

UNCTAD

**MONOGRAFÍAS SOBRE GESTIÓN
DE PUERTOS**

16

Evolución de la legislación portuaria brasileña



MONOGRAFÍAS DE LA UNCTAD SOBRE

LA GESTIÓN DE PUERTOS

*Serie de monografías preparadas por la UNCTAD en colaboración
con la Asociación Internacional de Puertos (AIP)*

16

Evolución de la legislación portuaria brasileña

por

Celso Martins Pimentel (abogado-ingeniero industrial)

Licenciado en derecho marítimo (Universidad de Southampton, Reino Unido)

Licenciado en gestión de puertos y transporte marítimo

(Universidad del País de Gales, Reino Unido)

Profesor de la Universidad de Vila Velha (UVV) - Estado de Espirito Santo, Brasil



Naciones Unidas
Nueva York y Ginebra, 1999

Nota

Las opiniones expresadas en esta monografía son las del autor y no corresponden necesariamente a las de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*

* *

Otras monografías de esta serie

- Nº 1 Horario de trabajo en los puertos: paso del régimen de jornada normal y horas extraordinarias al trabajo en dos turnos
- Nº 2 Planificación de la utilización de los terrenos en las zonas portuarias: aprovechamiento máximo de la infraestructura portuaria
- Nº 3 Medidas para el mantenimiento eficaz del equipo
- Nº 4 Planificación de operaciones en los puertos
- Nº 5 Gestión de pavimentos de terminales para contenedores
- Nº 6 Medición y evaluación del rendimiento y productividad portuaria
- Nº 7 Medidas para la gestión eficaz de los tinglados
- Nº 8 Enfoque económico en la selección y reemplazo de equipos
- Nº 9 Terminales polivalentes. Recomendaciones para su planificación y explotación
- Nº 10 La gestión informatizada de terminales para contenedores
- Nº 11 Intercambio de datos portuarios informatizados
- Nº 12 Instrumentos para la promoción comercial de los puertos
- Nº 13 Freeport development: the Mauritius experience (disponible sólo en inglés)
- Nº 14 Estrategias para el desarrollo duradero de ciudades y puertos
- Nº 15 La iniciativa de calidad: la experiencia del puerto de Nantes/Saint-Nazaire

UNCTAD/SHIP/494(16)

PRESENTACIÓN DE LA SERIE

La UNCTAD colabora con la Asociación Internacional de Puertos (AIP) desde hace muchos años y en diversas esferas, en particular por lo que respecta a la producción, la traducción y la distribución en todo el mundo de estudios técnicos en forma de **Monografías**. Estas monografías permiten contribuir al desarrollo de la capacidad de gestión necesaria para una explotación eficaz de los puertos en los países en desarrollo.

Una de las consecuencias importantes del noveno período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (IX UNCTAD) fue la aprobación de un nuevo programa de trabajo de la UNCTAD en el sector del transporte. Conviene destacar que se reafirmó el objetivo inicial de mejorar la eficacia de los puertos, principio en el que se había basado la idea de las monografías de la UNCTAD/AIP.

La División de la Infraestructura de Servicios para el Desarrollo y la Eficiencia Comercial de la UNCTAD se complace en poder continuar esta cooperación con la AIP que permite presentar la experiencia práctica de un puerto o de un grupo de profesionales en beneficio de la comunidad portuaria internacional.

Esta cooperación sirve de complemento a otras investigaciones, formaciones y actividades de cooperación técnica desarrolladas por la División de la Infraestructura de Servicios para el Desarrollo y la Eficiencia Comercial de la UNCTAD, cuyos objetivos concretos son promover el desarrollo de unos servicios de transporte marítimos internacionales competitivos, reforzar las estructuras de comercio y promover la cooperación internacional y los intercambios de experiencias. Queremos agradecer aquí a los autores su contribución a estas monografías, todas ellas preparadas con carácter voluntario.

Jean Gurunlian
Director de la División de la Infraestructura de Servicios
para el Desarrollo y la Eficiencia Comercial

PREFACIO

Cuando la UNCTAD decidió solicitar la colaboración de la Asociación Internacional de Puertos para preparar monografías sobre gestión de puertos, la idea fue acogida con entusiasmo como una nueva oportunidad para proporcionar información a las administraciones portuarias de los países en desarrollo. Para la preparación de estas monografías, el Comité de Desarrollo Portuario Internacional de la AIP ha utilizado los recursos de los puertos de los países industrializados miembros de la Asociación, que han querido así compartir una experiencia que les ha permitido alcanzar sus actuales niveles de tecnología y gestión portuarias. Por otra parte, el personal directivo superior de los puertos de los países en desarrollo ha prestado una preciosa asistencia evaluando las monografías en curso de redacción.

Estoy convencido de que esta serie de monografías de la UNCTAD resultará útil a las administraciones portuarias de los países en desarrollo, proporcionándoles indicadores en que puedan basar sus decisiones para introducir mejoras y progresos tecnológicos y utilizar lo mejor posible los recursos existentes.

La Asociación Internacional de Puertos espera seguir colaborando con la UNCTAD en la preparación de otras muchas monografías de esta serie que colmarán un vacío en la información de que disponen actualmente las administraciones portuarias.

Goon Kok Loon
Presidente de la Comisión
de Recursos Humanos AIP

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	1
I. LEGISLACIÓN PORTUARIA TRADICIONAL	4 - 16	2
II. CONSOLIDACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA BRASILEÑA	17 - 40	6
A. Principales disposiciones legales con anterioridad al decenio de 1960	23 - 28	7
B. Disposiciones legislativas durante el decenio de 1960	29	8
C. La era de Portobras	30 - 40	10
III. LEY N° 8630, DE 25 DE FEBRERO DE 1993	41 - 66	12
A. El sistema portuario brasileño en el decenio de 1990	41 - 44	12
B. El proceso que dio lugar a la ley	45 - 48	13
C. Disposiciones principales	49 - 60	15
D. Aplicación de la ley	61 - 66	19
IV. CONCLUSIÓN	67 - 68	21

INTRODUCCIÓN

1. La legislación portuaria es un tema fascinante que abarca diversas ramas especializadas del derecho: derecho público, privado, administrativo, constitucional, laboral, tributación, inversiones, etc. En una reunión oficiosa celebrada en 1991 en la sede de la UNCTAD en Ginebra, un grupo de juristas especializados en cuestiones portuarias procedentes de 14 países recomendaron la creación de una asociación con el objetivo de desarrollar una visión unificada de los temas objeto de estas distintas ramas del derecho.
2. Sin embargo, la legislación portuaria es también importante para otros profesionales, en particular para los gestores de los puertos. A decir verdad, tiene un impacto considerable y duradero en la gestión de los puertos y en su eficacia como instrumento al servicio del comercio. Tiene, por lo tanto, especial interés para los puertos que desean triunfar en esta era de mundialización que exige con frecuencia cambios legislativos para adaptarse a las nuevas realidades del comercio.
3. Este breve estudio de la legislación portuaria brasileña, realizado tras la aprobación de la Ley N° 8630/93, pone de relieve los principales instrumentos jurídicos que han orientado el desarrollo y la explotación de los puertos en el país desde el siglo XIX. Es de esperar que este estudio ayude a los gestores a comprender la importancia de la legislación y a establecer comparaciones útiles con su propia situación.

