PARA OS PORTOS LATINO AMERICANOS E CARIBENHOS – PROPOSTAS PARA INTEGRAÇÃO REGIONAL .....</b>	<b>39</b>
4.1 – RELAÇÕES ENTRE ESTADOS .....	40
4.2 – RELAÇÕES ENTRE ESTADOS E EMPRESAS.....	42
4.3 – RELAÇÕES ENTRE EMPRESAS .....	44
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>45</b>

## PARTE I - ESCOPO DA PESQUISA

O presente trabalho tem como objetivo fundamental analisar a competitividade portuária latino-americana e caribenha, com vistas ao processo de integração regional observado sob o prisma da regulação da atividade portuária, principalmente na verificação de como diferentes países lidam com aspectos da concorrência, importante elemento da concretização do Comércio Justo. Busca-se a elaboração de um estudo que auxilie na harmonização da legislação regional para a melhora do comércio entre os países da região.

Faz-se mister salientar que os portos não podem ser observados de maneira isolada, essencialmente quando o objeto da análise é sua competitividade. Portos são parte efetiva de uma cadeia logístico-produtiva, por isso sua correta inserção mercadológica é ainda mais complexa do que outras atividades. Mais do que adequação e modernidade da própria atividade, o porto tem que garantir sua conexão com outros modais, facilidade de acesso e a proximidade de centros produtivos.

Partindo dessa premissa, as questões concorrenciais são ainda mais relevantes, haja vista que concentrações em qualquer parte da cadeia logística podem afetar diretamente o setor portuário, isolando efetivamente determinado porto ou lhe garantindo possibilidades impossíveis aos demais. Nesse sentido, a regulação da atividade portuária é extremamente relevante.

Acerca da integração regional, embora essa seja um processo natural e resultante do próprio comércio internacional, visto que o porto recebe embarcações estrangeiras, cargas oriundas e destinadas a outros países. Todavia, dado o atual estágio de desenvolvimento do Direito Comunitário e a compreensão do comércio justo como um objetivo do desenvolvimento, a integração regional efetiva deve ocorrer por meio de políticas públicas planejadas e coerentes com o Direito Internacional Contemporâneo.

Não se fala aqui em interferência estatal em uma atividade que pode ser privada em determinados sistemas jurídicos, mas sim da utilização do aparato estatal como instrumento de planejamento e cumprimento de objetivos e medidas

internacionais que refletem no desenvolvimento nacional. Acrescenta-se também que não há como excluir o Estado da atividade portuária, vista ser ponto de permeabilidade fronteiriça, essencialmente relacionada a segurança e soberania. Destarte, promover integração por meio de mecanismos estatais aliados ao capital privado é uma medida não só possível como benéfica a todos envolvidos na cadeia logístico-produtiva.

Para os fins desse estudo, foram selecionados os 10 maiores portos da América Latina e Caribe com base na movimentação de TEUs<sup>1</sup>, conforme estudo da ECLAC<sup>2</sup>. Metodologicamente, esse recorte oferece possibilidades comparativas adequadas, visto que serão analisados portos inseridos em 9 países. Desse modo, é possível verificar o estágio de evolução e regulação da atividade portuária, bem como apresentar um panorama propositivo com vistas à integração regional. Pode ordem decrescente de movimentação, serão os portos avaliados: Colon (República do Panamá); Santos (República Federativa do Brasil); Balboa (República do Panamá); Manzanillo (Estados Unidos Mexicanos); Cartagena (República da Colômbia); Callao (República do Peru); Guayaquil (República do Equador); Kingston (Jamaica); Buenos Aires (República Argentina); e San Antonio (República do Chile)

A seguir, dois quadros esquemáticos auxiliam a compreensão sistêmica dos objetos fundamentais dessa pesquisa, ou seja, elucidam os dispositivos legais aplicáveis a regulação portuária.

---

<sup>1</sup> TEU - acrônimo da expressão *Twenty-foot Equivalent Unit* - é uma unidade de medida representativa de 20 pés e traduz o volume de um contêiner padrão, de 20 pés de comprimento, 8 de largura e 8 de altura.

<sup>2</sup> <https://www.cepal.org/en/infographics/ports-ranking-top-20-latin-america-and-caribbean-2017>

## QUADRO ESQUEMÁTICO 1 – PRESENÇA DO SETOR PORTUÁRIO NAS CONSTITUIÇÕES

País	Ano	Escopo
<b>Argentina<sup>3</sup></b>	1853 com alteração em 1994	CAPITULO CUARTO Atribuciones del Congreso 10.- Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear o suprimir aduanas.
<b>Brasil<sup>4</sup></b>	1988 com alteração em 2004	Art. 21. Compete à União: [...] XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: os serviços de radiodifusão sonora, de a) sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos b) cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e d) aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; os serviços de transporte rodoviário e) interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustre Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
<b>Chile<sup>5</sup></b>	1980	-
<b>Colômbia<sup>6</sup></b>	1991 com alteração em 2016	Artículo 361. Acto Legislativo 05 de 2011, artículo 2. El artículo 361 de la Constitución Política quedará así: Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación;

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica.pdf](https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf)

<sup>6</sup> Disponível em:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

		para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.
<b>Equador<sup>7</sup></b>	2008	Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: [...] 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.
<b>Jamaica<sup>8</sup></b>	1962	-
<b>México<sup>9</sup></b>	1917 com alteração em 2017	Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes [...] XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación. Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
<b>Panamá<sup>10</sup></b>	1972 com alteração em 2004	ARTICULO 258. Pertenecen al Estado y son de uso público y, por consiguiente, no pueden ser objeto de apropiación privada: 1. El mar territorial y las aguas lacustres y fluviales, las playas y riberas de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros. Todos estos bienes son de aprovechamiento libre y común, sujetos a la reglamentación que establezca la Ley. ARTICULO 316. Se crea una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que se denominará Autoridad del Canal de Panamá, a la que corresponderá privativamente la administración,

<sup>7</sup> Disponível em:

[https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)

<sup>8</sup> Disponível em:

<http://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Ja%20%28Constitution%29%20Order%20in%20Council%201962.pdf>

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.asamblea.gob.pa/cep/const\\_constitucion1941.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/cep/const_constitucion1941.pdf)

		funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas, con arreglo a las normas constitucionales y legales vigentes, a fin de que funcione de manera segura, continua, eficiente y rentable. Tendrá patrimonio propio y derecho de administrarlo. A la Autoridad del Canal de Panamá corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine. Los planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá.
<b>Peru<sup>11</sup></b>	1993	-

## QUADRO ESQUEMÁTICO 2 – LEIS ESPECÍFICAS DE REGULAÇÃO PORTUÁRIA

<b>País</b>	<b>Ano</b>	<b>Escopo</b>
<b>Argentina<sup>12</sup></b>	1993	ACTIVIDADES PORTUARIAS LEY 24.093 Ambito de aplicación. Habilitación,. Administración y operatoria portuaria. Jurisdicción y control. Autoridad de aplicación. Reglamentación. Consideraciones finales
<b>Brasil<sup>13</sup></b>	2013	LEI Nº 12.815, DE 5 DE JUNHO DE 2013.
<b>Chile<sup>14</sup></b>	1997	Ley 19542 (19-DIC-1997) Moderniza el sector portuario estatal.
<b>Colômbia<sup>15</sup></b>	1991	LEY No. 01 DE 1991 (10 de enero de 1991) Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones
<b>Equador<sup>16</sup></b>	1976	LEY GENERAL DE PUERTOS (Decreto Supremo No. 289)

<sup>11</sup> Disponible em: <http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>

<sup>12</sup> Disponible em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/492/norma.htm>

<sup>13</sup> Disponible em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)

<sup>14</sup> Disponible em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=82866>

<sup>15</sup> Disponible em: <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?idFile=96>

<sup>16</sup> Disponible em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu160399.pdf>



<b>Jamaica</b> <sup>17</sup>	1972	Port Authority Act - 1972
<b>México</b> <sup>18</sup>	1993	LEY DE PUERTOS Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 19-12-2016
<b>Panamá</b> <sup>19</sup>	2008	LEY 56 De 6 de agosto de 2008
<b>Peru</b> <sup>20</sup>	2003	LEY Nº 27943 LEY DEL SISTEMA PORTUARIO NACIONAL

## **PARTE II - SISTEMAS PORTUÁRIOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE E SUA REGULAÇÃO**

Nesse tópico avaliar-se-á especificamente a estrutura dos portos e seu regime de regulamentação, para possibilitar um estudo comparativo e propositivo.

### **2.1 – REPÚBLICA DO PANAMÁ**

O maior e o terceiro maior porto em movimentação de contêineres na América Latina e Caribe estão no Panamá. Sem dúvidas esses números são diretamente influenciados pelo Canal do Panamá, tornando a região um importante hub de transbordo.

O Panamá tem uma das mais recentes lei de regulamentação da atividade portuária. Datada de 2008, a Ley 56 busca fundamentalmente estabelecer traços gerais da atividade portuária. De um ponto de vista hermenêutico, pode-se dizer que trata de uma norma não exaustiva que busca fomentar o desenvolvimento portuário principalmente pelo regime de concessões, estabelecendo com clareza as contrapartidas frente ao Estado.

Essa lei estabelece a Autoridade Marítima Portuária (AMP), responsável pela gestão dos portos e serviços neles prestados. É importante notar que a lei não se

---

<sup>17</sup> Disponível em: <http://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Port%20Authority%20Act.pdf>

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/65\\_191216.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/65_191216.pdf)

<sup>19</sup> Disponível em:

<https://panama.eregulations.org/media/ley%2056%20del%206%20de%20agosto%20de%202008%20-%20ley%20general%20de%20puertos.pdf>

<sup>20</sup> Disponível em: [http://www.enapu.com.pe/web/content/upload/files/LeyPuertos\\_1\(2\).pdf](http://www.enapu.com.pe/web/content/upload/files/LeyPuertos_1(2).pdf)

aplica à Autoridade do Canal do Panamá, regida por regime diverso. A lei incube a AMP da administração e fiscalização de um sistema portuário voltado a competitividade, transparência e eficiência. Importante notar que o Panamá estabelece planos marítimos estratégicos para cada 5 anos, e esses planos são orientadores da aplicação da lei.

Em conformidade com o artigo 7, a AMP promoverá o desenvolvimento da atividade portuária com base na concorrência livre e leal entre os operadores portuários e prestadores de serviço, como meio de fomento da atividade marítima. Cumpre salientar que os operadores portuários não poderão adotar tarifas discriminatórias ou que atentem contra a livre concorrência. Nesses casos, conforme o artigo 73 da lei dos portos, a AMP poderá incrementar os preços. Desse modo, além da competência regulamentar, a AMP tem competência concorrencial no que se refere os preços. A lei não dispõe sobre concentração de mercado.

