

A economia política da reforma comercial: o papel dos portos

José Tavares de Araujo Jr.¹
Abril de 2017

Sumário

A partir das questões levantadas por Bacha (2013, 2016), e com base na literatura sobre economia política da proteção, este artigo discute o papel poderia ser exercido pelas autoridades portuárias brasileiras no âmbito de uma estratégia de abertura comercial. O argumento é apresentado em três etapas. A primeira seleciona alguns conceitos derivados daquela literatura que são úteis para tratar a agenda sugerida por Bacha. A segunda comenta os estilos de gestão portuária surgidos nas últimas duas décadas, com foco nos casos da Europa e da China, que foram denominados de renascimento dos portos. Estes métodos inovadores estimularam a expansão do comércio mundial através de duas vias: a redução dos custos de transporte e a consolidação da autoridade portuária como agente interessado na eliminação de barreiras comerciais. A terceira etapa mostra o atraso relativo dos portos brasileiros, que estiveram à margem daquelas inovações gerenciais.

1. Introdução

Em dois trabalhos recentes, Bacha (2013, 2016) propõe um amplo projeto de abertura da economia brasileira baseado em três pilares: [i] redução de custos de transação; [ii] eliminação gradual de barreiras comerciais, compensada por uma desvalorização cambial; [iii] acordos de livre comércio. A proposta inclui ainda o exame de uma questão não trivial: por que o Brasil continua sendo uma das economias mais fechadas do mundo quando os benefícios da integração ao comércio exterior parecem ser óbvios? Cinco possíveis razões são ali exploradas: [i] a complexidade dos argumentos pró abertura, que se apoiam na lógica pouco intuitiva da teoria das vantagens comparativas; [ii] a oposição dos interesses constituídos; [iii] os benefícios da integração ocorrem no longo prazo, enquanto que os custos são imediatos; [iv] uma leitura simplista da história econômica brasileira nos últimos dois séculos, que ficou estagnada durante o período primário-exportador no século XIX, e cresceu a taxas elevadas durante a fase da substituição de importações no século XX; e [v] o irrealismo das hipóteses aberturistas, que ignoram os eventuais desequilíbrios causados pela inércia alocativa no momento subsequente à abolição das barreiras comerciais.

Com base na literatura sobre economia política da proteção, este artigo discute o papel do setor portuário no âmbito da estratégia proposta por Bacha. A seção 2 mostra que, sob a ótica daquela literatura, a política comercial de qualquer país pode ser descrita como uma resultante do embate entre grupos de interesses favoráveis e contrários ao protecionismo.

¹ Diretor do Cindes. Agradeço aos comentários de Edmar Bacha e Regis Bonelli.

Dependendo do ativismo e do poder político de cada grupo, há um número infinito de soluções intermediárias entre as alternativas extremas de livre comércio versus autarquia. Além disso, todas as soluções são, em princípio, transitórias porque a distribuição de instrumentos de poder entre os dois grupos pode ser alterada pelo progresso técnico e por mudanças institucionais.

A seção 3 descreve a evolução do setor portuário nas duas últimas décadas, com foco nas transformações ocorridas na Europa e na China, que foram denominadas de *renascimento dos portos*. O agente catalizador do processo de mudança foi a autoridade portuária que, em diversos países, tem sido pressionada a rever continuamente seus instrumentos de governança corporativa. Um exemplo notável é o da reforma porto de Rotterdam em 2003, que despertou o interesse acadêmico de vários autores, devido ao seu caráter aparentemente inusitado. A principal questão a ser esclarecida era: porque alterar a personalidade jurídica de um ícone reconhecido internacionalmente pela excelência de seus serviços? (Jacobs, 2007; Langen e Heij, 2013; Verhoeven, 2015). A explicação consensual foi: este era um requisito indispensável para preservar aquele status.

A seção 4 discute a situação dos portos brasileiros, que até o presente estiveram à margem das inovações gerenciais referidas na seção anterior. Em contraste com a experiência internacional, as mudanças introduzidas no Brasil a partir da Lei nº. 8.390/93 se concentraram nos critérios de licitação de terminais portuários, deixando de lado o debate sobre a qualidade da gestão das autoridades portuárias, que aqui são chamadas de Companhias Docas. A seção 4.1. examina os processos de licitação realizados na década de 1990 e destaca dois pontos. O primeiro é o de que, embora o critério de seleção dos participantes nos leilões tenha sido o valor de outorga, os contratos de arrendamento sempre incluíam o compromisso de que os terminais iriam movimentar anualmente um determinado volume mínimo de carga. O desempenho posterior dos terminais revelou a inutilidade daquela cláusula. O segundo ponto diz respeito às falhas de gestão das Cias. Docas, que têm sido recorrentes na maioria dos portos brasileiros. A seção 4.2. mostra que as deficiências registradas na década de 1990 foram ampliadas nas décadas seguintes, em virtude de alguns retrocessos institucionais, como a Resolução ANTAQ nº. 517, de 18/10/05, sobre a outorga de terminais de uso privativo, e o Decreto nº. 8.033/13, ao introduzir um conjunto de critérios controvertidos de licitação que, entretanto, não foram aplicados nos leilões realizados posteriormente.

Por fim, a seção 5 revê as evidências comentadas nas seções 3 e 4 à luz do esquema analítico sugerido na seção 2, e resume as conclusões do texto.

2. Livre comércio e proteção: um jogo de superposição

Como notaram Grossman e Helpman (2002), a literatura sobre economia política da proteção originou-se da constatação de que as prescrições da teoria econômica a respeito dos benefícios do livre comércio raramente são acatadas pelos governos. Sob a ótica desta literatura, a conduta dos governantes não é pautada pela busca de soluções racionais que visem promover o bem comum, mas resultam de prioridades políticas definidas a partir de pressões exercidas pelos grupos de interesses dominantes na sociedade. A partir da contribuição de Putnam (1988), a análise destas pressões e dos resultados que provocam tem

sido realizada usualmente através dos instrumentos da teoria dos jogos. Segundo ele, numa democracia, a política comercial deveria ser entendida como um jogo em dois níveis.

“A nível nacional, os grupos locais perseguem seus interesses, pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos adquirem poder através da formação de coalizões entre esses grupos. A nível internacional, os governos procuram maximizar sua capacidade de satisfazer as pressões internas, ao mesmo tempo em que minimizam as consequências adversas dos eventos ocorridos em outros países. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos governantes, enquanto seus países permanecerem interdependentes, embora soberanos.” (p. 434)

Numa formulação similar, Alt e Eichengreen (1990), usam os conceitos de *jogos paralelos e de superposição*:

“Jogos paralelos ocorrem quando os mesmos oponentes se enfrentam ao mesmo tempo em mais de uma arena. Existem jogos de superposição quando um determinado jogador enfrenta ao mesmo tempo oponentes distintos, e quando a estratégia adotada em um jogo limita as estratégias disponíveis no outro.” (p. 76)

Com estes instrumentos analíticos, podemos identificar, no interior de cada economia, três grupos de pressão que disputam a influência sobre as decisões governamentais na área de comércio exterior. O primeiro é formado pelos setores cujas atividades estão concentradas na exploração do mercado doméstico, e que estão expostos – de fato ou potencialmente – à pressão competitiva de importações. Integrantes típicos deste grupo são indústrias de bens de consumo baseadas em tecnologias difundidas, além de fabricantes de equipamentos e bens intermediários que operam com escalas de produção inadequadas, e cuja capacidade inovadora é limitada. Este grupo luta pela preservação de medidas protecionistas, e procura resistir a eventuais acordos comerciais regionais ou multilaterais, assim como a qualquer tentativa de abertura unilateral.

