PROGRAMAS DE AJUSTE À ABERTURA COMERCIAL

EXPERIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES

CNI
Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

PROGRAMAS DE AJUSTE À ABERTURA COMERCIAL

EXPERIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI
Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Desenvolvimento Industrial
Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais
Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos
Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria Jurídica
Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria de Comunicação
Ana Maria Curado Matta
Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia
Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Diretoria de Inovação
Gianna Cardoso Sagazio
Diretora

PROGRAMAS DE AJUSTE À ABERTURA COMERCIAL

EXPERIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES

Brasília, 2020

CNI
Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2020. CNI – Confederação Nacional da Indústria.
Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI
Gerência Executiva de Assuntos Internacionais - GEAI

FICHA CATALOGRÁFICA

C748p

Confederação Nacional da Indústria.
Programas de ajuste à abertura comercial : experiências e recomendações / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2020.
61 p. : il.

1.Abertura Comercial. 2. Comercio Exterior. I. Título.

CDU: 339.54

CNI
Confederação Nacional da Indústria
Sede
Setor Bancário Norte
Quadra 1 – Bloco C
Edifício Roberto Simonsen
70040-903 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3317-9000
Fax: (61) 3317-9994
http://www.portaldaindustria.com.br/cni/

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC
Tels.: (61) 3317-9989/3317-9992
sac@cni.org.br

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – AS TRÊS ETAPAS DO TAAF, SOB A PERSPECTIVA DAS EMPRESAS QUE SOLICITAM APOIO DO PROGRAMA....24
FIGURA 2 – ETAPAS DE APLICAÇÃO PARA O PROGRAMA SUL-COREANO DE AJUSTE DE COMPETITIVIDADE....33
FIGURA 3 – EMPRESAS ASSISTIDAS (TAA) X ACORDOS DE COMÉRCIO DA COREIA DO SUL (ENTRADA EM VIGOR)....34

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – REPASSES ANUAIS TOTAIS – TAAW E TAAF (US$ MILHÕES)....19
GRÁFICO 2 – PROPOSTAS DE AJUSTE POR CATEGORIA (ANO FISCAL – 2015)....23
GRÁFICO 3 – NÚMERO DE PEDIDOS DE AUXÍLIO AO FEG ENTRE 2007 E 2017 (EM MILHARES)....41
GRÁFICO 4 – ALCANCE DO FUNDO EUROPEU DE AJUSTAMENTO À GLOBALIZAÇÃO....41
GRÁFICO 5 – QUANTIDADE DE PEDIDOS APROVADOS PELO FEG PR SETOR (2007-2018)....42
GRÁFICO 6 – QUANTIDADE DE TRABALHADORES BENEFICIADOS PELO FEG POR SETOR (2007-2018)....42

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – RESUMO DOS PROGRAMAS DE AJUSTE....11
QUADRO 2 – CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE – VENDAS E PRODUÇÃO....31
QUADRO 3 – CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE – IMPORTAÇÕES....31
QUADRO 4 – RESUMO DOS PROGRAMAS DE AJUSTE....46
QUADRO 5 – RESUMO DOS PROGRAMAS DE AJUSTE....47

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – TOTALIDADE DOS REPASSES AO TAAF – (US$) 18
TABELA 2 – REPASSES ANUAIS EFETIVOS TOTAIS (US$ MILHÕES) – TAAF E TAAW 19
TABELA 3 – GASTOS DOS TAAC POR REGIÕES DOS EUA (US$ MILHARES) 20
TABELA 4 – QUANTIDADE DE EMPRESAS QUE UTILIZARAM O TAAF EM 2018 25
TABELA 5 – EMPRESAS ASSISTIDAS PELO PROGRAMA DE AJUSTE NORTE-AMERICANO (2005-2015) 26
TABELA 6 – TAMANHO DAS EMPRESAS ASSISTIDAS PELO PROGRAMA SUL-COREANO 35
TABELA 7 – QUANTIDADE DE EMPRESAS ASSISTIDAS PELO PROGRAMA DE AJUSTE SUL-COREANO EM 2016 35
TABELA 8 – EMPRESAS ASSISTIDAS PELO PROGRAMA DE AJUSTE SUL-COREANO (2008-2018) 36
TABELA 9 – PEDIDOS APROVADOS PELO FEG (2007-2018) 43

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO **9**

1 RESUMO EXECUTIVO **11**

2 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE AJUSTE **15**

2.1 Programas de ajuste à competitividade dos EUA 15

2.1.1 Histórico 16

2.1.2 Estrutura e gestão do programa TAAF (empresas) 17

2.1.3 Critérios de elegibilidade 20

2.1.4 Medidas e contrapartidas 22

2.1.5 Utilização do programa 24

2.2 Programa de Ajuste à Competitividade da Coreia do Sul 27

2.2.1 Histórico 27

2.2.2 Estrutura e gestão do programa 29

2.2.3 Critérios de elegibilidade 29

2.2.4 Medidas e contrapartidas 32

2.2.5 Utilização do programa 34

2.3 Programa de ajuste de competitividade da UE 37

2.3.1 Histórico 38

2.3.2 Estrutura e gestão do programa 39

2.3.3 Critérios de elegibilidade 39

2.3.4 Medidas e contrapartidas 40

2.3.5 Utilização do programa 40

2.4 Considerações sobre os programas de ajuste analisados 44

3 ALTERNATIVAS DE PROGRAMAS DE AJUSTE NO BRASIL **49**

APÊNDICE A – INICIATIVAS E POLÍTICAS DE MELHORIA DE COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL **55**

APRESENTAÇÃO

A abertura comercial é importante para o Brasil. A condução desse processo, porém, deve ser feita da maneira mais transparente possível, por meio de acordos comerciais com parceiros relevantes, a partir de uma estratégia clara de desenvolvimento da indústria nacional e do país.

Ao se integrarem aos mercados internacionais, as grandes economias do mundo adotaram programas de ajuste ao comércio. A essência dessas medidas é o auxílio para que empresas (em alguns casos, também trabalhadores) possam se adaptar ao aumento da concorrência externa.

O presente estudo analisa os programas dos Estados Unidos, da União Europeia e da Coreia do Sul de adequação à abertura comercial e aos impactos da globalização e de crises econômicas mundiais.

Alguns setores da economia certamente enfrentarão grandes desafios com a inserção internacional do Brasil. Faz todo sentido, portanto, que o país também viabilize instrumentos de ajuste. Não se trata de subsídios ou de práticas protecionistas, mas de ações que ajudem a aumentar as vendas, a produtividade e a saúde financeira das empresas, entre outros pontos.

Evidentemente, tais mecanismos não substituem as reformas pró-competitividade de que o país necessita, mas podem servir como um apoio especialmente para indústrias de pequeno e médio porte, que percebem o ambiente internacional como mais desafiador.

Neste documento, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) apresenta suas contribuições para o debate, além de recomendações para que as empresas brasileiras venham a dispor de ferramentas dessa natureza, a exemplo do que já ocorre com os nossos principais concorrentes.

Boa leitura.

Robson Braga de Andrade
Presidente da CNI

1 RESUMO EXECUTIVO

Países importantes desenvolveram programas de ajuste ao comércio para mitigar os efeitos negativos da abertura comercial sobre a produção industrial e empregos decorrentes de negociações de acordos comerciais.

Entre as principais economias que possuem programas de ajuste ao comércio (ou à globalização em geral) implementados, estão os Estados Unidos (EUA), a Coreia do Sul e a União Europeia (UE).

As principais características de cada programa estão resumidas no quadro 1 a seguir.

QUADRO 1 – Resumo dos programas de ajuste

Questões-chave	TAA (EUA)	TAA (Coreia do Sul)	FEG (UE)
Contempla empresas?	x	x	
Contempla trabalhadores?	x	x	x
Contempla agentes outros que não empresas ou trabalhadores?	x	x	
Fornece aportes financeiros a título de empréstimos?		x	
Oferece serviços de consultoria aos beneficiários?	x	x	x
Os beneficiários arcam com parte das despesas do programa?	x	x	
Os beneficiários prestam contas?			x
Impõe prazos para a implementação dos planos de ajuste/medidas acordados?	x		x
Há necessidade de que se comprove que os eventuais danos resultaram de aumento de importações?	x	x	
Há previsão expressa de concessão de benefícios em virtude dos impactos negativos da globalização?			x

Fonte: elaboração CNI.

O programa de ajuste dos EUA atende a empresas de todos os portes, após uma investigação conduzida pelo Departamento e Comércio dos EUA (DoC) que conclua sobre a existência de um nexo entre a abertura comercial e um percentual mínimo de queda de vendas e emprego na empresa.

O auxílio envolve projetos de consultoria para expandir vendas, aumentar a produtividade, reestruturar e fortalecer a operação financeira das empresas, entre outros. Isso é realizado de forma descentralizada por meio de escritórios regionais do DoC, que conduzem todo o processo por meio de seus consultores, desde o diagnóstico até a elaboração de um plano de recuperação personalizado. Os custos são compartilhados entre o Estado e a empresa e não passam de US$14 milhões por ano.

O programa coreano visa auxiliar indústrias que sofreram danos ou possuem alta probabilidade de dano em razão da competitividade decorrente da entrada em vigor de acordos comerciais firmados a partir de 2004. O braço empresarial do programa presta assistência financeira e consultoria às empresas de todos os portes, apesar de as pequenas e médias empresas (PMEs) serem as mais beneficiadas atualmente. Nesse caso, também é conduzida uma investigação para concluir que há queda nas vendas e nos empregos.

Uma das principais características desse programa é o cofinanciamento dos serviços de consultoria entre governo e empresa, em que 80% dos custos são cobertos pelo governo e o restante custeado pela empresa.

Já o programa de ajuste da UE concentra-se exclusivamente no trabalhador e é mais amplo que apenas o foco em abertura comercial, abarcando também os impactos da globalização e de crises financeiras e econômicas mundiais. O Estado-membro deve pleitear o auxílio à Comissão Europeia para amparar trabalhadores demitidos em consequência de contextos de crise, sejam eles de empresas grandes, sejam de pequenas.

O Brasil passa por um momento de maior inserção internacional de sua economia que trará efeitos benéficos ao país, ao mesmo tempo em que acarretará em desafios pontuais para alguns segmentos econômicos, com reflexo no emprego.

Dessa forma, a experiência internacional pode servir de base para a criação de programa de ajuste de competitividade para empresas brasileiras em razão da abertura comercial, seja por acordos comerciais ou pela redução unilateral das tarifas de importação. Entre as boas práticas, é fundamental que o programa brasileiro tenha escopo e prazo definidos, bem como critérios objetivos com relação à elegibilidade, aos serviços prestados, ao órgão coordenador, às etapas, ao orçamento, à divulgação, à avaliação de desempenho.

O programa de ajuste brasileiro poderia ser operacionalizado a partir de consultoria técnica, como ocorre no Programa Brasil Mais Produtivo do governo federal e possuir não somente características reativas, mas também preventivas. Os custos poderiam ser compartilhados entre governo e beneficiários, engajando ambas as partes no objetivo de fortalecimento das empresas, e não envolver nem financiamentos ou desonerações tributárias.

Mesmo que a implantação de uma nova política leve tempo, considerando os custos de adaptação e utilização, um programa de ajuste para o Brasil seria a concretização de uma política horizontal de impactos negativos da abertura econômica,[1] contribuindo para o aumento da inserção internacional e para a participação de empresas brasileiras em cadeias de valor. Nas experiências analisadas, a exemplo dos EUA, houve aumento de 6% das vendas e de 4% na produtividade nas empresas beneficiadas com o programa.

Medidas dessa espécie contribuem para o fortalecimento da indústria brasileira e para aumentar o engajamento empresarial para a abertura comercial via acordos comerciais.

1 CNI. **Critérios para uma nova agenda de política industrial**. Brasília: CNI, 2019. p.16.

2 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL DOS PROGRAMAS DE AJUSTE

Programas de ajuste de competitividade são instrumentos de política pública para auxiliar empresas, trabalhadores ou outros atores relevantes a adaptarem-se às transformações econômicas induzidas por um processo de abertura comercial,[2] seja unilateral ou por acordos comerciais.

Nesse contexto, o presente documento examina os programas dos EUA, da Coreia do Sul e da UE, que têm experiência na implementação de programas nesses moldes.

2.1 PROGRAMAS DE AJUSTE À COMPETITIVIDADE DOS EUA

O programa de ajuste de competitividade dos EUA consiste em um dos pilares mais duradouros da política comercial do país[3] e já se estende por mais de cinco décadas. Em razão de seu pioneirismo e longevidade, o programa tem servido de paradigma para diversos países. Por isso, serão analisados o histórico, a estrutura, os critérios de elegibilidade, as contra-partidas e a utilização do programa de ajuste norte-americano, denominado *Trade Adjustment Assistance* (TAA), com foco em seu braço empresarial.

2 TREBILCOCK, J. Michael; CHANDLER, Marsha A.; HOWSE, Robert. **Trade and Transitions**: a Comparative Analysis of Adjustment Policies. Abingdon: Routledge, 1990, p. 1-41.

3 HORNBECK, John F.; ROVER, Laine Elise. **Trade Adjustment Assistance (TAA) and Its Role in U.S. Trade Policy**. Congressional Research Service, 2013, p. 1.

2.1.1 HISTÓRICO

O TAA é um instrumento pioneiro criado pelo *Trade Expansion Act* de 1962.[4] O principal objetivo da medida é prestar auxílio a empresas, produtores rurais, comunidades e trabalhadores afetados negativamente em vendas, produção ou emprego pela abertura comercial.

A premissa principal do TAA é a de que o auxílio deve ser aplicado como reação positiva aos impactos sofridos pelas empresas em razão da abertura comercial,[5] que pode gerar um aumento substancial nas importações e sérios prejuízos ou ameaças à indústria americana.[6] O TAA foi criado como um aparato de segurança mínima para aqueles que inevitavelmente foram prejudicados pela abertura comercial.[7]

Na mensagem especial enviada ao Congresso dos EUA, em 1962, o presidente John F. Kennedy destacou a importância do programa de ajuste americano:[8]

> *I am also recommending as an essential part of the new trade program that companies, farmers and workers who suffer damage from increased foreign import competition be assisted in their efforts to adjust to that competition. When considerations of national policy make it desirable to avoid higher tariffs, those injured by that competition should not be required to bear the full brunt of the impact. Rather, the burden of economic adjustment should be borne in part by the Federal Government.*

O segmento do programa de ajuste americano voltado para **empresas** é o *Trade Adjustment Assistance for Firms* (TAAF), administrado pelo *U.S. Department of Commerce* e certificado pela *Secretary of Commerce*. Nessa modalidade, o auxílio consiste na **assistência técnica**[9] para auxiliar empresas americanas de **bens e serviços**.

Com o benefício, as empresas podem desenvolver projetos para recuperar competitividade, expandir mercados, reestruturar-se e fortalecer suas operações, o que, consequentemente, impacta também na elevação ou manutenção de postos de trabalho.[10] Empresas americanas de todos os portes podem pleitear a assistência.

---

4 Historicamente, alguns parlamentares republicanos resistiram ao TAA alegando ser um programa ineficaz, enquanto os democratas exigiram o TAA em troca de seus votos pela liberalização comercial. Cf. CIMINO-ISAACS, Cathleen; HUFBAUER, Gary Clyde. **The fate of trade adjustment assistance**: the basics. Peterson Institute for International Economics.

5 HORNBECK, John F.; ROVER, Laine Elise. **Trade Adjustment Assistance (TAA) and Its Role in U.S. Trade Policy**. Congressional Research Service, 2013, p. 2.

6 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade Act of 1974**. Section 201 (a).

7 KIM, Young-Han; PARK, Sungmin. The Republic of Koreas Trade Adjustment Policies and their Effects on Labour Market Adjustment. *In:* BACCHETTA, Marc; MILET, Emmanuel; MONTEIRO, José-Antonio. **Making globalization more inclusive lessons from experience with adjustment policies**. Geneva: World Trade Organization, 2019, p. 113.

8 UNITED STATES OF AMERICA. **Public papers of the presidents of the United States – John F. Kennedy**: containing the public messages, speeches, and statements of the president – january 1 to december 31, 1962. Washington: United States Government Printing Office, 1963.

9 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade expansion act of 1962. section 311 (b). Public Law**, 87-794. Oct. 11, 1962.

10 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade Adjustment Assistance for Firms**.