Interessante notar que a *Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia*, ACODECO, também possui competências no setor portuário no que tange aos aspectos concorrenciais. A entidade pública estatal conta com autonomia no regime interno e independência funcional e tem como objetivo a defesa da livre concorrência, impedindo práticas de monopólio e qualquer outro tipo de restrição de mercado. Não há norma que trate da competência concorrente entre a AMP e a ACODECO, contudo, também não foi possível identificar conflitos negativos dessa sobreposição de competências no âmbito dessa pesquisa. Insta observar que os órgãos têm sua competência original derivada de textos legais diferentes, mas em suma inserem-se no mesmo sistema jurídico, tendo que agir de forma integrada para o alcance de objetivos intrínsecos ao Estado de Direito.

No aspecto prático, a ACODECO já se debruçou sobre caso de monopólio no setor de transportes. No ano de 2009, a ACODECO<sup>21</sup> iniciou um pedido judicial em face da Asociación de Transporte de Carga de Colón, da Corporación de Empresarios de Transporte de Carga de Colón, da Cooperativa de Servicios Múltiples Seraffín Niño R. L., do Sindicato de Propietarios de Transporte de Carga Independiente de Colón e

---

<sup>21</sup> A integra do pedido está disponível em: [http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/uploads/pdf/nuestra\\_labor/Transporte\\_CargaPanama-Colon.02\\_16\\_2011\\_01\\_03\\_09\\_p.m..pdf](http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/uploads/pdf/nuestra_labor/Transporte_CargaPanama-Colon.02_16_2011_01_03_09_p.m..pdf)

do Sindicato de Camioneros de Chiriquí em razão de fixarem, manipularem ou imporem preços ou tarifas pelos serviços de transporte de carga por contêineres na rota entre os portos do Atlântico e a Zona Livre de Cólón, e entre os portos do Atlântico e a Cidade do Panamá, com pedido principal para que a prática fosse declarada ilícita com fundamento na Ley 45 de 31 de outubro de 2007.

Embora não seja um caso de concorrência portuária estritamente, essa demanda representa a atenção das autoridades panamenhas a um serviço agregado importante para o funcionamento das atividades portuárias, visto que a carga deve chegar e sair do porto e dos centros de produção. Ou seja, o transporte terrestre é essencial para que o porto receba cargas oriundas dos centros produtivos e também que as cargas importadas cheguem aos centros de consumo. Um gargalo logístico e a possível prática anticoncorrencial podem afetar o desempenho portuário.

### 2.1.1 - PORTO DO COLON

O maior porto em movimentação da América Latina é constituído por 3 terminais independentes. A observação desses três terminais como um único porto é uma posição da ECLAC e decorre da proximidade geográfica entre os terminais. No entanto, para fins concorrenciais, é possível interpretá-los como diretamente concorrentes.

O complexo portuário presente em Cólón é constituído pelos seguintes terminais:

- **Puerto de Cristobal – Panama Ports Company:** a exploração do terminal é por regime de concessão, decorrente da Ley 5 del 16 de enero de 1997, com duração de 25 anos, prorrogáveis em caso de cumprimento das obrigações pelo contratante<sup>22</sup>. Anteriormente tratava-se de um terminal público. As contraprestações em favor do Estado se baseiam em: a) taxa de movimentação – atualmente US\$ 12,00 por movimento e deve ser atualizada ainda em 2018 – somados a US\$ 3,00 caso o navio tenha como destino final o Panamá em razão do imposto de renda; b) taxa de *muellaje*; c) taxa de *fondeo*; e d) taxa

---

<sup>22</sup> Em razão da Lei Geral do Portos, de 2008, a prorrogação será de no máximo 20 anos.

de *faros y boyas*. O porto tem profundidade máxima de 13,5 metros. A concessão é em favor da *Hutchison Ports*, a maior operadora de contêineres do mundo, parte do grupo CK Hutchison Holdings Limited, registrada nas Ilhas Cayman e administrada de Hong Kong,

- ***Cólon Container Terminal***: a exploração se dá por meio de regime de concessão, sendo que nesse caso a construção do terminal também foi decorrente do mesmo contrato, tendo em vista o projeto aprovado pela Ley 12 de 3 de janeiro de 1996, com duração de 20 anos automaticamente prorrogáveis por mais em caso de cumprimento das obrigações. A construção se deu depois da nacionalização de uma área antes ocupada pelos Estados Unidos da América. As contraprestações em favor do Estado se baseiam em: a) taxa de movimentação – atualmente US\$ 12,00 por movimento e deve ser atualizada ainda em 2018 – somados a US\$ 3,00 caso o navio tenha como destino final o Panamá em razão do imposto de renda; b) taxa de *muellaje*; c) taxa de *fondeo*; e d) taxa de *faros y boyas*. O porto tem profundidade máxima de 16,5 metros. A concessão é em favor de empresa controlada pelo grupo Evergreen, de Taiwan.
- ***Manzanillo International Terminal***: explorado por regime de concessão para construção e administração aprovado pela Ley 31 de 21 de dezembro de 1993, com duração de 20 anos, prorrogáveis por iguais períodos. As contraprestações em favor do Estado se baseiam em: a) taxa de movimentação – atualmente US\$ 12,00 por movimento e deve ser atualizada ainda em 2018 – somados a US\$ 3,00 caso o navio tenha como destino final o Panamá em razão do imposto de renda; b) taxa de *muellaje*; c) taxa de *fondeo*; e d) taxa de *faros y boyas*. O porto tem profundidade máxima de 16 metros. A concessão é em favor de empresa de capital privado estadunidense e panamenho, controlada pela estadunidense Carrix.

### 2.1.2 – PORTO DE BALBOA

Trata-se de um porto de terminal único, portanto, isoladamente é o terminal com maior operação na América Latina. A exploração do terminal é por regime de

concessão, decorrente da Ley 5 del 16 de enero de 1997, com duração de 25 anos, prorrogáveis em caso de cumprimento das obrigações pelo contratante<sup>23</sup>. Seu contrato é o mesmo do Porto de Cristobal, desse modo, a lei de regência também é a mesma, visto que a concessão para Panama Ports Company é dos dois terminais portuários em conjunto.

As contraprestações em favor do Estado se baseiam em: a) taxa de movimentação – atualmente US\$ 12,00 por movimento e deve ser atualizada ainda em 2018 – somados a US\$ 3,00 caso o navio tenha como destino final o Panamá em razão do imposto de renda; b) taxa de muellaje; c) taxa de fondeo; e d) taxa de faros y boyas. O porto tem profundidade máxima de 15,7 metros. A concessão é em favor da Hutchison Ports, a maior operadora de contêineres do mundo, parte do grupo CK Hutchison Holdings Limited, registrada nas Ilhas Cayman e administrada de Hong Kong.

## **2.2 – REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

O segundo maior porto da América Latina e Caribe em movimentação de contêineres está localizado no país com a mais recente regulamentação legal sobre a matéria. O Porto de Santos é um dos maiores em área e tem uma organização extremamente complexa: são 55 terminais marítimos e retroportuários, que administram 72 berços, dos quais 18 pertencem a terminais privados, distribuídos em duas margens, destinados para transporte de veículos (1); contêineres (18); fertilizantes/adubos (5); produtos químicos (6); cítricos (2); sólidos de origem vegetal (10); sal (1); passageiros (2); produtos de origem florestal (2); derivados de petróleo (1); trigo (3); produtos siderúrgicos (5); carga geral (9) e multiuso (1) suco cítrico a granel, *roll-on/roll-off*, veículos e contêiner e movimentação de carga *offshore* (4).

A administração local do Porto é exercida pela Companhia Docas do Estado de São Paulo. A normas emanam das decisões e resoluções da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ANTAQ, com fundamento principal na lei 12.815 de 2013. Atualmente as operações de carga e descarga são realizadas por meio de empresas

---

<sup>23</sup> Em razão da Lei Geral do Portos, de 200, a prorrogação será de no máximo 20 anos.

privadas cuja condição de concessionárias obtiveram por meio de licitação pública realizada pela ANTAQ. Embora concessionados, os serviços prestados continuam a ser entendidos como públicos.

A Lei 12.815/2013 não traz questões específicas acerca da concorrência portuária, mas coloca como diretriz a modicidade das tarifas e preços com sua prévia publicidade bem como o estímulo à concorrência. Atualmente a ANTAQ tem competência para aprovação, homologação e fixação de tarifas com fundamento na Lei 9.069/1995 que determina que os preços e tarifas de serviços públicos, dentre os quais figuram os serviços portuários, serão regidos conforme atos fixados pelo Ministério da Fazenda. Essa competência também tem fundamento na Lei 10.233/2001, artigo 27, inciso VII (Redação dada pela Lei nº 12.815, de 05/06/2013) que incumbe à ANTAQ a promoção das revisões e os reajustes das tarifas portuárias, assegurada a comunicação prévia, com antecedência mínima de quinze dias úteis, ao poder concedente e ao Ministério da Fazenda.

No Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Cade, é por excelência a autoridade responsável pela defesa da livre concorrência, atuando em conformidade com a Lei nº 12.529/2011, zelando pela livre concorrência de mercado. Não obstante, a Lei 10.233/2011 também atribui a ANTAQ a tarefa de zelar pela concorrência no âmbito de sua atuação. Não há norma ou texto legal que discipline os limites da competência do Cade e da ANTAQ no que tange à regulação concorrencial portuária. Ou seja, ao menos no aspecto jurídico, há uma sobreposição de competência no âmbito portuário, visto que a Lei da ANTAQ não limita sua ação de maneira objetiva nem a condiciona ao Cade.

Nesse sentido, buscando promover articulação entre as respectivas atuações, Cade e ANTAQ celebraram memorando de entendimento em maio de 2018, na forma de Acordo de Cooperação Técnica, buscando estabelecer cooperação técnica no combate às infrações à ordem econômica.

Cumprido ressaltar que o Cade já atuou na seara portuária, em especial no processo administrativo 08012.007443/1999-17<sup>24</sup>, onde observou abuso de

---

<sup>24</sup>Disponível por meio do Sistema Eletrônico de Informações em [https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?0c62g277GvPsZDAx](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAx)

posição dominante dos operadores portuários no aumento dos custos dos recintos alfandegados.

Atualmente, no aspecto concorrencial brasileiro, a principal discussão é acerca do THC2, que, em linhas gerais, é uma taxa de segregação e entrega da unidade de carga ao Terminal Retroportuário/Porto Seco. Em suma, os usuários e terminas alfandegados externos ao porto afirmam se tratar de uma dupla cobrança, uma vez que a retirada do contêiner na importação também é uma movimentação no terminal portuário, portanto, já paga pelo THC.

A questão do THC2 ainda não foi pacificada sendo que até o momento autoridades como Tribunal de Contas da União, Tribunal de Justiça de São Paulo, CODESP, CADE, ANTAQ, entre outros já se manifestaram acerca do seu valor esse a taxa é ou não legal, portanto, todos estão estabelecendo um crivo acerca de regulação de mercado. Embora seja louvável a representação de tantos órgãos acerca da proteção da livre concorrência, é importante que a discussão seja centralizada e técnica, para evitar entendimentos conflitantes ou decisões que não representem o estado da arte da concorrência. Nesse sentido, é imperioso que os demais órgãos alinhem sua atuação na forma do entendimento prosperado pelo Cade, legítima autoridade concorrencial brasileira, que afirmou ser a taxa ilegal.