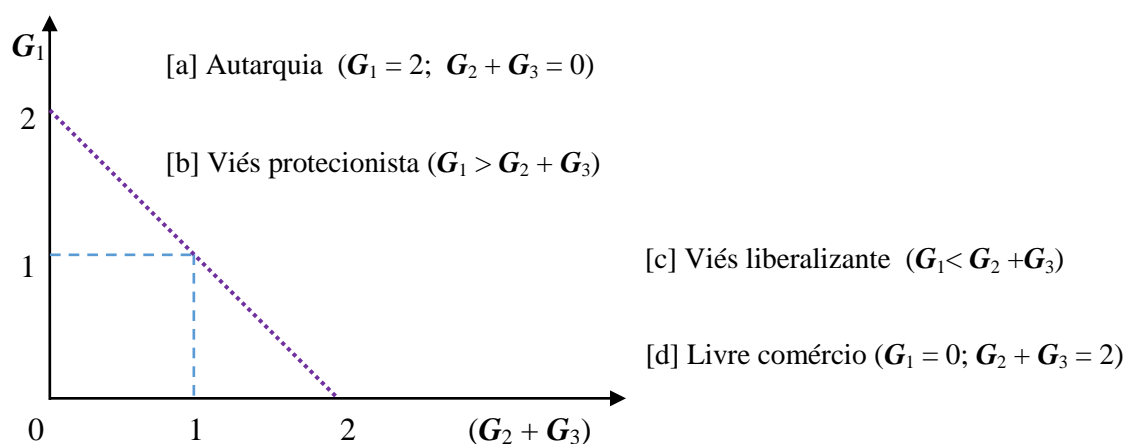
O segundo grupo é composto pelos setores onde o país possui vantagens comparativas reveladas. O foco das firmas que ali operam é o mercado mundial, e a eventual presença de competidores externos no mercado doméstico não ameaça sua sobrevivência. Como mostraram Wonnacott e Wonnacott (1981), o interesse permanente dessas firmas é eliminar barreiras comerciais no resto do mundo, a fim de obter novas oportunidades de exportação, ampliar suas economias de escala e sustentar suas estratégias de globalização. Logo, a política comercial ideal para este grupo é a da abertura recíproca de mercados, via negociações regionais ou multilaterais. Mas, na ausência desta opção, a abertura unilateral também lhe interessa, porque permitirá reduzir os custos dos insumos domésticos.

O terceiro grupo reúne o conjunto de firmas que prestam serviços de comércio exterior, como autoridades portuárias, terminais, recintos alfandegados, armadores e seguradoras. Este grupo será favorável a qualquer tipo de reforma comercial – multilateral, regional ou unilateral – que promova a expansão das atividades de exportação e importação. De fato, como veremos adiante na seção 3, estas firmas cumpriram papéis importantes em

diversos países nas últimas décadas, auxiliando a remoção de barreiras comerciais e promovendo iniciativas geradoras de novas correntes de comércio internacional.

Em decorrência do ativismo e da distribuição de instrumentos de poder entre estes grupos de interesses, os cenários de política comercial poderão adquirir configurações distintas em cada país, como sugere a Figura 1, onde as influências sobre as decisões do governo têm escalas hipotéticas de intensidade que variam entre zero e dois.² O eixo vertical mede as pressões protecionistas (G_1) e o horizontal corresponde aos interesses liberais ($G_2 + G_3$). Em princípio, os cenários extremos de *autarquia* ($G_1 = 2; G_2 + G_3 = 0$) e *livre comércio* ($G_1 = 0; G_2 + G_3 = 2$) raramente ocorrerão, porque os setores produtivos que integram os três grupos acima referidos sempre existirão em qualquer economia, e irão, portanto, defender seus interesses. Além disso, os cenários intermediários tendem a ser voláteis, devido ao progresso técnico e a mudanças institucionais ou políticas. Por exemplo, uma política comercial com viés protecionista ($G_1 > G_2 + G_3$) pode ser eventualmente revertida após a edição de uma nova legislação portuária, a eleição de um novo governo comprometido com o ideário liberal, ou em virtude de alguma inovação tecnológica que fortaleça a competitividade internacional de certas indústrias. Da mesma forma, uma política comercial com viés liberalizante ($G_1 < G_2 + G_3$) poderá mudar de tendência se os produtores de máquinas ou de bens intermediários provocarem a elevação das tarifas de importação, ou a proliferação de ações antidumping. Tais eventos irão afetar o desempenho das indústrias usuárias daqueles bens, que poderão solicitar medidas similares ao governo, a fim de compensar os danos sofridos.

Figura 1
Cenários de Política Comercial



² O grau de influência de cada grupo não depende apenas de sua dimensão relativa na economia, mas, sobretudo, dos recursos ideológicos de que dispõe para construir uma narrativa em defesa de seus interesses. No caso do Brasil, por exemplo, a ideologia nacional-desenvolvimentista gerada ao longo do processo de industrialização no século passado é um dos principais ativos que sustentam o poder do grupo G_1 . Porém, a eficácia deste ativo poderá declinar à medida em que os grupos G_2 e G_3 sejam capazes de promover suas respectivas narrativas.

3. O renascimento dos portos

Conforme apontaram inúmeros estudos, o extraordinário crescimento do comércio exterior das economias asiáticas nas duas últimas décadas foi baseado na redução contínua dos custos de transação, obtida através de investimentos de longo prazo na infraestrutura de portos, aeroportos, e de comunicação desses países, e da modernização permanente dos métodos de gestão daquela infraestrutura (Bloningen e Wilson, 2006; Clark e outros, 2004; Haddad, 2007; Hummels, 2007; Hummels e Schaur, 2012; Ma e Van Assche, 2010). Esta queda nos custos de transação introduziu três mudanças radicais nos padrões contemporâneos de comércio internacional:

- i. Permitiu a fragmentação dos processos produtivos de várias indústrias, dando origem às chamadas *cadeias globais de valor*, que aprofundaram os vínculos econômicos dos países asiáticos com a Europa e os Estados Unidos.
- ii. Transformou o fator *tempo* em instrumento de competição, promovendo a disputa entre portos e aeroportos pelo transporte de cargas leves e/ou de alto valor unitário, como peças e componentes, medicamentos, produtos perecíveis, bens de informática, etc. (Evans e Harrigan, 2005; Harrigan, 2005; Hummels e Schaur, 2012).
- iii. Redefiniu o papel das autoridades portuárias em diversos países, gerando um conjunto de inovações institucionais e gerenciais que foram denominadas de *renascimento dos portos* (Verhoeven, 2015).

3.1. Os portos europeus

Com base numa pesquisa sobre o estado de 116 portos em 26 países europeus em 2010, Verhoeven (2011) identificou três estilos de autoridade portuária: o *conservador*, o *facilitador* e o *empresarial*. O estilo conservador é aquele em que a autoridade portuária se restringe às funções típicas do porto locador (*landlord port*), que incluem a manutenção da infraestrutura, a obediência às normas ambientais e de segurança operacional, e a administração das receitas geradas pelo arrendamento de terminais e demais instalações. Segundo Verhoeven, este tipo de porto está em vias de extinção na Europa. O estilo facilitador vai além do perímetro do porto, e participa de iniciativas regionais voltadas ao desenvolvimento econômico e social de sua área de influência, visando promover externalidades que posteriormente irão ampliar o volume de carga no porto. O estilo empresarial acrescenta às suas prioridades regionais outros interesses de âmbito internacional, como a prestação de serviços de consultoria a empresas e governos de outros países, ao lado de investimentos e formação de parcerias com portos estrangeiros, a fim de criar fluxos cativos e complementares de exportação e importação.

Embora sejam órgãos públicos na maioria dos países, o processo de modernização ocorrido nestes três tipos de autoridades portuárias desde o início dos anos noventa foi marcado pela transformação de sua personalidade jurídica em empresa estatal, com normas de

governança corporativa que procuram assegurar a transparência de seus atos, conferem prioridade efetiva à proteção ambiental, e promovem a competitividade internacional do porto, como bem ilustra o caso de Rotterdam (Quadro 1).