O TAAF passou por sucessivas modificações desde a sua criação. Em 1974, incluiu empresas prestadoras de serviços, aumentou o nível de auxílios financeiros autorizados e flexibilizou os requisitos para que empresas pudessem pleitear assistência.[11]

Na década de 80, o programa de ajuste deixou de conceder suporte financeiro por meio de empréstimos e garantias, além de eliminar o incentivo fiscal às empresas.[12] Todas essas mudanças levaram ao formato atual do programa, em vigor desde 2009,[13] que possui apenas assistência técnica às empresas.

Como o programa de ajuste de competitividade americano possui validade, é objeto de frequentes renovações pelo Congresso dos EUA. A última delas foi realizada pelo *Trade Adjustment Assistance Reauthorization Act of 2015*, instituindo a durabilidade do programa de 2015 a 30 de junho de 2021.[14] Em 1º de julho de 2021, se o programa não for renovado pelo Congresso, ele passará a vigorar segundo os parâmetros vigentes em 1º de janeiro de 2014, mais limitados do que aqueles aprovados para o período 2015-2021. Se assim ocorrer, o programa cessará por completo em 30 de junho de 2022.[15]

2.1.2 ESTRUTURA E GESTÃO DO PROGRAMA TAAF (EMPRESAS)

O programa de ajuste de competitividade americano é gerido por órgãos governamentais distintos conforme seu foco de assistência. A *Economic Development Administration (EDA)*, vinculada ao *U.S. Department of Commerce*, administra o programa voltado a auxiliar empresas e comunidades. Para tanto, estabeleceu um teto de alocação de recursos de **US$16 milhões por ano** entre 2015 e 2021.[16] Segundo a EDA, o TAAF recebeu **US$13 milhões**[17] em 2018.

Enquanto isso, o *Trade Adjustment Assistance for Farmers*, programa para agricultores conduzido pelo *U.S. Department of Agriculture*, conta com um teto orçamentário US$90 milhões por ano entre 2015 e 2021.[18] Por fim, o programa para trabalhadores, gerido pelo *U.S. Department of Labor*, não possui teto orçamentário.

11 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade Adjustment Assistance for Firms**.

12 FEFER, Rachel F. **Trade adjustment assistance for firms**: economic, program, and policy issues. CRS Report. Congressional Research Service, 2017, p. 3-4.

13 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade and globalization adjustment assistance act of 2009 (TGAAA)**. 2009.

14 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade adjustment assistance reauthorization act of 2015**. Section 3 (a).

15 UNITED STATES OF AMERICA. **Senate report 114-44 on an original bill to extend the trade adjustment assistance program, and for other purposes** (S. 1268). 2015.

16 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade act of 1974**. Section 255 (a).

17 UNITED STATES. U.S. **Economic development administration**. Fiscal Year 2018 – Trade Adjustment Assistance for Firms Program: Annual Report to Congress, p. 40.

18 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade Act of 1974.** Section 298 (a).

O funcionamento do TAAF se dá por meio de 11 centros regionais de assistência ao comércio denominados *Trade Adjustment Assistance Centers* (TAAC).[19] Esses centros, cuja área de atuação alcança os 50 Estados norte-americanos e Porto Rico, não possuem fins lucrativos e podem, em alguns casos, ser afiliados a universidades[20] para que, em conjunto, prestem assistência às empresas certificadas. Os fundos alocados ao TAAF são direcionados aos TAACs, não se admitindo a hipótese de transferência direta dos aportes financeiros às empresas que solicitarem ajuda.[21]

O auxílio prestado pelos TAACs ocorre via assistência de consultores terceirizados que ajudam as empresas a expandir mercados, fortalecer operações e aumentar a competitividade. As empresas, por sua vez, comprometem-se a criar e implementar seus respectivos planos de recuperação,[22] caso cumpridos os requisitos para a certificação.

A maior parte das despesas do TAAF correspondem aos gastos com os TAACs. Entre 2012 e 2018, foram disponibilizados aos TAACs os seguintes valores:

TABELA 1 – Totalidade dos repasses ao TAAF – (US$)

TAAF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valores repassado aos TAAC (US$)	15.800.000	15.472.000	15.000.000	12.500.000	13.000.000	13.000.000	13.000.000

Fonte: EDA. Elaboração CNI.

Esses valores ainda são baixos se comparados aos montantes disponibilizados ao braço laboral do TAA: em 2018, enquanto o TAAF contou com US$13 milhões, o *Trade Adjustment Assistance for Workers (TAAW)* disponibilizou US$667,1 milhões para trabalhadores em 2018. Entre 2012 e 2018, **o montante do TAAF representou, em média, cerca de 2% do valor do TAAW**. Em compensação, no mesmo período, o *Trade Adjustment Assistance for*

19 Os 11 centros regionais abrangem as seguintes áreas: Grandes Lagos; Centro (Mid-America); Atlântico Central (Mid-Atlantic); Meio-Oeste; Nova Inglaterra; Estado de Nova York; Noroeste; Montanhas Rochosas; Sudeste; Sudoeste; e Oeste.

20 Alguns TAAC são vinculados a universidades, como, por exemplo, o Great Lakes Trade Adjustment Assistance Center (GLTAAC), que possui vínculos com a Universidade de Michigan.

21 A distribuição de recursos alocados por região foi a seguinte: (i) US$1,1 milhão para a unidade dos Grandes Lagos; (ii) US$1,1 milhão para a unidade do Centro (Mid-America); (iii) US$1,2 milhão para a unidade do Atlântico Central (Mid-Atlantic); (iv) US$1,1 milhão para a unidade do Meio-Oeste; (v) US$1 milhão para a unidade da Nova Inglaterra; (vi) US$1 milhão para a unidade do Estado de Nova York; (vii) US$1,3 milhão para a unidade da região Noroeste; (viii) US$1,5 milhão para a unidade das Montanhas Rochosas; (ix) US$1,2 milhão para a unidade do Sudeste; (x) US$1,2 milhão para a unidade do Sudoeste; e (xi) US$1,4 milhão para a unidade do Oeste. Cf. UNITED STATES OF AMERICA. **U.S. Economic Development Administration.** Press Release. September 5, 2018.

22 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade adjustment assistance for firms**

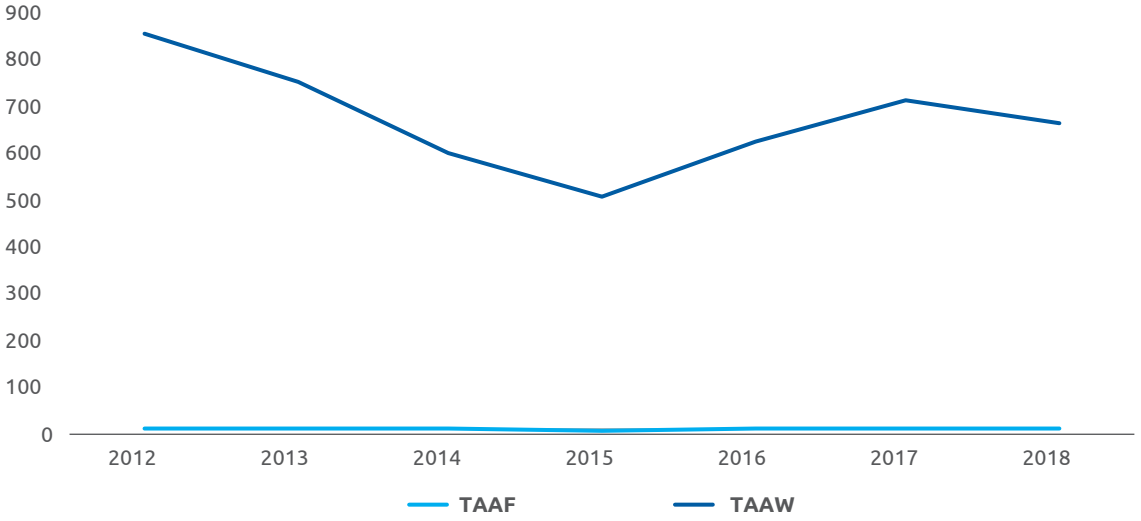
Farmers, braço agrícola do TAA, não recebeu aportes financeiros, apesar de haver sido renovado pelo Congresso e estar autorizado a receber recursos.[23]

TABELA 2 – Repasses anuais efetivos totais (US$ milhões) – TAAF e TAAW

Programa	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(A) *Trade Adjustment Assistance for Firms* – TAAF	15,8	15,5	15,0	12,5	13,0	13,0	13,0
(B) *Trade Adjustment Assistance for Workers* – TAAW	854,7	756,2	604,4	507,4	626,8	716,4	667,1
(A) / (B) %	1,9%	2,1%	2,5%	2,5%	2,1%	1,8%	2,0%

Fonte: EDA e *US Department of Labor*. Elaboração CNI.

GRÁFICO 1 – Repasses anuais totais – TAAW e TAAF (US$ milhões)



Fonte: EDA e US Department of Labor. Elaboração CNI.

Os gastos efetivos dos TAACs com as consultorias foram menores que o valor disponibilizado. Conforme a tabela 3 a seguir, os gastos são variados entre regiões dos EUA, variando entre 6,7% e 13,5% do total disponibilizado pelo governo.

23 Para mais informações, verificar os **Trade policy agenda and annual report of the president of the united states on the trade agreements program**, entre 2013 e 2018, disponíveis no *site*: *Office of the U.S. Trade Representative*: UNITED STATES OF AMERICA. **Office of the U.S. trade representative**.

TABELA 3 – Gastos dos TAAC por regiões dos EUA (US$ milhares)

TAAC	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Centro (*Mid-America*)	1.325,1	1.471,6	1.196,4	1.168,5	1.085,5	1.200,4	1.664,4
Nova Inglaterra	1.629,9	1.092,1	1.080,0	1.578,4	1.571,8	900,7	1.276,8
Montanhas Rochosas	1.526,9	1.338,0	1.974,5	1.722,2	1.364,0	1.181,4	1.230,1
Meio-Oeste	1.756,1	2.056,9	1.621,8	1.579,3	1.810,4	1.130,4	1.211,0
Atlântico Central (*MidAtlantic*)	1.596,3	1.477,8	1.535,6	1.256,4	1.301,3	1.476,7	1.200,7
Sudeste	1.112,9	1.209,8	1.137,3	1.296,0	1.166,7	923,0	1.107,1
Grandes Lagos	1.276,7	1.280,5	1.676,1	1.281,3	943,7	756,4	996,8
Noroeste	1.152,5	1.229,8	1.260,4	1.273,6	1.152,8	1.012,4	991,2
Sudoeste	1.393,2	1.185,8	1.014,4	731,2	887,4	785,1	898,2
Oeste	1.040,5	1.172,0	1.131,2	867,0	720,0	771,8	894,7
Nova York, Nova Jersey e Porto Rico	999,4	932,2	857,4	812,9	675,4	647,2	828,3
Total	**14.809,30**	**14.446,50**	**14.485,20**	**13.566,70**	**12.679,00**	**10.785,60**	**12.299,40**

Fonte: EDA. Elaboração CNI.

Em 2012, o valor total de gastos foi de US$14,8 milhões, o maior registrado no período analisado, caindo para US$13,6 milhões em 2015 e para US$10,7 milhões em 2017. Em 2018, entretanto, esse valor aumentou para US$12,3 milhões.

2.1.3 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Para que um programa de ajuste seja aprovado ou certificado pela *Secretary of Commerce*, a empresa deve apresentar uma petição (*petition for certification*), sem custos[24] e sem formato específico. Na petição, a empresa deve demonstrar que foi negativamente afetada pelo aumento das importações de bens e/ou de serviços. Além disso, a petição deve informar se:[25]

a) uma quantidade significativa dos **empregados** da empresa perdeu ou está ameaçada de perder o emprego;[26]

24 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade adjustment assistance for firms.**

25 Os requisitos estão contidos no capítulo 3, item (B) do **Trade Act de 1974**. Cf. UNITED STATES OF AMERICA. **Trade Act of 1974**. Section 131. Chapter 3 (b).

26 Segundo o Título 13 – Assistência e Crédito Empresarial, parágrafo 315.2, do ***Code of Federal Regulations*** (CFR), a expressão "quantidade ou proporção significativa de trabalhadores" (***significant number or proportion of workers***, no original) refere-se a 5% da força de trabalho da companhia ou a 50 trabalhadores – o que for menor –, a não ser que, em determinado caso, a EDA conclua que a utilização de quaisquer desses critérios não se mostra compatível com o teor do ***Trade Act***.

b) houve queda das **vendas ou produção** em termos absolutos;

c) houve **queda das vendas e/ou produção** de, no mínimo, 25% em relação às vendas totais ou produção total da empresa ao longo dos 12, 24 ou 36 meses imediatamente anteriores ao último período de 12 meses para o qual há estatísticas disponíveis;[27]

d) o **aumento das importações** de produtos similares ou que concorrem diretamente com os itens produzidos pela empresa contribuíram para as demissões e para a queda das vendas e/ou produção.

A contribuição significativa das importações para o prejuízo à empresa será descaracterizada se a influência de outros fatores, considerados isoladamente ou em conjunto, houver sido tão grande que os resultados negativos teriam surgido de qualquer forma.[28]

De modo geral, as empresas podem contar com o auxílio de profissionais dos TAAC para a formulação e o envio de suas petições de certificação.[29] Uma vez enviada a petição, a EDA deve pronunciar-se a respeito da viabilidade do pedido em 40 dias da data de seu requerimento.

A empresa deve fornecer uma lista com pelo menos quatro clientes importantes, entre os quais dois serão selecionados para uma entrevista com os representantes do TAAC.[30]

O *Trade Act de 1974* dispõe que, se alguma outra empresa, pessoa, organização ou grupo tiver interesse nos procedimentos para a concessão do ajuste, deverá submeter pedido para audiência pública em até dez dias após a publicação do recebimento da petição. A *Secretary of Commerce* poderá concedê-la, assim como custear a participação dos interessados para que sejam analisadas evidências que auxiliarão na decisão de certificação da referida empresa.[31] Logo, outras partes podem participar, tais como associações, confederações ou sindicatos, desde que enquadrados como interessados.

27 UNITED STATES OF AMERICA. **Fiscal year 2015 – trade adjustment assistance for firms program**: Annual Report to Congress. 2015, p. 11-12.

28 Segundo o Título 13 – Assistência e Crédito Empresarial, §315.2, do ***Code of Federal Regulations*** (CFR), a expressão "contribuir notavelmente" (***contributed importantly***, no original) refere-se a uma circunstância importante para o caso em tela, mas não necessariamente mais importante do que outras circunstâncias que, também, devem ser levadas em conta. Não terá havido uma contribuição notável das importações se a influência de outros fatores, considerados isoladamente ou em conjunto, houver sido tão grande que os resultados negativos teriam surgido de qualquer forma, independentemente da consideração de variáveis adicionais.

29 Conforme dispõe a Seção 253 do **Trade Act de 1974**, o secretário de Comércio pode conferir assistência técnica (***technical assistance***) à empresa, que pode assumir três formas: (1) auxílio na preparação da petição de certificação; (2) auxílio a uma empresa certificada na elaboração de uma proposta de ajuste econômico; e (3) auxílio a uma empresa certificada na implementação dessa proposta.

30 FEFER, Rachel F. **Trade adjustment assistance for firms**. *[S.l.: s.n.]*, 2016, p. 5.

31 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade act of 1974**. Chapter 3. Section 251 (b).

2.1.4 MEDIDAS E CONTRAPARTIDAS

Após a análise da petição, se os requisitos para a certificação forem cumpridos, a empresa estará habilitada a apresentar um plano de recuperação denominado "proposta de ajuste" (*adjustment proposal*) no prazo de dois anos. Durante esse período, os TAACs trabalham em estreita colaboração com a empresa para identificar seus pontos fortes e fracos, de modo a elaborar um plano de recuperação de negócios personalizado, projetado para estimular a recuperação e o crescimento da empresa.[32]

À semelhança do que ocorre com os requerimentos de certificação, as empresas podem servir-se do apoio de profissionais do TAAC para elaborar os próprios planos de recuperação. Nesse sentido, as empresas devem arcar com pelo menos 25% do custo total de preparação das propostas de ajuste.[33]

A atuação dos profissionais do TAAC abrange uma série de competências e atividades diferentes, não se restringindo a uma área específica. Os planos de ajuste podem tratar das seguintes áreas:[34]

a) **Vendas e *marketing*:** criação e aprimoramento de *websites*; treinamentos em vendas; e avaliação de estratégias de expansão no mercado.

b) **Produção:** desenvolvimento de novos produtos; emprego de procedimentos de manufatura enxuta;[35] e automação de processos de produção e de estocagem.

c) **Sistemas de suporte:** planejamento de recursos empresariais; atualização de sistemas de gerenciamento de informação; e emprego de software de desenho assistido por computador (computer-aided design – CAD).

d) **Administração:** planejamento estratégico; planejamento de transições corporativas; e desenvolvimento de capacidade gerencial.

e) **Finanças:** atualização de métodos contábeis; elaboração de sistemas de controle de custos; e desenvolvimento de sistemas automáticos de processamento de dados.