Capítulo I

LEGISLACIÓN PORTUARIA TRADICIONAL

4. La historia documentada de los puertos brasileños comienza en la época del descubrimiento del país por los portugueses, el 21 de abril de 1500, en que arribaron los primeros navíos a un lugar que denominaron Porto Seguro, hoy un pequeño puerto del Estado de Bahía. Durante los tres siglos de régimen colonial, los puertos brasileños se utilizaron exclusivamente para suministrar a Portugal materias primas, tales como palo brasil (que dio su nombre al país), algodón, tabaco, azúcar, café y cacao. Durante el siglo XVIII, también se exportaron minerales valiosos, como oro y diamantes. Las importaciones procedían exclusivamente de Portugal y suministraban a los colonos artículos manufacturados, paños, muebles, vino, aceite de oliva, salazones de pescado y otros productos.

5. La actividad económica se concentró en el norte del país, aproximadamente en la región en torno al actual Estado de Bahía y tenía su centro en el actual puerto de Salvador. Otras Potencias europeas, en particular los holandeses y los franceses, invadieron esta región pero fueron rechazados por los colonos. El desarrollo económico del Brasil quedó así en manos de las principales compañías comerciales (Maranhão, Pernambuco y Para) que gozaron de un monopolio comercial en extensas zonas del norte.

6. El comercio se realizaba exclusivamente en buques portugueses y, desde mediados del siglo XVII, los británicos fueron los primeros a los que se permitió incluir algunos buques suyos en las flotas portuguesas y gozar después de preferencia¹. Este sistema se mantuvo, incluso durante la fiebre del oro a mediados del siglo XVIII, en el actual estado de Minas Gerais. El descubrimiento de oro hizo que el centro de la actividad económica se desplazase hacia el sur, centrándose el comercio en el puerto de Río de Janeiro, la salida para las exportaciones de oro. Durante este período no hubo inversiones importantes en instalaciones portuarias.

7. La apertura de los puertos brasileños a todos los buques fue la consecuencia de las guerras napoleónicas. En efecto, la vieja asociación comercial de Portugal con Inglaterra, reforzada por el Tratado de Methuen, en 1703, colocó a la familia real portuguesa en un dilema. Tenía que negar la entrada a los buques británicos en puertos portugueses aunque el país estaba fuertemente endeudado con Gran Bretaña. La amenaza de una inminente invasión francesa provocó la decisión de la familia real de trasladarse al Brasil utilizando la armada de Gran Bretaña.

8. Poco después de su llegada al Brasil, el rey Juan VI promulgó una Carta Real, de fecha 28 de enero de 1808, por la que abría los puertos brasileños a los buques de las naciones amigas para que pudiesen llevar a cabo actividades de importación y exportación² en condiciones de igualdad con los portugueses. Esta fue la base de la legislación portuaria brasileña. En la práctica, y debido al tratado comercial de 1810, permitía la entrada libre a los buques y comerciantes británicos en puertos brasileños. Esta apertura se mantuvo tras la declaración de

¹ Roberto C. Simonsen, Historia Económica do Brasil, vol. II, 1937, págs. 178 a 180.

² Hélio Vianna, História do Brasil, 15ª edición, 1992, págs. 374 y 375.

independencia y la creación del Imperio en 1822. Durante el decenio de 1840, el Gobierno impuso aranceles aduaneros para desalentar las importaciones.

9. Durante el Imperio se impulsó el desarrollo económico mediante la promoción de las inversiones privadas. Por ejemplo, la Ley de 29 de agosto de 1938 autorizó a las empresas privadas a llevar a cabo obras públicas para mejorar la navegación fluvial, abrir canales y construir caminos, puentes y acueductos. En aquella época no se hablaba de desarrollo portuario. Sin embargo, como lo demostraron las obras del ferrocarril iniciadas en el decenio de 1850, era necesario ofrecer incentivos adecuados a los inversores³. Probablemente la falta de estos incentivos fue lo que explicó el fracaso de la primera concesión ofrecida para construir el puerto de Ceará en 1866.

10. La introducción de modernos vapores a mediados del siglo XIX exigió el desarrollo de instalaciones para la navegación y atracaderos adecuados a lo largo de la costa del Brasil. El primer servicio regular de buques de línea entre Brasil e Inglaterra se estableció en 1851⁴, y en 1852 se consideró necesario remontar el Amazonas para la explotación de la selva tropical, región que en su mayor parte corresponde hoy día al Estado de Amazonas.

11. Los estudios de base para mejorar la navegación se confiaron a oficiales de las fuerzas armadas, acompañados de ingenieros extranjeros, hasta que en 1861 se estableció el Ministerio de Agricultura, Comercio y Obras Públicas⁵. Además, los primeros ingenieros brasileños especializados en hidrografía⁶ se familiarizaron con la tecnología de los puertos y, posteriormente, en 1874, contribuyeron a la creación de una cátedra de puertos en la Escuela Politécnica de Río de Janeiro.

12. Al aumentar la necesidad de unas instalaciones portuarias adecuadas, el Gobierno se orientó hacia los inversores privados, debido en parte a los cuantiosos gastos y a la deuda contraída con motivo de la guerra del Paraguay (1864-1870). En consecuencia se promulgó

³ Se autorizó la concesión a los contratistas del ferrocarril de obligaciones garantizadas hasta un 5% de las cantidades invertidas. Vianna, pág. 506.

⁴ El M/V Teviot arribó a Río de Janeiro el 7 de febrero y regresó a Southampton el 10 de marzo. Véase J. C. Rossini, Rota de Ouro e Prata, 1995.

⁵ Entre los distinguidos oficiales de marina cabe citar a Giacomo Raja Gabaglia, Barão de Teffé, Leite Lobo, Costa Azevedo, Calheiros da Graça y Vital de Oliveira. Entre los oficiales del ejército, a Jorge Brito, Moraes Ancona, Gomes Jardim. Entre los ingenieros extranjeros, principalmente europeos, figuraron Vauthier, Fournier, Berthot, Charles Neate, H. Lau y John Hawkshaw. Una figura sobresaliente fue el almirante Mouchez, quien durante muchos años recorrió toda la costa del Brasil con la ardua tarea de levantar los mapas hidrográficos que incluso hoy día constituyen una preciosa fuente de consulta.