Quadro 1 *As Sucessivas Reformas do Porto de Rotterdam*

Em 2003, após um intenso debate público, a autoridade portuária de Rotterdam foi transformada em empresa estatal, com 70% do capital controlado pela prefeitura local e 30% pelo governo nacional. Até então, o porto havia sido administrado por um órgão municipal semiautônomo, com desempenho admirável durante a segunda metade do século passado. Naquele período, Rotterdam manteve sua posição de líder mundial na movimentação de cargas e foi pioneiro na introdução das principais inovações ocorridas no setor portuário, como o uso de contêineres na década de 1960.

A autoridade portuária de Rotterdam foi estabelecida em 1932, encerrando uma fase em que os serviços estiveram dispersos em vários departamentos municipais. No final do século XIX, o porto havia sido privatizado durante um breve período, com consequências desastrosas sobre a economia local, gerando um consenso político que permanece até hoje a respeito de dois pontos: [1] a área do porto é propriedade inalienável do município; [2] a cidade deve manter o controle sobre a gestão do porto. Assim, em 1934, a autoridade portuária passou a ter orçamento próprio, mas só adquiriu independência para administrar suas finanças em 1970 (Verhoeven, 2015).

Entretanto, os resultados positivos da reforma de 1932 conferiram, gradualmente, uma autonomia *de fato* à autoridade portuária. Durante 40 anos, o porto teve apenas dois dirigentes: Nicolaas Koomans (1932–1959) e Frans Posthuma (1959–1973). Naquele período, os projetos de expansão do porto eram sistematicamente aprovados pela prefeitura, sob o mantra de que “*o que é bom para o porto, é bom para a cidade*” (Verhoeven, 2015, p. 83).

A partir dos anos setenta, a relação entre o porto e a cidade passou a ser mediada por novos temas, como proteção ambiental, qualidade da vida urbana e desenvolvimento agrícola. Esta nova agenda impôs novos métodos de gestão que, afinal, beneficiaram a reputação de Rotterdam. Dois desafios adicionais surgiram na década de 1990: o crescimento das parcelas de mercado dos dois principais rivais europeus, Antuérpia e Hamburgo, e a emergência dos portos asiáticos, sobretudo Cingapura e Hong Kong, que iriam superar Rotterdam em volume de carga a partir de 2005 (Jacobs, 2007).

Para lidar com os novos padrões de competição internacional impostos pela revolução nas tecnologias de informação, a autoridade portuária de Rotterdam, durante a gestão de Willem Scholten (1992–2004), passou a demandar maior autonomia formal, a fim de adotar métodos contemporâneos de governança corporativa, tal como haviam feito, no setor privado, as multinacionais holandesas. Esta proposta enfrentou, ao longo dos anos noventa, a firme resistência do líder político Pim Fortuyn e de outros atores importantes nos âmbitos municipal e nacional.

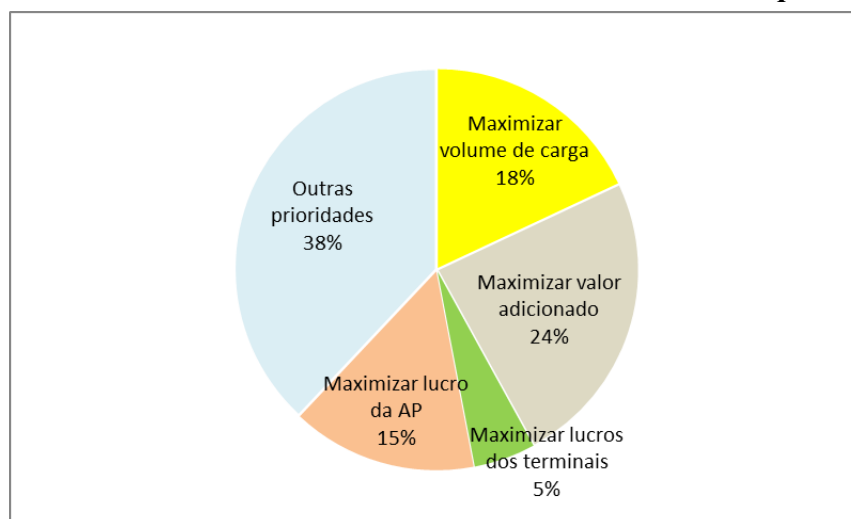
A reforma de 2003 foi marcada por dois eventos inesperados: o assassinato de Fortuyn, em maio de 2002, e o escândalo financeiro envolvendo Scholten, que havia concedido – sem o conhecimento do governo municipal – garantias bancárias no valor de €180 milhões ao estaleiro do Grupo RDM, que faliu em 2004. Por um lado, a morte de Fortuyn dissipou a oposição ao projeto de reforma. Por outro, o escândalo financeiro conferiu um novo perfil à empresa estatal estabelecida em 2004. Em lugar das iniciativas ambiciosas sugeridas por Scholten, as metas se concentraram na transparência das rotinas da empresa, nos indicadores de desempenho portuário e na facilitação de comércio.

Os resultados econômicos da reforma foram avaliados por Langen e Heij (2013), que compararam o desempenho do porto de Rotterdam em dois períodos, 1997–2003 e 2005–2011, através de oito indicadores: parcela de mercado, faturamento total, receita por empregado, custos operacionais,

EBITDA, lucro líquido, lucro por empregado, e investimentos. O desempenho do porto após a reforma foi superior ao do período anterior sob todas as perspectivas.

Outro resultado importante do estudo de Verhoeven foi o de haver levantado a escala de prioridades econômicas das autoridades portuárias europeias (Gráfico 1). Maximizar o valor adicionado e o volume de carga foram as metas mais citadas nas respostas aos questionários enviados aos 116 portos, seguidas pela maximização do lucro da autoridade portuária e, num quarto lugar bem distante, a maximização dos lucros das empresas que atuam no porto. A categoria de “outros objetivos” inclui a variedade de ações desenvolvidas pelas autoridades portuárias europeias em âmbito regional e/ou internacional.

Gráfico 1
Prioridades Econômicas das Autoridades Portuárias Europeias



Fonte: Verhoeven, 2011, p. 27

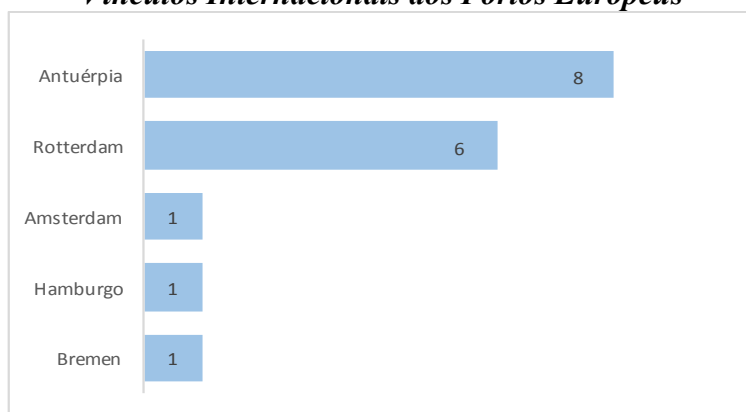
Estudos posteriores ao de Verhoeven mostraram que, na presente década, o estilo empresarial de gestão está se difundindo rapidamente entre as autoridades portuárias europeias. Pallis e Kladaki (2016), por exemplo, examinaram 17 iniciativas de cooperação internacional vigentes em cinco portos localizados na Alemanha (Hamburgo e Bremen), Bélgica (Antuérpia) e Holanda (Amsterdam e Rotterdam). Tais iniciativas estão sendo conduzidas através de instrumentos diversos, como *Memorandos de Entendimento (MoU)*, *Acordos de Colaboração*, *Contratos de Consultoria*, *Protocolos de Aliança Estratégica* e *Joint Ventures*. O formato dos instrumentos varia de acordo com os objetivos de cada iniciativa, cujos tipos mais frequentes são: [a] ampliar e sustentar os fluxos de transações bilaterais com parceiros preferenciais em outras economias; [b] intercâmbio de experiências e programas de treinamento; e [c] auxiliar no desenvolvimento da infraestrutura dos portos de outros países.