---

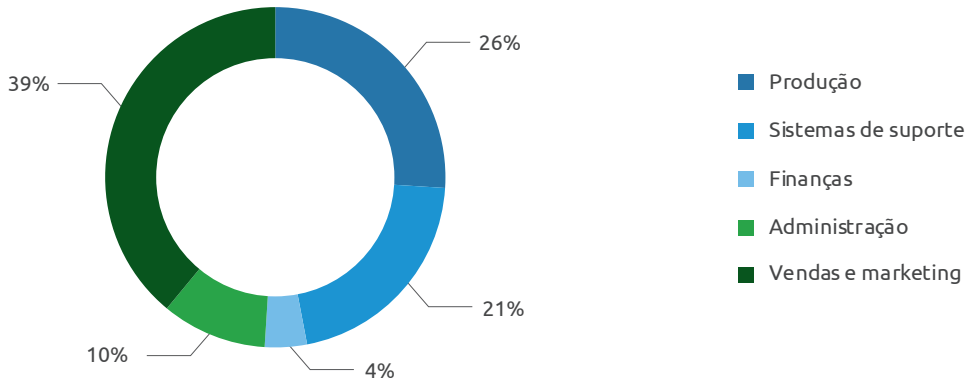
32 UNITED STATES. **Trade adjustment assistance for firms.**

33 UNITED STATES. **Fiscal year 2018 – trade adjustment assistance for firms program**: annual report to Congress, 2018, p. 8.

34 UNITES STATES OF AMERICA. **Fiscal year 2018 – trade adjustment assistance for firms program**: annual report to congress 2018, p. 39.

35 Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), os objetivos básicos da manufatura enxuta são reduzir os desperdícios do sistema de produção, ter maior qualidade dos produtos, diminuir o tempo de entrega dos produtos aos clientes, com menor número de defeitos, e, ainda, estabelecer um processo de inovação contínuo. [...] O objetivo da manufatura enxuta é eliminar todos os custos que não agregam valor no processo de produção. Cf. IPEA; CEPAL. **Avaliação de desempenho do Brasil mais produtivo**. *[S.l.: s.n.]*, 2018, p. 60.

GRÁFICO 2 – Propostas de ajuste por categoria (ano fiscal – 2015)



Fonte: Trade Adjustment Assistance for Firms: Annual Report to Congress – Fiscal Year, 2015. Elaboração CNI.

Após apresentada a proposta, a EDA terá 60 dias para aceitá-la ou para rejeitá-la. Isso será feito com base na avaliação do cumprimento simultâneo de três condições:

a) A proposta deve oferecer, efetivamente, estimativa de custo para que a empresa faça os ajustes necessários.

b) Os interesses dos trabalhadores devem ser adequadamente levados em conta pelo plano.

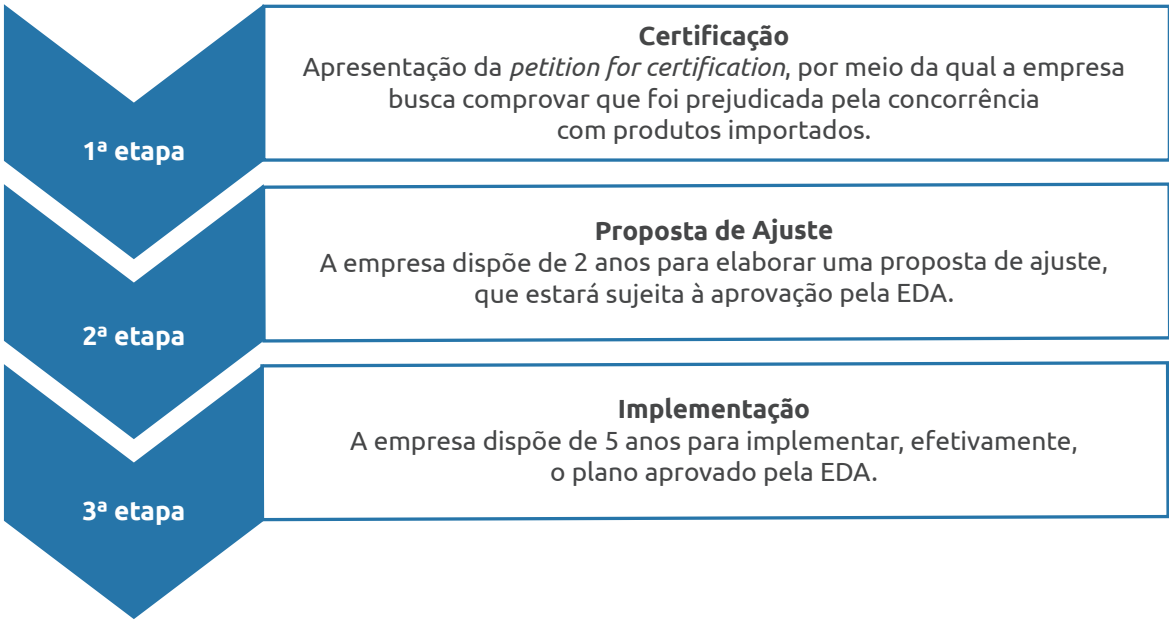
c) A empresa deve demonstrar que utilizará os próprios recursos para implementar o ajuste proposto.

Se a proposta for aprovada, a empresa terá cinco anos para implementá-la. A EDA pode arcar com parte dos gastos de implementação, desde que cumpridos os seguintes requisitos: (i) quando o custo total for menor que US$30 mil, as empresas devem arcar com pelo menos 25% dos gastos; (ii) quando o custo total for maior que US$30 mil, as empresas devem arcar com pelo menos 50%. Na etapa de implementação, o auxílio não poderá exceder US$75 mil por empresa[36] e nem o valor total disponibilizado pelo governo para o programa.

36 UNITED STATES OF AMERICA. **Fiscal Year 2018 – Trade Adjustment Assistance for Firms Program:** Annual Report to Congress, 2018, p. 9.

As etapas de habilitação das empresas e aprovação do auxílio pelo TAAF podem ser identificadas na figura 1:

FIGURA 1 – As três etapas do TAAF, sob a perspectiva das empresas que solicitam apoio do programa



Fonte: elaboração CNI.

Por fim, a implementação do plano de ajuste ocorre em múltiplas etapas, com o envolvimento de diversos consultores dos TAACs. A atuação desses profissionais concentra-se na redução dos custos das empresas, na identificação de novas oportunidades de negócio e na abertura de novos canais de financiamento às empresas. Contudo, apesar das facilidades oferecidas, não há iniciativas para o fomento de pesquisa e inovação às empresas assistidas.

2.1.5 UTILIZAÇÃO DO PROGRAMA

A maior parte das empresas auxiliadas pertence ao setor manufatureiro.[37] Em 2018, 276 empresas beneficiaram-se do TAAF, sendo que a maioria se concentra nas regiões do Sudeste, do Meio-Oeste, do Atlântico Central e do Centro dos EUA. Essa distribuição por região pode ser observada na tabela 4 a seguir:

37 UNITED STATES OF AMERICA. **Fiscal Year 2018 – Trade Adjustment Assistance for Firms Program:** Annual Report to Congress, 2018, p. 6.

TABELA 4 – Quantidade de empresas que utilizaram o TAAF em 2018

TAAC	Quantidade de empresas
Sudeste	49
Meio-Oeste	40
Atlântico Central (*MidAtlantic*)	36
Centro (*Mid-America*)	29
Grandes Lagos	23
Nova York, Nova Jersey e Porto Rico	23
Sudoeste	22
Montanhas Rochosas	17
Nova Inglaterra	16
Noroeste	14
Oeste	7
Total	**276**

Fonte: Trade Adjustment Assistance for Firms Program – Annual Report to Congress – Fiscal Year 2018. Elaboração CNI.

No contexto do programa americano de ajuste, as únicas informações encontradas quanto à utilização do TAAF foram disponibilizadas pelo Centro Regional dos Grandes Lagos (*Great Lakes Trade Adjustment Assistance Center – GLTAAC*).[38] Conforme dados apresentados pelo GLTAAC, destacam-se os casos recentes (ocorridos entre 2015 e 2019) registrados:

- **Bamar Plastics:** fundada há 40 anos, a Bamar Plastics é uma empresa familiar que fabrica peças plásticas injetadas. Em 2015, em razão **da maior concorrência com produtos estrangeiros**, a empresa teve queda nas vendas e nos empregos. Diante da situação, a empresa pediu auxílio ao GLTAAC e elaborou um plano de ajuste voltado à recomposição das vendas e à ampliação de sua base de consumidores. Ao longo dos três anos seguintes à elaboração do plano, a empresa: (i) atualizou seu *website* e desenvolveu iniciativas de *marketing* digital; (ii) aderiu ao IATF 16949, norma de sistema de gestão de qualidade empregada pelo setor automotivo; (iii) iniciou projetos de geração de *leads* com o intuito de identificar novas oportunidades de negócio; e (iv) aprimorou sua estrutura de tecnologia da informação. Como resultado, a produção e as vendas expandiram.

38 Great Lakes Trade Adjustment Assistance Center at the University of Michigan. **Success Stories.**

- **Yoder Lumber Company**: em operação desde 1944, a serralheria Yoder Lumber Company foi afetada pela **crise econômica de 2008** e solicitou auxílio ao TAAF em 2011. O GLTAAC elaborou um plano de ajuste com o seguinte foco: (i) melhoria da eficiência produtiva de seu sistema integrado de gestão empresarial (*Enterprise Resource Planning* – ERP) e da implantação do método *Lean Six Sigma* (LSS) de produção simplificada; e (ii) aperfeiçoamento da estratégia de *marketing* da empresa mediante a elaboração de um novo *website* e da adoção de uma política de *rebranding*. O resultado foi um crescimento de 51% nas vendas da empresa em 2014 e de 23% no emprego.
- **Caster Concepts:** a empresa Caster Concepts, fabricante de rodízios industriais, foi afetada negativamente pela recessão de 2007, apresentando queda nas vendas e aumento da concorrência com produtos importados. A empresa solicitou auxílio ao GLTAAC e apresentou plano de ajuste centrado: (i) na implementação de ERP e na adoção de novos métodos de contabilidade de custos; e (ii) no aumento da visibilidade da companhia, especialmente nos meios *on-line*, por meio da reformulação de seu *website* e de ferramenta *on-line* que permitisse aos clientes customizarem os próprios rodízios. A empresa passou a operar com sistemas de gerenciamento mais eficientes e a tomar decisões de forma mais rápida, e seu *site* tornou-se elemento-chave em suas vendas. Isso criou um ambiente propício para ampliar vendas e melhorar a capacidade de resposta da empresa ao cliente.

De 2005 a 2015, a quantidade de empresas assistidas pelo TAAF oscilou, alcançando 264 empresas em 2010. O gasto total com a implementação do programa variou de US$10,3 a US$32,2 milhões, sendo a maior parte dela custeada pelo Estado e uma pequena parcela pelas próprias empresas.

TABELA 5 – Empresas assistidas pelo programa de ajuste norte-americano (2005-2015)

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Quantidade de empresas assistidas	132	137	126	143	172	264	183	102	114	107	120
Vendas médias das empresas (US$ milhões)	8,4	10,6	11,2	13,1	10,3	19,1	19,6	19,2	15,2	15,1	13,8
Quantidade média de empregados das empresas	64	91	68	82	79	138	91	81	86	84	79
Gasto total (US$ milhões)	11,3	12,7	13,0	15,9	20,3	32,2	21,7	10,4	12,0	10,3	12,1
Gasto custeado pelo Estado (US$ milhões)	5,9	6,7	7,1	8,2	10,4	16,5	16,1	5,4	6,2	5,4	6,3

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto custeado pelas empresas (US$ milhões)	5,4	6,0	5,9	7,7	9,9	15,7	10,6	5,0	5,8	5,0	5,8
Gasto médio estatal por empresa assistida (US$ milhares)	44,7	48,9	56,5	57,4	60,4	62,3	60,5	53,3	54,3	50,0	52,8

Fonte: Fefer (2017, p. 7-8).

Por fim, em relatório elaborado pelo *Government Accountability Office* (GAO), em 2012, concluiu-se que a utilização do TAAF fez com que as empresas aumentassem vendas entre 5% e 6% e incrementassem produtividade em 4%.[39]

Em 2015, das empresas que usaram o TAAF, 87% foram bem-sucedidas, sendo que 61% delas finalizaram uma quantidade razoável de projetos em cinco anos.[40] Em contrapartida, as empresas restantes (13% do total) não conseguiram concluir o programa em razão de terem sido compradas; não apresentarem proposta de ajuste no prazo estipulado; entrarem em processo de falência, entre outros motivos.

2.2 PROGRAMA DE AJUSTE À COMPETITIVIDADE DA COREIA DO SUL

A Coreia do Sul desenvolveu seu programa de ajuste de competitividade em um contexto marcado pela proliferação de abertura comercial via acordos comerciais. Contudo, diferentemente do programa americano, seus principais beneficiários têm sido as empresas e não os trabalhadores.

2.2.1 HISTÓRICO

O programa de ajuste de competitividade sul-coreano foi criado para auxiliar setores que sofrem efeitos negativos resultantes do aumento da competitividade de bens e/ou serviços importados. Isso se deu em razão da abertura comercial proporcionada pela política sul-coreana de expansão de acordos de livre comércio a partir de 2004.[41]

39 GAO. **Trade adjustment assistance:** commerce program has helped manufacturing and services firms, but measures, data, and funding formula could improve, 2012, p. 50.

40 FEFER, Rachel F. **Trade adjustment assistance for firms:** economic, program, and policy issues. CRS Report. Congressional Research Service, 2017, p. 11.

41 SOUTH KOREA. **Act nº 13.740**, Jan. 6, 2016. Article 1, item 2.

A exemplo do programa americano,[42] a Coreia do Sul estabeleceu o seu programa de ajuste por meio da edição do *Act on Trade Adjustment Assistance Following the Free Trade Agreements (TAA Act)* de 2006, vigente desde 2007. O programa de ajuste sul-coreano auxilia empresas de todos os portes[43] e trabalhadores[44] afetados pelos acordos comerciais e pelo aumento das importações.

Em linhas gerais, o *TAA Act* estabelece cinco possíveis tipos de assistência:[45]

a) **Fornecimento de informações** necessárias ao ajuste comercial.
b) **Auxílio à empresa** para estabilização da gestão e competitividade.
c) **Empréstimos** a curto prazo para assegurar a competitividade.
d) **Investimento** em um fundo privado de *equity* para reestruturação corporativa.
e) **Apoio para empregados** com necessidades especiais.[46]

Quanto ao braço empresarial do programa, são priorizadas empresas do setor industrial.[47] Desde a sua instituição, o programa passou pelas seguintes modificações:[48]

a) Inclusão do setor de **serviços**.[49]
b) Inclusão da possibilidade de **consultoria** para gestão de negócios, contabilidade, assuntos jurídicos, tecnologia, produção e outros assuntos necessários para formular ou implementar o plano de ajuste comercial às empresas afetadas pela concorrência com produtos importados, desde que haja queda de 5% nas vendas e/ou produção em um intervalo de seis meses ou um (1) ano, em comparação com o mesmo período do ano anterior.[50]

---

42 CHEONG, Inkyo. Reforms of Korea's Trade Adjustment Assistance Program for Its Bilateral Free Trade Agreement with the European Union and the United States. **Asian economic papers**, Cambridge, v. 10, n. 1, p. 32-55, 2011.

43 SOUTH KOREA. **Act nº 13.740**, Jan. 6, 2016. Article 1.

44 Os requisitos a serem cumpridos pelos trabalhadores para a concessão do auxílio do programa de ajuste são: (i) terem sido demitidos (ou terem significativa redução nas horas de trabalho) em empresa elegível para o TAA; (ii) pertencerem à empresa que fornece bens ou serviços para empresas elegíveis para o TAA ou (iii) pertencerem à empresa que se transferiu para o exterior devido à concorrência com produtos estrangeiros. O auxílio para trabalhadores abrange recolocação profissional, treinamento e assistência na busca de novos postos de trabalho, além de seguro-desemprego. Não foram encontrados dados sobre os valores repassados para trabalhadores, apenas as evidências apontadas por Kim e Park sobre o auxílio aos trabalhadores cobrir menos de 1,5% do total do auxílio conferido. Cf. KIM; PARK, 2019, p. 113; SOUTH KOREA. **Act nº 13.740**, Jan. 6, 2016. Article 10-11.