### **2.3 - ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Localiza-se no México o quarto maior porto da América Latina em movimentação de TEUS. O Porto de Manzanillo é também o principal porto mexicano para entrada de cargas destinada ao comércio exterior<sup>25</sup>. Localizado no Pacífico, sua área de influência não é só nacional como regional.

Suas atividades datam de 1971, iniciadas pelo governo federal, todavia, desde 1995 o porto iniciou seu regime de privatizações e concessões e atualmente todos os serviços são prestados por empresas privadas, propiciando concorrência saudável e redução de tarifas. Não obstante, a Administração Portuária Integral

---

AO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxC9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcT5kd7els  
waslV8jhGPE3S\_J-rCKax9D6QFsJB51jxZW

<sup>25</sup> Segundo informações da Administração Portuária Integral de Manzanillo (2015).

continua responsável pela administração e atração de investimentos, públicos e privados, para manutenção e evolução da administração portuária.

O porto atualmente tem 23 berços, dos quais 2 são exclusivamente destinados a cruzeiros, divididos em três polígonos e operados por 13 empresas, todas de capital privado. Cumpre destacar uma questão específica do porto que é o compartilhamento de alguns berços por diversos operadores, ou seja, um determinado berço pode ser operado por uma pluralidade de operadores. Trata-se de uma diferença relevante visto que na maioria dos regimes de concessão os berços são exclusivamente concedidos a determinado contratante.

Ainda acerca do regime concessão a entes privados é importante ressaltar que em momento algum há transferência de propriedade, sendo que essa permanece com o Governo Federal.

No aspecto tarifário, o porto de Manzanillo insere-se no contexto de extensa regulação mexicana. O principal objetivo delimitado pela regulação tarifária dos serviços e operações portuárias, em conformidade com a lei dos portos de 1993, é evitar cobranças excessivas quando não houver um ambiente concorrencial razoável. Trata-se de um paradigma da regulamentação e que deve ser adotado na sua interpretação, visto que outras nações têm como premissa fundamental de suas regulações evitar valores muito baixos que levem à concorrência desleal.

Em suma, os preços serão livremente regulados, todavia, devem ser competitivos no âmbito nacional e internacional, em como devem ser registrados na Direção Geral de Portos antes de sua aplicação. Portanto, embora os preços sejam livremente estabelecidos, sua publicidade prévia e registro são uma exigência que favorece a competitividade. A Secretária de Comunicação e Transporte tão somente estabelecerá os preços caso não exista um ambiente de concorrência razoável em consonância com o capítulo VII da Lei dos Portos. Os marcos da regulação foram pormenorizados no anexo publicado no diário oficial da união em 22 de dezembro de 1999<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Intitulado "REGULACION Tarifaria a los títulos de concesión de las administraciones portuarias integrales que se indican."



Na forma do artigo 16 da Lei dos Portos, a concorrência razoável não está presente quando exista apenas um terminal dedicado a determinado tipo de carga ou tão somente um prestador de determinado serviço. Nesses casos, a Secretaria de Comunicações e Transportes poderá consultar a Comissão Federal de Concorrência Econômica para regulação tarifária.

Exceção ao conceito de concorrência razoável aplica-se ao caso da praticagem, serviço em que há regulação tarifária independentemente do número de prestadores. A regulação irá se manter até a modificação das condições atuais de concorrência.

A Lei dos Portos Mexicana aborda a questão concorrencial em diversos pontos de maneira clara e precisa, em especial nos artigos 59, 60 e 62. Trata-se de um importante marco para regulação do setor portuário, visto que embora quase todos países tragam aspectos concorrenciais em seus sistemas jurídicos, a aplicação direta e por via de lei ao contexto portuário muitas vezes não existe. Cria-se então maior facilidade e efetividade da regulamentação, com a aplicação de determinada norma em oposição a combinação de normas, como ocorre quando a lei determinante da atividade portuária não traz aspectos concorrenciais.

No México, operadores e prestadores de serviço portuário estão sujeitos às regulamentações concorrenciais. Os preços podem e devem ser fixados em cenários que não existam concorrência efetiva de maneira temporária, sendo que uma vez constatada a competitividade de mercado, cabe a livre regulação condicionada a adequação com os mercados nacionais e internacionais.

A participação da Comissão Federal de Concorrência Econômica é tão premente que cumpre destacar o artigo 62 da Lei dos Portos:

ARTICULO 62.- Cuando los sujetos a regulación de precios o tarifaria consideren que no se cumplen las condiciones señaladas en el artículo anterior, podrán solicitar a la Comisión Federal de Competencia Económica un dictamen sobre el particular. Si dicha Comisión dictamina que las condiciones de competencia hacen improcedente la regulación en todo o en parte se deberá suprimir o modificar en el sentido correspondiente, dentro de los treinta días siguientes a la expedición de la resolución.

Como é possível observar, há inter-relacionamento entre os órgãos de gestão portuária e concorrência econômica, inclusive com vinculação de suas decisões, um marco importante para o *compliance* da gestão.

Gestão essa que tanto por parte dos arrendatários como por parte da administração integral deve ser direcionada pelo plano nacional de desenvolvimento, cujo ciclo 2013-2018 prevê a melhoria de conectividade rodoviária e ferroviária aos portos e estímulo a competitividade setorial.

## **2.4 – REPÚBLICA DA COLÔMBIA**

A zona portuária de Cartagena é a principal da República da Colômbia e uma das principais da América Latina e Caribe. Trata-se de uma zona portuária constituída por atracadouros públicos e privados, cuja operação em 2009 era realizada por 19 empresas operadoras de terminal submetidas ao regime de concessão para exploração, conforme as últimas informações oficiais divulgadas pela administração.

Interessante notar que os terminais privados somente são autorizados a exportar cargas cujos proprietários são parte de seus grupos econômicos. Todavia, como aponta a Superintendência de Portos e Transporte, esses terminais adquirem função pública ao serem responsáveis pela movimentação da maior parte da carga quando a análise é de nível nacional.

Até a edição da Lei 1 de 1991, a Lei dos Portos, a atividade portuária era exercida diretamente pelo Governo Federal, por meio da empresa Portos de Colombia – COLPUERTOS. Em razão de dificuldades administrativas e operacionais, a partir de 1991 os portos passaram a ser regidos por regime de concessão temporal, sob supervisão da Delegacia de Portos da Superintendência de Portos e Transporte, regidos pelas regras gerais dos contratos públicos. Cumpre destacar que quando de sua publicação, a Lei dos Portos foi objeto de ação de inconstitucionalidade<sup>27</sup>, mas na sentença de 1994, a Corte Constitucional afirmou sua constitucionalidade e adequação ao texto constitucional.

---

<sup>27</sup> Sentencia No. C-474/94

Do aspecto da regulamentação tarifária, a Lei dos Portos traz importantes apontamentos. O concessionário na Colômbia está submetido a dois conjuntos de obrigações para manutenção do seu contrato: o primeiro refere às obrigações principais, tais como a execução do serviço e investimento na zona portuária; o segundo são obrigações ditas acessórias, traduzidas em modelos de negócio, não afetando diretamente a relação com o Estado, mas a ordem econômica e política. Dentre essas obrigações está a não realização de qualquer prática que tenha como objetivo delimitar a concorrência.

Desse modo, os concessionários não podem executar atos que resultem em forma indevida de concorrência, como por exemplo cobrando valores extremamente reduzidos e que não cubram os custos reais da operação. Os preços são públicos e estão disponíveis para consulta junto a Delegacia dos Portos como forma de evitar essa prática.

A Lei dos Portos traz ainda que o Estado não poderá obrigar as sociedades portuária a cobrar preços que não cubram adequadamente os gastos ou ainda que não permitam remunerar adequadamente seus acionistas. Por outro lado, as sociedades devem evitar privilégios e discriminação entre os usuários, abstendo-se de praticar concorrência desleal ou de criar restrições de concorrência, sendo civilmente responsáveis pelos prejuízos decorrentes de suas práticas concorrenciais. O artigo 22 descreve as restrições:

ARTICULO 22º. Restricciones indebidas a la competencia. Se prohíbe realizar cualquier acto o contratos que tenga (sic) la capacidad, el propósito, o el resultado, de restringir en forma indebida la competencia entre las sociedades portuarias. Se entiende por restricciones indebidas a la competencia, entre otras, las siguientes: 22.1. El cobro de tarifas que no cubra (sic) los gastos de operación de una sociedad u operador portuario; 22.2. La prestación gratuita o a precios o tarifas inferiores al costo, de servicios adicionales a los que contempla la tarifa; 22.3. Los acuerdos para repartirse cuotas o clases de carga, o para establecer tarifas; 22.4. Las que describe el título V del libro 1 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) sobre competencia desleal, y las normas que lo complementen o sustituyan.

Acerca da liberdade de tarifas, o artigo 20 da Lei dos Portos traz disposições claras. As sociedades portuárias terão autorização para fixar livremente seus preços

tão somente quando o governo, por meio de um Plano de Expansão Portuária, perceber que o número de terminais e oferta de serviços é suficientemente amplo para tanto. Atualmente a fixação de tarifas é delimitada apenas por regras concorrenciais.

No contexto dos monopólios naturais, a Superintendência de Portos e Transportes poderá determinar diretamente as tarifas, mas tão somente quando restarem comprovados que as tarifas aplicadas são discriminatórias e prejudicam os usuários, ou ainda afetam a concorrência, conforme o artigo 21.

Cabe destacar também a atuação da *Superintendencia de Industria y Comercio, SIC*, que desde 2016 vem executando e apresentando estudos<sup>28</sup> acerca do setor portuário colombiano com vistas a realizar uma análise da regulação e da concorrência do mercado portuário. A SIC concluiu que o setor portuário é afetado por um alto nível de concentração, poucos agentes envolvidos e risco de monopólio. Estudos como esse são extremamente relevantes para elaboração de políticas públicas.

## 2.5 – REPÚBLICA DO PERU

O Porto de Callao é o sexto maior porto em movimentação de TEUS na América Latina e Caribe. Conta com 11 terminais, sendo 1 deles destinado a Marinha de Guerra, os demais são concessões, dentre as quais, duas são em favor de empresas estatais de regime de direito privado concebidas na forma de sociedades anônimas, a PetroPeru e a ENAPU.