⁶ Entre ellos Andre Rebouças, Borja Castro, Horácio Bicalho, Francisco Bicalho, Adolpho Del-Vecchio, Ewbank Camara, Alfredo Lisboa, Domingos Sérgio de Sabóia, Benjamin Weinschenk y Manuel Carneiro de Souza Bandeira.

la Ley de concesiones N° 1746, de 13 de octubre de 1869. En esta ley se adoptó el sistema inglés de "autoayuda" para la ejecución de las obras de desarrollo portuario y su explotación comercial.

13. De conformidad con esta ley, el concesionario debía⁷:

- a) Solicitar la autorización del proyecto de construcción y su presupuesto;
- b) Solicitar autorización para modificar la cuantía del capital invertido;
- c) Tener el derecho a expropiar terrenos y otros bienes de terceros, de acuerdo con las necesidades del proyecto;
- d) Crear un fondo de amortización para recuperar el capital invertido al final de la inversión. Las aportaciones acreditadas a este fondo debían proceder del excedente anual de explotación, y comenzar a lo sumo diez años después de la entrada en servicio de las instalaciones;
- e) Solicitar la aprobación de las tarifas aplicables a los usuarios de los puertos;
- f) Obtener todos los privilegios aduaneros para sus almacenes, a saber el privilegio de expedir "certificados" para las mercancías almacenadas; y
- g) Designar un representante legal local, en el caso de los extranjeros, con plenos poderes para decidir cualquier problema relacionado con la concesión.

14. De acuerdo con la ley, el Gobierno era responsable de:

- a) Fijar la duración de la concesión, teniendo en cuenta la importancia de la construcción, pero sin exceder de 90 años;
- b) Proceder a una revisión de las tarifas cada cinco años y reducir las tarifas cobradas a los usuarios cuando el excedente anual del concesionario representase el equivalente a un interés superior al 12% sobre el capital invertido;
- c) Autorizar al concesionario a prestar servicios de almacenaje y manipulación de la carga a los usuarios de los puertos;
- d) Poner fin a la concesión diez años después de la entrada en servicio de las instalaciones, mediante el pago al concesionario de una renta del 8% sobre el capital invertido, después de deducir las deudas; y
- e) Hacerse cargo de todos los activos al término de la concesión.

Esta ley se puso en práctica en diversos puertos: en Río de Janeiro y Santos en 1870; en Salvador y Macaé en 1871; en Paranaguá e Imbituba en 1872; en Maranhão, Aracajú, Vitória y

⁷ Hélio Siqueira Silveira, "A concessão de portos no Brasil", en Portos e Navios, marzo de 1984, págs. 30 a 33.

Laguna en 1890; en Manaus en 1900; y en Belem en 1902. Sin embargo, debido a dificultades técnicas y financieras, varios concesionarios fracasaron, y al concluir el siglo eran escasas las mejoras materiales dignas de señalar. Un problema importante era la falta de garantía de recuperación del capital privado invertido, lo que era esencial para ejecutar las obras portuarias. Para resolver esta dificultad, el Gobierno garantizó, en virtud de la Ley especial de presupuesto N° 3314, de 16 de octubre de 1886, los intereses sobre el fondo de amortización, mediante el establecimiento de impuestos especiales ad valorem sobre las importaciones y las exportaciones. Esto animó a los inversores, y un tercer concesionario pudo completar las obras del puerto en Santos, en 1892. En Manaus, un segundo concesionario tuvo éxito en 1902⁸.

15. Los incentivos financieros continuaron después de la caída del Imperio de 1889. El ingeniero Francisco Bicalho sugirió que los trabajos de construcción se llevaran a cabo mediante créditos respaldados por los impuestos que se cobrasen después de la entrada en servicio de las instalaciones. La Ley del presupuesto N° 957, de 30 de diciembre de 1902, autorizó al Gobierno a llevar a cabo estas operaciones de crédito, y en virtud del Decreto N° 4859, de 8 de junio de 1903, se estableció un fondo para cada puerto. Pronto resultó evidente la dificultad de financiar los puertos pequeños, ya que los impuestos no eran suficientes para recuperar los costos de construcción. La solución fue el Decreto N° 6368, de 14 de febrero de 1907, por el que se estableció un fondo especial para los puertos (Caixa Especial), en el que se depositaron todos los ingresos obtenidos de los impuestos sobre las mejoras en los puertos. Entre estos ingresos fiscales cabe mencionar el impuesto en oro del 2% ad valorem sobre el valor oficial de las importaciones que transitaban por todos los puertos del país. Este impuesto en oro se convirtió pronto en una de las principales fuentes de ingresos del fondo, siendo otra de las fuentes el alquiler de las instalaciones portuarias. Este fondo fue objeto de varios reglamentos en 1913, 1916 y 1921, hasta su abolición en 1923.

16. Las obras del puerto de Río de Janeiro, completadas en 1910, se beneficiaron de este fondo. El puerto de Vitória, que era un sencillo muelle de madera en 1889, se desarrolló gracias al servicio que prestaba a las embarcaciones costeras que se dirigían al norte, a Bahía, y al sur, a Río de Janeiro, debido a la expansión del comercio del café, del que también se beneficiaron.

⁸ Puerto de Manaos, en Ports and Harbors, mayo de 1978, pág. 38.

Capítulo II

CONSOLIDACIÓN DE LA LEGISLACIÓN PORTUARIA BRASILEÑA

17. En contraste con el período anterior, en el período iniciado en 1934, una época en que el Gobierno federal asumió mayores poderes, floreció la legislación portuaria. Esta legislación incluía tanto la cuestión tradicional de la financiación del desarrollo de los puertos como las cuestiones relacionadas con el funcionamiento efectivo de los puertos. Posteriormente, y a raíz de la demanda de terminales especializados para carga a granel en el decenio de 1950 y 1960, la legislación permitió el funcionamiento paralelo de sistemas portuarios públicos y privados.
18. El establecimiento de un marco institucional responsable de las cuestiones portuarias fue el acontecimiento más importante durante este período. Se inició con la fusión de dos Inspecciones que se ocupaban respectivamente de los puertos y de la navegación, en un nuevo Departamento Nacional de Puertos y Navegación (Departamento Nacional de Portos e Navegação, o DNPN).
19. El origen de las Inspecciones de puertos fue la comisión fiscal y administrativa creada para llevar a cabo las obras en el puerto de Río de Janeiro, en aquella época la capital del país. Esta comisión se había convertido en una Inspección (Inspetoria Federal de Portos, Rios e Canais), en virtud del Decreto N° 9078, de 3 de noviembre de 1891 y estaba facultada para proyectar, ejecutar y supervisar cualquier obra relacionada con la mejora de los puertos, ríos y canales en el Brasil. Posteriormente sufrió diversos cambios, ampliando sus atribuciones hasta que en 1934 se fusionó con la Inspección encargada de la navegación (Inspetoria Federal de Navegação).
20. El DNPN se convirtió posteriormente en el Departamento Nacional de Puertos, Ríos y Canales (Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais o DNPRC), en el seno del entonces Ministerio de Obras Públicas. Una deficiencia importante del DNPRC era la necesidad de obtener la aprobación directa del Ministro para efectuar cualquier gasto lo que, unido a los procedimientos y plazos del sector público prescritos para la aprobación y desembolso presupuestarios, retrasó efectivamente la modernización de los puertos.
21. Esta fue la razón última de la Ley N° 4213, de 14 de febrero de 1963, por la que se estableció el Departamento Nacional de Puertos y Vías de Navegación (Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, o DNPVN). El DNPVN era un ente público autónomo (autarquía es el término jurídico en portugués), de propiedad total del Gobierno Federal, pero con personalidad jurídica y activos independientes. También era independiente administrativamente de la Administración Federal. El objetivo era descentralizar el servicio público adaptándolo a la demanda de los usuarios de los puertos.
22. La creación del DNPVN resolvió el importante problema de las demoras en el desembolso de los fondos públicos. Contribuyó también a remediar la falta de recursos humanos especializados, gracias a la capacitación de trabajadores procedentes del sector portuario público. El DNPVN preparó varios planes nacionales de desarrollo portuario, ninguno de los cuales logró su objetivo. Entre estos planes figuraban los siguientes:
- un plan para incrementar progresivamente la capacidad del sistema portuario del país;
 - estudios, proyectos, nuevas instalaciones y adquisición de equipo portuario nuevo;