45 SOUTH KOREA. **Act nº 13.740**, Jan. 6, 2016. Article 7-13.

46 KIM, Young-Han; PARK, Sungmin. The Republic of Koreas Trade Adjustment Policies and their Effects on Labour Market Adjustment. *In:* BACCHETTA, Marc; MILET, Emmanuel; MONTEIRO, José-Antonio. **Making globalization more inclusive lessons from experience with adjustment policies.** Geneva: World Trade Organization, 2019, p. 113.

47 CUTLER, Wendy; BELL, Jacob. **Adjusting to trade:** Asia-Pacific approaches to Assisting displaced workers. Asia Society Policy Institute. 2018, p. 4.

48 SONG, Joon-heon. Finding Beneficiaries: Trade Adjustment Assistance System in South Korea. **Journal of International Trade Law and Policy**, Bingley, v. 16, n. 2, p. 92-105, 2017.

49 SOUTH KOREA. **Act nº 8771**, Dec. 21, 2007.

50 SOUTH KOREA. Article 4-2 (3). **Presidential Decree nº 23904**, Jun. 29, 2012.

c) Redução de 25% para 10% no critério de elegibilidade para a assistência financeira referente à queda das vendas e/ou produção.[51]

2.2.2 ESTRUTURA E GESTÃO DO PROGRAMA

O braço empresarial do TAA sul-coreano é gerido pelo *Ministry of Trade, Industry and Energy* (MOTIE).[52] Para fazer frente a essa tarefa, o ministério instituiu o *TAA Center*, centro federal que unifica todos os pedidos de auxílio, colocando-os sob a tutela da S*mall and Medium Business Corporation* (SBC). Trata-se de empresa comissionada do governo que recebe os pedidos e oferece suporte às pequenas e médias empresas (PMEs).[53] Ainda que não exista uma restrição normativa à participação de grandes empresas, o programa de ajuste sul-coreano tem beneficiado mais as PMEs.[54]

O *TAA Center* presta os seguintes serviços:

a) Aconselhamento, orientação, consultoria de relações públicas e realização de pesquisas relacionadas ao programa de ajuste.
b) Auxílio às empresas que pretendem ingressar no programa.

2.2.3 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Para a concessão de **auxílio financeiro** sob o programa de ajuste, a empresa sul-coreana atuante no setor industrial ou no setor de serviços,[55] além de ser obrigada a atestar que opera há mais de dois anos no mercado, deve comprovar **dano** mediante queda de 10% nas vendas ou produção ou queda de 10% em algum dos indicadores econômicos, tais como lucro operacional, nível de emprego, taxa de utilização da capacidade instalada e estoques. Deve-se comprovar, também, que os danos são decorrentes de um aumento das importações originárias de quaisquer dos países ou dos blocos com os quais a Coreia do Sul tenha celebrado um acordo comercial. Esse aumento deve ocorrer em

51 SOUTH KOREA. Article 5 (2) 1. (a). **Presidential Decree nº 23904**, Jun. 29, 2012.

52 SONG, Joon-heon. Finding Beneficiaries: Trade Adjustment Assistance System in South Korea. **Journal of International Trade Law and Policy,** Bingley, v. 16, n. 2, p. 92-105, 2017.

53 De acordo com Song, a SBC é uma organização governamental sem fins lucrativos que está encarregada da implementação de políticas públicas voltadas a PMEs. Sua atuação remonta a 1979, ano de sua criação. Cf. SONG, 2017.

54 CUTLER, Wendy; BELL, Jacob. **Adjusting to trade:** Asia-Pacific approaches to Assisting displaced workers. Asia Society Policy Institute. 2018, p. 4; KIM; PARK, 2019, p. 125-129.

55 Conforme dispõem o art. 2º do **Act on Trade Adjustment Support under the Free Trade Agreement** e o art. 2º do **Enforcement Decree of the Act on Trade Adjustment Assistance Following the Free Trade Agreements**, não são contempladas as empresas especializadas na prestação de serviços agrícolas, florestais, manufatureiros, de pesca, de mineração e de construção civil.

um intervalo de seis meses ou de um (1) ano em comparação com o mesmo período do ano anterior.[56]

O programa também admite a hipótese de assistência financeira, dentro de um (1) ano após a data do pedido do auxílio, quando houver **alta probabilidade** de dano decorrente do aumento das importações originárias dos países ou dos blocos com os quais a Coreia do Sul tenha celebrado um acordo comercial em um intervalo de seis meses ou de um (1) ano.[57] Nesse caso, deverá ser indicada a expectativa de queda de 10% nas vendas ou na produção total e examinados, também, de forma global, a queda em outros indicativos econômicos, como lucro operacional, nível de emprego, taxa de utilização da capacidade instalada, estoques, etc.

Já o critério de elegibilidade para a concessão de auxílio por meio de **consultoria** prevê que as empresas devem comprovar uma diminuição de 5% nas vendas e/ou produção em um intervalo de seis meses ou um (1) ano em comparação com o mesmo período do ano anterior. Esse critério é baixo comparado ao critério originalmente proposto (25%) e ainda menor que o estabelecido para se requerer assistência financeira (10%). No caso das empresas com alta probabilidade de dano, também se aplica a demonstração de expectativa de diminuição de 5% nas vendas e/ou na produção no intervalo de seis meses ou um (1) ano comparado ao mesmo período no ano anterior para que possa usufruir dos serviços de consultoria.

O quadro 2 a seguir resume os critérios de elegibilidade das empresas sul-coreanas ao programa de ajuste:

56 De acordo com o Ministério das Relações Exteriores da Coreia do Sul, até outubro de 2019, o país mantém acordos de livre comércio com os seguintes países e blocos: ASEAN, Austrália, Canadá, Chile, China, Cingapura, Colômbia, EFTA, EUA, Índia, Nova Zelândia, Peru, Turquia, União Europeia e Vietnã.

57 Até o momento, não temos conhecimento de nenhuma situação de ameaça de dano ou de alta probabilidade de dano.

QUADRO 2 – Critérios de elegibilidade – vendas e produção

Situação	Período considerado	Grau e tipo de dano
Dano em razão da abertura comercial	Até dois anos antes do pedido	**Para consultoria**, deve-se comprovar queda de no mínimo 5% nas vendas e/ou produção. **Para assistência financeira**, deve-se comprovar queda de no mínimo 10% nas vendas ou produção ou queda de no mínimo 10% em algum dos indicadores: lucro operacional, nível de emprego, taxa de utilização da capacidade instalada, estoques, entre outras.[58]
Alta probabilidade de dano em razão da abertura comercial	Até um (1) ano após a data de apresentação do pedido	**Para consultoria**, deve haver expectativa de queda de no mínimo 5% nas vendas e/ou produção **Para assistência financeira**, deve haver a expectativa de queda de no mínimo 10% nas vendas ou produção, e de quaisquer alterações de no mínimo 10% nos indicadores econômicos, como lucro operacional, emprego, taxa de utilização da capacidade instalada ou estoques.

Fonte: MOTIE e **Enforcement Decree of the Act on Trade Adjustment Assistance Following the Free Trade Agreements**. Elaboração CNI.

Além dos critérios referentes ao desempenho das empresas, são levados em consideração alguns elementos que dizem respeito à natureza dos produtos importados. Esses devem ser homogêneos ou competir diretamente com os bens e/ou serviços produzidos pelas empresas domésticas. Além disso, exige-se aumento de 10% nas importações após a entrada em vigor do acordo comercial.

QUADRO 3 – Critérios de elegibilidade – importações

Homogeneidade/substitutibilidade	Dinâmica de importação
Os produtos importados devem ser homogêneos ou competir, diretamente, com os bens e/ou serviços produzidos pelas empresas domésticas.	As tarifas aduaneiras aplicáveis a algum item importado serão reduzidas ou eliminadas, como resultado da entrada em vigor de algum Acordo de Livre Comércio. Comprovação de aumento de mais de 10% nas importações após a entrada em vigor do acordo comercial.
Para avaliar se algum produto é homogêneo e/ou substituto, certos critérios são levados em consideração, tais como canais de distribuição; características físicas (componentes); qualidade; classificação tarifária, entre outras características.	

Fonte: MOTIE. Elaboração CNI.

58 No original: "*Or when it is deemed to be equivalent to the above-mentioned damage in consideration of operating profit, employment, utilization rate, inventory, etc.*" Cf. SOUTH KOREA. **FTA Korea**.

Pela análise dos critérios de elegibilidade do programa de ajuste sul-coreano, observa-se uma preocupação com a utilização do auxílio somente às empresas que, comprovadamente, foram prejudicadas pela abertura comercial,[59] o que caracteriza o programa reativo à abertura comercial. Além disso, o fato de as empresas terem de demonstrar a expectativa de dano afasta uma análise objetiva do pedido e abre margem à discricionariedade e subjetividade na análise da autoridade.

2.2.4 MEDIDAS E CONTRAPARTIDAS

Como visto acima, o programa sul-coreano contempla duas formas de auxílio a empresas: **(i)** assistência financeira na forma de investimentos governamentais e concessão de empréstimos para aquisição de bens de capital ou para financiamento de capital de giro; e **(ii)** serviços de consultoria.

No caso dos empréstimos para aquisição de bens de capital, poderão ser concedidas quantias anuais de até 4,5 bilhões de *won*[60] (aproximadamente US$3,9 milhões[61]) para investimentos nesse segmento, restritas à aquisição de instalações e equipamentos; custeio dos serviços de instalação; e construção ou aquisição de sedes, escritórios e locais afins, incluindo a compra de terrenos.

No caso dos empréstimos para financiamento de capital de giro, poderão ser concedidos, anualmente, até 0,5 bilhão de *won* (cerca de US$ 429 mil)[62] por empresa, para cobrir os custos de produção ou outras despesas recorrentes do negócio.[63] Desde a implementação do programa, dezenas de empresas foram beneficiadas com o auxílio financeiro para essa finalidade.[64]

A maioria das medidas assistenciais dessa natureza preveem empréstimos com juros especiais abaixo do mercado. Essa característica faz parte do caráter de amparo do programa de ajuste, que oferece empréstimos mais baratos às empresas afetadas[65] para que essas tenham oportunidade de melhorar seu desempenho diante dos choques

59 SONG, Joon-heon. Finding Beneficiaries: Trade Adjustment Assistance System in South Korea. **Journal of International Trade Law and Policy**, Bingley, v. 16, n. 2, p. 92-105, 2017.

60 SONG, Joon-heon. Finding Beneficiaries: Trade Adjustment Assistance System in South Korea. **Journal of International Trade Law and Policy**, Bingley, v. 16, n. 2, p. 92-105, 2017.

61 Utilizou-se a taxa de câmbio de 0,000859 USD/KRW. Esta estimativa foi calculada com base na média das cotações de 2019 (computada até o dia 23/10/2019), tais quais fornecidas pelo Banco Central do Brasil.

62 SONG, Joon-heon. Finding Beneficiaries: Trade Adjustment Assistance System in South Korea. **Journal of International Trade Law and Policy**, Bingley, v. 16, n. 2, p. 92-105, 2017.

63 SONG, Joon-heon. Finding Beneficiaries: Trade Adjustment Assistance System in South Korea. **Journal of International Trade Law and Policy**, Bingley, v. 16, n. 2, p. 96, 2017.

64 KIM, Jung Suk; KO, Bomin; HEO, Yoon; LEE, Jee Hoon. Reshaping Institutional Arrangement for TPP Ratification in Korea. **Journal of Korea Trade**, v. 20, n. 2, 2016.

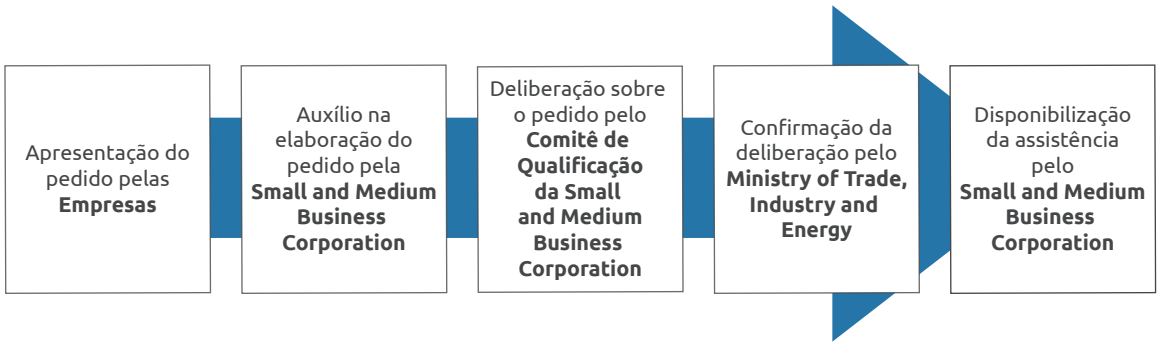
65 KIM, Young-Han; PARK, Sungmin. The Republic of Koreas Trade Adjustment Policies and their Effects on Labour Market Adjustment. *In:* BACCHETTA, Marc; MILET, Emmanuel; MONTEIRO, José-Antonio. **Making globalization more inclusive lessons from experience with adjustment policies**. Geneva: World Trade Organization, 2019, p. 128.

negativos enfrentados com o aumento de importações e a competição direta com produtos estrangeiros.

Ainda, quando algum serviço de consultoria é prestado, 80% dos respectivos custos são cobertos pelo programa até o teto de 40 milhões de *won* (aproximadamente US$34 mil).[66] O restante deve ser custeado pela empresa beneficiada mediante pagamento adiantado.[67]

O processo de qualificação das empresas sul-coreanas, em especial para as PMEs, é custoso por seguir critérios estritos e etapas bem delimitadas até a concessão do benefício.[68] As fases para aplicação para o programa de ajuste sul-coreano podem ser verificadas na figura 2 a seguir:

FIGURA 2 – Etapas de aplicação para o programa sul-coreano de ajuste de competitividade



Fonte: Bacchetta et al. (2019). Elaboração CNI.

O processo inicia-se com a apresentação do pedido pelas empresas, sob a assistência da SBC. Em seguida, o Comitê de Qualificação da SBC determina qual das empresas requerentes qualificam-se para a assistência. O MOTIE confirmará a qualificação das empresas e, finalmente, a SBC deliberará sobre o pedido de assistência, que será posteriormente disponibilizada.[69] Nesse contexto, a SBC é responsável tanto por administrar o processo quanto por conceder o auxílio.

66 Utilizou-se a taxa de câmbio de 0,000859 USD/KRW. Esta estimativa foi calculada com base na média das cotações de 2019 (computada até o dia 23/10/2019), tais quais fornecidas pelo Banco Central do Brasil.

67 KIM; KO, 2016.

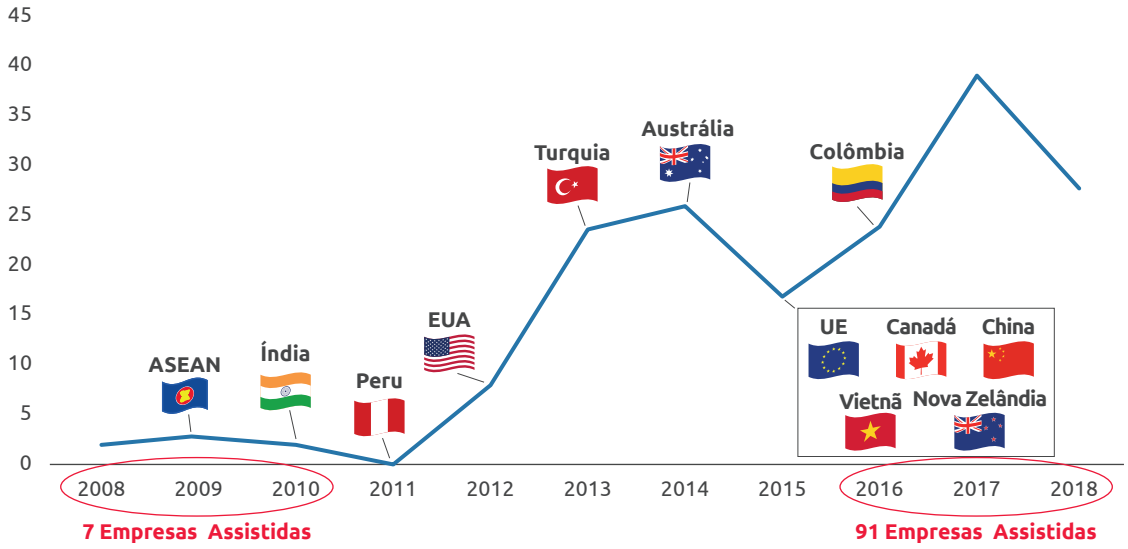
68 KIM, Young-Han; PARK, Sungmin. The Republic of Korea's Trade Adjustment Policies and their Effects on Labour Market Adjustment. *In:* BACCHETTA, Marc; MILET, Emmanuel; MONTEIRO, José-Antonio. **Making globalization more inclusive lessons from experience with adjustment policies**. Geneva: World Trade Organization, 2019, p. 126.