A administração das concessões é de responsabilidade da Autoridade Portuária Nacional, responsável pela administração de 7 zonas portuárias concedidas, totalizando 81 instalações, das quais apenas 26 são de uso público. As concessões são regidas pela Lei do Sistema Portuário de 2003 e pelo Regulamento do Sistema Portuário Nacional de 2004, sendo orientadas pelo princípio da livre e

---

<sup>28</sup> Os estudos estão disponíveis em:

[http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion\\_Competencia/Estudios\\_Economicos/Documentos\\_elaborados\\_Grupo\\_Estudios\\_Economicos/Puertos\\_en\\_Colombia\\_18-05-2017.pdf](http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Competencia/Estudios_Economicos/Documentos_elaborados_Grupo_Estudios_Economicos/Puertos_en_Colombia_18-05-2017.pdf) e  
[http://www.sic.gov.co/recursos\\_user/documentos/Formato\\_lanzamiento\\_estudio\\_puertos31-08-2016.pdf](http://www.sic.gov.co/recursos_user/documentos/Formato_lanzamiento_estudio_puertos31-08-2016.pdf)

leal concorrência, com objetivo de fomentar a melhora logística e concorrencial, conforme artigo 62 do Regulamento e artigo 3 da Lei dos Portos.

Nesse contexto, cabe ressaltar que o mesmo artigo 3, da Lei dos Portos, traz como objetivo fundamental da regulação portuária a criação de um cenário que permita aos Portos Peruanos a inserção efetiva na cadeia logística internacional, por meio de condições físicas e concorrenciais.

No regulamento há disposições precisas acerca da concorrência entre os portos de uso público e os portos de uso privado. Os portos de uso privado devem informar nos primeiros dias do ano a sua movimentação do ano anterior, a classificando em carga própria, carga de terceiros vinculados e em carga de terceiros não vinculados. Nos casos em que a carga de terceiros não vinculados superar 75% da movimentação anual o Instituto Nacional de Defesa da Concorrência e Proteção da Propriedade Intelectual (INDECOPI), por meio da Comissão de Livre Concorrência será provocado para emitir opinião técnica. Se for verificada concorrência, os preços dos portos de uso público serão desregulamentados e caso a desregulamentação não ocorra, o terminal de uso privado não poderá cobrar preços superiores aos cobrados pelo terminal de uso público<sup>29</sup>. Trata-se de uma clara disposição de modo a proteger os usuários dos serviços portuários.

No que tange a exclusividade de serviços, a outorga nas concessões dependerá da Autoridade Portuária e estará vinculada ao parecer técnico do INDECOPI acerca do impacto dessa exclusividade na concorrência na prestação desses serviços, conforme artigo 54 do Regulamento.

---

<sup>29</sup> Artículo 20.- Los Administradores Portuarios de puertos de titularidad pública o priva deberán comunicar a la Autoridad Portuaria Nacional dentro de los 15 (quince) días hábiles del mes de enero de cada año, el volumen anual de carga movilizada en sus instalaciones portuarias en el ejercicio anterior, disgregando el porcentaje que corresponda al administrador portuario y terceros vinculados de aquel que corresponda a terceros no vinculados. En los casos que en un puerto o terminal portuario de uso privado el porcentaje de servicios portuarios prestados a terceros no vinculados supere el 75% del volumen anual de carga movilizada en las instalaciones portuarias, la Autoridad Portuaria Nacional solicitará a la Comisión de Libre Competencia de INDECOPI, opinión técnica respecto a la existencia de competencia entre los servicios prestados por los puertos de uso público y los puertos de uso privado en la zona de influencia comercial. De verificarse la existencia de competencia se determinará la desregulación de los servicios prestados en los puertos de uso público durante el resto del ejercicio; en caso contrario, el administrador portuario del puerto de uso privado no podrá durante el resto del ejercicio cobrar por los servicios que preste a terceros, precios mayores a aquellos e establecidos para servicios portuarios en puertos de uso público en su zona de influencia comercial.

No que tange aspectos concorrenciais, a Lei dos Portos, em seu artigo 22 vincula a concorrência portuária as decisões do INDECOPI, com competência para avaliar infrações bem como adotar medidas cautelares quando provado pela Autoridade Portuária Nacional ou Regional. As medidas cautelares devem ser pronunciadas em até 10 dias, enquanto a decisão final pode ocorrer em até 60 dias.

## **2.6 – REPÚBLICA DO EQUADOR**

Embora seja o sétimo maior porto em movimentação de TEUs da América Latina e Caribe, o Porto de Guayaquil apresenta algumas deficiências como a profundidade de apenas 10 metros. Trata-se de um porto em regime de concessão administrada pela Autoridade Portuária de Guayaquil. Realizada em 1999, com duração contratual de 25 anos, a primeira concessão foi do terminal de granéis e carga geral, tendo como concessionária a Andipuerto Guayaquil S.A.

Em 2007 foi realizada a segunda concessão, com duração de 20 anos. Nesse caso a concessionária Contecon Guayaquil S.A., controlada pela empresa filipina de amplitude global ICTSI, se obrigou a cumprir um plano de investimentos e desenvolvimento do terminal. Importante notar que há disposição legal explícita para que o concessionário seja uma sociedade equatoriana, o que pode ser observado de ópticas jurídicas diferentes.

No que tange às barreiras de mercado para participação de sociedades estrangeiras em atividades portuárias há dois entendimentos. Os juristas de viés constitucionalista acreditam ser justificada a medida em razão dos portos serem inerentes ao interesse e segurança pública. Por outro viés, os de raiz internacionalista entendem ser uma barreira concorrencial que impede o exercício do livre mercado e a participação de empresas detentoras de certas tecnologias. A seu turno, o mercado empresarial tem solucionado a questão por meio da criação de empresas nacionais controladas por fundos de investimento estrangeiros.

No aspecto concorrencial, há pouca regulamentação específica. A Lei dos Portos, decreto 289, não trata em momento algum das bases da concorrência leal ou políticas de preços.

O regulamento geral da Atividade Portuária, decreto 467, determina o princípio do custo mínimo para o usuário como fundamental para atividade portuária, devendo inclusive constar em contrato de concessão, sendo atividade delegada a entidade portuária estabelecer o controle desse cumprimento, estabelecendo inclusive preços máximos. O regulamento ainda determina que cabe ao Conselho Nacional de Marinha Mercante e Portos aprovar os preços máximos para prestação de serviços, principalmente buscando evitar posições dominantes de mercado, averiguadas por profissionais técnicos independentes, com vistas a proteção dos usuários. Cumpre ressaltar que o Conselho Nacional de Marinha Mercante e Portos foi suprimido pelo decreto executivo 1087, todavia, todas suas competências e atribuições foram transferidas à Subsecretaria de Portos e Transporte Marítimo e Fluvial.

A leal concorrência está presente como a vigésima sétima atribuição da Subsecretaria de Portos e Transporte Marítimo e Fluvial que prevê a fiscalização do cumprimento dos princípios contidos na legislação nacional. Não há nenhuma atribuição específica ou dirigida aos serviços portuários.

Por sua vez, o artigo 335 da Constituição da República impõe ao estado obrigações de controle, regulação e intervenção, inclusive podendo estabelecer preços e mecanismos de sanção para evitar qualquer monopólio ou oligopólio, ou ainda abuso de posição de domínio ou qualquer outra prática que afete a concorrência leal.

A seu turno, a estrutura tarifária para os portos comerciais é fixada pela resolução 33/06 que não aponta métodos ou diretrizes para facilitar a livre concorrência.

Não obstante essas regulamentações, é possível verificar descontentamento dos concessionários com as políticas concorrenciais. Diversas reportagens e entrevistas apontam para uma insatisfação dos terminais com aspectos concorrenciais internacionais e domésticos. Nesse ponto cumpre ressaltar o processo de construção de uma nova estrutura portuária de maior profundidade como uma preocupação dos atuais concessionários. visto que os portos atuais não

conseguem receber grandes embarcações por ter profundidade extremamente reduzida, inferior a 10 metros em vários trechos.

O gerente geral da Contecon, José Contretas, inclusive tem dado entrevistas falando que desde 2016 a concorrência saiu dos limites legais, obrigando sua concessionária a investir 30% mais do que o previsto para tentar evitar a fuga de carga o que ainda ocorre. Notícias também demonstram que há uma renegociação em curso por parte da Subsecretaria com a Concessão de CONTECON, a qual dentre vários pontos aborda fixação de preços para auxiliar o mercado exportador.

Tão latente está o problema concorrencial portuário no Equador que um projeto de Lei dos Portos de 2012<sup>30</sup> dedica inclusive um capítulo para questão. O

---

<sup>30</sup> PROYECTO DE LEY GENERAL DE PUERTOS 2012

Artículo 60. Libre competencia en los servicios portuarios en los puertos comerciales. 1. En los puertos de uso público, la actividad portuaria de los operadores portuarios y empresas de servicios complementarios se desarrollará en un marco de libre y leal competencia. 2. Se reconoce la libertad de acceso a la prestación de servicios y al desarrollo de actividades económicas en los puertos comerciales estatales, en los términos establecidos en la presente Ley. Artículo 61. Prestación de los servicios portuarios. La prestación de los servicios portuarios estará regulada reglamentariamente, con la finalidad de garantizar condiciones de seguridad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad, calidad, respeto al ambiente y precios adecuados. CAPITULO 7. Normas de resguardo de la leal competencia Artículo 62. Restricciones a la leal competencia. 1. Se prohíbe expresamente realizar actos que limiten o restrinjan la libre competencia entre puertos y entre operadores portuarios. Para estos efectos, se entenderán como restricciones a la leal competencia, las siguientes: a. El cobro de precios que no cubran los costos de operación correspondientes, por parte de un puerto o un operador portuario. b. Los acuerdos de cualquier naturaleza para repartirse cuotas de servicios o suministros a naves o cargas o para establecer niveles de precios interrelacionados. c. Los acuerdos escritos o verbales, formales o informales, entre empresas competidoras, con el objeto de fijar precios u otros términos comerciales. d. Todas las transacciones, con sus precios, rebajas o descuentos, que no se contemplen en una factura oficial. e. Todas aquellas que se contemplen en las normas generales sobre libre competencia vigentes en el país y las determinadas en las Regulaciones de la Competencia en las Actividades Portuarias, emitidas por el Consejo Nacional de Marina Mercante y Puertos. f. Se considerará práctica contra la leal competencia opuesta a los objetivos prioritarios de la Política Portuaria Nacional, cualquier monopolio u oligopolio que exista o se constituya, en materia de prestación de servicios o suministros portuarios en cualquiera de sus modalidades, partes o actividades. 2. La práctica de actos que limiten o restrinjan la libre competencia antes nombrados, debidamente comprobada por la Autoridad Portuaria correspondiente, deberá ser puesta en conocimiento de la Dirección General de la Marina Mercante y Guardacostas, quien en caso de confirmar dicha práctica, sancionará de acuerdo con lo establecido en la presente Ley. Artículo 63. Funciones de los organismos públicos portuarios en la libre competencia. 1. Con el fin de salvaguardar la competencia efectiva en el mercado de los servicios portuarios, el Consejo Nacional de Marina Mercante y Puertos ejercerá, sin perjuicio de las competencias de otros organismos, las siguientes funciones: a. Desarrollar normas que protejan la libre competencia. Dichas normas se aplicarán sin perjuicio de lo establecido en los contratos de concesión vigentes. b. Promover la competencia efectiva y defender el funcionamiento del mercado de servicios portuarios. c. Controlar los efectos distorsionantes provocados por situaciones en las que existen "posiciones de dominio" en el mercado o funcionamiento deficiente del mismo, estableciendo mecanismos preventivos, correctivos y sancionadores de mayor o menor alcance. d. Proteger los intereses y expectativas básicas de los usuarios, particularmente respecto a las variables "calidad" y "precio" de los servicios prestados. 2. Corresponderá a la Dirección General de la Marina Mercante y Guardacostas: a. Elaborar informes periódicos al Consejo Nacional de Marina Mercante y



projeto ainda está pendente de aprovação, mas sua versão disponibilizada traz marcos específicos e relevantes para dinamização da atividade portuária com a premissa de concorrência justa e leal. Entretanto, embora exista no Equador agência de concorrência, a Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM), a essa não é atribuída competência no projeto de lei dos portos, sequer é público se a SCPM foi convidada a analisar o projeto.