- mejora de la política fiscal aplicable a los concesionarios; y
- mejora progresiva del sistema de vías de navegación interior.

A. Principales disposiciones legales con anterioridad al decenio de 1960

23. En 1934 se promulgaron cuatro importantes decretos⁹; tres se referían a cuestiones planteadas por la administración de los puertos. Se consideró que el transporte marítimo internacional exigía unos servicios adecuados, en particular una reducción de la demora en los puertos, lo que se debía a conflictos de autoridad entre los diversos departamentos oficiales.

24. Estos decretos fueron los siguientes:

- Decreto N° 24447, de 21 de junio de 1934:

Este decreto definía los derechos y deberes de los diversos ministerios (Transporte, Economía, Marina, Sanidad, Agricultura, Justicia y Trabajo) en los puertos públicos y armonizaba las leyes y reglamentos con el fin de coordinar sus actividades portuarias.

- El Decreto N° 24508, de 29 de junio de 1934:

Este decreto definía los servicios prestados por los puertos públicos, uniformaba los honorarios y tarifas (es decir estructura, denominación, unidades de medida, etc.) y disponía quién era el responsable de su pago.

- Decreto N° 24511, de 29 de junio de 1934:

Este decreto regulaba la utilización de las instalaciones portuarias públicas.

25. En todos estos decretos, se establecía una clara distinción entre puertos públicos -los que disponían de instalaciones y servicios para el transporte marítimo y la carga internacional, así como de representantes de los ministerios encargados del comercio internacional- e instalaciones portuarias rudimentarias.

26. El cuarto decreto sustituyó a la "Ley de concesiones" del siglo XIX, y enfocó con un nuevo criterio el problema de la financiación del desarrollo de los puertos. Al parecer, la "Ley de concesiones" fue eficaz en los puertos de gran actividad comercial, en los que era posible obtener un rendimiento razonable del capital, y dejaba en situación de desventaja a otros puertos situados en zonas subdesarrolladas. El Decreto N° 24599, de 6 de julio de 1934, abordaba este problema mediante las disposiciones siguientes:

- a) Autorizaba la concesión de puertos a los Estados de la Unión;
- b) Limitaba la duración de la concesión a 70 años;

⁹ Hélio Siqueira Silveira, "Tarifa portuaria no Brasil", en Portos e Navios, abril de 1979.

- c) Prohibía la creación de almacenes privados;
- d) Dividía el capital del concesionario en dos partes: el capital inicial, invertido durante los diez primeros años de la concesión, y el capital adicional, invertido posteriormente;
- e) Reducía el rendimiento autorizado sobre el capital invertido del 12 al 10%, y exigía una reducción de las tarifas después de dos años solamente;
- f) Dividía el fondo de amortización en dos partes, con objeto de compensar el capital inicial y el capital adicional, respectivamente;
- g) Eximía a los concesionarios de derechos de aduanas sobre los materiales y equipos necesarios para la construcción y prestación de servicios a los usuarios;

27. Este decreto permitió la aportación de fondos públicos para el desarrollo portuario. En efecto, el Decreto N° 24343, de 5 de junio de 1934, que autorizaba un recargo del 10% sobre los impuestos aduaneros en sustitución del impuesto en oro del 2%, ad-valorem sobre las mercancías importadas, permitió al Gobierno Federal obtener unos fondos que se destinaron después a los puertos en virtud de concesiones a los Estados.

28. Esta contribución de los fondos públicos al desarrollo portuario se fortaleció con el Decreto-ley N° 8311, de 6 de diciembre de 1945, que estableció un impuesto de emergencia, y por la Ley N° 3421, de 10 de julio de 1958, que sustituyó este impuesto por un impuesto nuevo, el impuesto sobre mejoras portuarias, y creó un fondo nacional para puertos. Este último decreto exigía además la elaboración de un plan nacional de puertos para utilizar estos fondos.

B. Disposiciones legislativas durante el decenio de 1960

29. Durante el decenio de 1960 la necesidad de asegurar el funcionamiento eficiente de los puertos desplazó la atención desde el desarrollo de instalaciones hacia las actividades de manipulación de la carga. Otra preocupación era la necesidad de construir terminales modernas para carga a granel para lo que se recabó la aportación del sector privado. En el período de 1964 a 1967 se promulgaron las disposiciones legislativas siguientes:

- Decreto-ley N° 54295, de 23 de septiembre de 1964¹⁰:

En virtud de este decreto-ley se estableció el régimen económico y financiero para los puertos y se actualizó la estructura y definición de las tarifas.

¹⁰ Hélio Siqueira Silveira, "Tarifa Portuaria do Brasil", en Portos e Navios, abril de 1979, págs. 74 a 77.

- Decreto-ley N° 05, de 5 de abril de 1966¹¹:

Este decreto-ley estableció un nuevo régimen para la recuperación económica de las compañías de marina mercante, puertos nacionales y ferrocarriles federales. Por lo que respecta a los puertos, el decreto-ley permitía a los armadores, o sus agentes, libertad para contratar trabajadores; autorizaba la creación de empresas de estibadores, y permitía la fusión de estibadores ocasionales y trabajadores portuarios permanentes (*capatazia*, personas que trabajan en el muelle y en los tinglados de tránsito) en una categoría única.

Este decreto amplió también el Decreto-ley N° 6460, de 2 de mayo de 1994, y autorizó al sector privado a construir y explotar terminales privadas como instalaciones destinadas específicamente al comercio de carga a granel. Estas concesiones ampliaron el concepto de instalaciones portuarias básicas. Además, el decreto autorizó el arrendamiento de instalaciones al sector privado en los puertos públicos.