Como mostra o Gráfico 2, as autoridades portuárias mais ativas tem sido as de Antuérpia e Rotterdam. Apoiando-se na diligente diplomacia econômica do governo belga, o

porto de Antuérpia participa, neste momento, de oito projetos internacionais com os portos de Montreal, Nagoya (Japão), Canal do Panamá, San Pedro (Costa do Marfim), Rosmorport (Rússia), Nhava Sheva (Índia), e com a empresa *Essar Ports Ltd.*, que opera diversos portos indianos. Da mesma forma, a diplomacia econômica do governo holandês tem auxiliado os projetos de Rotterdam no Oriente Médio (Omã), na Índia (duas parcerias), no Brasil (Porto Central, no Espírito Santo), na Indonésia e em Singapura.

Gráfico 2

Vínculos Internacionais dos Portos Europeus



Fonte: Pallis e Kladaki, 2016.

Os portos de Amsterdam, Hamburgo e Bremen só entraram nesta área recentemente. Entretanto, seus projetos já se tornaram notáveis por seu escopo inovador e de longo prazo. Em 2015, a autoridade portuária de Amsterdam firmou um protocolo com o governo de Aruba que visa modernizar a gestão dos portos daquele país durante os próximos 30 anos, com foco no desenvolvimento do turismo sustentável no Caribe e na competitividade do transporte de cargas daqueles portos. Em 2013, os portos de Hamburgo e Los Angeles iniciaram um sofisticado programa de intercâmbio de experiências nas áreas de infraestrutura, meio ambiente, segurança operacional e instrumentos de governança corporativa. Em 2015, o governo da Islândia formou uma parceria com a autoridade portuária de Bremen, a fim de construir um porto de grandes dimensões que irá explorar uma nova rota de transportes na região do Polo Ártico.

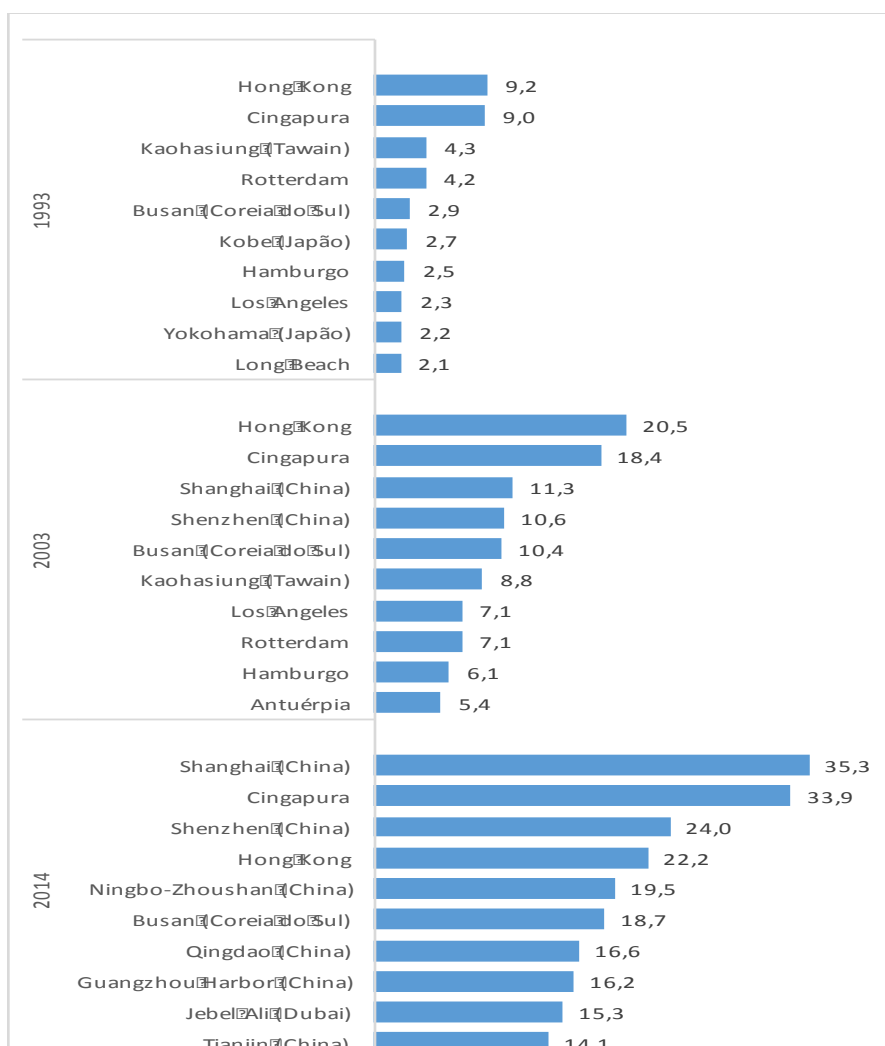
3.2. Os portos chineses

Como indica o Gráfico 3, o desenvolvimento da economia chinesa nos últimos 25 anos foi marcado por uma transformação radical no setor portuário daquele país. Até 1993, nenhum porto da China continental aparecia na lista dos dez maiores portos mundiais na movimentação de contêineres. Na década seguinte, em 2003, os portos de Shanghai e Shenzhen já ocupavam respectivamente a terceira e a quarta posição. Em 2010, Shanghai alcançou o primeiro lugar, e vem mantendo esse desempenho desde então. Em 2014, sete entre os dez maiores portos mundiais eram chineses. Além de competirem vigorosamente entre si, esses portos disputam sua participação nas cadeias globais de valor com vários outros líderes mundiais que operam naquela região, como os portos de Cingapura, Hong Kong, Busan, Klang (Malásia), Kaohsiung (Taiwan), etc. Esta rivalidade inclui também outros

portos chineses, como Dalian, que obteve o 14º lugar na pesquisa do Lloyd em 2014, Xiamen (17º), Yingkou (27º) e Suzhou (33º).

Nas últimas três décadas, elevação exponencial dos índices de eficiência dos portos chineses foi amparada por um complexo processo de mudanças institucionais iniciado em 1984, conforme descreveram Cullinane e Wang (2007). Até aquela data, o sistema portuário operava sob o comando central do Ministério das Comunicações, que era proprietário das instalações, responsável pela formulação e execução dos planos de investimento, pela fixação dos níveis de remuneração dos serviços portuários, sua respectiva cobrança, bem como as demais funções inerentes à gestão rotineira dos portos. Sob este marco institucional, os portos chineses ficaram estagnados durante o período 1979–1984, apesar das reformas econômicas implantadas por Deng Xiaoping a partir de 1978.

Gráfico 3
Movimentação de Contêineres nos Principais Portos Mundiais
 (Milhões de TEUs)



Fonte: Lloyd's List Annual Top 100 Ports.

Entre 1984 e 2004, o controle do sistema portuário foi gradualmente transferido às autoridades locais. Através de um projeto piloto, o Ministério das Comunicações passou a compartilhar a gestão do porto de Tianjin com o governo municipal em 1984 (Notteboom e Yang, 2016). O projeto incluía a criação de uma autoridade portuária local, com personalidade jurídica de empresa estatal, e autonomia para levantar recursos no sistema bancário, atrair investimentos sob a forma de joint-ventures (até o limite de 49% do capital da empresa), e operar a logística do porto. Entretanto, o governo central continuou a participar das atividades de planejamento e de uma parcela majoritária das receitas geradas pelos terminais portuários. Na década seguinte, reformas similares foram introduzidas nos principais portos do país.