Embora não exista previsão constitucional que obrigue a revisão do projeto pela SCPM, é importante a participação dessa na elaboração de um marco legal portuária, principalmente no que tange os aspectos concorrenciais, tão evidentes no Equador. A integração entre os órgãos do Governo é essencial para cumprimento normativo efetivo, elaboração de leis adequadas à realidade e tecnicamente justas.

## 2.7- JAMAICA

O Porto de Kingstom é um dos principais portos latino americanos e caribenhos principalmente decorrente de sua localização favorecida e formação geográfica propícia. Também é um dos portos mais antigos da região.

Seu regime de administração é regido pela Port Authority of Jamaica, estabelecida pelo Port Authority Act de 1972. Atualmente todos os berços são operados por empresas. No porto há 10 berços privados, operados por 10 terminais

---

Puertos sobre la situación de la competencia en este sector. b. Autorizar y controlar los servicios portuarios que excepcionalmente sean prestados subsidiariamente por las Autoridades Portuarias, de acuerdo con esta Ley. c. Controlar el cumplimiento en los Terminales Portuarios privados de las normas de Regulación de la Competencia en las Actividades Portuarias d. Mantener el Registro General de los operadores portuarios y empresas de servicios complementarios. e. Mediar en los conflictos que puedan surgir entre operadores portuarios de servicios, a solicitud de éstos, cuando trasciendan la jurisdicción de una Autoridad Portuaria y, en su caso, entre dos Autoridades Portuarias o entre estas y los Terminales Privados, por razón de los servicios prestados en cada una de ellas o entre ellas. 3. Las Autoridades Portuarias velarán por la libre competencia en su jurisdicción, a cuyo fin ejercerán, sin perjuicio de las facultades de otros organismos, las siguientes funciones: a. Aprobar los precios máximos para los servicios portuarios abiertos al uso general de los usuarios del puerto. b. Controlar la transparencia de los conceptos y los precios que se facturen. c. Adoptar las medidas necesarias para evitar prácticas contrarias a la libre competencia. d. Aplicar las Normas de Regulación de la Competencia en las Actividades Portuarias. e. Informar a la Dirección General de la Marina Mercante y Guardacostas sobre los actos, acuerdos, pactos o conductas de las que pudiera tener noticia en el ejercicio de sus atribuciones y que presenten indicios contrarios a la normativa de defensa de la competencia. f. Mediar en los conflictos que puedan surgir entre los operadores portuarios en su zona de jurisdicción, a solicitud de éstos, g. Presentar informes periódicos a la Dirección General de la Marina Mercante y Guardacostas sobre la competencia en su zona de jurisdicción.

privados. Os 16 berços públicos são operados por duas empresas, a Kingston Wharves Ltd opera 9 berços e os outros 7 são operados pela Kingston Container Terminal. O serviço de praticagem é obrigatório e prestado diretamente pela Port Authority of Jamaica.

Não há na Port Authority Act nenhuma disposição acerca da regulação de preços e concorrência. A Port Authority of Jamaica também não divulga nenhum ato nesse sentido.

Entretanto, a concorrência e a regulação não deixam de ser objeto de análise. A Fair Trading Commission está elaborando um estudo acerca dos serviços portuários na Jamaica para identificar impedimentos concorrenciais. O estudo tem como objetivo a elaboração de um plano de trabalho e desenvolvimento portuário, com base nos princípios da economia local e políticas legais. Nas pesquisas realizadas nesse estudo não foi possível identificar uma versão pública do estudo.

## **2.8 – REPÚBLICA DA ARGENTINA**

O Porto de Buenos Aires figura entre os maiores da região da América Latina e Caribe com base na movimentação de contêineres. Localiza-se no país que na região experimentou maior transformação no setor portuário, no que tange a transmissão da execução de serviços da iniciativa pública para a iniciativa privada. Até os anos de 1991 todos os portos argentinos eram administrados, operados, controlados, centralizados e monopolizados pelo Estado por meio da Administração Geral dos Portos.

Entretanto, a possibilidade de portos privados data dos anos de 1970, quando foram promulgadas as leis 22.080 e 22.108. A partir de então, passou a existir a possibilidade de terminais específicos e os elevadores de grãos puderam atuar de forma privada. Todavia, a intensificação do processo de privatização, concessão e desregulação só viria a se aprofundar em 1990 com a lei 23.696, de reforma do estado. Com o decreto 817/1992 a Administração dos Portos foi dissolvida e a praticagem e rebocagem foram privatizados.

No ano de 1992, a lei 24.093 de atividades portuárias entre em vigor, inspirando vários outros países. Com essa lei, os proprietários ou operadores de cada porto devem oferecer serviços próprios de dragagem, praticagem, rebocagem e movimentação. Também tornou permitido que as pessoas e as empresas construíssem e operassem livremente os portos, os classificando entre públicos ou privados em razão da carga que desejariam movimentar. Todavia, o desenvolvimento da atividade portuária deve respeitar a livre concorrência tanto na admissão de usuários como no estabelecimento de preços.

Nesse sentido, o Porto de Buenos Aires agora tem seu funcionamento sob supervisão da *Administración General de Puertos Sociedad del Estado* e tem seus terminais operados por 4 empresas privadas.

Na lei dos Portos não há premissas objetivas sobre preços, apenas se determina o regime de livre concorrência. Todavia, seguramente, o ano de 2018 trará novos contornos para atividade portuária na Argentina, visto que a Nova Lei de Defesa da Concorrência cria uma autarquia denominada Autarquia Nacional da Competência, com tribunal para julgamento, secretaria para medidas anticompetitivas e secretaria para concentrações econômicas.

A grande mudança em relação ao atual regime de defesa da competência na Argentina para nova lei é o estabelecimento objetivo de algumas condutas como não competitivas, ao passo que a lei anterior dependia da observação de potenciais prejuízos ao interesse econômico. Outras alterações como o prazo para notificação de fusões e reforço de atividades jurídicas também ampliam a funcionalidade da lei.

## **2.9 – REPÚBLICA DO CHILE**

O décimo maior porto da América Latina e Caribe em movimentação de TEUs é o Porto de San Antonio, no Chile. Trata-se um porto administrado pela Empresa Portuária San Antonio (EPSA), criada por força de lei em 1997 e de controle estatal.

Com fulcro na Lei 19.542, há concessões e arrendamentos vigentes no porto. São 4 terminais, sendo 3 com concessão para exploração e administração: 1) San Antonio Terminal Internacional, apresentado como o mais eficiente da América do

Sul pela EPSA; 2) Puerto Central; e 3) Puerto Panul. O sítio 9, aqui entendido como o quarto terminal, é administrado diretamente pela EPSA e é explorado por meio de concessões de uso a diversos agentes.

A coordenação a nível nacional fica sob regência do Departamento de Transporte Marítimo, Fluvial e Lacustre. A Lei dos Portos é a lei 19.542 e tem como principal objetivo a modernização do setor portuário estatal. Determina tarifas públicas sem discriminação arbitrária, regidas pela livre concorrência no seu artigo 21.

Os processos de licitação devem ser condicionados a propiciar a livre concorrência e condições de equidade entre os concessionários de portos públicos e privados em conformidade com artigo 51 da Lei dos Portos.

Atualmente o Ministério do Desenvolvimento tem grupos de estudo destinados ao aumento da competitividade portuária a nível internacional.

### **PARTE III - ASPECTOS CONCORRENCIAIS DOS PORTOS E SERVIÇOS AGREGADOS**

A disciplina concorrencial dos portos e seus serviços é uma temática complexa, cuja análise demanda a verificação de níveis diversos de integração e acesso, sendo necessário observar aspectos múltiplos, porém conectados. Analisar o porto como uma atividade comercial isolada impede a percepção de sua complexidade.

Os portos são importante parte de uma cadeia logística afetada diretamente pela globalização e suas novas tecnologias. Desse modo a atividade portuária é essencial para viabilização da indústria e comércio em nível mundial. Na atualidade, embora existam níveis maiores e menores, o comércio internacional é atividade necessária para viabilização econômica e social da grande maioria das nações.

### **3.1 – CONCORRÊNCIA INTRAPORTUÁRIA E INTERPORTUÁRIA**

Na América Latina e Caribe é possível observar uma tendência global de concessão dos terminais e serviços portuários para empresas privadas. Embora os portos continuem presentes inclusive nos textos constitucionais em razão de sua importância, é cada vez menor a execução direta de serviços por parte dos Estados.

É importante diferenciar o regime de concessão portuária das privatizações de outras atividades. Em alguns casos o Estado vende para iniciativa privada determinado bem, cabendo ao comprador o livre exercício da atividade, regido apenas por leis gerais acerca das atividades econômicas. Essa situação não ocorre no setor portuário, visto os portos serem instrumento fundamental de interesse e segurança nacional. A permeabilidade das fronteiras de um país não é somente questão de equilíbrio econômico, mas também segurança e saúde pública.

Desse modo, como se extrai da leitura das Constituições, os países continuam a prever um regime especial para os portos, sendo que não há transferência de propriedade, apenas concessão para as empresas privadas gerirem um serviço público, trazendo mais importância para o aspecto da regulação, como ver-se-á adiante.

Todavia, esses apontamentos são importantes, pois é desse regime de concessão que emerge a duas níveis de concorrência distintos: a concorrência intraportuária e a concorrência interportuária. A concorrência intraportuária só existe em razão da pluralidade de agentes que administram terminais e serviços, trata-se de uma competição dentro do mesmo porto, diferente da concorrência interportuária que ocorre entre portos diversos, especialmente distantes, portanto, sujeitos a condições de acesso diversas.