- Decreto-ley N° 83, de 26 de diciembre de 1996:

Este decreto definía, para los puertos públicos, los conceptos de "zona portuaria", administración portuaria y jurisdicción sobre la zona portuaria. Asimismo, establecía niveles de tarifas para las mercancías manipuladas a través de las terminales marítimas privadas, y permitía su participación en empresas mixtas para la gestión de los puertos públicos vecinos.

- Decreto-ley N° 127, de 31 de enero de 1967:

Este decreto regulaba las operaciones de carga y descarga en los puertos desarrollados. Fue la disposición más controvertida, ya que obligaba a la fusión de estibadores y trabajadores portuarios en una categoría única. Además, disponía que las operaciones de carga y descarga sólo podrían llevarlas a cabo:

- la administración portuaria;
- la empresa de transporte marítimo;
- una empresa especializada en manipulación de la carga (operadores portuarios o empresas de estibadores).

Por primera vez, la ley permitió la creación de empresas de estibadores, oficiales de carga, trabajadores portuarios, etc., empleados a tiempo completo. También introdujo algunas reducciones importantes en los niveles de plantilla. Sin embargo, se produjeron varias huelgas de larga duración en los puertos, y la desobediencia se extendió tanto que este decreto se conoce en los puertos como la ley que nunca entró

¹¹ Fernando Margarinos de Souza Leao, "Estrutura jurídico-administrativa dos terminais ou embarcadouros privativos na legislação portuária brasileira", en *Portos e Navios*, abril de 1983, págs.76 a 77, y Ezequiel S. Martins, "O papel da iniciativa privada na estrutura portuária brasileira", en *Portos e Navios*, enero de 1984, págs. 70 y 71.

en vigor¹². Este decreto fue revocado por la Ley N° 5480/68, que también revocó parte del Decreto-ley N° 05/66 (sus artículos 14, 17, 18 y 21). El sector portuario mantuvo su statu quo.

C. La era de Portobras

30. En 1975, el Congreso Nacional Brasileño, en virtud de la Ley N° 6222, de 10 de julio, autorizó al Gobierno a crear una sociedad holding denominada "Empresa de Portos do Brasil S.A." (Portobras) para suceder al DNPVN en el Ministerio de Transporte. Esta sociedad inició sus operaciones el 2 de enero de 1976 con el claro objetivo de ocupar una posición destacada en el sector portuario.
31. Uno de los factores que condujo al establecimiento de Portobras fue la insatisfacción con la estructura institucional de los puertos. Se consideró que los diferentes sistemas institucionales de los puertos, en particular en los puertos públicos, era la causa del deficiente funcionamiento del sector. Además, se consideró que debía darse prioridad a las inversiones necesarias para tener en cuenta el aumento del comercio del país y los progresos tecnológicos en el transporte marítimo y para aprovechar el potencial de las regiones subdesarrolladas.
32. Había algunos puertos, como Manaus, administrados directamente por el Gobierno federal, por el DNPVN, debido al fracaso del concesionario en 1967. Esta situación se consideró pernicioso para las operaciones cotidianas de los puertos, y provocó una falta de motivación para lograr un buen rendimiento, ya que los excedentes, en caso de haberlos, se devolvían y no se reinvertían en el puerto.
33. Otros puertos habían sido objeto de concesión, bien al sector privado como Santos e Imbituba, o a los Estados. En este último caso, algunos puertos eran administrados directamente por el Estado, como São Francisco do Sul y Paranaguá, en tanto que otros estaban administrados por entes públicos autónomos (autarquias), como Vitória y Recife. Durante los debates en el Congreso, un senador señaló que la creación de "Portobras" evitaría una mayor diversificación de los sistemas institucionales de los puertos y agilizaría el sistema administrativo.
34. Ya se había intentado mejorar esta situación. La ley por la que se estableció el DNPVN, además de las modalidades señaladas de gestión portuaria, mencionaba también las empresas mixtas (sociedade de economia mixta, en portugués), en las que el Gobierno federal tendría una participación no inferior al 51%. Además, el Decreto-ley N° 54046/64, por el que se reorganizó el sistema portuario, estableció directrices a tal efecto, y también para la unificación de los planes de trabajo. Sin embargo, desde 1967 no había sido posible aplicar esta modalidad.
35. En consecuencia, la misión de Portobras consistía en establecer empresas portuarias estatales en las que se hiciesen inversiones del Fondo Nacional de Puertos y, era de esperar, también del sector privado. Estas empresas se crearon una vez que expiraron las concesiones privadas y estatales. Así, en 1980, después de expirar la concesión privada para Santos, se

¹² En portugués: "A Lei que não colou".

estableció la Empresa Portuaria de São Paulo (Companhia Docas do Estado de São Paulo, Codesp). En 1983 operaban ocho empresas de este tipo.

36. Portobras hizo muchas inversiones importantes, en particular al comienzo de la era de la contenedorización en el Brasil, en que se construyeron los terminales de Santos, Rio Grande y Rio de Janeiro. También se construyeron terminales para carga a granel en Paranaguá, Vitória, Santos y Rio Grande. Además, se construyeron nuevos puertos en Suape (Estado de Pernambuco). En el estado de Espírito Santo, se completaron también los puertos de Barra do Riacho y Praia Mole, este último próximo a Tubarão. Esto fue posible gracias a un aumento del impuesto sobre la mejora de los puertos, del 2 al 3%, en diciembre de 1976¹³. No obstante, a fines del decenio de 1980, se creó la sobretasa portuaria (ATP) en virtud de la Ley N° 7700/88 con el fin de aumentar los fondos para el desarrollo.

37. Se trataba de crear un sistema portuario integrado en un marco jurídico único coordinado por una empresa holding con sede en la capital, Brasilia. Esta empresa se encargaría de supervisar los aspectos técnicos, administrativos y financieros de las empresas bajo su jurisdicción.

38. La actividad de Portobras en relación con la mejora del funcionamiento de los puertos se centró en la supervisión de las esferas técnicas, administrativas y financieras de las empresas portuarias estatales. El programa para eliminar los obstáculos burocráticos (programa de desburocratização) fue seguido de una mayor participación de los usuarios a través de los consejos de usuarios.

39. Sin embargo, hubo varios fracasos atribuidos a la actividad de Portobras. Las inversiones se dirigían con frecuencia a Estados políticamente importantes. Por otra parte, Portobras se encontraba excesivamente alejado de los puertos; Brasilia se encuentra a unos 1.500 kilómetros de la costa. Otras quejas se referían a la falta de transparencia en la tramitación de compras importantes, que abarcaban todos los puertos, al gran número de funcionarios de designación política y a la falta de competencia entre las empresas portuarias estatales. Sin embargo, las principales deficiencias de Portobras fueron su incapacidad de atraer inversiones privadas a los puertos, lo que a finales del decenio de 1980 provocó una grave insuficiencia de las inversiones, y a los limitados progresos en la mejora de la eficiencia portuaria, debido en particular al retraso en la necesaria actualización de la legislación laboral.