69 KIM, Young-Han; PARK, Sungmin. The Republic of Korea's Trade Adjustment Policies and their Effects on Labour Market Adjustment. *In:* BACCHETTA, Marc; MILET, Emmanuel; MONTEIRO, José-Antonio. **Making globalization more inclusive lessons from experience with adjustment policies**. Geneva: World Trade Organization, 2019, p. 124-125.

2.2.5 UTILIZAÇÃO DO PROGRAMA

A utilização do programa sul-coreano aumentou conforme a entrada em vigor dos acordos comerciais. A primeira elevação se deu com o acordo com os EUA, em 2012, quando o número de empresas assistidas era menor que dez empresas. Em 2014, com o acordo firmado com a Austrália, 26 empresas sul-coreanas já utilizavam o programa. Apesar de uma queda no número de empresas assistidas em 2015, coincidindo com a entrada em vigor dos acordos de comércio com UE, Canadá e China, entre outros; de 2016 a 2018, o número de empresas assistidas alcançou o maior patamar desde a criação do programa, 91 empresas.

FIGURA 3 – Empresas assistidas (TAA) x acordos de comércio da Coreia do Sul (entrada em vigor)



Fonte: MOTIE, SBC; Song (2017). Elaboração CNI.

Segundo dados disponíveis, as maiores beneficiárias do programa são as PMEs. Em 2017, 90% de todas as empresas que receberam o TAA possuíam menos de 50 empregados e, entre as 104 empresas assistidas, apenas uma (1) com mais de 100 empregados recebeu o auxílio. Ainda assim, não foram divulgadas informações sobre quais foram os setores beneficiados.

TABELA 6 – Tamanho das empresas assistidas pelo programa sul-coreano

Número de empregados	Quant. de empresas assistidas
Menos do que 5	20
6 – 10	29
11 – 20	19
21 – 30	12
31 – 50	14
51 – 100	9
Mais do que 101	1
Total	**104**

Fonte: KIM, Young-Han; PARK, Sungmin. The Republic of Korea's Trade Adjustment Policies and their Effects on Labour Market Adjustment. *In:* BACCHETTA, Marc; MILET, Emmanuel; MONTEIRO, José-Antonio. **Making Globalization More Inclusive: Lessons from Experience with Adjustment Policies.** Geneva: WTO, 2019, p. 128.

Ademais, ao se analisar dados sobre os setores mais beneficiados com o programa de ajuste sul-coreano em 2016, somente em relação aos acordos comerciais com UE, EUA e China, tem-se que, de 59 empresas beneficiadas, o setor de **alimentos** (18 empresas beneficiadas) é o que mais utiliza o programa de ajuste, seguido pelo de **químicos e cosméticos** (11 empresas beneficiadas).

Ressalta-se que esses auxílios foram baseados nos impactos causados, principalmente, pelo acordo de livre comércio com a UE, que abriu o mercado sul-coreano para um considerável volume de alimentos, e, em menor medida, o acordo de livre comércio com os EUA. Em contrapartida, o setor que menos utiliza o suporte do programa é o de produtos eletroeletrônicos (duas empresas).[70] Desse modo, observa-se que o perfil das empresas assistidas depende do parceiro comercial que a Coreia firmou acordo, sendo que uns são mais impactantes que outros, como é o caso do acordo com a UE.

TABELA 7 – Quantidade de empresas assistidas pelo programa de ajuste sul-coreano em 2016

Parceiro comercial (APC)	Têxtil e vestuário	Alimentício	Químico e cosméticos	Eletro-eletrônico	Maquinaria	Metais	Outros	Total
UE (em vigor desde nov. 2011)	4	18	11	2	4	5	4	48
EUA (em vigor desde mar. 2012)	–	2	3	1	2	–	–	8
China (em vigor desde dez. 2015)	–	–	–	2	–	1	–	3
Total	**4**	**20**	**14**	**5**	**6**	**6**	**4**	**59**

Fonte: KIM, Young-Han; PARK, Sungmin. The Republic of Korea's Trade Adjustment Policies and their Effects on Labour Market Adjustment. *In:* BACCHETTA, Marc; MILET, Emmanuel; MONTEIRO, José-Antonio. **Making Globalization More Inclusive: Lessons from Experience with Adjustment Policies**. Geneva: WTO. 2019, p. 129.

70 O acordo de livre comércio com a China implicou apenas em três pedidos de auxílio via programa de ajuste. Contudo, há a expectativa de que o número de pedidos aumente em razão das PMEs serem negativamente afetadas por esse acordo. Segundo Kim e Park, o número total apresentado difere do total das 104 empresas. KIM; PARK, 2019, p. 128 e 135.

Nesse contexto, devido à redução na aplicação do critério original que condicionava a concessão de auxílio à redução de 25% (que dificilmente era cumprido) para 10% na produção e/ou nas vendas das empresas e para 5% se a empresa desejasse usufruir do auxílio de consultoria, foi somente a partir de 2012 que houve um incremento no número de solicitações de pedidos de auxílio, como se observa na tabela 8 a seguir:

TABELA 8 – Empresas assistidas pelo programa de ajuste sul-coreano (2008-2018)

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Quant. de solicitações de assistência	3	3	2	0	13	31	27	21	n/d	n/d	n/d
Quant. de empresas assistidas	2	3	2	0	8	24	26	17	24	39	28

Fonte: SBC; SONG (2017)[71]. Elaboração CNI.

Apesar de os acordos comerciais com Turquia e Austrália terem levado a um patamar elevado de solicitações de assistência e quantidade de empresas assistidas em comparação com os anos anteriores, com a entrada dos Acordos de Livre Comércio com UE, Canadá, China, Vietnã e Nova Zelândia, em 2015, o que se nota é um aumento na quantidade de empresas assistidas a partir de então, que foram de 24 (em 2016) para 39 (em 2017 e 28 em 2018).

Apesar disso, as dificuldades para as PMEs candidatarem-se ao programa de ajuste ainda são elevadas, principalmente em razão do ônus de comprovarem as perdas de receita pelo aumento de importações em decorrência de um acordo comercial. Além disso, ainda há falta de conhecimento do programa pelas PMEs sul-coreanas, visto que a disponibilização de informações sobre o programa ainda é limitada. O resultado é que poucas empresas acabam recebendo a assistência, apesar de os números terem crescido recentemente (entre 2016 e 2018, 91 empresas receberam o benefício, em muito superando o patamar de sete empresas auxiliadas entre 2008 e 2010[72]).

Em termos de tipo de suporte recebido, a maior parte do auxílio tem sido realizada por meio de assistência financeira. As empresas sul-coreanas beneficiárias do programa de ajuste receberam, por meio de empréstimos, o montante de 380 milhões de *won* (aproximadamente

71 Destaca-se que esses dados foram extraídos de Song (2017), em que foram disponibilizadas estatísticas provenientes do SBC das empresas assistidas até 2015, e, de 2016 a 2018, dados da própria SBC. Esses dados não necessariamente correlacionam-se com os das tabelas 7 e 8, disponibilizados por Kim e Park (2019), de que 59 empresas afetadas pelos acordos comerciais com UE, EUA e China foram assistidas em 2016. Contudo, em razão de se tratar de dados disponibilizados em publicação oficial da OMC, optou-se por manter as tabelas 7 e 8.

72 KIM, Young-Han; PARK, Sungmin. The Republic of Korea's Trade Adjustment Policies and their Effects on Labour Market Adjustment. *In:* BACCHETTA, Marc; MILET, Emmanuel; MONTEIRO, José-Antonio. **Making globalization more inclusive lessons from experience with adjustment policies**. Geneva: World Trade Organization, 2019, p. 134.

US$ 330 milhões), enquanto 27 das 106 empresas beneficiadas (25,4%) foram assistidas com serviços de consultoria, o que custou cerca de 17,1 milhões de *won* (US$ 14,9 milhões).[73]

2.3 PROGRAMA DE AJUSTE DE COMPETITIVIDADE DA UE

O programa de ajuste de competitividade europeu visa auxiliar trabalhadores afetados negativamente pela globalização e pelas crises econômicas mundiais, excluindo empresas ou outros atores.

2.3.1 HISTÓRICO

O programa de ajuste de competitividade da UE, denominado Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG), foi criado como estratégia para enfrentar os efeitos negativos da globalização para os trabalhadores[74] mais vulneráveis e menos qualificados. O FEG destina-se àqueles que perderam empregos em razão das mudanças estruturais nos padrões do comércio mundial[75] e dos impactos negativos dessas na economia regional ou local.

O FEG não especifica o que seriam essas alterações nos padrões comerciais globais. No entanto, o Regulamento (CE) nº 1.309/2013 especifica que o Fundo se propõe a amparar trabalhadores demitidos em consequência da globalização e das crises econômicas mundiais, delimitando efeitos negativos contemporâneos de extensão global.[76] O Regulamento inclui também o apoio a trabalhadores em mercados de trabalho de pequenas dimensões, ou, em circunstâncias excepcionais, candidaturas coletivas que envolvam PMEs, mesmo que o número de demissões seja inferior ao limite para a solicitação do FEG.

Esse acréscimo ocorreu à época da crise econômica de 2007/2008 e da elaboração do Plano de Relançamento da Economia Europeia (PREE),[77] quando a Comissão Europeia decidiu revisar as regras do FEG para resgatar a confiança dos consumidores e das empresas, estimular a criação de empregos e promover o investimento nos países-membros da UE.

---

73 Segundo ***survey*** realizado sobre o programa de ajustes sul-coreano, das 68 respostas, um (1) correspondia a trabalhador que recebeu assistência do programa e 67 de empresas beneficiadas. Destas, 63 empresas receberam assistência financeira por meio de empréstimos e quatro empresas utilizaram consultoria. KIM; PARK, 2019, p. 129.

74 Diferentemente dos programas de ajuste de EUA e Coreia do Sul, não é prevista a concessão de benefícios similares aos produtores rurais e às PMEs, exceto para microempreendedores.

75 Item (1) do Preâmbulo e art. 1º (1) do Regulamento (CE) nº 1927/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho

76 O Regulamento (CE) nº 1927/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho estabeleceu que o FEG duraria para o período programado de 2007-2013. Entretanto, o FEG foi renovado com edição dos Regulamentos (CE) nº 546/2009 e nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho. Este último renovou o programa para o período de 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2020.

77 As diretrizes do programa são estabelecidas pela Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu: Plano de Relançamento da Economia Europeia – COM (800) 800 final, de 26 de novembro de 2008 e pelo art. 1º (1) do Regulamento (CE) nº 1927/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Na prática, o Fundo consiste na concessão de contribuições financeiras para Estados-membros, que implementarão um pacote coordenado de serviços personalizados, destinados a auxiliar os trabalhadores a encontrar novos postos de trabalho ou a abrir negócios próprios.[78] Essas ações devem ser efetivas nos seis meses anteriores ao final do prazo de apresentação do relatório final sobre a execução da contribuição financeira concedida.

2.3.2 ESTRUTURA E GESTÃO DO PROGRAMA

Para receber os recursos do FEG, o Estado-membro da UE deve apresentar uma candidatura à Comissão Europeia detalhando a correlação e os impactos negativos nos empregos decorrentes dos desequilíbrios estruturais resultantes da globalização e das crises financeiras mundiais.[79] Na petição, o Estado deve discriminar as ações que pretende implantar para apoiar os trabalhadores desempregados e especificar o método de cálculo dos trabalhadores assalariados e independentes afetados, além de apresentar um cronograma orçamentário e de implementação de suas ações.[80] Aprovada a candidatura, o Estado encarrega-se de implementar as ações no prazo máximo de 24 meses da data de apresentação do pedido.[81]

As ações implementadas pelos Estados vão desde treinamentos e sessões de aconselhamento profissional para facilitar a reinserção no mercado de trabalho até o incentivo à abertura de empreendimentos próprios aos trabalhadores demitidos. No entanto, apesar da tutoria e do acompanhamento para capacitação oferecidos, não há qualquer previsão a respeito de programas de inclusão digital ou capacitação relativa à inovação.

Em 2009,[82] durante as revisões às regras do FEG, foi proposta uma intervenção mais rápida em setores fundamentais[83] por cofinanciamento na formação e na colocação dos trabalhadores demitidos. Em 2013, na última revisão do FEG,[84] foi estabelecido que, durante o Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020,[85] a UE deverá continuar prestando

78 Entre os beneficiados, destacam-se pessoas desfavorecidas, pessoas mais idosas e jovens desempregados, em um emprego ou como empregado independente.

79 Preâmbulo (2) do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

80 Art. 5 e 8, n. 5, do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

81 Art. 16, item 4, do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

82 As alterações foram levadas a cabo por ocasião da edição do Regulamento (CE) nº 546/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, que altera o Regulamento (CE nº 1927/2006), que institui o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização.

83 Item 8 do Preâmbulo do Regulamento (CE) nº546/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho; Comissão Europeia. Comunicação da Comissão ao Conselho Europeu: Plano de Relançamento da Economia Europeia – COM (800) 800 final. 2008, p. 13.

84 Regulamento (UE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (2014-2020) e que revoga o Regulamento (CE) nº 1927/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho.

85 Segundo o art. 312 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013, de 2 de dezembro de 2013, o Regulamento (UE, Euratom) 2017/1123 do Conselho, de 20 de junho de 2017, que altera o Regulamento (UE, Euratom) nº 1311/2013, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020 e o Acordo Interinstitucional, de 2 de dezembro de 2013, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, o quadro financeiro plurianual (QFP) consiste em ato juridicamente vinculativo, definido para um período de, pelo menos, cinco anos, para garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada, nos limites dos seus recursos próprios. O documento também prevê disposições que o orçamento anual da União deve respeitar, tornando-se, assim, a pedra angular da disciplina financeira da União Europeia. Cf. EUROPA. **Fichas temáticas sobre a União Europeia. Quadro Financeiro Plurianual.**

apoio específico e pontual para facilitar a reintegração dos trabalhadores em áreas, setores ou territórios atingidos por graves perturbações econômicas.[86]

Atualmente, o FEG dispõe de um **orçamento máximo anual €150 milhões** (US$ 166,7 milhões) para 2014-2020 e pode financiar até 60% dos projetos destinados a auxiliar trabalhadores a encontrarem novos empregos ou a abrirem a própria empresa.[87] Neste último caso, o custo dos investimentos não poderá exceder €15 mil[88] (US$16,7 mil); já o restante dos custos dos projetos (40%) será financiado pelas respectivas autoridades nacionais, regionais ou locais.[89]

2.3.3 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Os beneficiários da contribuição repassada aos Estados abrangem trabalhadores assalariados que tenham sido demitidos, assim como trabalhadores independentes que empregavam até dez trabalhadores demitidos, cuja atividade tenha terminado em virtude das mudanças estruturais já citadas.[90] É necessário comprovar que:

a) os trabalhadores independentes operavam no setor econômico em questão; ou
b) que sua atividade dependia de empresa, originária de um Estado-membro, que tenha sido negativamente afetada por mudanças na estrutura do comércio mundial causadas pela globalização ou por alguma crise financeira e econômica mundial. Além disso, também são considerados trabalhadores que atuavam em pequena e média empresa[91] cujo emprego tenha cessado durante quatro ou nove meses, sem que seu contrato tenha sido renovado.

As contribuições do FEG não se dirigem a quaisquer trabalhadores. O art. 4º do Regulamento (UE) nº 1309/2013 dispõe que o critério de intervenção ou concessão financeira será que ao menos **500 trabalhadores** assalariados (ou independentes) tenham sido demitidos (ou cessado suas atividades):

a) durante quatro meses em empresa de um dos Estados-membros; ou
b) durante nove meses, em PME pertencente ao mesmo setor econômico,[92] situada numa região ou em duas regiões contíguas,[93] ou em mais de duas regiões contíguas.[94]

86 Preâmbulo (3), do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

87 COMISSÃO EUROPEIA. **Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização.**

88 Art. 1º do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

89 CERNAT, Lucian; MUSTILLI, Federica. **Trade and Labour Adjustment in Europe**: What Role for the European Globalization Adjustment Fund? DG TRADE Chief Economist Notes 2017-2, Directorate General for Trade, European Commission, 2017.