No contexto intraportuário o principal diferencial é a tecnologia empregada, para redução de tempo de carga e descarga, e o valor cobrado pelos serviços, uma vez que os aspectos intrínsecos ao acesso marítimo e terrestre são comuns aos diferentes concorrentes. Cria-se também uma crescente especialização, sendo cada vez mais comum verificar terminais especializados em determinado tipo de carga, tornando-se mais ágeis. Um exemplo é o Porto de San Antonio, Chile, onde cada um dos terminais dedica-se a um tipo específico de carga, enquanto no Peru, em

Cartagena, ainda não há berços especializados. Terminais especializados refletem diretamente na diminuição do tempo de operações e na disponibilização de melhores equipamentos. Esse é um aspecto típico da concorrência dentro da mesma zona portuária, entretanto, também é preciso considerar aspectos concorrenciais entre portos, principalmente localizados em nações distintas.

Um importante fator para determinação da competitividade internacional portuária na América Latina e Caribe é a profundidade do canal do Panamá, um dos mais importantes trechos de navegação da atualidade, sendo responsável pela conexão de dois grandes oceanos e diversos mercados extremamente relevantes. Isso também justifica a grande movimentação dos portos panamenhos, sendo o único país a ter dois portos entre os 10 mais movimentados.

### **3.2 – DESAFIOS LOGÍSTICOS PARA O ACESSO MARÍTIMO**

A questão da profundidade é central para competitividade dos portos quando considerado o acesso marítimo. Exemplo cristalino é a recepção de embarcações de calados cada vez superiores, sendo que essas somente são dedicadas a trechos que envolvem a América Latina e Caribe quando já estão em processo de substituição no mercado Europeu e Asiático. Explica-se.

Na Europa e Ásia a evolução da profundidade dos portos é requisito prévio essencial para o aumento do calado dos navios, visto que se não houver porto capaz de receber as embarcações essas perdem sua função primordial. Ou seja, uma embarcação só é construída para operar se houver porto capaz de recebê-la. Então, os portos europeus e asiáticos em seu estágio natural de desenvolvimento vão evoluindo em sua profundidade como um importante atrativo comercial.

Na América Latina e Caribe o processo é inverso. Há uma pressão das empresas transportadoras para ampliação da profundidade dos portos para que consigam receber embarcações já em operação em outros mercados. Assim, os portos precisam em curtos intervalos de tempo ampliar sua profundidade para receber embarcações mais modernas e conseqüentemente que movimentem mais carga. No Brasil, por exemplo, há embarcações que não conseguem chegar ao Porto de Santos em razão do seu calado e foram direcionadas ao Porto de Itaquí, em São

Luís, onde a profundidade é superior. Outras vezes, os portos deixam de receber importantes linhas de navegação pelo fato de os navios dessas linhas terem calado superior ao operacional portuário.

Resta, portanto, a concorrência prejudicada pela impossibilidade, momentânea ou perene, de receber embarcações de grande calado, visto que pode gerar necessidade de transbordo em outro hub portuário, aumentando o custo do frete, ou ainda reduzir o número de opções de linhas marítimas disponíveis.

Todavia, receber embarcações que movimentam mais carga representa aspectos positivos e negativos para os portos. Um aspecto positivo é que os terminais ampliam sua capacidade de movimentação, podendo exportar e importar mais. Um aspecto negativo é que os rendimentos são afetados, visto que a grande maioria dos serviços portuários são cobrados por embarcação. O Estado, caso exista imposto com base de cálculo por embarcação, também passa receber menos.

Embarcações maiores também afetam a frequência de carregamento, sendo necessária a adaptação da armazenagem na região portuária, uma vez que há maior volume embarcado e desembarcado de uma só vez. Como consequência direta, o acesso terrestre também tem que ser adaptado como será visto adiante.

Novas embarcações e tecnologias também afetam o emprego de pessoal, visto que estão cada vez mais automatizadas, dispensando trabalhos manuais. Embora seja importante a substituição de atividades nocivas ou potencialmente nocivas à saúde dos trabalhadores, aqueles que as exerciam anteriormente em poucos casos são realocados em posições de operação de equipamentos, na maioria das vezes por ausência de conhecimento técnico, gerando um grande número de empregados sem alocação profissional.

Grandes embarcações também geralmente são operadas por fusões ou transportadoras parceiras, o que afeta diretamente a concorrência portuária. Na grande maioria dos casos, as transportadoras firmam contratos de longo e médio prazo com um determinado terminal, desse modo, quanto menos transportadoras no mercado, menor é o número de contratos firmados e de terminais contratados. Os contratos são firmados geralmente na Europa com cláusula de sigilo, o que impede uma análise mais pormenorizada. Todavia, é imperativo que as

transportadoras buscam concentrar suas atividades no menor número de terminais possível para inclusive tornar a operação mais cômoda para seus clientes, desse modo, se há menos transportadoras no mercado, mesmo com maior operação, menos terminais são contratados.

A concorrência portuária típica resta diretamente prejudicada pelas grandes fusões dos últimos anos. Todavia, os terminais tem trabalhado na sua especialização como meio de garantir sua posição de mercado. A grande maioria dos terminais tem anunciado a aquisição de equipamentos e a especialização, principalmente no carregamento de contêineres, como meio de se diferenciar e conseguir conquistar novos contratos.

Os terminais são contratados de duas maneiras, em geral: a primeira se tratam de contratos de longo e médio prazo firmados com as transportadoras que operam em linha, caso no qual a especialização, as facilidades e o tempo de operação são mais importantes. A segunda maneira se tratam dos contratos por operação, firmados no mercado *trump*, ou seja, dos navios sem linha constante, para os quais o maior diferencial é o preço e a facilidade de contratação.

Assim, há necessidade de se portar de maneira eficaz para os dois tipos de contratação, sendo que os fatores que impulsionam a concorrência serão observados de maneira diferente.

Dentre os serviços prestados nos portos, um dos que desperta maior discussão é o serviço de praticagem<sup>31</sup>, essencial para segurança da navegação. Em todos os portos abordados nesse estudo o serviço de praticagem é obrigatório, ou seja, as embarcações devem ter prático a bordo para adentrar nos berços. Todavia, diferentes países tem tratado de maneira diversa o serviço de praticagem.

---

<sup>31</sup> OCTAVIANO MARTINS, E. M. Curso de Direito Marítimo. Manole: Barueri, 2013. Pág 532-533 define: Os serviços de praticagem ou pilotagem (marine ou maritime pilotage) e o reboque marítimo (rebocagem, marine towage) são atividades de apoio à navegação que influenciam fortemente os custos operacionais e logísticos, e conseqüentemente causam impacto no desenvolvimento e na competitividade da indústria shipping e do comércio exterior [...]Na generalidade, o exercício da atividade de praticagem envolve tipos de ações distintas relacionadas às manobras náuticas: a pilotagem ou praticagem de singradura ou de atracar, desatracar e fundear os navios, e outras manobras.



Na Jamaica o prático é contratado diretamente com a autoridade portuária, na Argentina o prático pode ser vinculado ao terminal e no Brasil as associações de praticagem tem cobertura geográfica pré-delimitada. Em geral é uma prestação com pouca ou nenhuma concorrência, sendo que existem várias reclamações acerca do preço cobrado. Em especial no Brasil, há uma reclamação acerca dos valores que para muitos são extremamente elevados, motivando projetos de lei para regular o preço. Conseqüentemente, estes preços geram insatisfação por parte das associações de praticagem, cuja alegação é que o serviço tem o preço proporcional à responsabilidade e conhecimento empregado. No México, o serviço de praticagem tem o preço regulado buscando dar maior competitividade e acesso aos portos.

Nesse contexto, em competitividade internacional demarcada por portos localizados em países diferentes, mas com pouca distância geográfica, o valor de serviços como a praticagem pode ser um fator importante na escolha de transportadores.

O acesso marítimo também é dependente dos serviços de dragagem. A manutenção e ampliação da profundidade dos portos é essencial para sua competitividade e inserção no contexto logístico internacional. Em canais compartilhados por diferentes terminais, de grupo econômicos diversos, alinhar investimentos é atividade complexa, por isso muitas vezes o serviço de dragagem depende unicamente das autoridades portuárias.

### **3.3 – DESAFIOS LOGÍSTICOS PARA O ACESSO TERRESTRE**

O acesso terrestre é tão importante para competitividade de um porto quanto o acesso marítimo. Todavia, a gestão e tecnologia de rodovias, ferrovias, caminhões e trens não está sob controle dos concessionários portuários. Desse modo, acentua-se a importância da elaboração de políticas públicas por parte dos Estados para garantir a evolução da cadeia logística.

Seja em operações de importação ou exportação, a carga nunca tem o porto como destino final ou unidade produtiva, portanto, a integração com os centros de produção e distribuição de mercadorias é essencial. Por mais moderno que um

terminal seja, se esse não for corretamente integrado em outros modais de transporte, sua atividade resta basilarmente prejudicada.

Com o aumento do volume médio transportado por embarcação, aumentou também a necessidade de escoamento dos terminais. Muitas vezes, as cidades portuárias não estão corretamente consideradas na gestão portuária pública e se tornam um entrave para o acesso os terminais, visto que muitas vezes as vias de circulação não comportam tantos caminhões ou não há estrutura suficiente para manutenção e abastecimento dos caminhões.

Em geral, a América Latina e Caribe não contam com malhas ferroviárias tão desenvolvidas. Emblemático é o caso brasileiro onde há poucas linhas ferroviárias e além disso os trilhos não são capazes de receber tipo diversos e composições. Muitas vezes a concessão das ferrovias também é favor de grupos que controlam terminais específicos, sem que esses tenham interesse em ampliar seus serviços para outros terminais.

A gestão pública, portanto, deve elaborar planos de desenvolvimento integrais, pensando em toda cadeia logística. Países como México, Equador e Peru tem planos de desenvolvimento nesse sentido, demonstrando a importância de um desenvolvimento planejado e integrado.

Os acessos terrestres, assim como os acessos marítimos, devem ser eficientes, adaptados e integrados. É importante a gestão logística eficiente, principalmente para economia de combustíveis fósseis e desenvolvimento sustentável.

A integração dos modais representa redução nos custos de transporte, visto a possibilidade de contratação de transporte multimodal, reduzindo custos e risco de transferência de modal.

Inclusive, criando canais de escoamento de carga efetivos, os países se tornam polos de atração do deslocamento dos centros produtivos, movimento iniciado nos anos 90 e ainda existente, representando a instalação de empresas de beneficiamento perto das regiões de matéria-prima, como a América Latina.

### **3.4 – DESAFIOS TECNOLÓGICOS**

Ao adotar a questão portuária na América Latina e Caribe como objeto, torna-se ainda mais premente verificar as condições de conectividade tecnológica. De antemão, é possível definir os países da América Latina e Caribe como países importadores de tecnologia da navegação e serviços portuários. Isso significa que os países objeto dessa pesquisa não são centros de criação e desenvolvimento de embarcações, equipamentos e técnicas, sendo necessário adotar inovações percebidas e planejadas em mercados como o Europeu e o Asiático.