40. Así, en virtud del artículo 4 de la Ley N° 8029, de 12 de abril de 1990, se disolvió Portobras y todas sus actividades se traspasaron a otro departamento en el seno del Ministerio de Transportes.

¹³ Adelina Capper, "Portobras, su labor y sus objetivos", en Portos e Navios, diciembre de 1978, págs. 50 a 56.

Capítulo III

LEY N° 8630, DE 25 DE FEBRERO DE 1993

A. El sistema portuario brasileño en el decenio de 1990

41. El sistema portuario brasileño está integrado por 35 puertos públicos, situados a lo largo de la costa y vías de navegación interiores. Estos puertos se enumeran en el cuadro 1, por regiones. Además, hay unas 500 terminales privadas y diversas instalaciones portuarias rudimentarias.
42. Los puertos públicos están administrados por ocho empresas estatales en las que el Gobierno federal es el accionista mayoritario, y mediante concesiones, ya sea al sector privado (Imbituba) o a los Estados (Rio Grande, Pelotas, Porto Alegre, São Francisco do Sul, Paranaguá, Antonina, São Sebastião y Suape). Las terminales privadas están administradas por empresas privadas y públicas para su propio comercio reservado (petróleo y mineral) y no pueden manipular cargas pertenecientes a terceros. Algunas grandes empresas como Petrobras (compañía petrolera nacional) y CVRD (Companhia do Vale do Rio Doce, una importante empresa minera privatizada a mediados del decenio de 1990) se encargan de la gestión de estas terminales que tienen que pagar unas tasas portuarias públicas (conocidas con el nombre de "tables") independientemente de los servicios prestados.
43. En 1992, el sistema portuario tuvo un movimiento de 340,5 millones de toneladas, de las cuales 270 millones de toneladas, principalmente mercancías secas y líquidas a granel, correspondieron a las terminales privadas, en tanto que el tonelaje restante fue manipulado en los puertos públicos. Este volumen de tráfico portuario situaba al Brasil en cuarto lugar, después del Japón, Singapur y los Estados Unidos, en términos de tonelaje manipulado.

Cuadro 1

Lista de puertos

Región septentrional (5 puertos):

Macapá, Santarém, Manaus, Vila do Conde, Belém

Región nordoriental (12 puertos):

Itaqui, Fortaleza, Areia Branca, Natal, Cabedelo, Recife, Suape, Maceió; Aracajú, Salvador, Aratú, Ilhéus.

Región sudoriental (9 puertos):

Praia Mole, Vitória, Forno, Niterói, Rio de Janeiro, Sepetiba, Angra dos Reis, São Sebastião, Santos.

Región meridional (9 puertos):

Antonina, Paranaguá, São Francisco do Sul, Itajai, Imbituba, Laguna, Porto Alegre, Pelotas, Rio Grande.

44. A raíz de la disolución de Portobras en 1990, la responsabilidad de la política portuaria nacional recayó en el Departamento Nacional del Transporte por Vías de Navegación (Departamento Nacional de Transportes Acuaviarios, DNTA). Continuó la misma política después de que el DNTA se convirtiera en el Departamento de Puertos y Vías de Navegación (Departamento de Portos e Hidrovias, DPH) vinculado al Ministerio de Transporte creado de nuevo en 1992. Como indica el cuadro 2, el período 1990-1992 fue testigo de rápidos cambios en el sector del transporte.

Cuadro 2

Ministerios responsables del sector del transporte

Hasta 1990	Ministerio de Transporte
Ley N° 8028 de 12 de abril de 1990	Ministerio de Infraestructuras
Ley N° 8422 de 13 de mayo de 1992	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
Ley N° 8490 de 19 de noviembre de 1992	Ministerio de Transporte

B. El proceso que dio lugar a la ley

45. En marzo de 1990, los usuarios de los puertos se entrevistaron con los funcionarios superiores del Ministerio de Transporte para expresarles su desagrado con la situación actual de los puertos públicos y su marco jurídico. Se celebraron después otras reuniones con órganos del Gobierno hasta que se celebró una entrevista con el Presidente del Brasil en julio del mismo año. El resultado fue la preparación de una "medida provisional" (medida provisória)¹⁴ que contiene las nuevas normas portuarias. Asimismo, en julio, 52 representantes de los sectores industrial, comercial, agrícola, transporte marítimo y marina privada, crearon el "plan empresarial integrado" (Ação Empresarial Integrada, o AEI) con los siguientes objetivos:

- eliminar gradualmente el monopolio de los trabajadores del sector portuario;
- conceder mayor libertad para el funcionamiento de las terminales marítimas privadas; y
- permitir la privatización de servicios en los puertos públicos.

¹⁴ Medida provisional (medida provisória o MP): una disposición legal prevista en el artículo 62 de la nueva Constitución del Brasil. Las medidas provisionales son de la incumbencia del Poder Ejecutivo y su validez es sólo de 30 días. Durante este período, el Congreso Nacional tiene que aprobarlas o rechazarlas. Una vez aprobada, la medida provisional se convierte en ley. En caso contrario, se celebran nuevos debates en el Congreso Nacional hasta que se llega a un acuerdo sobre la cuestión. En el intervalo, el Poder Ejecutivo tiene que emitir de nuevo la medida provisional.

46. En febrero de 1991 el Gobierno presentó un proyecto de ley al Congreso Nacional. Este proyecto contenía 11 artículos¹⁵, pero después de prolongados debates en ambas cámaras y de una febril intervención de los grupos de presión interesados, se convirtió, dos años más tarde, en un texto con 76 artículos. El proyecto de ley fue aprobado por el Congreso el 25 de febrero de 1993 como Ley N° 8630, titulada "Disposiciones acerca del régimen jurídico de explotación de los puertos públicos y las instalaciones portuarias y otras providencias"¹⁶.

47. Esta ley se divide en artículos (por ejemplo, artículo 20), párrafos (por ejemplo, párrafo 3), apartados (por ejemplo, apartado I)), e incisos (por ejemplo, inciso c)). El artículo 4 constituye un buen ejemplo, ya que su párrafo 2 contiene los apartados I) y II), y este último los incisos a) y b). Los artículos se agrupan en los siguientes capítulos y secciones:

- I. De la explotación de los puertos y las explotaciones portuarias (arts. 1 a 3)
- II. De las instalaciones portuarias (arts. 4 a 7)
- III. Del operador portuario (arts. 8 a 17)
- IV. Del régimen de los trabajadores ocasionales (arts. 18 a 25)
- V. De las operaciones portuarias (arts. 26 a 29)
- VI. De la administración de los puertos públicos (arts. 30 a 36)
 - Sección I. El Consejo de la autoridad portuaria (arts. 30 a 32)
 - Sección II. Administración de los puertos públicos (arts. 33 y 34)
 - Sección III. Administración aduanera en los puertos públicos (arts. 35 y 36)
- VII. De las infracciones y multas (arts. 37 a 44)
- VIII. Disposiciones finales (art. 45)
- IX. Disposiciones transitorias (arts. 46 a 76).