90 Art. 3º e 7º, n. 1, do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

91 Essas empresas devem estar no sistema de classificação estatística das atividades econômicas da UE. O termo NACE é derivado da expressão francesa *Nomenclature Statistique des Activités Économiques dans la Communauté Européenne*.

92 Também contidos no sistema de classificação NACE Rev. 2.

93 Essas regiões devem estar contidas no nível NUTS 2, abreviação de "Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos", sistema hierárquico de divisão do território utilizado pelo Sistema de Estatística da União Europeia (Eurostat). O sistema é subdividido em três níveis (NUTS I, NUTS II e NUTS III), estabelecidos com base em critérios populacionais, geográficos e administrativos.

94 Art. 4º, n. 1, alíneas (a) e (b), do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

São admitidas candidaturas coletivas que envolvam PMEs, inclusive, quando os critérios de intervenção ou concessão previstos não se encontrem totalmente reunidos, desde que as demissões tenham graves repercussões no emprego e na economia local, regional ou nacional. Contudo, cada candidatura não pode receber mais de 15% da dotação máxima anual do FEG.[95]

2.3.4 MEDIDAS E CONTRAPARTIDAS

As autoridades nacionais devem elaborar um relatório final de execução da contribuição financeira do FEG[96] após seis meses do término do prazo de 24 de meses para a realização das ações de auxílio aos trabalhadores desempregados,[97] detalhando (i) as ações realizadas e os principais resultados; (ii) as características dos beneficiários; e (iii) um mapa fundamentado das despesas, discriminando, sempre que possível, a relação das ações realizadas com outras financiadas pelo Fundo Social Europeu (FSE).[98]

2.3.5 UTILIZAÇÃO DO PROGRAMA

Os recursos do FEG foram utilizados pelos Estados com maior intensidade em dois momentos:

a) entre 2009 e 2011, sendo concedidos **€133 milhões (US$147,8 milhões) em 2010**;[99] e
b) entre 2013 e 2014, quando em 2014 foram concedidos **€60 milhões (US$66,7 milhões)**. Após esse período, o FEG passou a ser menos utilizado. Em 2017, essa utilização foi de €20 milhões (US$22,2 milhões), montante quase sete vezes menor do que o registrado em 2010.[100]

Entre 2009 e 2010, o número de trabalhadores contemplados pelo FEG aumentou para mais de 25 mil pessoas. Contudo, esse número registrou queda nos anos seguintes, chegando a 15 mil de trabalhadores em 2014 e 5 mil trabalhadores em 2016.

95 Art. 4º, item 2, do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

96 Art. 18, n. 1, do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

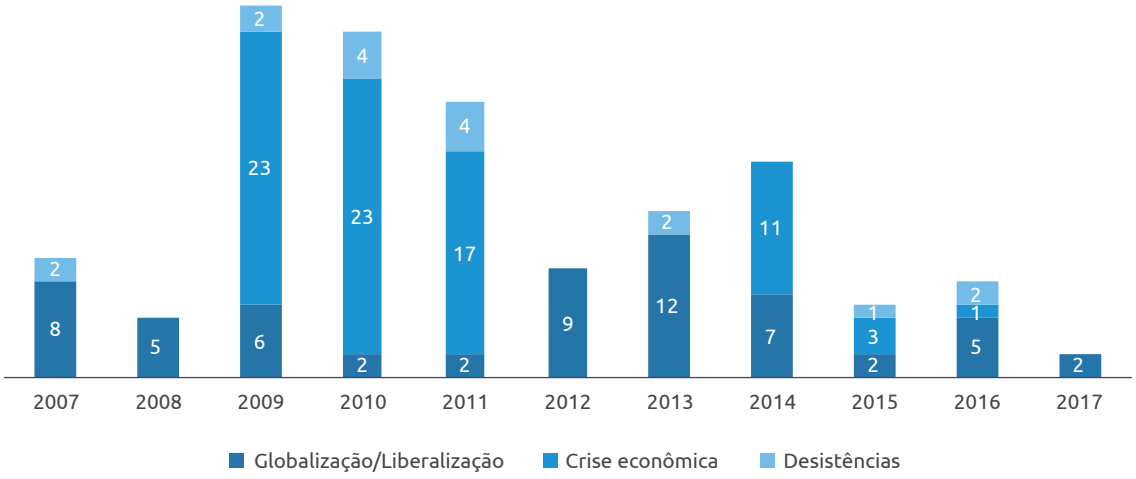
97 Art. 7º c/c art. 18, n. 1, do Regulamento (CE) nº 1309/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

98 O Fundo Social Europeu (FSE) é responsável por auxiliar trabalhadores na busca de postos de trabalho e capacitação de desempregados, jovens ou idosos.

99 EUROPEAN COMMISSION. **European Globalisation Adjustment Fund**: Statistical Portrait 2007-2011. 2012, p. 63.

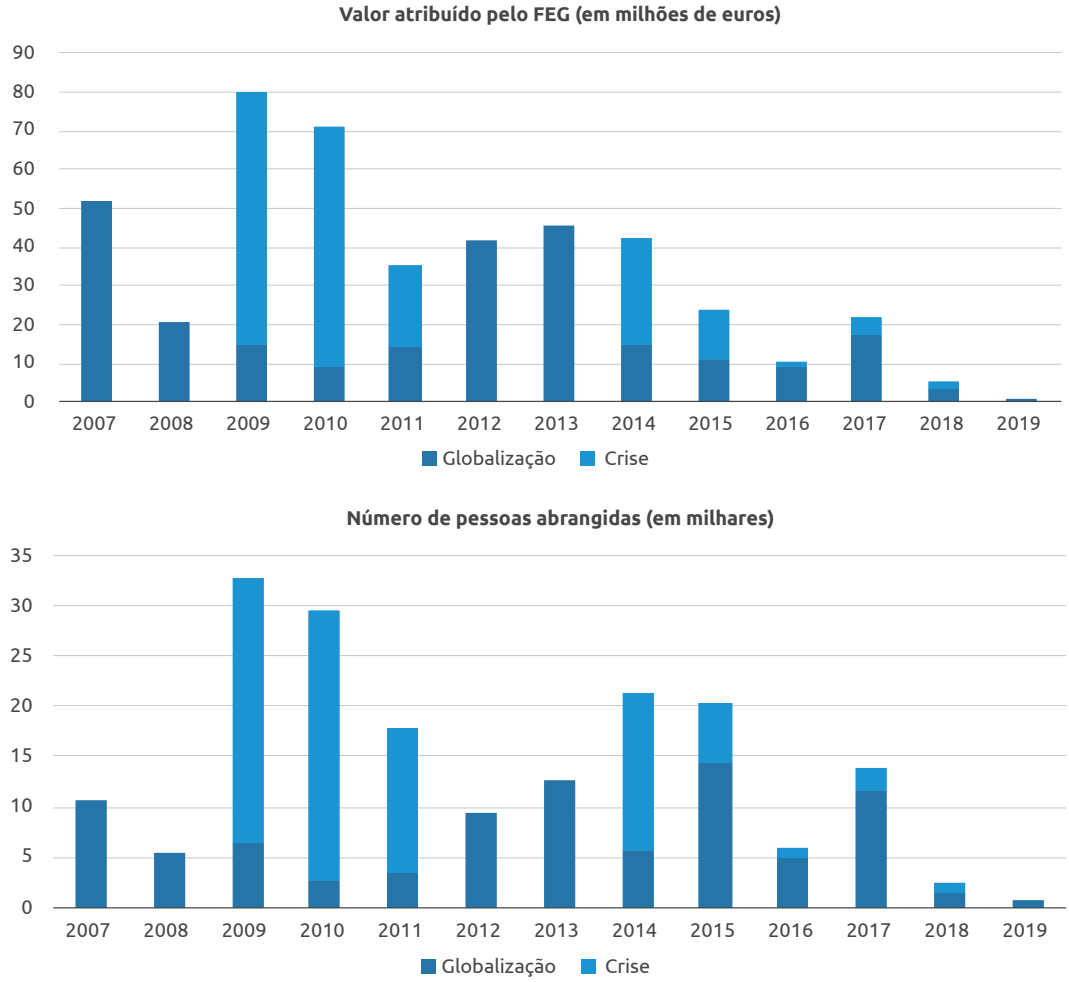
100 *Idem, ibidem.*

GRÁFICO 3 – Número de pedidos de auxílio ao FEG entre 2007 e 2017 (em milhares)



Fonte: Cernat; Mustilli, (2017). Elaboração CNI.

GRÁFICO 4 – Alcance do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização

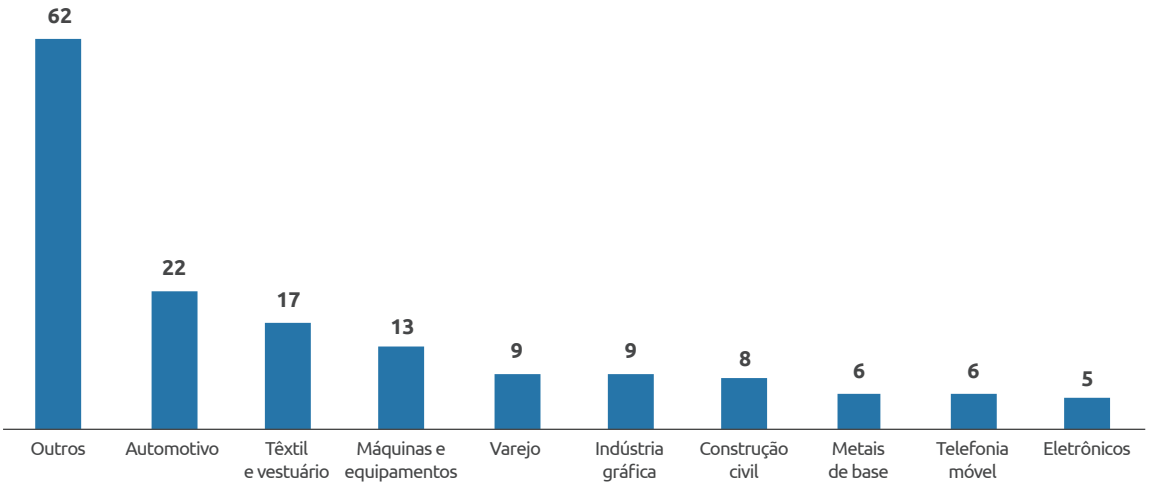


Fonte: Sapo (2019).[101]

101 SAPO. **Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização**: alinhar o FEG+ à realidade. *[S.l.: s.n.]*, 2019.

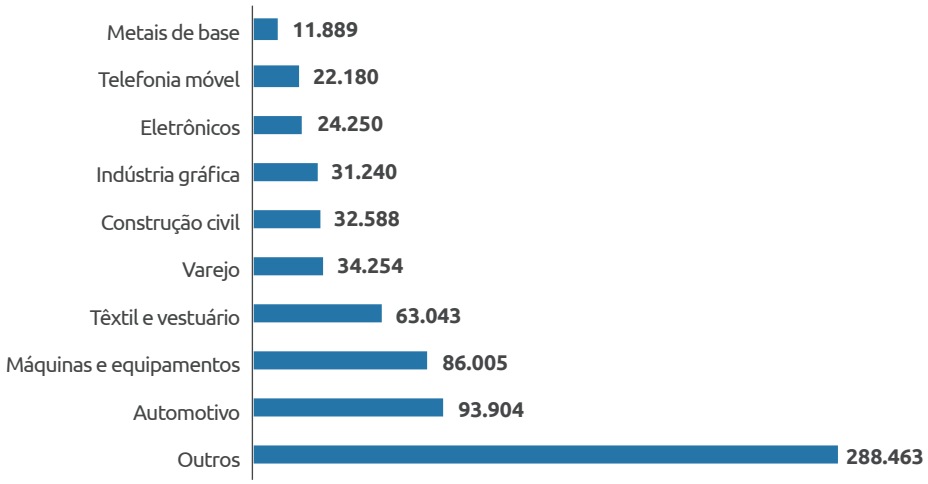
Os períodos de maior crise coincidem com uma elevação na concessão do FEG, em valores e em número de trabalhadores. Os beneficiários do FEG compreendem trabalhadores de empresas de diversos setores da economia. Conforme o número de pedidos aprovados entre os anos 2007-2018, foram beneficiados trabalhadores dos seguintes setores:

GRÁFICO 5 – Quantidade de pedidos aprovados pelo FEG por setor (2007-2018)



Fonte: Comissão Europeia.[102] Elaboração CNI.

GRÁFICO 6 – Quantidade de trabalhadores beneficiados pelo FEG por setor (2007-2018)



Fonte: Comissão Europeia.[103] Elaboração CNI.

102 EUROPEAN COMMISSION. **Europe 2020**: Employment Policies. Sectorial Employment Challenges, Youth Employment and Entrepreneurship, 2019.

103 *Idem, ibidem.*

Assim, entre 2007 e 2018, mais de um terço dos pedidos aprovados pelo FEG (38,9%) foi de trabalhadores que atuavam em setores tradicionais da economia, como automotivo, têxtil e vestuário, máquinas e equipamentos e indústria gráfica.[104]

Isso também pode ser visualizado ao se analisar os beneficiários por empresa. Entre 2010 e 2015, o FEG contemplou trabalhadores das seguintes empresas:

TABELA 9 – Pedidos aprovados pelo FEG (2007-2018)

Número do pedido	País	Caso	Setor	Data do pedido	Nº de beneficiários
EGF/2015/003	Bélgica	Ford Genk	Automotivo	24/03/2015	4.500
EGF/2013/014	França	Air France	Transporte aéreo	20/12/2013	3.886
EGF/2013/001	Finlândia	Nokia	Telefonia móvel	01/02/2013	3.719
EGF/2009/019	França	Renault	Automotivo	09/10/2009	3.582
EGF/2007/003	Alemanha	BenQ	Telefonia móvel	27/06/2007	3.303
EGF/2010/019	Irlanda	Construction 41	Construção civil	09/06/2010	3.205
EGF/2010/031	Bélgica	General Motors Belgium	Automotivo	20/12/2010	2.834
EGF/2015/002	Alemanha	Adam Opel	Automotivo	26/02/2015	2.692
EGF/2017/010	Bélgica	Caterpillar	Máquinas e equipamentos	18/12/2017	2.585
EGF/2010/014	Eslovênia	Mura	Têxtil e vestuário	28/04/2010	2.554

Fonte: Comissão Europeia.[105] Elaboração CNI.

Os trabalhadores do setor **automotivo** foram os mais beneficiados pelo FEG, totalizando 13.608 de trabalhadores entre 2007 e 2018. Em seguida, vem o setor de **telefonia móvel**, com 7.022 trabalhadores. Além desses setores, empregados de outras áreas também têm sido beneficiados, como os de transporte aéreo, construção civil, máquinas, e têxtil e vestuário.

104 EUROPEAN COMMISSION. **Summary of EGF applications** – 2007 to date (Monthly update) (2019), 2019.

105 EUROPEAN COMMISSION. **Europe 2020**: Employment Policies. Sectorial Employment Challenges, Youth Employment and Entrepreneurship, 2019.

2.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROGRAMAS DE AJUSTE ANALISADOS

Os programas de ajuste de competitividade analisados possuem peculiaridades distintas. O **programa de ajuste americano** é mais descentralizado se comparado às outras iniciativas, uma vez que a implementação do programa é delegada aos centros regionais de assistência. Apesar de mais burocrático, na prática, essa descentralização possibilita maior interação entre os consultores e os beneficiários. Esse contato, realizado por meio de consultoria personalizada, inclusive para a elaboração do plano de recuperação das empresas, faz com que o programa cumpra seu propósito de maneira pragmática. Seu pragmatismo é confirmado mediante a constatação de que o auxílio dos consultores é mais voltado às áreas de vendas e *marketing* e produção. Ademais, o programa americano é muito longo, já que o tempo da elaboração do plano à implementação pode demorar até sete anos.

Os valores repassados pelo TAAF não são destinados diretamente às empresas em nenhuma hipótese, nem pela forma de empréstimos ou qualquer contribuição financeira, sendo gerido exclusivamente pelos TAACs. No entanto, o braço empresarial do programa americano é o que recebe menor montante se comparado ao braço voltado aos trabalhadores. O programa dos EUA não é inteiramente patrocinado pelo governo, pois os custos são compartilhados com as empresas.