Uma nova etapa foi inaugurada em janeiro de 2004, com a edição da Lei dos Portos que havia sido aprovada pelo Congresso do Povo em junho de 2003. Não obstante sua estrutura sintética, com apenas seis Capítulos e 61 Artigos, a lei abrange todos os aspectos relevantes da atividade portuária, como planejamento, construção, manutenção, segurança das operações, meio ambiente, condutas dos agentes, direitos de propriedade, responsabilidades legais, etc. Pelo menos duas mudanças radicais foram introduzidas. A primeira foi a de eliminar a ambiguidade das funções das autoridades portuárias locais, que até então cumpriam o duplo papel de regulador e operador. Assim, em cada porto foram criados dois agentes: um órgão normativo, com suas funções típicas estabelecidas na lei, e um operador portuário com estatuto de empresa privada e participação minoritária do governo municipal. A segunda mudança foi a de abolir as restrições à participação de investidores estrangeiros, que passaram a ter o direito de construir novos portos, sem a obrigação de estarem associados aos governos locais.

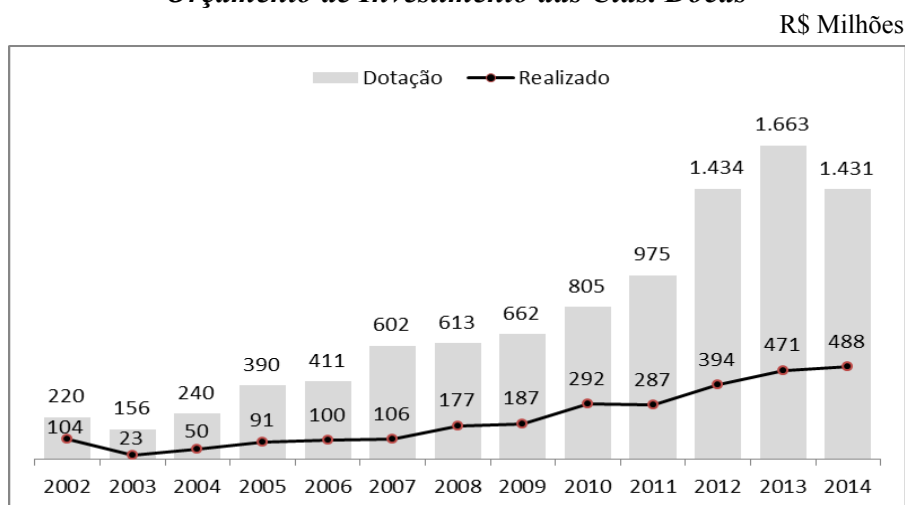
Este novo marco legal permitiu a aceleração dos investimentos e a difusão das melhores práticas internacionais de gestão entre os portos chineses, como revelam os indicadores de desempenho no Gráfico 3. Outro efeito notável foi o de estimular a cooperação técnica com outros países, ao estilo da experiência europeia acima descrita. O porto de Shanghai, por exemplo, mantém, desde a segunda metade da década passada, protocolos de parceria com os portos de Barcelona, Busan (Coreia do Sul), Georgia, Miami e Seattle (Estados Unidos), Hakata e Nagoya (Japão), Londres e Rotterdam. (McKinnon, 2011).

4. Os portos brasileiros

Em síntese, a experiência internacional comentada na seção anterior mostra que na maioria dos países – sobretudo na Europa, Ásia e Estados Unidos – os índices atuais de desempenho dos portos resultam da interação de três fatores: [i] a rivalidade entre portos e aeroportos vizinhos, como ocorre nas regiões de Hamburgo – Rotterdam – Antuérpia – Amsterdam; Hong Kong – Cingapura – Shanghai; Seattle – São Francisco – Los Angeles; Halifax – Nova York – Baltimore; Auckland – Tauranga; etc.; [ii] a infraestrutura de rodovias, ferrovias e hidrovias, cujos níveis de eficiência foram crescentes nas últimas décadas, e permitiram a queda dos custos de transporte fluvial e terrestre, estimulando assim a rivalidade referida no item anterior; [iii] a modernização dos métodos de gestão das autoridades portuárias – que se transformaram em agentes catalisadores deste padrão de competição – cujo escopo operacional pode ser local, regional ou internacional, dependendo das características geográficas e/ou históricas de cada porto.

No Brasil, o cenário é bem distinto. Conforme registra a coletânea de estudos recentes organizada por Pinheiro e Frischtak (2014), nossa infraestrutura de transportes é antiga, ineficiente, e com dimensões – em todos os modais – incompatíveis com as necessidades do país. Em virtude destas distorções, a rivalidade entre os portos brasileiros é quase inexistente e, portanto, as autoridades portuárias – isto é, as Companhias Docas – não foram pressionadas a acompanhar as mudanças que estavam ocorrendo no resto do mundo. Além do desleixo com os temas ambientais, comentado adiante, outro indicador das falhas gerenciais das Cias. Docas é sua incapacidade de cumprir os orçamentos de investimento. Entre 2003 e 2013, os recursos federais cresceram exponencialmente, tendo saltado de R\$ 156 milhões para R\$ 1,7 bilhão, mas as Cias. Docas só gastaram, em média, 28% dos orçamentos anuais (Gráfico 4).

Gráfico 4
Orçamento de Investimento das Cias. Docas



Fonte: www.planejamento.gov.br

4.1. As licitações da década de 1990

Sob a influência dos eventos comentados na seção 3, o Brasil introduziu mudanças profundas em sua legislação portuária através da Lei n.º. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, que permitiram reduzir a presença do Estado neste setor ao transferir para a iniciativa privada a exploração e gestão dos portos. Como registrou, em 24.07.97, o edital do primeiro leilão de arrendamento de terminais de contêineres no Porto de Santos, os principais objetivos da reforma foram:

- Reduzir custos logísticos;
- Melhorar a qualidade dos serviços;
- Aumentar o movimento de cargas nos portos;
- Elevar o valor agregado da atividade portuária.

Como vimos anteriormente, estes objetivos eram similares aos das reformas que estavam sendo promovidas em outras economias naquele instante, embora através de modelos institucionais distintos do brasileiro. Uma singularidade da Lei nº. 8630 é a de haver antecedido certas inovações jurídicas importantes que viriam a ocorrer nos anos seguintes, como a Lei nº. 8.884/94, que transformou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em autoridade antitruste independente, a Lei nº. 8.987/95, sobre o regime de concessões e a Lei nº. 10.233/01, que criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Este cronograma inadequado de reformas gerou um conjunto de distorções que marcaram o desenvolvimento dos portos brasileiros nos últimos 20 anos. Como notou Guimarães (2014):

“Na ausência dessa referência legal, a Lei nº. 8.630 criou seu próprio marco regulatório, no qual a função de regulação das relações de mercado, em alguns casos, permanece vaga, e, em outros, está referida à estrutura da administração pública federal então vigente ou a entidades criadas pela própria lei. Este marco regulatório não era necessariamente harmonizado ao modelo que viria a ser definido pela legislação subsequente.” (p. 296)

No porto de Santos, os editais de licitação dos terminais arrendados na segunda metade da década de 1990 tiveram três características principais em comum: [a] leilão pelo maior valor de outorga, que é o método usual na maioria dos países; [b] compromisso de movimentação mínima contratual (MMC) por parte da arrendatária; [c] prazo de cinco anos após a assinatura do contrato para que a arrendatária obtenha o Certificado ISO 14000 de gestão ambiental.

O critério do valor de outorga tornou-se uma praxe internacional em virtude de sua simplicidade e transparência, mas, sobretudo, porque permite maximizar a receita do poder concedente. Já o critério de carga mínima, ainda que também usado em muitos países, padece de certas deficiências que merecem ser comentadas.