48. Algunos artículos carecen de texto, debido a que el Presidente vetó cuatro de ellos, a saber:

- Artículo 7, relativo a la aplicación de tarifas especiales en las terminales marítimas privadas. En resumen, el texto propuesto decía que los puertos públicos no recibirían emolumento alguno, a menos que se utilizasen efectivamente sus instalaciones. Este artículo se justificaba por la necesidad de abolir las tasas denominadas "tables". El Presidente consideró que el artículo era redundante e innecesario.

¹⁵ El proyecto, preparado a mediados del decenio de 1980, tenía 15 artículos.

¹⁶ Ley N° 8630. Dispõe sobre o Regime Jurídico da Exploração dos Portos Organizados e das Instalações Portuárias e dá Outras Próvidências.

- Artículo 46, relativo a las obligaciones de dragado del Gobierno federal. El veto del Presidente se justificó por entender que esta disposición habría elevado considerablemente los gastos federales y podría haberse considerado como una forma de subvención de los puertos.
- Apartado II) del párrafo 1 del artículo 67: este apartado hubiera permitido que el fondo para mejorar los puertos (ATP) obtuviese préstamos en los mercados de capital en caso necesario, con el respaldo del Gobierno federal.
- Artículo 72: este artículo habría asignado trabajadores permanentes a las empresas portuarias, con lo que hubieran aumentado sus problemas financieros.

C. Disposiciones principales

49. La ley se ocupa de la organización de la mano de obra (caps. IV y V), del reconocimiento del operador portuario como figura principal de los servicios de manipulación de la carga (cap. III), del reconocimiento de la administración portuaria (cap. IV) y del desarrollo de las terminales privadas situadas dentro o fuera del perímetro de los puertos públicos (cap. II).

1. La organización de la mano de obra: la OGMO

50. Una modificación importante ha sido la integración de dos categorías de trabajadores, los estibadores ocasionales y los trabajadores portuarios permanentes, en una organización sin fines lucrativos denominada la OGMO. Los estibadores, juntamente con los trabajadores portuarios y otras categorías y subcategorías de trabajadores ocasionales y no ocasionales quedaron, pues, englobados en una gestión unificada y coherente. Sin embargo, las diferentes categorías y subcategorías de trabajadores no desaparecerán, sino que seguirán como antes. El órgano de gestión, la OGMO, será creado por los empleadores, es decir por los operadores portuarios.

51. El resultado es que la anterior división entre trabajos a bordo y trabajos en el muelle será sustituida por un sistema integrado de acuerdo con las necesidades de las nuevas tecnologías (por ejemplo, carga unitarizada y a granel y contenedores). El sistema anterior, que había permanecido casi invariable desde 1934, había dado lugar a prácticas monopolísticas y restrictivas, lo que había provocado registros exagerados y niveles de plantilla excesivos. Había aproximadamente 45.000 trabajadores en más de 35 puertos estatales.

52. Las principales funciones de las OGMO se enumeran en el artículo 18 en la forma siguiente:

- gestionar el reclutamiento de trabajadores portuarios ocasionales y no ocasionales;
- mantener el registro exclusivo de trabajadores portuarios ocasionales y no ocasionales;
- promover la capacitación y adquisición de conocimientos de los trabajadores portuarios;

- seleccionar e inscribir en el registro a los trabajadores portuarios ocasionales;
- determinar el número de trabajadores en el registro y el procedimiento para inscribir en el registro a los trabajadores ocasionales;
- expedir los documentos de identidad para los trabajadores portuarios; y
- cobrar y transferir las sumas adeudadas por los operadores portuarios en concepto de sueldos, impuestos y prestaciones complementarias:

53. Esta parte de la ley fue objeto de largas negociaciones. Esto explica la disposición que figura en el mismo artículo según la cual sólo se establecerá una OGMO si no puede llegarse a un acuerdo laboral colectivo entre sindicatos, empleadores y usuarios. Además, para incitar a las partes a llegar a este acuerdo, el artículo 47, en el capítulo sobre disposiciones transitorias, fijaba para ello un plazo de 90 días a partir de la promulgación de la ley.

54. Sin embargo, después de varias reuniones y debates exhaustivos, no se llegó a ningún acuerdo. El Gobierno federal se vio obligado a dictar una medida provisional dando un plazo adicional de 60 días para el establecimiento de una OGMO. En la práctica ya han comenzado a crearse estos órganos en los puertos, pero a un ritmo sumamente lento.

2. Operadores portuarios

55. La ley introdujo un nuevo e importante actor en relación con los puertos: el operador portuario. Este actor se encarga de las actividades de manipulación de la carga dentro del perímetro de los puertos públicos. La administración portuaria concede una licencia al operador después de evaluar su capacidad técnica y financiera, y da su respuesta en los 30 días siguientes a la solicitud. El operador portuario debe solicitar los trabajadores a la OGMO y es responsable de los derechos sobre las mercancías mientras se hallen bajo su custodia. En la figura siguiente se indica la zona de la que es responsable el operador portuario.

**TRABAJADORES
PORTUARIOS**

EMPRESAS DE ESTIBADORES

A) Con anterioridad a la Ley N° 8630/93

Entrada del puerto

OPERADORES PORTUARIOS

B) Con posterioridad a la Ley N° 8630/93

Entrada del puerto

3. Administración portuaria y Consejo de la Autoridad Portuaria

56. La ley se ocupa de la cuestión de la administración portuaria en tres secciones relativas al Consejo de la Autoridad Portuaria (CAP), la administración de los puertos públicos y la administración aduanera de los puertos públicos. La incongruencia que supone el tener un Consejo de la Autoridad Portuaria en cada puerto, sin una autoridad portuaria, sino más bien con administraciones portuarias de diferentes nombres (por ejemplo, empresas portuarias estatales) puede también atribuirse a la intensa actividad de los grupos de presión en el Congreso.

57. El CAP es el órgano regulador para cada puerto y tiene las siguientes tareas definidas en el artículo 30:

- publicar reglamentos para la utilización de las instalaciones portuarias por las empresas privadas, usuarios y operadores portuarios;
- aprobar el horario de trabajo del puerto;
- prestar asesoramiento sobre el presupuesto del puerto;
- racionalizar la utilización de las instalaciones portuarias;
- promover la actividad industrial y comercial del puerto;
- controlar la aplicación de las normas para proteger la competencia;
- establecer mecanismos para atraer carga;
- aprobar las tarifas portuarias;
- prestar asesoramiento sobre programas para el desarrollo de los puertos y adquisiciones;
- aprobar el plan para la división en zonas y desarrollo de los puertos;
- promover estudios que coordinen el desarrollo de los puertos con los planes de transporte del Gobierno federal y los gobiernos estatales;
- controlar la aplicación de las normas relativas a la protección del medio ambiente;
- promover la competencia; y
- designar a los representantes de los empleadores y de los empleados en el órgano encargado de la administración portuaria.