Desse modo, os portos latino-americanos e caribenhos não são considerados em suas peculiaridades no desenvolvimento de novas embarcações e equipamentos, obrigando os terminais a se adaptarem a uma realidade distinta para se manter em atividade. Os equipamentos são em sua grande maioria importados da Ásia com custo médio muito elevado. Nesse sentido, programas de incentivo fiscal para modernização das estruturas portuárias e compra de equipamentos mostram-se eficientes e necessários. No Brasil, o regime especial REPORTO traz isenções e reduções de tributos para modernização dos Portos.

A aquisição de equipamentos é essencial para o desempenho dos terminais e serviços portuários, como por exemplo a rebocagem e a movimentação de contêineres. A formação de pessoal também é requisito essencial, para manutenção e operação dos equipamentos portuários. A América Latina e Caribe estão experimentando a automação portuária, sendo que na atualidade está ocorrendo a mudança do perfil do trabalhador portuário. O conhecimento técnico e operacional tem se tornado mais importantes que o porte físico.

### **3.5 – ASPECTOS ECONÔMICOS**

Do ponto de vista econômico os portos têm que ser analisado sobre seus custos operacionais e os preços repassados aos usuários. As estruturas portuárias exigem investimentos de alto valor, cuja recuperação é de longo prazo, ao mesmo passo, por serem serviços de utilidade pública tem que ter modicidade na cobrança. Mostra-se, portanto, como essencial a participação do ente público para estímulo e gerenciamento dos investimentos.

Os números da UNCTAD <sup>32</sup>apontam que a América Latina e Caribe é a região que recebe maior participação privada. Justifica-se por ser não somente um importante mercado consumidor como também uma área fornecedora de matérias primas. É interessante notar também a concentração na concessão dos terminais ao longo da América Latina e Caribe. O mesmo grupo econômico explora terminais em diversos países e em vários sistemas jurídicos não há limitação para empresas estrangeiras. Em contraposição, sistemas como o Equatoriano, exigem empresa estabelecida no país, mas mesmo assim observa-se concentração de capital internacional na controladoria dessas empresas.

A maior parte das empresas exploradoras de terminais e serviços portuários pertence a grupos econômicos que atuam em outras facetas do comércio exterior, seja no transporte marítimo ou até mesmo produção de produtos ou exploração de bens naturais. Inclusive a participação dos investidores nos portos começou com os terminais privados, onde construíam estruturas adaptadas a suas necessidades em uma época que apenas o investimento estatal nos terminais públicos não conseguia oferecer competitividade suficiente.

No aspecto econômico, os regimes jurídicos dos países apresentam regras gerais das concessões. No entanto, é importante que os contratos firmados estabeleçam planos de metas para garantir investimentos econômicos nas regiões portuárias e regular a concorrência ainda na fase pré-contratual, garantindo uma competição justa pelos terminais.

Em relação aos preços cobrados do consumidor, é importante que a regulação estatal exista de modo a garantir preços adequados, tanto pelo valor mínimo, evitando concorrência desleal, como pelo valor máximo, evitando a impossibilidade de contratação ou formação de cartéis.

No aspecto econômico, é extremamente relevante a intervenção dos órgãos de defesa econômica na avaliação dos preços, formação de alianças e sociedades, garantindo a efetivação de um comércio justo e concorrência leal, importantes instrumentos do desenvolvimento regional.

---

<sup>32</sup> UNCTAD. Review of Maritime Transporte. 2017. Pág 75.

### 3.6 – ASPECTOS LEGAIS

Em todas as atividades desempenhadas a regulação jurídica é importante, todavia, no cenário portuário sua relevância é ainda mais acentuada, visto que se trata de uma atividade desempenhada quase sempre de maneira internacional. Seja pela origem e destino das cargas, pavilhão do navio, nacionalidade do comandante, local do contrato, entre outros. A chegada de um navio ao porto sempre pode ser analisada sob a óptica de sistemas jurídicos diversos.

Entretanto, não obstante sua importância, a regulação da atividade portuária deve oferecer segurança jurídica e não representar um custo. Para o correto desempenho do Comércio Exterior é imperioso um sistema jurídico claro e bem fundamentado, com regras bem estabelecidas e em consonância com os acordos internacionais firmados por aquele país.

Todos os países objeto desse estudo apresentam leis próprias para a atividade portuária, todavia, há grandes diferenças na abordagem e na pormenorização de situações. Em alguns casos, como o Jamaicano, a lei é bem antiga e aborda poucas situações, de outro lado a Lei Mexicana traz uma série de situações muito precisas e aborda temáticas importantes como a concorrência e seu controle.

Outro aspecto fundamental para competitividade portuária são as questões aduaneiras, essenciais para inserção dos mercados no comércio internacional, e consequente utilização de seus portos. Os comerciantes internacionais sentem-se mais atraídos não somente por países em que os tributos sejam menores, mas principalmente por aqueles em que exista segurança jurídica efetiva, ou seja, o Direito Aduaneiro dos países precisa ser facilmente compreendido pelos contratantes. Integração regional também é um fator importante para superação de barreiras aduaneiras e consequente estímulo da atividade portuária com movimentação de cargas não só para mercados Europeu e Asiático, como também intracontinental. Por vezes os países da América Latina e Caribe adquirem produtos de fora do continente, sendo que há produção na região.

Há três blocos de relevo na região que têm buscado a integração comercial efetiva: Mercosul, CARICOM e CAN.

O Mercosul é um bloco de integração que objetiva a união aduaneira, inclusive estabelecendo uma tarifa externa comum, sem pretensões de união econômica. É importante documentar o Código Aduaneiro Comum do Mercosul, elaborado em 2010 e ainda em fase de efetivação, cujo principal objetivo é evitar a dupla tributação e facilitar a circulação de mercadorias.

A seu turno, o CARICOM objetiva a união aduaneira e econômica, sem que tenha conseguido efetivar a última e a CAN também busca promover uma união aduaneira. Por hora todos esses blocos têm tido dificuldades para consolidação de normas abrangentes no aspecto aduaneiro que ampliem a competitividade da América Latina e Caribe frente a outros mercados. Atualmente os esforços estão mais no âmbito de discussões políticas e acordos para evitar dupla tributação. Com exceção do Código Aduaneiro do Mercosul, ainda não vigente, não é possível identificar outros acordos de viés jurídico que busquem uniformizar o tratamento dado ao setor portuário, impactando na concorrência regional.

É importante que os blocos no cumprimento de seus objetivos não estabeleçam tão somente políticas conjuntas, mas também verifiquem a compatibilidade dos sistemas jurídicos, visto que um possível conflito normativo pode impedir a consolidação de políticas regionais.

No que tange os aspectos jurídicos, também é importante que os demais serviços, não apenas aqueles prestados diretamente pelos terminais, tenham sua concorrência garantida. São exemplos a rebocagem, o agenciamento marítimo, a limpeza de embarcações, entre outros, cujo correto e efetivo exercício são necessários ao sucesso da operação portuária.

### **3.7 – ASPECTOS AMBIENTAIS**

Na atualidade, adotando os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável como paradigma, é de suma importância para sua competitividade que os portos e serviços correlatos adequem suas atividades aos padrões mais elevados de proteção ambiental, exercendo um verdadeiro *compliance*.

A conservação do meio ambiente e a promoção de políticas de desenvolvimento justas e socialmente inclusivas representam um relevante aspecto para concorrência leal e integração regional. Mesmo que de primeiro plano pareçam temas desvirtuados, sua conexão é objetiva. Nações em que há maior destruição de renda e qualidade de vida, principalmente por meio da conservação do ambiente, tendem a consumir mais produtos e apresentar sistemas de educação mais evoluídos, formando profissionais aptos a promover melhorias na logística portuária latino-americana e caribenha.

Nessa seara, a prestação de serviços como os de agenciamento marítimo são muito relevantes. O abastecimento de insumos e a gestão dos resíduos das embarcações é um serviço de impacto global, influenciador tanto da saúde da tripulação como da população da região portuária.

A logística sustentável é uma tendência mundial, entretanto, por enquanto não se observa estímulo ao desenvolvimento verde na América Latina e Caribe de forma sistêmica e integrada.

#### **PARTE IV - PERSPECTIVAS PARA OS PORTOS LATINO AMERICANOS E CARIBENHOS – PROPOSTAS PARA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Embora seja possível verificar vários desafios para os portos latino-americanos e caribenhos, as perspectivas são promissoras e apontam para um desenvolvimento regional mesmo em época de crise econômica em grande parte dos países da região. Na atualidade, com a intensificação do fluxo de informações e mercadorias, os portos firmaram-se como principal meio do transporte internacional, essencial para a efetivação do comércio internacional justo, fator importante para o desenvolvimento e o equilíbrio da balança comercial.

A América Latina e o Caribe estão efetivamente conectados ao comércio internacional, sendo que os portos pesquisados recebem linhas que alcançam todas as regiões do globo. Desse modo, as perspectivas de evolução e integração regional são mais concretas, estando principalmente relacionadas ao emprego de novas tecnologias e produtividade.

A região já presta um grande volume de serviços portuários, todavia, a elaboração de uma política comum e o intercâmbio de experiências pode maximizar não somente o potencial de atendimento, como a margem de lucro.

Ao refletir a questão, é possível dividir perspectivas e sugestões em três grandes grupos: 1) relações entre Estados; 2) Relações entre Estados e Empresas; 3) Relações entre Empresas. Esse grupo permite identificar e construir planos de ações por meio da relação dos sujeitos mais prementes na organização portuária.

#### **4.1 – RELAÇÕES ENTRE ESTADOS**

Embora a prestação de serviços seja executada essencialmente por empresas privadas, os portos permanecem como tema central de interesse nacional e o planejamento estratégico para elaboração de um plano de integração regional depende da atuação estatal.

É preciso adotar planos de metas e desenvolvimento, como já faz México e Equador, além do Peru, cujo plano insere especificamente a questão da integração regional. Os planos plurianuais estabelecem um conjunto de objetivos, transformando-se em um projeto de governo multinível. Ademais, sua própria elaboração exige um estudo complexo do cenário portuário, o que é muito relevante, visto que muitas nações não tem a dimensão exata dos seus portos.

Imperioso notar que ao longo dessa pesquisa, o principal entrave para sua elaboração foi a ausência de relatórios sistematizados dos portos e serviços portuários. A grande maioria dos dados é apresentado pelas próprias concessionárias, sendo difícil delimitar se são informação científica ou informe publicitário.

Nesse contexto, é preciso que os Estados elaborem e atualizem periodicamente estudos de seus terminais e prestadores de serviços conexos, observando principalmente aspectos concorrenciais. Nas legislações analisadas, poucas abordam o aspecto concorrencial de maneira pormenorizada e especificamente voltado para o contexto portuário. São exemplos positivos de legislações afetas ao aspecto concorrencial o México e o Peru.



Não obstante, há leis dos portos que sequer tratam de concorrência ou regulação de preços. Embora existam nos sistemas jurídicos questões acerca da concorrência, é preciso estabelecer um padrão normativo para uma atividade tão específica quanto a portuária.