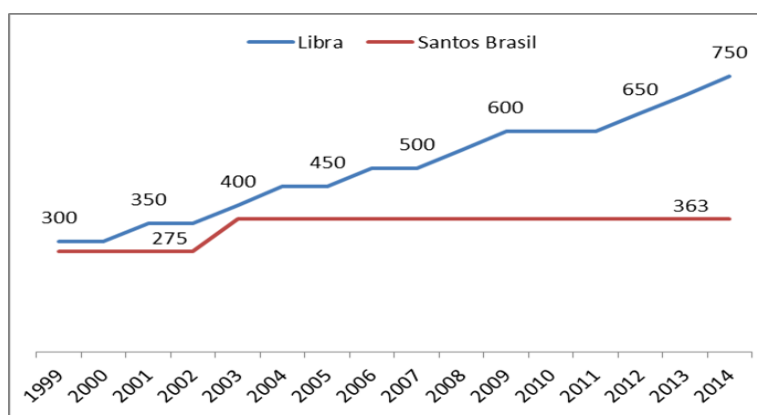
Quando uma firma decide arrendar um terminal portuário para movimentar carga própria – ou de terceiros – em operações de comércio exterior e/ou de cabotagem, sua meta estratégica é expandir, sempre que viável, as atividades do terminal. Afinal, lances vencedores de leilões são usualmente altos, e geram períodos longos de amortização dos investimentos. Mas, a firma sabe que, apesar de seus esforços para melhorar a eficiência do terminal, através de investimentos nas instalações e métodos gerenciais racionais, a realização de seu objetivo original depende, em última instância, de variáveis que ela não controla: seus competidores podem ter tido melhor desempenho, novos entrantes eventualmente redefiniram os padrões de concorrência no ramo, o cenário da economia mudou, novas normas regulatórias elevaram os custos operacionais, os usuários passaram a usar outros modais de transporte, etc.

Assim, o compromisso de MMC é, em princípio, supérfluo, porque o arrendatário é o principal interessado em cumpri-lo. Mas, é também inócuo, porque nenhuma firma seria capaz de assegurar sua realização, pelas razões apontadas acima. Além disso, os parâmetros usados para aferir a MMC são, com frequência, inadequados, conforme ilustram os casos dos terminais de contêineres operados pela Santos Brasil e o Grupo Libra no porto de Santos, descritos nos Gráficos 5 e 6. Em ambos os casos, a unidade usada para medir a MMC foi o

número de contêineres movimentados anualmente no porto. Ora, como se sabe, a unidade convencional é TEUs (*twenty-foot equivalent units*) porque os contêineres costumam ter tamanhos variados.

O contrato de arrendamento da Santos Brasil, assinado em 28.11.97, com prazo de 25 anos, estabeleceu uma MMC de 275 mil contêineres a ser cumprida nos cinco anos iniciais, e de 363 mil contêineres nos 20 anos seguintes. Já o contrato da Libra, firmado setes meses depois, em 25.06.98, com prazo de 20 anos, estabeleceu montantes crescentes para os 16 anos iniciais, que variaram entre 300 mil e 750 mil contêineres, patamar que deveria ser mantido nos cinco anos finais do contrato.³ Entretanto, o desempenho dos dois terminais entre 1999 e 2014 demonstrou o irrealismo e a inutilidade das cláusulas de MMC de ambos os contratos.⁴ Embora os compromissos assumidos pela Libra tenham sido sempre superiores aos da Santos Brasil (Gráfico 5), ocorreu o contrário com o desempenho dos dois terminais (Gráfico 6). Já a partir do terceiro ano do contrato, a Santos Brasil conseguiu movimentar volumes crescentes de carga, que saltaram de 300 mil TEUs em 2001 para 1,8 milhões em 2013, tendo registrado apenas uma única queda em 2009, em virtude da crise financeira internacional. Enquanto isso, a Libra seguiu uma trajetória de crescimento instável até 2008, quando movimentou 903 mil TEUs, e de declínio nos anos seguintes, tendo regredido para 550 mil TEUs em 2014.

Gráfico 5
Libra e Santos Brasil: Movimentação Mínima Contratual
 Mil Contêineres

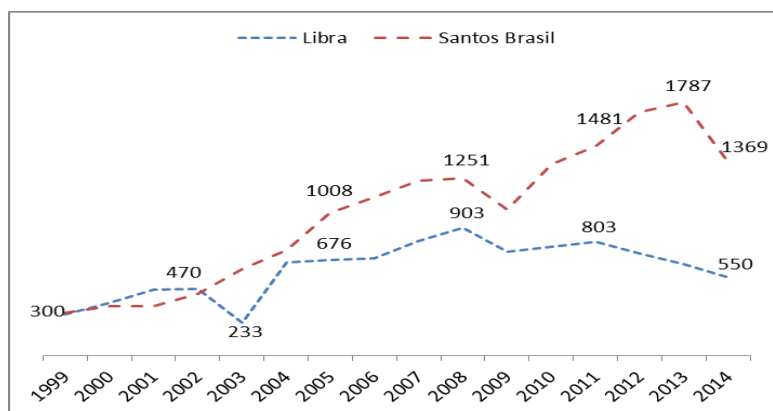


Fonte: www.portodesantos.com.br

Gráfico 6
Libra e Santos Brasil: Movimentação de Contêineres
 Mil TEUs

³ Não são conhecidas as razões que explicariam as diferenças de prazos e montantes de MMC entre dois contratos firmados em datas tão próximas, e que dizem respeito a terminais que movimentam o mesmo tipo de carga, dentro de um mesmo porto.

⁴ A penalidade pelo descumprimento da MMC é de 2% do valor do aluguel mensal estabelecido no contrato, mas pode ser perdoada se o arrendatário apresentar justificativas que sejam aceitas pela Cia. Docas do Estado de São Paulo (CODESP).



Fontes: www.grupolibra.com.br; www.santosbrasil.com.br.

4.1.1. A gestão ambiental

Os contratos da Santos Brasil e da Libra revelam uma das principais deficiências do sistema portuário brasileiro, que é o contraste entre a gestão ambiental dos terminais e a da autoridade portuária. Enquanto ambos os terminais obtiveram seus Certificados ISO 14000 no prazo previsto, a CODESP não possui até hoje a licença ambiental do IBAMA, sua equipe de profissionais dedicados a questões ambientais é limitada numericamente, e a qualificação dela é insuficiente, conforme vêm apontando há vários anos os relatórios periódicos da Gerência de Meio Ambiente da ANTAQ.

Em 2014, a CODESP publicou, pela primeira vez, uma agenda ambiental elaborada pela Universidade Católica de Santos (UniSantos) e a Cia. Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), que está disponível no site www.portodesantos.com.br. Este estudo identificou 17 passivos ambientais classificados em cinco grupos: [i] seis áreas contaminadas; [ii] três áreas degradadas; [iii] três passivos submersos; [iv] um estoque de efluentes armazenados inadequadamente em tanques na ilha Barnabé, da ordem de 8.500 m³; [v] quatro conjuntos de resíduos portuários, que incluem sucatas metálicas depositadas a céu aberto ao longo da faixa portuária, materiais de obras de construção civil abandonados, transformadores e pneus velhos.

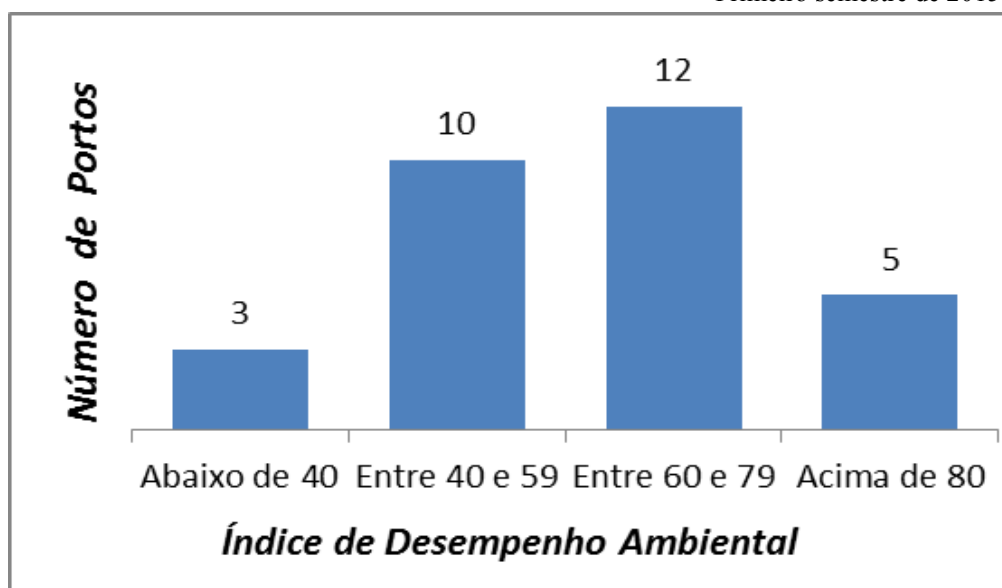
A maioria dos assuntos acima referidos está à espera de solução há longa data, não obstante eventuais esforços da CODESP e outros órgãos públicos para enfrenta-los. Alguns exemplos notáveis são:

- O antigo lixão da Alemoa – desativado em 2002 – que foi usado durante meio século para acumular resíduos oriundos da operação portuária, tendo contaminado cerca de 680 mil m³ de solo.
- Os dutos do Saboó, com extensão superior a 1,5 km, que, embora desativados na década de 1970, sem a devida retirada dos produtos oleosos remanescentes no seu interior, continuam abandonados no mesmo local até hoje.
- O chamado Galpão A da Alemoa, que foi usado até 2002 para armazenar produtos perigosos oriundos de acidentes ambientais ocorridos na faixa portuária.
- Dois postos de combustível estabelecidos em áreas próximas ao porto, que foram demolidos sem os devidos cuidados ambientais.

- Um terminal de fertilizantes que movimentou de forma descuidada grandes quantidades de enxofre a granel durante vários anos.
- Sedimentos contaminados, devido à falta de operações sistemáticas de dragagem do canal de acesso ao porto, das bacias de evolução e dos berços de atracação.

Mazelas deste tipo – cuja superação requer estudos complexos e dispendiosos, envolvendo equipes técnicas interdisciplinares, e prazos longos de execução – não são exclusivas do porto de Santos. Desde 2006, a Gerência de Meio Ambiente da ANTAQ vem avaliando o desempenho dos portos quanto ao atendimento das normas ambientais e de segurança operacional, usando uma metodologia que atualmente incorpora 38 variáveis, e que resultam no *Índice de Desempenho Ambiental* (IDA), cuja escala varia de zero a 100. Em 2012, o IDA de 30 portos brasileiros passou a ser divulgado semestralmente. A nota de Santos no primeiro semestre de 2015 foi 64,5, correspondendo ao 13º lugar na amostra do IDA. O Gráfico 7 mostra a distribuição das notas, onde apenas cinco portos alcançaram índices superiores a 80: São Sebastião (97,5), Itajaí (95,9), Itaqui (84,5), Fortaleza (82,2) e Paranaguá (80,10). No outro extremo, o IDA de três portos foi inferior a 40: Macapá (39,9), Porto Velho (27,4) e Porto Alegre (16,8).

Gráfico 7
Desempenho Ambiental dos Portos Brasileiros
 Primeiro semestre de 2015



Fonte: www.antaq.gov.br

4.2. O retrocesso do período 2005–2013

Além das deficiências gerenciais das Cias. Docas, outro fator que prejudicou o desenvolvimento recente do setor portuário brasileiro foi o inusitado debate sobre *carga própria* versus *carga de terceiros* iniciado em 2005 através da Resolução ANTAQ nº. 517, de 18/10/05, cuja única consequência foi paralisar os investimentos privados neste setor durante

cerca de 10 anos. Este debate – que não tem precedentes no resto do mundo – só veio a ser encerrado em 2013, após a edição da Lei 12.815, de 05/06/13, regulamentada pelos Decretos nº. 8.033/13 e nº. 8464/15. Na prática, a legislação atual apenas restaurou os princípios que haviam sido estabelecidos pela Lei nº. 8.630, e posteriormente desvirtuados pela Resolução 517/05 e o Decreto nº. 6.620/08 (Guimarães, 2014).

Entretanto, os decretos que regulamentaram a Lei nº. 12.815 introduziram algumas inovações quanto aos critérios de licitação. Em lugar de se restringir ao valor de outorga, que foi o parâmetro adotado em todos os leilões promovidos na década de 1990, o Art. 9º do Decreto nº. 8.033 (conforme a redação do Decreto nº. 8464) instituiu sete critérios, que poderão ser aplicados de forma combinada ou isolada em cada leilão: [i] maior capacidade de movimentação; [ii] menor tarifa; [iii] menor tempo de movimentação de carga; [iv] maior valor de investimento; [v] menor contraprestação do poder concedente; [vi] melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente; [vii] maior valor de outorga.

Os itens acima revelam os distintos objetivos que o poder concedente deseja alcançar ao licitar um terminal portuário. Como veremos adiante, embora tais objetivos sejam corretos, sua inclusão entre os critérios de licitação nem sempre é a melhor forma de assegurar sua realização. Antes de examiná-los individualmente, cabe destacar duas falhas gerais do Art. 9º do Decreto nº. 8.033. A primeira é a de ignorar que a lógica de funcionamento de um terminal de uso privativo é bem diferente daquela vigente nos terminais que só movimentam cargas de terceiros. A segunda falha é a de tentar transferir para os arrendatários compromissos que, a rigor, são atribuições típicas das Cias. Docas ou do governo.

- i. *Maior capacidade de movimentação.* Como vimos na seção 3, maximizar o volume de carga é uma das principais prioridades das autoridades portuárias europeias. Mas, para realizar esta meta, é inútil incluí-la nas cláusulas dos contratos de arrendamento dos terminais, conforme demonstrou a experiência brasileira na década de 1990. Cabe à autoridade portuária mobilizar os instrumentos que estão ao seu alcance no âmbito local, aprimorando suas rotinas operacionais como locador dos terminais; no âmbito regional, buscando externalidades que permitam ampliar a demanda pelos serviços portuários; e, eventualmente, no âmbito internacional, formando parcerias com portos de outros países que permitam gerar novas correntes de comércio. Na literatura econômica referida na seção 3, são abundantes os estudos de casos que revelam a eficácia, isolada ou combinada, dos três tipos de estratégia.
- ii. *Menor tarifa.* Este é um critério de licitação que pode ser útil no caso de terminais que irão movimentar cargas de terceiros em condições de monopólio virtual, porque não estarão submetidos a pressões competitivas advindas de portos vizinhos, nem de outros terminais estabelecidos naquele porto. Mas, esta situação pode ser corrigida pela autoridade portuária e/ou pelo governo, através de ações que promovam a competição intraporto, licitando simultaneamente, por exemplo, mais de um terminal para o mesmo tipo de carga; ou projetos de mais longo prazo que estimulem a competição interportos, através de investimentos que elevem a eficiência dos demais modais de transporte. O critério de menor tarifa não se aplica, evidentemente, aos terminais privativos, porque neste caso não existem serviços prestados a terceiros.

- iii. *Menor tempo de movimentação de carga.* Este critério – que também só se aplica a cargas de terceiros – padece de um defeito similar ao do compromisso de MMC, porque depende de variáveis que o arrendatário não controla, como o ritmo de trânsito no porto, condições meteorológicas, estado da infraestrutura e outros obstáculos cuja superação compete à autoridade portuária.
- iv. *Maior valor do investimento.* Este critério, tal como o anterior, e demais parâmetros que estipulam previamente o desempenho do terminal, constitui uma tentativa do poder concedente de limitar a autonomia do arrendatário na gestão de seu negócio. O agente melhor qualificado para estimar o montante de investimento requerido para promover a competitividade de um terminal é o arrendatário. Os montantes indicados pelo poder concedente são frequentemente irrealistas e tendem a afastar do leilão os melhores candidatos.
- v. *Menor contraprestação do poder concedente.* Este é o critério padrão na licitação de contratos para a formação de parcerias publico-privadas (PPP), posto que o objetivo principal deste tipo de empreendimento é justamente o de reduzir a parcela do gasto público nos investimentos em infraestrutura, conforme dispõe a Lei n.º. 11.079/04. Entretanto, o uso desta norma na licitação de terminais portuários gera externalidades indesejáveis, porque impõe ao arrendatário tarefas que deveriam ser cumpridas pela autoridade portuária, como dragagem e demais providências necessárias para manter ou ampliar as condições de acesso ao porto. Esta transferência de funções prejudica, evidentemente, competitividade do arrendatário.
- vi. *Melhor proposta técnica.* Este critério pode ser útil em leilões onde participam muitos candidatos e a área a ser licitada é relativamente pequena. Como mostrou Verhoeven (2011), esta situação é usual nos casos em que a autoridade portuária assume um perfil de *facilitador*, ou *empresarial*. Quando ocorrem leilões de áreas em portos com essas características, o número de candidatos é sempre alto.
- vii. *Maior valor de outorga.* Embora os méritos deste critério sejam inequívocos, pelas razões já apontadas anteriormente – simplicidade, transparência e maximização da receita do poder concedente, ele aparece em último lugar entre os itens listados no Art. 9º do Decreto n.º. 8.033, e só foi introduzido em 2015, através do Decreto n.º. 8464. Contudo, no edital dos leilões da primeira etapa do PIL, anunciado pela ANTAQ em 26/10/15, o valor de outorga foi o único critério adotado.

5. Conclusão

À luz do esquema analítico sugerido na seção 2, o relato apresentado nas seções 3 e 4 pode ser sintetizado da seguinte forma. Na Europa e na China, o desempenho empresarial das autoridades portuárias fortalece o viés liberalizante da política comercial de três modos: [a] reduzindo custos de transporte; [b] promovendo medidas de facilitação de comércio, via acordos de cooperação com portos de outros países, e aderindo a parcerias público-privadas visando melhorar os modais de transporte de acesso ao porto; [c] reduzindo o tamanho do

grupo G_1 – que luta pela preservação de políticas protecionistas – à medida em que um número crescente de segmentos produtivos adquire competitividade internacional em virtude de providências tomadas pelas autoridades portuárias.

No Brasil, a situação é oposta: a ineficiência das Cias. Docas acentua o fechamento da economia e estimula a expansão do grupo G_1 , ao prejudicar a competitividade internacional de um grande número de segmentos produtivos. Assim, no âmbito da estratégia proposta por Bacha (2013), uma das providências fundamentais para reduzir os custos de transação na economia brasileira que seria a de acompanhar a tendência mundial das últimas décadas, e mudar a governança das Cias. Docas na direção descrita na seção 3. Como vimos ali, os ganhos de eficiência advindos de uma reforma deste tipo seriam significativos e imediatos.

Referências

- Alt, James, e Barry Eichengreen. 1990. “*Parallel and Overlapping Games: Theory and an Application to the European Gas Trade*”, in John Odell e Thomas Willet (orgs.), **International Trade Policies**, Michigan University Press.
- Bacha, Edmar. 2013. “*Integrar para Crescer: o Brasil na Economia Mundial*”, in João Paulo dos Reis Velloso (org.), **Visão do Brasil: Estratégia de Desenvolvimento Industrial com Maior Inserção Internacional e Fortalecimento da Competitividade**, Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE, Rio de Janeiro, pp. 47–65.
- Bacha, Edmar. 2016. “*Integrar para Crescer 2.0*”, in João Paulo dos Reis Velloso (org.), **Investindo Contra a Crise e Procurando Voltar a Crescer**, Instituto Nacional de Altos Estudos – INAE, Rio de Janeiro, pp. 65–74.
- Blonigen, Bruce, e Wesley Wilson. 2006. “*New Measures of Port Efficiency Using International Trade Data*”, **NBER Working Paper no. 12052**.
- Clark, Ximena, David Dollar e Alejandro Micco. 2004. “*Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade*”, **NBER Working Paper no. 10353**.
- Cullinane, Kevin, e Teng-Fei Wang. 2007. “*Port Governance in China*”, **Research in Transportation Economics**, 17, pp. 331–356.
- Evans, Carolyn, e James Harrigan. 2005. “*Distance, Time and Specialization: Lean Retailing in General Equilibrium*”, **American Economic Review**, vol. 95, no. 1.
- Grossman, Gene, e Elhanan Helpman. 2002. **Interest Groups and Trade Policy**, Princeton University Press.
- Guimarães, Eduardo Augusto. 2014. “*Regulação dos Portos no Brasil: Evolução e Perspectivas*”, in Armando Castelar Pinheiro e Claudio Frischtak (Orgs.) **Gargalos e Soluções na Infraestrutura de Transportes**, Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 285-311.
- Haddad, Mona. 2007. “*Trade Integration in East Asia: The Role of China and Production Networks*”, **Policy Research Working Paper 4160**, World Bank, Washington, D.C.
- Harrigan, James. 2005. “*Airplanes and Comparative Advantage*”, **NBER Working Paper 11688**.

- Hummels, David. 2007. “*Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization*”, **Journal of Economic Perspectives**, vol. 21 pp. 131–154.
- Hummels, David, e Georg Schaur. 2012. “*Time as a Trade Barrier*”, **NBER Working Paper 17758**.
- Jacobs, Wouter. 2007. **Political Economy of Port Competition: Institutional Analysis from Rotterdam, Southern California and Dubai**, Academic Press Europe, Nijmegen.
- Langen, Peter, e Chistiaan Heij. 2013. “*Performance Effects of the Corporatisation of Port of Rotterdam Authority*”, **Report EI 2013-06**, Econometric Institute, Erasmus University Rotterdam.
- Ma, Alyson, e Ari Van Assche. 2010. “*The Role of Trade Costs in Global Production Networks*”, **Policy Research Working Paper 5490**, World Bank, Washington, D.C.
- McKinnon, Alexander. 2011. “*Hong Kong and Shanghai Ports: Challenges, Opportunities and Global Competitiveness*”, **Working Paper Series**, City University of Hong Kong.
- Notteboom, Theo, e Zhongzhen Yang. 2016. “*Port Governance in China Since 2004: Institutional Layering and the Growing Impact of Broader Policies*”, **Research in Transportation Business & Management**, September 2016.
- Pallis, Athanasios, e Paraskevi Kladaki. 2016. “*Port Collaboration Beyond Proximity: Inter-Organizational Relationships of Port Management Entities*”, Paper presented at IAME Conference 2016, 23-26 August, Hamburg, Germany, (www.PortEconomics.eu).
- Pinheiro, Armando Castelar, e Claudio Frischtak (Org.). 2014. **Gargalos e Soluções na Infraestrutura de Transportes**, Editora FGV, Rio de Janeiro.
- Putnam, Robert. 1988. “*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*”, **International Organization**, 42, pp. 427–460.
- Verhoeven, Patrick. 2011. **European Port Governance**, European Sea Ports Organisation, Brussels.
- Verhoeven, Patrick. 2015. **Economic Assessment of Management Reform in European Seaports**, PhD thesis, University of Antwerp.
- Wonnacott, Paul, e Ronald Wonnacott. 1981. “*Is Unilateral Tariff Reduction Preferable to a Customs Union? The Curious Case of the Missing Foreign Tariffs*”, **American Economic Review**, Vol. 71, No. 4, pp. 704–714.