58. La composición del CAP se establece en el artículo 31 en la forma siguiente:

Bloque 1: se trata del bloque de las autoridades públicas, integrado por:

- un representante del Gobierno federal, que presidirá el CAP;

- un representante del Gobierno del Estado en que esté situado el puerto; y
- un representante del municipio en que esté situado el puerto.

Bloque 2: este es el bloque de los empleadores del puerto, integrado por:

- un representante de la administración portuaria;
- un representante de los armadores;
- un representante de los puertos privados ubicados en instalaciones de puertos públicos; y
- un representante de otros operadores portuarios.

Bloque 3: este es el bloque de los empleados, integrado por:

- dos representantes de los estibadores; y
- dos representantes de otros trabajadores portuarios.

Bloque 4: este es el bloque de los usuarios, integrado por:

- dos representantes de los exportadores/importadores;
- dos representantes de la Cámara de Comercio local; y
- un representante de las terminales situadas fuera de la zona portuaria.

59. En resumen, el CAP es el órgano regulador para todo el puerto, con la responsabilidad de examinar y promover las cuestiones de interés para todos aquellos que trabajan y realizan actividades comerciales en el puerto. Las actividades cotidianas de los puertos son de la competencia de las administraciones portuarias, que se encargan de facilitar nuevas instalaciones y de su mantenimiento, de la adquisición de equipo y de las mejoras generales en la infraestructura.

4. Otros cambios

60. Además de suprimir la práctica de los pagos obligatorios a los puertos públicos, la ley autoriza a las terminales privadas a manipular carga perteneciente a terceros (párrafo 2 del artículo 4).

D. Aplicación de la ley

61. La aplicación de esta ley no ha sido fácil y ha puesto de manifiesto las ambigüedades en su texto. Los sindicatos llegaron a cuestionar su constitucionalidad, pero el Tribunal Supremo rechazó su recurso. Casi ocho meses después de la promulgación de la ley, las fuerzas conservadoras continuaron oponiéndose a ella con la esperanza de que pudiera mantenerse el status quo.

62. Algunas de las dificultades de la ley se deben a la falta de congruencia. Por ejemplo, 180 días después de su promulgación, la ley revoca la antigua legislación laboral siempre que se haya establecido la OGMO. Para establecer la OGMO hay un plazo de 90 días, pero los operadores portuarios, que son los encargados de crear la OGMO, tienen que haber obtenido previamente la calificación necesaria y la licencia del CAP, para lo cual no hay ningún plazo. Otra ambigüedad se refiere a las normas relativas a la asignación de los fondos para el desarrollo de los puertos, por ejemplo el ATP, que pueden implicar sumas importantes. Teniendo en cuenta que la ley trata de promover la competencia entre los puertos, esta cuestión debería revisarse.

63. Otra ambigüedad se refiere a los límites del puerto público. La ley no especifica esta cuestión, que puede prestarse a controversia. En efecto, en algunos puertos los límites han sido modificados en virtud de disposiciones legislativas subsidiarias, lo que ha dado lugar a que algunas terminales privadas queden situadas fuera del puerto público y por consiguiente no sea probable que recluten trabajadores de la OGMO para las operaciones portuarias¹⁷.

64. El reconocimiento de la necesidad de una mayor coordinación y negociación para aplicar la ley dio lugar a la promulgación de las disposiciones subsidiarias propuestas por el Ministerio de Transporte, en las que se fijaban los objetivos intermedios y los plazos que debían respetar las partes. Sin embargo, algunos miembros del CAP carecían de experiencia previa en la industria, lo que contribuyó a que se retrasara la aplicación efectiva de la ley.

65. Habida cuenta de estas deficiencias, la aplicación de la ley procedió con lentitud, a un ritmo acorde a las condiciones sociales y económicas prevalecientes en cada Estado y en cada puerto. Con el fin de acelerar este proceso, se aprobaron nuevas disposiciones legislativas sobre la concesión de servicios públicos, incluidos los servicios portuarios. La Ley N° 8987, de 13 de febrero de 1995 reglamentó las concesiones de servicios públicos de acuerdo con el artículo 175 de la Constitución. La Ley N° 9074, de 7 de julio de 1995, estableció las normas para conceder y prorrogar las concesiones de servicios públicos. Finalmente, la Ley N° 9277, de 10 de mayo de 1996, delegó la gestión de las infraestructuras en los gobiernos regionales y locales; esta ley fue ulteriormente aclarada por el Decreto N° 2184, de 24 de marzo de 1997 en relación con los puertos.

66. De esta forma se llevó a cabo la privatización del sector de los puertos públicos. Las terminales fueron objeto de licitación entre los operadores portuarios interesados, y algunas de ellas se subastaron en la bolsa de valores. Los licitadores adjudicatarios debían hacer las inversiones necesarias para mejorar las instalaciones de acuerdo con las necesidades del comercio. Las concesiones exigen una reducción progresiva de las tarifas cobradas a los usuarios.

¹⁷ En abril de 1997, se produjo una huelga en Santos como consecuencia de un conflicto por este motivo.

Capítulo IV

CONCLUSIÓN

67. La evolución de la legislación portuaria en el Brasil ha estado inspirada por una preocupación dominante durante el largo período que se examina en la presente monografía, a saber la necesidad de financiar las nuevas instalaciones necesarias y los intentos para conseguirlo mediante la utilización de fondos privados y públicos. Tras un paréntesis durante el cual los fondos públicos fueron la principal fuente de financiación, la Ley N° 8630/93, recurre otra vez al sector privado para la financiación. Al igual que en el pasado, al sector privado sólo le interesan los principales puertos y terminales, lo que plantea la cuestión de la financiación del desarrollo portuario en las zonas más atrasadas del país.

68. Se está consumando la retirada del Gobierno de las actividades cotidianas de gestión de los puertos. Las administraciones de los puertos del sector público se están convirtiendo en arrendadores, como ocurre en muchos puertos de países desarrollados en todo el mundo. Actualmente, se está llevando a cabo la reforma laboral, con el establecimiento de OGMO plenamente desarrolladas, lo que probablemente aumentará la productividad al eliminar las prácticas laborales restrictivas. Además, la fiebre inicial por crear un gran número de operadores portuarios se ha calmado actualmente al comprender que se necesitan grandes inversiones en una industria que ahora exige gran intensidad de capital, y se observa un proceso de consolidación en un grupo reducido de operadores portuarios poderosos. La competencia entre estos operadores debería permitir el desarrollo de terminales situadas dentro y fuera de los puertos públicos.