Nessa seara, é possível observar que os sistemas jurídicos ao estabelecerem a regulação de tarifas tem destinatários da proteção da norma distintos. Explica-se. As normas jurídicas protegem um valor e buscam reprimir ou incentivar determinada conduta visando determinado público destinatário daquela norma. Nem sempre estará expressamente no texto legal o objetivo de proteção e o titular daquele direito, mas a análise do texto legal permite, por critérios hermenêuticos, compreender a questão.

Desse modo, verifica-se duas tendências distintas na regulação de tarifas. Uma das tendências é a imposição de regulação de preços para evitar tarifas muito altas protegendo assim o usuário do porto, garantindo ou buscando garantir modicidade das tarifas, impondo muitas vezes inclusive um regime de publicidade e vedação à discriminação. Por outro lado, há também sistemas cuja regulação é voltada para proteção dos demais concessionários e prestadores de serviço, impondo um regime concorrencial justo principalmente pela vedação a preços extremamente baixos.

No que tange especificamente as relações com outros governos, é importante a troca de informações e a elaboração de planos de desenvolvimento conjuntos, buscando o compartilhamento de tecnologias e objetivos, principalmente nos aspectos de gestão para permitir que os portos latino-americanos e caribenhos beneficiem-se de uma sistemática de trabalho supracional.

A elaboração de normativas comuns amplia a segurança jurídica regional e possíveis acordos multilaterais facilitam a circulação interna de mercadorias e também o trânsito de mercadorias estrangeiras entre hubs e portos secundários. Aspectos uniformes no tratamento de mercadorias e exigências trabalhistas e ambientais facilitam o direito-custo e estimulam o trânsito regional de embarcações.

Não obstante, o alinhamento intergovernamental permite o desenvolvimento de planos de investimento comuns e formação de centros de

estudos, incentivando a integração regional e também o intercâmbio com outras regiões.

Exemplo dessa situação é a União Europeia, reservadas as especificidades de ser um bloco de integração econômica sem paralelo regional. No âmbito da UE a integração portuária é tida como uma prioridade por meio de constantes elaborações de planos de desenvolvimento. O exemplo mais elucidativo e de aplicação possível nos blocos de integração regional são as novas regras aprovadas em 2016 pelo Conselho Permanente para ampliar a transparência no setor portuário, criando condições adequadas de comércio e concorrência<sup>33</sup>. A reforma busca tornar mais eficiente e transparente a gestão de recursos, principalmente os incentivos recebidos de órgãos públicos, bem como pacificar e ampliar condições de acesso ao mercado de serviços portuários. A norma leva em conta as especificidades dos países do bloco, estabelecendo um padrão mínimo em que os países podem ampliar as exigências para respeitar peculiaridades internas relacionadas ao cumprimento da legislação social e trabalhista. Também há padrões de segurança, proteção e sustentabilidade diferenciados, o que amplia a possibilidade de norma análoga na América Latina e Caribe por reconhecer as diferenças entre os países da região.

Em suma, a participação ativa dos Estados com a elaboração de planos de meta comuns é requisito essencial para uma cooperação regional que respeite a autodeterminação dos povos e fomenta a economia, empregando novas tecnologias e suprimindo contradições jurídico-econômicas entre as nações.

## **4.2 – RELAÇÕES ENTRE ESTADOS E EMPRESAS**

A relação entre os Estados e as empresas é também essencial para integração regional e desenvolvimento concorrencial dos portos. Como visto, a UNCTAD aponta que a América Latina e Caribe recebem os maiores investimentos privados em desenvolvimento portuário. Estabelecer relações justas, duradouras e bem

---

<sup>33</sup> Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/media/24295/st10579-re01en16.pdf>

reguladas entre Estados e empresas fomenta o desenvolvimento e traz segurança para as empresas investirem na região.

A participação dos Estados em Câmaras Arbitrais internacionais dedicadas aos investimentos traz segurança aos investidores internacionais acerca da segurança jurídica de seus investimentos.

É importante também incluir as empresas na elaboração dos relatórios regionais, de modo a identificarem problemas comuns e soluções que podem ser compartilhadas. Entender as necessidades e as possibilidades de cooperação da iniciativa privada para desenvolver planos de desenvolvimento os torna mais passíveis de realização completa, além de fomentar políticas de compliance ambiental que já são tendência no mercado europeu.

Inclusive muitas empresas que atuam na América Latina e Caribe adotam em sua atuação e nos contratos que firmam, padrões ambientais e de gestão compatíveis com a legislação de seus países de origem, mesmo que representem maiores exigências que os países receptores na América Latina e Caribe. É possível exemplificar com a atuação do Carrefour, cujos atos próprios e contratação de terceiros são adequados a políticas de gestão ambiental e econômica impostos na França e superiores a legislações regionais.

Estabelecer a nível regional requisitos claros e sistemas de concorrência pública traz confiabilidade aos governos regionais, bem como cumpre com a publicidade dos atos governamentais exigidos em quase todas as constituições da região. A adoção de políticas transparentes no contexto latino-americano e caribenho é uma importante sinalização da superação de governos com tendências paternalistas e vinculados a incentivos inadequados.

Nesse contexto, a elaboração de contratos de concessão é de extrema relevância. A adoção de cláusulas bem redigidas, em consonância com as tendências do direito internacional dos investimentos e da concorrência estimula a recepção de novas empresas e tecnologias. Elaborar também planos de investimento entre Estados e empresas garante a exploração social das estruturas portuárias.

Ainda no que tange a relação entre Estados e empresas, a segurança jurídica é pilar vital para o desenvolvimento econômico e a efetivação de políticas públicas.

Todavia, uma questão muito relevante chama atenção e representa um cenário de insegurança jurídica, tanto para efetivação da lei como para os empresários se adequarem. Quase todos países aqui abordados têm agências reguladoras da atividade portuária e agências de concorrência econômica, entretanto, com exceção do México, as leis portuárias não preveem a atuação dos órgãos de defesa da concorrência, bem como não há norma que trate da interação da esfera regulamentar e concorrencial.

Nesse sentido, o estabelecimento de critérios claros de interação além de evitar conflitos de competência, passa a garantir um cumprimento mais efetivo e adequado de questões concorrenciais na seara portuária. A comunicação e o alinhamento entre as agências é essencial para o estabelecimento de uma política uniforme e combativa frente aos investidores, empresários, usuários e ao mercado como um todo.

#### **4.3 – RELAÇÕES ENTRE EMPRESAS**

As relações entre empresas a nível de um Estado e também a nível regional representa possibilidade importante para consolidação de um sistema logístico adequado. Em razão da impossibilidade de desenvolver o porto de maneira isolada, parcerias com empresas de setores diversos garante a aproximação de mercados consumidores e fontes produtoras, facilitando o acesso portuário e a gestão de cargas.

A fidelização de mercados, principalmente em um contexto de grandes fusões das empresas transportadoras, buscando a inclusão do maior número de países e a facilitação de operações de transbordo reduz custos e aumenta a efetividade regional.

## CONCLUSÃO

Ao longo desse estudo foi possível identificar que os portos Latino Americanos e Caribenhos estão recebendo sucessivos investimentos e cada vez estão mais adequados a realidade do comércio exterior. Sem dúvidas a alteração nos marcos regulatórios nos anos 90 e a presença da iniciativa privada tem tornado a administração portuária mais efetiva.

A correta inserção da América Latina e Caribe no eixo do transladar de mercadorias por vias marítimas traz resultados positivos regionais inclusive para os países que não têm acesso direto ao mar e também àqueles que não têm seus portos entre os estudados aqui. A efetivação de operações de compra e venda mais justas e com custos inferiores em razão da economia com operações e serviços portuários reflete quase que diretamente na região, inclusive ajudando a alcançar objetivos dos blocos de integração regional.

Como um todo, a região ainda é carente de mecanismos jurídicos que garantam a integração. Em que pese uma série de acordos bilaterais e multilaterais, os sistemas jurídicos latino-americanos e caribenhos ainda desenvolveram pouco os mecanismos de aplicação e efetivação desses tratados e acordos. É importante observar o Direito como um instrumento importante na efetivação de acordos políticos. A América Latina e Caribe devem contar com esses mecanismos para que as políticas públicas sejam entendidas como de Estado e não de governo.

Historicamente, por ser uma região de tradição presidencialista, é comum a não continuidade de algumas políticas públicas em razão da mudança de partido no poder. Nesse sentido, buscando valorizar também a integração regional, é importante que os estados adotem mecanismos que garantam a continuidade das políticas adotadas no setor portuário. A manutenção de políticas também é importante no âmbito dos blocos regionais, visto que garantem segurança jurídica.

Nessa seara, a adoção de agências, tanto de regulação como de competência, com caráter técnico e independência funcional, auxilia no estabelecimento de planos de gestão duradouros e adequados. Aliado ao estudo do Direito Comparado e de práticas logísticas internacionais, o trabalho das agências pode apresentar uma transformação no paradigma da regulação e concorrência portuária.

Todavia, há muito para ser feito. É crucial tornar as medidas das agências dotadas de maior publicidade, ou seja, que sejam amplamente divulgadas e difundidas, tanto para o estabelecimento de parcerias estatais, como para orientar a atuação dos entes privados. Ao longo desse estudo, tornou-se evidente que a publicidade deve ser aperfeiçoada, bem como as soluções adotadas frente às práticas anticoncorrenciais e restritivas de mercado. Não foi possível identificar casos na íntegra ou ao menos ementas na maioria das agências.

A comunicação das agências com a comunidade, obviamente com algumas exceções, ainda é um desafio. A regulação e a concorrência tem como objetivo vital o desenvolvimento e a garantia de direitos do usuário, nesse contexto, publicidade e diálogo com a comunidade conferem maior estabilidade às decisões.

A elaboração de um estudo técnico comparativo voltado para as condições físicas dos terminais portuários também se mostra imprescindível para um planejamento estratégico regional. Certamente, a região evoluirá mais com a adoção de políticas regionais ao invés de entender os países vizinhos apenas como concorrentes. A comunidade internacional costuma se dividir entre países transportadores e transportados. Na América Latina e Caribe poucas são as transportadoras estabelecidas, e nenhuma das maiores tem seu centro de atividade na região – embora aqui registrem algumas embarcações por razões econômicas.

Por ser uma região transportada, é importante mecanismos regionais de integração que auxiliem na redução dos custos de prestação de serviços portuários, cuja cobrança reflete diretamente no mercado consumidor final. Com base nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, é preciso adotar políticas que visem a melhoria das condições de vida da população, sob o prisma econômico e ambiental. Desse modo, maior poder de compra e um ambiente menos poluído são fatores essenciais e diretamente influenciados pelas políticas de gestão portuária.

Por fim, a América Latina e o Caribe é uma região extremamente privilegiada com riquezas naturais, culturais e geográficas. Em suma, o produto está disponível em abundância e condições territoriais também, o que é preciso é o estabelecimento de políticas de gestão e controle adequadas para o desenvolvimento amplo, não somente econômico, mas também cultural, educacional e ambiental.