Embora desempenhe funções importantes para a economia norte-americana, o TAAF não deve ser considerado um instrumento que atenuará todos os efeitos decorrentes da abertura comercial. Apesar de ter sido renovado, o programa americano foi concebido originalmente para a realidade das décadas de 60 e 70, marcada pela transição da segunda para a terceira revolução industrial. A partir de então, o TAAF foi se renovando ao longo dos anos, mas o ritmo de aprimoramento institucional não acompanhou as mudanças no mercado internacional. Atualmente, o escopo atual do TAAF não prioriza ações que estimulem **pesquisa e inovação**, itens essenciais na economia internacional para que as empresas possam se inserir nas cadeias globais de valor.

Já o **programa de ajuste sul-coreano** foi criado em reação à proliferação de acordos comerciais. Sua maior contribuição, até o momento, tem sido beneficiar as PMEs a reestruturar seus negócios. Contudo, seu desempenho ainda é pouco abrangente, pois envolve um baixo número de empresas. No caso sul-coreano, a maior parte das empresas assistidas utiliza empréstimos para a aquisição de bens de capital ou para o financiamento

de capital de giro, uma vez que os pagamentos antecipados exigidos para a prestação de consultoria acabam por afastar as empresas desse serviço.[106]

Para acionar o programa sul-coreano, é necessário comprovar que o impacto negativo foi decorrente do aumento de importações em razão da entrada em vigor do acordo comercial firmado pelo país. Caso haja algum impacto negativo decorrente do comércio internacional, ainda que sem ligação com os acordos vigentes, a empresa não poderá pleitear o benefício do programa.

O programa também considera outros indicadores além da queda nas vendas e na produção para que se conceda o benefício. Entre eles, destacam-se o nível de desemprego, dos estoques, a taxa de utilização de capacidade instalada e o lucro operacional, entre outros. Isso, em tese, deveria fazer com que mais empresas utilizassem o programa, desde que comprovem sofrer impactos negativos em algum desses indicadores, diferentemente do programa americano, que possui como critério de elegibilidade apenas a diminuição das vendas, da produção e de parcela significativa do número de empregados.

Além disso, ainda, abrange uma fase subjetiva baseada em entrevistas com clientes das empresas para avaliar se esta foi impactada. No entanto, quando se tratar de alta probabilidade de dano, a expectativa de dano deve ser demonstrada, o que revela também um lado discricionário do programa sul-coreano.

Por fim, o **programa de ajuste europeu** possui alcance limitado por incluir apenas trabalhadores. O programa existe em razão dos efeitos negativos da globalização e das crises financeiras ou econômicas, situação mais abrangente que a dos demais programas, pois pode envolver diversas circunstâncias que vão da invasão de produtos importados a distorções comerciais.

Além disso, o programa europeu beneficia setores industriais tradicionais a setores mais dinâmicos ou de caráter inovador e é mais preciso que os outros programas de ajuste, pois define melhor os beneficiários e as hipóteses de incidência, além de possibilitar que associações pleiteiem o fundo para beneficiar seus interessados.

Finalmente, ainda que o FEG contemple o microempreendedor, este é encarado sob um ponto de vista que privilegia sua condição de trabalhador independente, não sua condição de parte do processo produtivo.

Desse modo, apresenta-se um resumo das principais características dos três programas de ajuste de competitividade:

106 SONG, Joon-heon. Finding Beneficiaries: Trade Adjustment Assistance System in South Korea. **Journal of International Trade Law and Policy**, Bingley, v. 16, n. 2, p. 97, 2017.

QUADRO 4 – Resumo dos programas de ajuste

Questões-chave	TAA (EUA)	TAA (Coreia do Sul)	FEG (UE)
Contempla empresas?	x	x	
Contempla trabalhadores?	x	x	x
Contempla agentes outros que não empresas ou trabalhadores?	x	x	
Fornece aportes financeiros a título de empréstimos?		x	
Oferece serviços de consultoria aos beneficiários?	x	x	x
Os beneficiários arcam com parte das despesas do programa?	x	x	
Os beneficiários prestam contas?			x
Impõe prazos para a implementação dos planos de ajuste/ medidas acordados?	x		x
Há necessidade de que se comprove que os eventuais danos resultaram de aumento de importações?	x	x	
Há previsão expressa de concessão de benefícios em virtude dos impactos negativos da globalização?			x

Fonte: elaboração CNI.

QUADRO 5 – Resumo dos programas de ajuste

***Trade Adjustment Assistance for Firms* (TAAF)**	***Trade Adjustment Assistance* (TAA)**	**Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG)**
- Braço **empresarial** do *Trade Adjustment Assistance* (TAA). - Natureza ***reativa***. - Critérios de elegibilidade: **1)** Proporção significativa de **empregados** perdeu ou está ameaçada de perder o emprego. **2) Queda das vendas e/ou da produção** em termos absolutos; ou queda das vendas e/ou da produção de um item responsável por não menos do que 25% das vendas totais da empresa ao longo dos 12, 24 ou 36 meses imediatamente anteriores ao último período de 12 meses para o qual há estatísticas disponíveis. **3) Aumento das importações** de produtos similares ou que competem diretamente com os itens produzidos pela companhia. - Atestada sua vulnerabilidade, a empresa tem **dois anos** para apresentar uma proposta de ajuste. - Se a proposta for aprovada, a empresa terá **cinco anos** para implementá-la. - Possibilidade de utilização de profissionais indicados pela autoridade administrativa, em diferentes etapas do programa. - Custeio é repartido entre a empresa auxiliada e a autoridade administrativa.	- Programa essencialmente voltado para **empresas**. - Natureza **reativa**: volume de importações de bens similares deve crescer mais de 10% após a entrada em vigor de um Acordo de Livre Comércio. - Critérios de elegibilidade: **A – Ocorrência de danos** **1)** Período considerado: até dois anos antes da apresentação do pedido de auxílio. **2)** Diminuição de mais de 10% nas vendas ou na produção total em um intervalo de seis meses ou em um intervalo de um (1) ano, em comparação com o mesmo período do ano anterior. **3)** Verificação de dano de 10%, no que se refere ao lucro operacional, ao nível de emprego, à taxa de utilização da capacidade instalada, aos estoques, entre outros critérios. **B – Alta probabilidade de ocorrência de danos** **1)** Período considerado: até um (1) ano após a apresentação do pedido de auxílio. **2)** Expectativa de diminuição de mais de 10% nas vendas ou na produção total em um intervalo de seis meses ou em um intervalo de um (1) ano, em comparação com o mesmo período do ano anterior. - O programa oferece assistência financeira e/ou presta consultoria às empresas.	- Programa essencialmente voltado para **trabalhadores**. - Natureza **reativa**. - Beneficiários: **1) Trabalhadores** assalariados demitidos em razão de mudanças no comércio mundial causadas pela globalização ou por crise financeira e econômica mundial. **2) Trabalhadores** independentes que empregavam número não superior a dez assalariados despedidos, cuja atividade tenha cessado em razão de mudanças no comércio mundial causadas pela globalização ou por crise financeira e econômica mundial. - Critérios de elegibilidade para a concessão de recursos: **1)** Ao menos 500 trabalhadores assalariados ou independentes devem ter sido demitidos ou cessado suas atividades durante quatro meses, em uma empresa de um Estado-membro. **2)** Ao menos 500 trabalhadores assalariados ou independentes devem ter sido demitidos ou cessado suas atividades durante nove meses, sobretudo em PMEs do mesmo setor econômico. Ao ser aprovado o pedido de auxílio (candidatura), o Estado terá 24 meses para implementar as ações indicadas em sua manifestação, a contar da data de apresentação do pedido.

Fonte: elaboração CNI.

3 ALTERNATIVAS DE PROGRAMAS DE AJUSTE NO BRASIL

De acordo com a experiência internacional dos países analisados, a criação de um programa brasileiro de ajuste à competitividade industrial seria parte fundamental de uma estratégia nacional de maior inserção internacional e modernização da indústria. Programas voltados ao melhoramento da competitividade das empresas, inclusive voltados especialmente para PMEs,[107] tornam-se importantes tendo em vista a proporção e a velocidade da abertura comercial almejada pelo governo brasileiro.

Os programas de ajuste de competitividade analisados (de EUA, Coreia do Sul e UE) são aplicáveis a situações não apenas relacionadas à abertura comercial, mas também a impactos da globalização e de crises financeiras e econômicas mundiais. São, também, reativos, ou seja, buscam minimizar os impactos já sofridos nos países, seja por meio de queda de indicadores econômicos de empresas ou situação de desemprego.

107 Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) constituem um foco importante das políticas públicas pelo seu elevado potencial social na geração de renda e emprego. No Brasil, segundo estimativas de julho de 2018 do **DataSebrae**, somente micro e pequenas empresas (MPEs) constituem cerca de 98,5% do universo de empresas formais no país e responde por mais de 27% do produto interno bruto (PIB). IPEA; CEPAL. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. *[S.l.: s.n.]*, 2018, p. 56.

Desse modo, recomenda-se a criação de um programa brasileiro de ajuste de competitividade que possa ser acionado não só reativamente, mas também preventivamente à verificação de impactos negativos ao setor privado decorrentes da abertura comercial. Além disso, é fundamental que o programa brasileiro tenha escopo e prazo definidos, bem como critérios objetivos com relação à elegibilidade, aos serviços prestados, ao órgão coordenador, às etapas, ao orçamento, à divulgação e à avaliação de desempenho.

Nesse sentido, recomenda-se a criação de um programa que assegure condições de competitividade e produtividade das empresas com os elementos descritos a seguir.

- **Escopo e prazo definidos**, bem como **critérios objetivos com relação à elegibilidade, serviços prestados, órgão coordenador e etapas**.
- **Formato: consultoria e treinamento** (e não subsídios) para aumentar a eficiência e competitividade da empresa em áreas como (i) produção; (ii) vendas e *marketing*; (iii) administração; (iv) finanças; (v) gestão da informação; (vi) expansão de mercados e inserção internacional; (vii) comércio eletrônico; e (viii) inovação/tecnologia.
- **Critério de elegibilidade:** empresas brasileiras fabricantes de bens e/ou prestadoras de serviços, com a possibilidade de participação de entidades setoriais como interessadas para acompanhar o andamento e a implementação do programa junto às empresas. Esse critério deve ser objetivo e abrangente em termos de empresas, setores e regiões contempladas. Caso contrário, a subjetividade poderia desencadear críticas em função da utilização do sistema apenas por algumas empresas, além de possivelmente configurar subsídio específico sob as regras multilaterais de comércio.
- **PMEs:** especial atenção às PMEs, pois elas são mais vulneráveis aos desafios de uma abertura comercial e estão menos preparadas para aproveitar das vantagens dos acordos comerciais para aumentar sua inserção nas cadeias regionais e globais de valor.
- **Setores abrangidos:** embora o programa não exclua nenhum setor, poderiam ser priorizados aqueles sujeitos com maior corte tarifário, com reduções tarifárias mais céleres e imediatas, bem como aqueles com *players* internacionais no setor ou produtos em questão que gozem de grande potencial exportador, capacidade ociosa, altos níveis de estoque, políticas de incentivo, ou restrições em terceiros mercados que indiquem desvio de comércio ao Brasil.
- **Escopo:** auxílio a empresas **(i)** já prejudicadas em razão de abertura comercial recente, seja por acordos já em vigor ou redução unilateral de tarifas de importação (caráter reativo); ou **(ii)** potencialmente prejudicadas por abertura

comercial de acordos comerciais já celebrados, porém ainda em processo de internalização ou redução unilateral de tarifas de importação prestes a ser promovida pelo governo brasileiro (caráter preventivo). Para fins do programa de ajuste, por abertura comercial, entende-se a desgravação tarifária imediata, total ou progressiva, de caráter permanente, decorrente da entrada em vigor de acordo comercial ou implementação de reduções unilaterais da Tarifa Externa Comum (TEC).

- **Caráter reativo**: prejuízo comprovado pela queda de indicadores econômicos (vendas, produção, emprego, etc.) decorrente de aumento significativo de importações desgravadas.
- **Caráter preventivo**: setores potencialmente prejudicados por abertura comercial em negociação ou prestes a ser promovida pelo governo brasileiro.
- **Etapas: (i)** apresentação do pedido com requisitos claros e sem ônus excessivos às empresas; **(ii)** análise célere e transparente do pedido pelo governo; **(iii)** prestação da consultoria; e **(iv)** avaliação de desempenho.
- **Coordenação:** o programa pode ser coordenado por órgão centralizado, que seria responsável pela análise dos pedidos, dos requisitos de elegibilidade e da operacionalização da consultoria técnica (por exemplo, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, nos mesmos moldes do Programa B+P).
- **Regionalização:** o programa pode ser regionalizado mediante parceria com órgãos e entidades regionais ou instituições de ensino. Inclusive, seria benéfico o desenvolvimento de sistemas colaborativos envolvendo empresas, universidades e institutos de pesquisa, além do fomento de tecnologias voltadas ao interesse do setor industrial.[108]
- **Custeio compartilhado:** sugere-se que os custos da consultoria seriam divididos entre o coordenador do programa e a empresa assistida. O custeio compartilhado reduz o custo governamental com o programa e compartilha as responsabilidades para o funcionamento do mesmo.
- **Orçamento:** o programa pode ter previsão orçamentária anual para fins de previsibilidade, bem como limite máximo por empresa para aproveitamento por maior número de empresas.
- **Divulgação e avaliação de desempenho:** o programa deve contar com ampla divulgação, que deve ser realizada em conjunto com o setor empresarial para maior abrangência e utilização do programa pelas empresas brasileiras.

108 CNI. **Critérios para uma nova agenda de política industrial**. Brasília: CNI, 2019, p. 30.

- **Avaliação de desempenho e transparência:** o órgão responsável pela coordenação do programa deve avaliar a efetividade do mesmo. Deve, ainda, criar uma base eletrônica, gratuita e de acesso público, que identifique: (i) empresas pleiteantes; (ii) empresas aceitas no programa e justificativa para aquelas que foram rejeitadas; e (iii) fase de implementação do programa por pleiteante. O *site* deve contemplar, também, as informações e os formulários necessários para participação das empresas e o acompanhamento, *on-line*, durante todo o programa.

No caso brasileiro, há precedente exitoso com o formato de consultoria e treinamento com o Programa Brasil Mais Produtivo (B+P). Por esse motivo, apresentamos no Apêndice A as principais diretrizes do programa e como ele vem sendo implementado. No Apêndice A do presente documento, podem ser visualizados detalhes de outros programas que já foram concebidos para beneficiar o setor empresarial nesse sentido.

Além disso, propõe-se, também, que o Brasil introduza o tema nos debates internos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) para: (i) aumentar o engajamento do setor privado de todos os países do bloco nas negociações de acordos comerciais; e (ii) estimular a cooperação entre governos e setores sobre efeitos da abertura comercial nos diferentes setores e países do bloco e das experiências dos programas de ajuste para aprimorar, cada vez mais, o processo negociador do bloco.

Mesmo que a implantação de uma nova política leve tempo, considerando os custos de adaptação e utilização, um programa de ajuste para o Brasil seria a concretização de uma política horizontal para atenuar os entraves à competitividade,[109] contribuindo para o aumento de inserção internacional e para a participação de empresas brasileiras em cadeias de valor. Nas experiências analisadas, a exemplo dos EUA, houve aumento de 6% das vendas e de 4% na produtividade das empresas beneficiadas.

109 CNI. **Critérios para uma nova agenda de política industrial**. Brasília: CNI, 2019, p. 16.

APÊNDICE A – INICIATIVAS E POLÍTICAS DE MELHORIA DE COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL

Programa Brasil Mais Produtivo

O Brasil Mais Produtivo (B+P) é uma iniciativa concebida pelo extinto Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e executada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em parceria com a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O B+P visa elevar a produtividade industrial por meio da promoção de melhorias rápidas, de baixo custo (em um contexto de severa restrição fiscal) e de alto impacto às empresas. Trata-se de política pública inovadora em pelo menos quatro dimensões, tais como gestão em rede, baixo custo, *accountability* e exigência de contrapartida. Além disso, o B+P é avaliado como uma política pública com características singulares, sobretudo por estar conectado ao que há de mais moderno em termos de desenho e implementação.[1] Apesar de ter sido lançado em 2016, o programa só foi institucionalizado por meio do Decreto nº 9.547/2018, que alterou a coordenação do programa. Esta passou a ser exercida pela Secretaria de Desenvolvimento da Indústria, Comércio, Serviços e Inovação (SDIC) da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (Sepec) do Ministério da Economia (ME), função antes desempenhada pelo extinto MDIC.[2]

1 BRASIL. **Brasil Mais Produtivo**. Disponível em: <http://www.brasilmaisprodutivo.gov.br/home.aspx>. Acesso em: 31 out. 2019; IPEA; CEPAL. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. *[S.l.: s.n.]*, 2018, p. 9 e 12.

2 BRASIL. **Decreto nº 9.892**, de 27 de junho de 2019. Altera o Decreto nº 9.547, de 30 de outubro de 2018, para instituir o Comitê de Orientação Estratégica do Programa Brasil Mais Produtivo.

De acordo com o art. 2º do referido Decreto,[3] os objetivos do B+P são:

i) o desenvolvimento e a aplicação de técnicas destinadas ao aumento da produtividade e da eficiência no processo produtivo em empresas industriais de diferentes segmentos no território nacional;

ii) o desenvolvimento e a aplicação de ferramentas e soluções tecnológicas de monitoramento da produtividade e da eficiência no processo produtivo; e

iii) a promoção da cultura de aperfeiçoamento contínuo no processo produtivo das empresas nacionais.

Segundo o governo federal, a primeira fase do B+P envolveu a utilização de ferramentas de manufatura enxuta, com foco na redução de sete tipos de desperdício no processo produtivo: superprodução, tempo de espera, transporte, excesso de processamento, inventário, movimento e defeitos.[4] O B+P é direcionado a empresas **manufatureiras** de **pequeno e médio porte** e, para participar do programa, as empresas devem preencher certos requisitos de elegibilidade: (i) estar inserida preferencialmente em um arranjo produtivo local; (ii) pertencer a um dos setores originalmente beneficiados pelo P+B (alimentos e bebidas, metalomecânica, moveleiro, vestuário e calçados); (iii) possuir pequeno ou médio porte (empregar de 11 a 200 funcionários); e (iv) demonstrar perfil exportador (ou potencial perfil exportador).[5] Também foram utilizados outros critérios para avaliação, tais como: alta empregabilidade, potencial exportador, forte presença de pequenas e médias empresas, relevância regional dos setores, além da capacidade de otimização das políticas públicas existentes.[6]

O procedimento para pleitear o benefício inicia-se com a inscrição da empresa no B+P. Uma vez cumpridos os critérios de elegibilidade e selecionada, a empresa recebe a visita de um consultor especializado para fazer o diagnóstico; e, de comum acordo com o empresário, o profissional prepara um plano de ajuste adequado às necessidades da unidade produtiva em questão. As empresas selecionadas pelo B+P poderão receber também consultoria de soluções tecnológicas por meio do Sebraetec e pleitear financiamento nas linhas de crédito MPME Inovadora e MPME Exportadora, do BNDES.[7]

Após a implementação do plano e das melhorias no processo produtivo, há o monitoramento dos indicadores para que a empresa pratique e assimile as práticas de manufatura enxuta. No encerramento do atendimento, é elaborado relatório com o Termo de Encerramento de

3 BRASIL. **Decreto nº 9.547**, de 30 de outubro de 2018. Institui o Programa Brasil Mais Produtivo.

4 BRASIL. **Brasil Mais Produtivo: Perguntas e Respostas**.

5 IPEA; CEPAL. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. *[S.l.: s.n.],* 2018, p. 16, 68.

6 BRASIL. **Brasil Mais Produtivo**.

7 BRASIL. **Brasil Mais Produtivo: Perguntas e Respostas**, p. 2.

Consultoria, em que constarão os resultados alcançados. A avaliação desses resultados é efetuada a partir dos quesitos: produtividade; movimentação (antes e depois da aplicação das técnicas de manufatura enxuta); qualidade (diferença do retrabalho antes e depois da aplicação do B+P); e retorno financeiro[8].

Ademais, cabe à ABDI, como instituição responsável pela operacionalização do B+P, custear o programa. Esta arca com cerca de 50% a 80% do serviço de consultoria, enquanto a empresa beneficiada é responsável pelo restante. Em termos financeiros, a participação no programa exige um gasto total de R$18 mil, sendo que R$15 mil são provenientes do orçamento do B+P e R$3 mil vêm da própria empresa beneficiária (167% do custo total)[9].

A primeira fase do B+P (entre 2016 e 2018) teve um orçamento inicial de R$50 milhões, dos quais: R$25 milhões vieram do antigo MDIC, da ABDI e da Apex; e outros RS 25 milhões foram repassados pelo SENAI.[10] Não há um detalhamento preciso do quanto de cada uma dessas parcelas foi efetivamente utilizada, já que a maior parte das entidades participantes não apresenta os valores gastos por programa. O único valor a que se teve acesso foi o montante gasto pela Apex no ano de 2017, que foi de aproximadamente R$9,2 milhões de um máximo autorizado de R$13 milhões.[11]

Ao final da primeira fase do programa, encerrada em julho de 2018, as empresas atendidas apresentaram um aumento médio de produtividade de 52,11%. Houve um total de 3.479 planos formalizados no decurso da prestação dos serviços oferecidos pelo B+P, das quais 3.216 (92%) foram concluídos e 263 estão em execução. Desses planos: 1.028 (32%) são do setor de alimentos e bebidas; 709 (22%), do setor metalomecânico; 476 (15%), do setor moveleiro; 986 (31%), do setor de vestuário e calçados; e 17 (0,005%), de outros setores.[12] Além disso, o B+P gerou um ganho médio anual para as empresas estimado em 11,11 vezes o valor total investido; um retorno do investimento em aproximadamente cinco meses (a empresa recebeu, em média, o retorno de seu investimento em menos de 24 dias); uma redução do movimento de trabalho (média de 59,1%, correspondendo a 1.901 empresas com resultado nesse produto) e de retrabalho (61,9%, correspondendo a 473 empresas com resultados nesse aspecto).[13]

A segunda fase do B+P iniciou-se com o piloto do B+P Eficiência Energética, visando ao aumento da eficiência energética nos processos produtivos por meio de análise

8 BRASIL. **Brasil Mais Produtivo**.

9 IPEA; CEPAL. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. *[S.l.: s.n.]*, 2018, p. 64; BRASIL. **Brasil Mais Produtivo: Perguntas e Respostas**, p. 3.

10 IPEA; CEPAL. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. *[S.l.: s.n.]*, 2018, p. 63.

11 APEX. **Relatório de Gestão Apex-Brasil: Exercício 2017**. 2018, p. 112.

12 BRASIL. **Brasil Mais Produtivo.**

13 IPEA; CEPAL. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. *[S.l.: s.n.]*, 2018, p. 10.

e melhorias no consumo de energia de recursos de produção no chão de fábrica de indústrias. Foi realizada uma análise tarifária para verificação de possibilidade de ajuste no perfil consumidor e redução de custos. A consultoria de 140 horas foi dividida em: identificação de usos finais e cargas-alvo; coleta e análise de dados; apresentação da proposta de intervenção; e implementação de soluções e acompanhamento. Ao final da fase-piloto, os resultados médios das 48 empresas auxiliadas foram a redução média no consumo energético de 26,4%, e o retorno sobre o custo do programa foi de apenas 4,71 meses, uma média próxima à Fase 1 do B+P Manufatura Enxuta, enquanto o retorno da contrapartida da empresa foi de apenas 28 dias.[14]

Para 2018 e 2019, após o piloto e com a implementação da segunda fase do B+P, foram previstos 300 atendimentos com recursos do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel) e o total investido em cada empresa foi estimado em R$21 mil, sendo R$16,2 mil custeados pelo Procel e R$4,8 mil como contrapartida da empresa. Os critérios de seleção para atendimento na segunda fase do B+P são os seguintes: **(i)** estar inserido preferencialmente em um arranjo produtivo local; **(ii)** pertencer a um dos setores originalmente contemplados pelo P+B (alimentos, têxtil, transformados plásticos, cerâmica vermelha, cosméticos e metalomecânico); **(iii)** possuir pequeno e médio portes (empregar de 11 a 200 funcionários); e **(v)** apresentar custo significativo de energia na sua produção (conta de energia elétrica acima de R$20 mil/mês).

Nesse contexto, para a expansão do B+P, o governo tem atuado em duas frentes:

1) **Expansão vertical:** ampliação dos atendimentos por meio de ferramentas da manufatura enxuta para outros setores, em parceria com outros ministérios e com outras instituições interessadas.
2) **Expansão horizontal:** adoção de projetos-piloto de instrumentos que possam incrementar a eficiência energética e a digitalização e a conectividade de determinados processos produtivos.

Entre as obrigações instituídas pelo Decreto nº 9.547/2018, está a de realização de Chamamento Público para credenciamento de prestadores de serviço para o B+P. Além da seleção da empresa responsável pelo fornecimento dos consultores, essa seleção possibilitará uma avaliação da capilaridade do programa, do domínio metodológico utilizado, da capacidade técnica e do atendimento em escala padronizado das empresas. Em setembro de 2019, foi publicado edital de Chamamento Público pela Secretaria de Desenvolvimento, Indústria, Comércio, Serviços e Inovação, para credenciamento de prestadores de serviço para o

14 BRASIL. **Brasil Mais Produtivo: Perguntas e Respostas**.

Programa Brasil Mais Produtivo – Eixo Manufatura Enxuta.[15] As empresas que prestarão consultoria especializada deverão se comprometer com um aumento de 20% de produtividade na linha de produção em que a metodologia for aplicada, com a implementação de redução de desperdícios e aumento de produtividade da empresa atendida, e comprovar capital humano especializado na aplicação de ferramentas de manufatura enxuta.

Assim, em razão dos resultados expressivos de ganhos de produtividade e das 266 mil empresas industriais existentes nos setores atendidos pelo B+P, o governo brasileiro optou por ampliar o programa, com novos patamares orçamentários e maior institucionalização, como política de governo (e não mais de um ministério), além de promover uma rigorosa avaliação.[16]

O B+P representa um esforço positivo de manutenção de uma agenda de política industrial. O programa assumiu um caráter inovador ao focar em intervenções rápidas e de baixo custo e de elevado impacto na produtividade intrafirma e em ações de monitoramento e avaliação como parte de suas intervenções.[17] No entanto, é preciso ainda algumas adaptações para que o programa seja ainda mais efetivo. Uma delas seria o auxílio às empresas para que acessem mercados externos, o que pode ser feito por meio da associação do B+P a instrumentos de promoção de exportações (em especial da Apex) para apoiar as empresas exportadoras ou aquelas que tenham a intenção de acessar mercados no exterior.[18]

Indústria Paulista Mais Competitiva

O Programa Indústria Paulista Mais Competitiva (PIPMC) é uma iniciativa desenvolvida pelo SENAI São Paulo, em 2018, que se propõe a aumentar a competitividade da indústria paulista, por meio de intervenções nas áreas produtivas das empresas. A participação no PIPMC é franqueada a empresas de todos os segmentos industriais do estado, sem limitação de porte.[19]

O programa presta assessoria tecnológica em três pontos estratégicos: manufatura enxuta (*lean manufacturing*); eficiência energética; e preparação para a Indústria 4.0. Nesse sentido, os consultores do SENAI realizam visitas às empresas assistidas, com o intuito de identificar as condições de acordo com as quais a produção é organizada.

15 BRASIL. **Edital nº 1/2019**: Edital de Credenciamento de Prestadores de Serviço para o Programa Brasil Mais Produtivo – Eixo Manufatura Enxuta. 2019.

16 IPEA; CEPAL. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. *[S.l.: s.n.]*, 2018, p. 10.

17 CEPAL; IPEA, *op cit.*, p. 15.

18 IPEA; CEPAL. **Avaliação de Desempenho do Brasil Mais Produtivo**. *[S.l.: s.n.]*, 2018, p. 15, 18.

19 SENAI SÃO PAULO. **Programa Indústria Paulista Mais Competitiva**.

Os diagnósticos formulados nesta etapa pautarão as ações que serão conduzidas em cada firma para que haja o aumento da competitividade da referida empresa.

De maneira geral, o PIPMC tem dado retorno às empresas assistidas. No âmbito da manufatura enxuta, observa-se um aumento médio de 50% na produtividade das empresas. Esses ganhos foram atingidos sem a necessidade de investimentos em novos equipamentos, mas sim com a otimização de *layouts* e a movimentação de funcionários.

As empresas que realizaram a assessoria em manufatura enxuta com os consultores do Instituto SENAI de Tecnologia Têxtil, Moda e Confecção apresentaram os seguintes resultados:

- Aumento de produtividade = **51% em média**.
- Redução de movimentação = **50% em média**.
- Redução de custo operacional por peça = **56% em média**.
- Retorno sobre investimento = **2,29 meses em média**.

Os dados demonstram o retorno rápido e benéfico do programa paulista, que é baseado em consultoria, e não em aportes financeiros, sendo focado na adequação das empresas à realidade tecnológica e à Indústria 4.0.

InovAtiva Brasil

Instituído no ano de 2013 pelo MDIC, o programa InovAtiva Brasil foi criado como um instrumento de aceleração das *startups* no território nacional, visando ao fortalecimento do arcabouço brasileiro de inovação.[20]

Atualmente, o programa é realizado pelo Ministério da Economia em parceria com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e executado pela Fundação Centros de Referência em Tecnologias Inovadoras (Certi).[21]

A iniciativa oferece gratuitamente capacitação, mentoria, conexão e visibilidade a empreendedores inovadores. Essas oportunidades são disponibilizadas em eventos organizados duas vezes ao ano, com duração aproximada de três meses. A cada ciclo, são selecionadas até 130 *startups*.[22] Entre 2013 e 2018, 840 *startups* receberam auxílio do programa.[23]

20 BRASIL. **InovAtiva Brasil**.

21 *Idem, ibidem.*

22 BRASIL. **Inovativa Brasil anuncia reposicionamento do programa de aceleração de startups**.

23 *Idem, ibidem.*

Brasil 4.0

Em 2018, o MDIC lançou, em parceria com a ABDI, a Agenda Brasileira para a Indústria 4.0 (2017-2019), que reúne um conjunto de medidas voltadas a PMEs, com o intuito de auxiliá-las em sua transição para a realidade da aplicação de novas tecnologias aos processos industriais.

De modo geral, a Agenda Brasileira para a Indústria pauta-se pelos seguintes objetivos:

a) Fomento ao investimento privado, diante da situação fiscal do país.
b) Utilização mais racional e efetiva de instrumentos de apoio já existentes.
c) Avaliação e construção de consensos mediante projetos-piloto, resguardando-se a neutralidade tecnológica.
d) Equilíbrio entre medidas de apoio a PMEs com as necessidades das grandes empresas.

De acordo com a Agenda Brasileira, em 2019, o Ministério da Economia e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações lançaram a Câmara Brasileira da Indústria 4.0.

Composto por representantes do governo, de empresas e academia, a Câmara Brasileira pretende auxiliar na criação de uma política nacional voltada às chamadas indústrias inteligentes. Para tanto, a Câmara possui quatro grupos de trabalho: **(i)** desenvolvimento tecnológico e inovação; **(ii)** capital humano; **(iii)** cadeias produtivas e desenvolvimento de fornecedores; e **(iv)** regulação, normalização técnica e infraestrutura.[24]

CERTSimples

O programa CERTSimples[25] pretende reduzir as taxas de juros cobradas de PMEs, ao facilitar o acesso de bancos e de outras instituições financeiras às informações operacionais dessas companhias. A resultante diminuição da incerteza ajudaria a baixar os spreads bancários, o que aumentaria as possibilidades de obtenção de capital para investimentos.

24 BRASIL. **Lançamento da Câmara Brasileira da Indústria 4.0 vai integrar indústrias inteligentes.**

25 FOLHA DE S. PAULO. **Pacote de combate ao desemprego libera R$ 65 bilhões para empresas e cria agência de trabalho**.

CNI
Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL - DDI
Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor de Desenvolvimento Industrial

Gerência Executiva de Assuntos Internacionais
Diego Zancan Bonomo
Gerente-Executivo de Assuntos Internacionais

Fabrizio Panzini
Gerente de Negociações Internacionais

Allana Rodrigues
Carolina Matos
Marina Isadora Barbosa
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO - DIRCOM
Ana Maria Curado Matta
Diretora de Comunicação

Gerência de Publicidade e Propaganda
Armando Uema
Gerente de Publicidade e Propaganda

André Dias
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC
Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração - SUPAD
Maurício Vasconcelos de Carvalho
Superintendente Administrativo

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

MPA Trade Law
Consultor

Danúzia Queiroz
Revisão Gramatical

Editorar Multimídia
Projeto Gráfico e Diagramação

www.cni.com.br

/cnibrasil

@CNI_br

@cnibr

/cniweb

/company/cni-brasil

CNI

Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA