

MESTRADO
ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

COMO COMPENSAR AS PERDAS DECORRENTES DO LIVRE
COMÉRCIO – O CASO DO *TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE (TAA)*
PROGRAM

TATIANA DE MATOS ROBBA

OUTUBRO – 2020

MESTRADO EM ECONOMIA INTERNACIONAL E ESTUDOS EUROPEUS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

COMO COMPENSAR AS PERDAS DECORRENTES DO LIVRE
COMÉRCIO – O CASO DO *TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE (TAA)*
PROGRAM

TATIANA DE MATOS ROBBA

ORIENTAÇÃO:

VÍTOR MANUEL MENDES MAGRIÇO

OUTUBRO – 2020

Resumo

Apesar dos seus benefícios, o comércio livre implica inevitavelmente a existência de perdedores, que, devido aos custos que incorrem aquando da abertura comercial, são mais suscetíveis de apoiar a implementação de medidas protecionistas. O objetivo do trabalho é analisar o *Trade Adjustment Assistance (TAA) Program* enquanto mecanismo do governo federal norte-americano para compensar os trabalhadores prejudicados pelo aumento das importações, resultante da liberalização. A análise permitiu concluir que, apesar das suas limitações, o programa ainda é uma importante alternativa ao protecionismo e uma crucial componente da política comercial norte-americana.

Palavras-chave: comércio livre, protecionismo, tarifas, importações, custos, desemprego, *TAA Program*

Abstract

Despite its benefits, free trade inevitably implies the existence of losers, who, due to the costs they incur at the time of trade opening, are more likely to support the implementation of protectionist measures. The paper's objective is to analyze the Trade Adjustment Assistance (TAA) Program as a mechanism of the U.S. federal government to compensate workers harmed by increased imports resulting from liberalization. The analysis allowed to conclude that, regardless of its limitations, the program is still an important alternative to protectionism and a key component of the U.S. trade policy.

Keywords: free trade, protectionism, tariffs, imports, costs, unemployment, TAA Program

Agradecimentos

Não posso deixar de manifestar o meu profundo agradecimento a todas as pessoas que me encorajaram durante os últimos meses, me apoiaram na conclusão desta importante e difícil etapa e que, de alguma forma, contribuíram para o seu desenvolvimento:

Aos meus cinco grandes amores (os meus avós maternos, a minha madrinha, a minha mãe e o meu primo Tiago), por todo o amor incondicional e por toda a força constante, principalmente quando a exaustão e a incerteza me assolavam, e por sempre acreditarem no meu valor, mesmo quando eu não acreditava. Em especial, um obrigada gigante, que não é suficiente, *à minha mãe*, a pessoa mais importante da minha vida, que praticamente sozinha me ajudou a tornar na pessoa que sou hoje, e que sempre me deixou voar e me deu as ferramentas para tal, mesmo que isso significasse voar para longe dela.

Ao Rodrigo, por todo o seu amor e, principalmente, por toda a sua paciência durante as alturas mais difíceis.

À Mila e à Ana Paula, duas pessoas muito especiais, que se tornaram, respetivamente, as minhas “mãe e titi de Lisboa” e a quem agradeço de coração todo o carinho e preocupação associados a esses títulos.

Aos meus amigos, a quem agradeço pelo incentivo, apoio, compreensão e essenciais momentos de pausa. Em especial, um enorme obrigada *à Bárbara e à Ana Pedro*, minhas irmãs de coração, a quem me faltam palavras para agradecer por tudo o que sempre fizeram por mim.

E finalmente, um enorme obrigada *ao Professor Doutor Vítor Magriço*, por ter aceite orientar a minha dissertação, por toda a atenção e disponibilidade prestadas e pelas importantes críticas e sugestões no decorrer do processo de elaboração deste trabalho. O seu entusiasmo relativamente ao tema, aquando da primeira reunião que tivemos, foi, sem dúvida, uma das razões pelas quais eu não desisti e me mantive motivada. Espero não ter desiludido.

Estas palavras não chegam para exprimir o quão grata estou pelo apoio de todos vós. Espero deixar-vos a todos orgulhosos e que estejam tão felizes quanto eu por este terminar de mais uma etapa, que me marcará para toda a vida e que definirá os passos seguintes do meu percurso.

Obrigada!

Lista de Abreviaturas

ACL – Acordo de comércio livre
ATAA – *Alternative Trade Adjustment Assistance*
BLS – *Bureau of Labor Statistics*
DOL – *U.S. Department of Labor*
ETA – *Employment and Training Administration*
EUA – Estados Unidos da América
FUBA – *Federal Unemployment Benefits and Allowances*
GA – Grau de abertura
GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*
HCTC – *Health Coverage Tax Credit*
HO – Heckscher-Ohlin
NAFTA – *North American Free Trade Agreement*
NAFTA-TAA – *NAFTA Transitional Adjustment Assistance*
NPRM – *Notice of Proposed Rulemaking*
OTAA – *Office of Trade Adjustment Assistance*
PIB – Produto Interno Bruto
RTAA – *Reemployment Trade Adjustment Assistance*
TAA Program – *Trade Adjustment Assistance Program*
TAAEA – *Trade Adjustment Assistance Extension Act of 2011*
TAARA 2002 – *Trade Adjustment Assistance Reform Act of 2002*
TAARA 2015 – *Trade Adjustment Assistance Reauthorization Act of 2015*
TaOA – *Training and Other Activities*
TGAAA – *Trade and Globalization Adjustment Assistance Act of 2009*
TRA – *Trade Readjustment Allowance*
UI – *Unemployment Insurance*
USMCA – *United States-Mexico-Canada Agreement*
USTR – *United States Trade Representative*

Índice

| | |
|--|-----|
| Resumo..... | i |
| Abstract..... | ii |
| Agradecimentos..... | iii |
| Lista de Abreviaturas..... | iv |
| 1. Introdução..... | 1 |
| 2. Enquadramento Teórico..... | 3 |
| 2.1. <i>A Génese da Teoria das Vantagens Comparativas</i> | 3 |
| 2.2. <i>Comércio Livre versus Protecionismo</i> | 5 |
| 2.2.1. <i>Argumentos a Favor do Comércio Livre</i> | 5 |
| 2.2.2. <i>Argumentos a Favor do Protecionismo</i> | 7 |
| 3. A Política Comercial Norte-americana, o Dilema Liberalização/Desemprego e o <i>TAA Program</i> | 14 |
| 3.1. <i>A Política Comercial Norte-americana</i> | 14 |
| 3.2. <i>O Dilema Liberalização/Desemprego e a Assistência ao Ajustamento Comercial</i> | 15 |
| 3.3. <i>O TAA Program</i> | 17 |
| 3.3.1. <i>Surgimento e Evolução do TAA Program</i> | 17 |
| 3.3.2. <i>Procedimento de Candidatura e Financiamento</i> | 20 |
| 4. Metodologia, Análise Empírica e Resultados..... | 22 |
| 4.1. <i>A Abertura Comercial dos EUA</i> | 23 |
| 4.2. <i>Taxas de Desemprego</i> | 25 |
| 4.3. <i>Número de Beneficiários do TAA Program</i> | 26 |
| 4.4. <i>A Legitimidade e Adequação Prática do TAA Program no Contexto da Administração Trump</i> | 27 |
| 5. Conclusão..... | 29 |
| Referências Bibliográficas..... | 32 |
| Webgrafia..... | 36 |
| Anexos..... | 39 |

1. Introdução

Os economistas reconhecem, desde Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823), as vantagens do comércio livre. Reconhecem, igualmente, contudo, os *tradeoffs* associados às decisões políticas de abertura comercial e as vantagens que podem estar associadas a uma política comercial protecionista. Por seu lado, também a opinião pública tende a estar dividida quanto a qual considera ser a melhor política comercial a adotar. Talvez porque a opinião pública, geralmente menos instruída em questões económicas, tende a nem sempre compreender os benefícios e malefícios por detrás quer da liberalização comercial, quer do protecionismo, mas sobretudo porque ambas as políticas implicam inevitavelmente a existência de perdedores. Embora reconhecendo que o debate entre liberalização e protecionismo não está concluído, a presente dissertação foca-se especificamente nos custos decorrentes do livre comércio e na ideia de que estes podem ser reduzidos, através de mecanismos especialmente desenhados para o efeito.

Um dos principais argumentos contra o comércio livre – fortemente defendido em países desenvolvidos e, em especial, nos Estados Unidos da América (EUA) – indica que as tarifas e outras restrições às importações são necessárias para proteger as indústrias nacionais com maior desvantagem comparativa em relação à concorrência externa e, por conseguinte, para proteger o mercado de trabalho nacional. Uma vez que, de facto, alguns trabalhadores perdem o seu emprego ou veem o seu horário de trabalho reduzir devido ao aumento das importações, uma parte significativa da força de trabalho norte-americana tende a opor-se ao livre comércio e a apoiar o protecionismo, considerando que a globalização e a crescente participação do país no comércio internacional afetam a segurança dos seus empregos e salários. Todavia, a política comercial norte-americana tem sido tradicionalmente caracterizada como liberal. Contudo, sempre existiram grupos que favorecem o protecionismo e com a administração Trump e a adoção de uma nova política comercial – a “*America First*” – assistiu-se verdadeiramente a um ponto de viragem da posição do governo norte-americano em relação ao comércio livre.

O *Trade Adjustment Assistance (TAA) Program* é um programa de assistência ao ajustamento comercial – administrado pela *Employment and Training Administration (ETA)* do Departamento do Trabalho dos EUA (*U.S. Department of Labor – DOL*) e pelos Estados – direcionado aos indivíduos que enfrentam incerteza laboral e salarial devido ao aumento das importações, resultante da abertura comercial. O programa é uma

alternativa ao protecionismo e tem por objetivos: 1) minimizar os custos para os trabalhadores que são prejudicados em nome do bem-estar geral do país aquando da adoção de políticas de comércio livre; 2) realocar a mão de obra das indústrias concorrentes das importações para outras em crescimento e mais competitivas; e 3) reduzir a oposição ao comércio livre. Para isso, o programa permite que os seus beneficiários recebam uma compensação pecuniária por um período adicional àquele recebido por outros trabalhadores desempregados, bem como um conjunto de serviços e benefícios específicos. O programa foi criado em 1962 e é renovado e reautorizado de forma periódica. A última reautorização foi feita em 2015 e estará em vigor até 30 de junho de 2021, a menos que o Congresso decida reautorizar o programa antes desta data.

Este trabalho tem por objetivo analisar o *TAA Program* enquanto mecanismo de compensação das perdas decorrentes do comércio livre e concluir acerca da sua legitimidade e adequação prática no contexto da administração Trump. Isto é, concluir acerca do seu papel atual enquanto alternativa ao protecionismo e da sua inclusão na política comercial norte-americana. Em termos metodológicos, proceder-se-á à análise e comparação i) da abertura comercial e ii) das taxas de desemprego dos EUA, bem como iii) do número de beneficiários do *TAA Program* entre o período 2009-2019, para compreender a relação entre as três variáveis e a relação destas com a política tarifária norte-americana, ao longo das administrações Obama e Trump. Os dados foram recolhidos do website do DOL, do *Bureau of Labor Statistics* (BLS), do *Statista* e do *Trading Economics*.

O trabalho encontra-se estruturado em cinco secções: 1 – *Introdução*; 2 – *Enquadramento Teórico*, onde se revê as teorias explicativas originais do comércio internacional e são apresentados os argumentos a favor do comércio livre e a favor do protecionismo; 3 – *A Política Comercial Norte-americana, o Dilema Liberalização/Desemprego e o TAA Program*, onde é analisado o papel dos EUA na liberalização dos mercados internacionais, onde se enquadra o surgimento do *TAA Program* enquanto componente da política comercial norte-americana e onde se descreve o programa; 4 – *Metodologia, Análise Empírica e Resultados*, onde são analisados os dados recolhidos e se discute a relevância do programa no contexto das administrações Obama e Trump; e 5 – *Conclusão*.

2. Enquadramento Teórico

2.1. A *Génese da Teoria das Vantagens Comparativas*

A teoria do comércio internacional começa a ser desenvolvida com o advento do liberalismo económico e remonta aos importantes contributos de Adam Smith e de David Ricardo. Ambos foram pioneiros na explicação das vantagens do livre comércio, contrapondo as concepções protecionistas do mercantilismo, a doutrina económica predominante na Europa nos séculos XVII e XVIII. Os mercantilistas advogavam que a acumulação de riqueza se fazia à custa dos países parceiros e, portanto, o comércio internacional era como um “jogo de soma nula”, em que os ganhos de um país igualam as perdas de outro (Markusen et al, 1995). Thomas Mun (1571-1641) foi um dos mercantilistas mais influentes.

Em 1776, com a publicação de “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*”, Adam Smith mostrou que o comércio internacional pode ser um “jogo de soma positiva”, no qual se verifica um ganho mútuo para os “jogadores” (Mankiw, 2017). Segundo Smith, quando um país consegue produzir um bem a um custo unitário inferior ao de outros países, apresenta uma vantagem absoluta na produção desse bem. A sua teoria, conhecida por *teoria das vantagens absolutas*, afirma que o comércio conduz a ganhos importantes quando cada país se especializa na produção do(s) bem(ns) no(s) qual(ais) apresenta uma vantagem absoluta em termos de produtividade e eficiência. Ao contrário do mercantilismo, a teoria de Smith opõe-se à intervenção governamental e defende a redução das barreiras ao livre comércio. Contudo, apresenta uma limitação fulcral: um país que seja ineficiente, em termos absolutos, na produção de todos os bens, não pode participar no comércio internacional.

Em 1817, com a publicação de “*On the Principles of Political Economy and Taxation*” de David Ricardo, a principal limitação da teoria de Smith foi corrigida. Na sua *teoria das vantagens comparativas*, Ricardo explica que ainda que um país possa ser menos eficiente na produção de alguns bens e que a repartição dos ganhos possa não ser equitativa, todas as nações podem beneficiar da participação no comércio livre, desde que se especializem na produção do(s) bem(ns) no(s) qual(ais) apresentam, não uma vantagem absoluta, mas sim uma maior vantagem comparativa (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988). Ou seja, para que o comércio internacional seja possível e vantajoso, não é necessário que cada país tenha vantagens absolutas na produção de um dos bens trocados,

mas sim que cada país se especialize na produção do bem que produz relativamente melhor. Esta especialização produtiva conduz à reafectação dos recursos produtivos e à alteração dos padrões de consumo, o que, em última instância, constitui uma razão fundamental para o comércio livre (Coughlin, 2002). Adicionalmente, a eficiência global é maximizada e é gerado um ganho de bem-estar à escala mundial. Significa, portanto, que também Ricardo, tal como o seu antecessor, considerava o comércio internacional como um “jogo do soma positiva”, no qual os intervenientes podem sair mutuamente beneficiados.

Apesar dos seus contributos para edificar uma teoria da especialização internacional, as teorias de Smith e Ricardo baseiam-se num conjunto de premissas irrealistas, nomeadamente: 1) existência de um único fator de produção – o trabalho, considerado homogéneo; 2) mercados de concorrência perfeita; 3) inexistência de custos de transporte ou outros impedimentos ao comércio; 4) não reconhecimento do comércio de serviços; 5) imobilidade internacional do fator trabalho, ainda que a mobilidade entre indústrias dentro de cada país fosse perfeita e 6) custos de produção constantes (Bhagwati, 1964). Ainda assim, a teoria de Ricardo tornou-se altamente influente e serviu de base para o desenvolvimento do modelo de Heckscher-Ohlin (HO), desenvolvido pelos economistas suecos Bertil Ohlin (1899-1979) e Eli Heckscher (1879-1952) durante os anos 30-50.

O modelo HO parte do pressuposto que existem dois fatores de produção (trabalho e capital) e que, uma vez que os países utilizam a mesma tecnologia na produção, o que determina a vantagem comparativa e explica o comércio é a diferença relativa na dotação de fatores entre países (Heckscher, 1919; Ohlin, 1933). Por esta razão, o modelo advoga que cada país se deve especializar na produção e exportação do(s) bem(ns) que utilizam intensivamente os fatores produtivos relativamente abundantes. Todavia, também este modelo apresenta algumas falhas, nomeadamente o facto de, à semelhança da teoria de Ricardo, ao basear-se na vantagem comparativa como principal determinante do comércio, o modelo explicar apenas uma parte do comércio internacional e não considerar o comércio entre países com dotações fatoriais semelhantes – que é conhecido por trocas Norte-Norte ou comércio intra-ramo e que é explicado através de modelos teóricos baseados na diferenciação do produto, economias de escala e diferenças tecnológicas

entre países (Hanson, 2012; Ietto-Gillies, 2000; Reyes-Heróles, Traiberman & Leemput, 2019).

Embora importantes para compreender as vantagens do comércio internacional, as três teorias mencionadas têm sido criticadas ao longo dos anos por permitirem apenas uma compreensão estática do processo de desenvolvimento das nações e do comércio, e por se focarem na maximização do bem-estar no curto prazo, mas não no longo prazo (Salvatore, 2013). Neste contexto, outras teorias foram sendo desenvolvidas ao longo dos anos para explicar o padrão de comércio internacional observado. Entre estas pode, desde logo, destacar-se a teoria do gap tecnológico (Posner, 1961) e a teoria do ciclo de vida do produto (Vernon, 1966), que são importantes ajustamentos do modelo HO ao mundo tecnologicamente dinâmico (Salvatore, 2013). É, aliás, Vernon quem explica que a vantagem comparativa é dinâmica e pode mudar ao longo do tempo, ao contrário do que até então se teorizava (Vernon, 1979).

2.2. Comércio Livre versus Protecionismo

Apesar de os economistas reconhecerem os benefícios do comércio livre, reconhecem, também, que o comércio livre implica, de igual modo, alguns custos e que existem *tradeoffs* associados às decisões políticas de abertura comercial (Mankin, 2017). Por esta razão, nem sempre existe concordância sobre se esta é a melhor política comercial a adotar. De facto, o debate entre liberalização comercial e protecionismo parece estar longe de ser resolvido, especialmente porque ambas as políticas comerciais apresentam os seus custos e benefícios. Nesse sentido, importa enumerar as vantagens por detrás de cada uma destas políticas e os argumentos que justificam a sua aplicação.

2.2.1. Argumentos a Favor do Comércio Livre

Os argumentos a favor do comércio livre estão relacionados com os ganhos que dele advêm. Estes ganhos podem caracterizar-se em ganhos estáticos e em ganhos dinâmicos. Os ganhos estáticos estão relacionados com o que é produzido e incluem o aumento da produção total e a redução dos custos unitários de produção; por sua vez, os ganhos dinâmicos estão relacionados com a forma como os bens e serviços são produzidos (Krist, 2013). Estes ganhos surgem tanto da própria troca como da especialização produtiva e podem ser agrupados em ganhos de bem-estar, de produtividade e eficiência.

- Ganhos de Bem-estar

A abertura ao comércio permite a introdução de novos produtos no mercado, com diferentes variedades e preços, o que, por sua vez, possibilita aos consumidores escolher consumir o bem ou serviço que mais se adequa aos seus gostos e interesses (Mankiw, 2017). Estas diferenças nos gostos dos consumidores são, precisamente, uma das justificativas para o comércio internacional. A inexistência de barreiras ao comércio ajuda também a prevenir disputas e conflitos (Krist, 2013). Deste modo, o comércio livre aumenta o bem-estar geral da população e pode ser tanto um veículo de recuperação económica, como um estímulo ao crescimento económico.

- Ganhos de Produtividade

Quando cada país se especializa na produção do bem ou serviço que produz mais eficientemente, a produtividade total aumenta e, com isto, o rendimento do país. A especialização produtiva com base na vantagem comparativa permite aumentar tanto a produção total de cada país como a produção mundial (Mankiw, 2017). Adicionalmente, quando os países se abrem ao comércio, favorecem não só a transferência de competências, ideias e conhecimentos sobre novos produtos e processos de produção, graças ao crescente contacto entre trabalhadores e empregadores de diferentes nacionalidades, como também a transferência internacional de tecnologia, que permitem ganhos de produtividade (Coughlin, 2002; Mankiw, 2017; Longley, 2018).

- Ganhos de Eficiência

A especialização produtiva permite que as atividades económicas se tornem mais eficientes e possibilita a concretização mais completa dos benefícios advindos das economias de escala – nomeadamente a produção de bens em larga escala e a preços mais reduzidos (Kaldor, 1980; Mankiw, 2017). Esta situação em que, devido à pressão competitiva, as empresas se tornam mais eficientes por serem forçadas a produzir o *output* procurado pelos consumidores ao preço mais baixo possível, resulta numa redução do poder monopolístico de alguns produtores nacionais, no aumento da competitividade das empresas domésticas e no aumento do poder de compra dos consumidores (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988; Abboushi, 2010). O comércio livre facilita, também, a igualização dos preços relativos dos bens e dos fatores produtivos e aumenta a possibilidade de uma empresa nacional poder encontrar um fornecedor que melhor

corresponda às suas especificidades produtivas, o que em última análise a torna mais eficiente e aumenta os seus rendimentos (Coughlin, 2002).

2.2.2. Argumentos a Favor do Protecionismo

O protecionismo baseia-se na aplicação de medidas restritivas ao comércio, com o intuito de melhorar a posição das indústrias domésticas face ao exterior, ajudando-as a manter ou aumentar a sua quota de mercado, através da redução ou eliminação da concorrência externa (Longley, 2018). Pode ser feito de diversas formas: 1) aumento dos preços dos produtos estrangeiros no mercado interno, por meio de tarifas; 2) redução dos custos de produção para os produtores nacionais, mediante a cedência de subsídios ou isenções fiscais; 3) imposição de limites máximos de produtos estrangeiros que podem ser importados, por meio de quotas; 4) controlos cambiais para limitar o acesso a moedas estrangeiras ou manipulação das taxas de câmbio para inflacionar o preço dos produtos estrangeiros e baixar os nacionais (Coughlin, Chrystal & Woods, 1988).

As restrições comerciais são geralmente defendidas por produtores nacionais, e as indústrias mais vulneráveis ao aumento da concorrência externa e mais suscetíveis de receberem proteção nos países desenvolvidos são: 1) as mais pequenas e menos eficientes; 2) as intensivas em mão-de-obra pouco qualificada e de baixos salários, cujos trabalhadores têm dificuldade em encontrar novos empregos; 3) as que produzem bens de consumo final e não bens intermédios; 4) as geograficamente descentralizadas que empregam muitos trabalhadores; 5) as que já receberam proteção no passado; e 6) as que competem com indústrias de países em desenvolvimento (Salvatore, 2013). A adoção de medidas protecionistas baseia-se num conjunto de argumentos, nomeadamente:

- Argumento da Indústria Nascente

Segundo este argumento, a proteção governamental é necessária, quando aplicada temporariamente, para 1) ajudar as indústrias mais “jovens”, que podem não conseguir tirar partido das eficiências de custo e produção aproveitadas pelas concorrentes que estão estabelecidas no mercado há mais tempo, a iniciarem a sua atividade ou 2) para ajudar as indústrias que estão há mais tempo no mercado a adaptarem-se à crescente concorrência externa (Abboushi, 2000; Mankiw, 2017). Segundo este argumento, ao serem temporariamente protegidas, estas indústrias serão capazes de crescer e de competir com concorrentes externos. Porém, para que esta proteção seja corretamente aplicada, o

governo precisa de determinar quais as indústrias que eventualmente serão competitivas e se os benefícios de as proteger excedem ou não os custos suportados pelos consumidores advindos da proteção implementada (Mankiw, 2017). Todavia, não só é muito complexo escolher quais as indústrias a proteger, como também surgem complicações, como o facto de algumas indústrias tentarem estender a duração da proteção e o facto de os próprios governos geralmente resistirem a levantar a proteção. Estas indústrias tendem, portanto, a assemelhar-se a um oligopólio com poder de influência significativo para preservar e até aumentar os níveis de proteção (Abboushi, 2010). Adicionalmente, segundo Salvatore (2013), para que este argumento seja válido, os retornos das indústrias “adultas” devem ser suficientemente elevados para compensar os preços mais altos pagos pelos consumidores nacionais durante o período de “infância” da indústria protegida. Note-se, também, que uma indústria não tem de necessariamente receber proteção para conseguir crescer, tornar-se competitiva e ser capaz de entrar nos mercados internacionais (Mankiw, 2017). Uma vez que uma tarifa distorce os preços relativos e reduz o consumo, uma alternativa mais eficiente poderá passar por conceder subsídios aos produtores nacionais, que lhes permitem expandir a produção e são mais fáceis de remover (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988; Salvatore, 2013).

- Argumento da Proteção de Empregos Domésticos e da Redistribuição dos Salários

À medida que um país desenvolvido se abre ao comércio com países onde a mão-de-obra é mais barata, os trabalhadores pouco qualificados das indústrias concorrentes das importações tendem a sair prejudicados, ou pela redução dos seus salários para que as empresas se consigam manter competitivas, ou pela perda dos seus empregos. Isto acontece porque a redução da procura de bens produzidos pelas indústrias nacionais de mão-de-obra pouco qualificada diminui a procura interna global de mão-de-obra pouco qualificada, não só nos setores transacionáveis, como também nos não transacionáveis e, quando isto acontece, os salários destes trabalhadores diminuem e os despedimentos aumentam (Drezner, 2006; Krist, 2013; Mankiw, 2017). Assim, a perda de produção quando os recursos nacionais estão involuntariamente a não ser utilizados na plenitude gera inevitavelmente custos sociais, que são o agravamento do *gap* salarial entre *low-skilled workers* e *high-skilled workers* e o aumento do desemprego nacional em algumas indústrias concorrentes das importações (Aho & Bayard, 1984). Consequentemente, os trabalhadores prejudicados tenderão a opor-se ao livre comércio e a pressionar os

governos a adotar medidas protecionistas, baseando-se na ideia de que as tarifas são uma solução para prevenir o *outsourcing* e melhorar as perspectivas de emprego e de rendimento dos trabalhadores domésticos (Markusen et al, 1995; Longley, 2018). No entanto, é pouco provável que esta seja a melhor forma de lidar com a desigualdade salarial e de combater o desemprego. Na realidade, o que acontece é o seguinte: quando o país A impõe uma tarifa ou quota sobre o bem X do país B, as empresas exportadoras do país B tornam-se menos competitivas, porque há uma subida do preço do bem, e o país A reduz as suas importações do bem X produzido pelo país B; conseqüentemente, quando o país A importa menos do país B, as próprias exportações do país A para o país B reduzem, pois a redução nas compras de bens estrangeiros reduz os rendimentos estrangeiros e, por sua vez, há uma redução nas compras estrangeiras de bens nacionais (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988). Desta forma, a imposição de uma restrição às importações, ainda que consiga salvaguardar alguns postos de trabalho nas indústrias concorrentes das importações, poderá prejudicar outros postos de trabalho nas indústrias exportadoras. Adicionalmente, quando uma indústria perde a sua competitividade, o país pode orientar a sua vantagem comparativa para outras indústrias mais competitivas, o que significa que embora alguns trabalhadores das indústrias concorrentes das importações possam perder os seus empregos, esses trabalhadores eventualmente encontrarão emprego noutras indústrias mais competitivas nas quais o país apresenta vantagem comparativa (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988; Mankiw, 2017). Pode dizer-se, então, que o protecionismo gera efeitos positivos de curto prazo sobre o emprego nacional e que, no longo prazo, esses efeitos são negligenciáveis – pois apesar de alguns empregos poderem ser salvos, outros poderão ser perdidos (Kaldor, 1980; Abboushi, 2010).

Uma alternativa menos custosa para lidar com o *gap* salarial poderá ser a adoção de mecanismos de redistribuição de salários – como a transferência de pagamentos ou a cobrança de impostos aos trabalhadores com salários mais altos – e a implementação de programas de assistência ao ajustamento comercial, como o *TAA Program*, analisado na Secção 3, para lidar com o crescente desemprego resultante da liberalização comercial. Segundo Kim & Pelc (2020), a recusa do protecionismo em favor do ajustamento tem implicações e conseqüências a nível interno e externo, pois os EUA não são o único país a captar os benefícios deste programa, na medida em que parte do benefício de uma

redução do protecionismo é capturado pelos seus parceiros comerciais, que enfrentam menos barreiras.

- Argumento da Defesa Nacional

Este argumento baseia-se na ideia de que as barreiras às importações são necessárias para garantir a capacidade produtiva de determinadas indústrias consideradas vitais para a segurança interna, na eventualidade de ocorrer uma emergência nacional (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988). Embora a proteção de indústrias ligadas à produção de armamento seja considerada prudente para que um país se possa preparar para tempos adversos e, de facto, os economistas reconheçam que algumas indústrias-chave devem ser protegidas quando levantam preocupações sobre a segurança nacional, este argumento apresenta algumas fraquezas (Abboushi, 2010). Em primeiro lugar, por um lado, o que irá acontecer é que alguns produtores, com o intuito de maximizar os seus lucros, irão exagerar o seu papel na defesa nacional para obter proteção face à concorrência estrangeira (Mankiw, 2017). Em segundo lugar, uma vez que várias indústrias se poderão qualificar como “cruciais para a segurança nacional” (como as de plásticos, químicos, metais e computadores), proteger todas elas seria uma tarefa altamente custosa para os contribuintes. E, em terceiro lugar, algumas destas empresas ligadas à defesa nacional não são realmente nacionais, sendo cada vez mais controladas por estrangeiros (Abboushi, 2010). Por último, este argumento ignora a possibilidade de os países importarem armamento, em vez de o produzir internamente, o que pode ser uma alternativa menos dispendiosa (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988). Os subsídios diretos à produção também são, geralmente, uma melhor alternativa à proteção tarifária destas indústrias (Salvatore, 2013).

- Argumento Antidumping

Os fundadores do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) reconheceram que práticas como o *dumping* – que consiste na venda de um produto ao exterior a um preço mais baixo do que aquele praticado internamente – podiam distorcer os objetivos do acordo e resultar em ineficiências de mercado e, portanto, foram desenvolvidas regras que preveem mecanismos de compensação ao impacto adverso desta prática (Krist, 2013). Desta forma, para garantir o restabelecimento da igualdade de condições de concorrência, o artigo 6 do GATT possibilita o aumento das tarifas por parte

de um país quando se verifica que um seu parceiro comercial se encontra a praticar *dumping*. Neste caso, o país importador poderá reagir aplicando a chamada *tarifa antidumping*, cuja dimensão autorizada pela Organização Mundial do Comércio (OMC) corresponde à diferença entre o preço praticado no estrangeiro e o preço praticado no mercado interno.

- Argumento das Externalidades

A justificação para proteger uma indústria nacional muitas vezes aparece relacionada com os efeitos de *spillover* por si gerados, que beneficiam outras indústrias ou indivíduos de outros países, mas pelos quais a indústria nacional não é compensada (como por exemplo, os resultados dos seus gastos em investigação e desenvolvimento) (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988). Todavia, este argumento apresenta as suas limitações: as externalidades de conhecimento não só são difíceis de medir, como também não é fácil determinar quem são os seus beneficiários e apontar culpados pela captação de resultados dos investimentos e inovações das indústrias nacionais. Assim, a aplicação de medidas protecionistas sob a alçada deste argumento poderá resultar facilmente em retaliações por parte de países parceiros e deixar as partes pior do que se encontravam antes da implementação das restrições.

- Argumento Anti monopólio

Como se disse anteriormente, qualquer medida protecionista tem como objetivo ajudar as indústrias nacionais a manter ou aumentar a sua quota de mercado e reduzir o poder monopolista das empresas estrangeiras (Abboushi, 2010). Todavia, os custos do protecionismo excedem os seus benefícios: o aumento do preço interno asfixia o crescimento económico e deprime o investimento; a redução das importações é acompanhada por uma queda nas exportações, pois os produtos ficam mais caros; e alguns postos de trabalho são prejudicados ao tentar salvaguardar outros.

- Argumento da Política Protecionista Estratégica

Este argumento baseia-se na ideia de que, através de uma política comercial protecionista temporária, um país consegue criar uma vantagem comparativa em indústrias que são consideradas cruciais para o crescimento futuro do país (Salvatore, 2013). Esta política normalmente serve para proteger os setores nacionais tecnologicamente sensíveis, como os de semicondutores, computadores e

telecomunicações, e deslocar os rendimentos excessivos nos mercados monopolistas de empresas estrangeiras para as empresas nacionais. Todavia, existem alguns problemas associados a este argumento: 1) é difícil escolher quais as indústrias que devem ser protegidas, pois o Governo tem de estimar o pagamento potencial de cada linha de ação e conceber políticas apropriadas para estimular o crescimento das indústrias; 2) o conhecimento económico sobre o comportamento das indústrias monopolistas é limitado; 3) as empresas podem competir entre si pela assistência governamental, embora apenas alguns setores sejam considerados potencialmente estratégicos; e 4) os governos estrangeiros podem retaliar, o que resulta na neutralização dos esforços e nos ganhos potenciais para cada país se tornarem pequenos (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988).

- Argumento dos Termos de Troca/ da Tarifa Ótima

Este argumento aplica-se a situações em que um país (ou um consórcio de países), por ser um produtor ou consumidor muito grande de um bem, tem o poder económico de influenciar os preços mundiais. Por essa razão, através da aplicação de uma *tarifa ótima* – que é positiva, mas não alta ao ponto de eliminar completamente o comércio – este país consegue explorar o seu poder de mercado e melhorar os termos de troca para si mesmo, ganhando vantagem relativamente aos seus parceiros comerciais. Isto acontece da seguinte forma: se o país que impõe a tarifa tiver algum poder de mercado, os seus parceiros comerciais, não querendo perder o mercado em questão, reduzem o preço do bem, assim suportando o custo da tarifa, e o país sairá beneficiado porque o preço unitário das suas importações diminuiu (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988; Salvatore, 2013). Contudo, poucos países têm um poder de mercado necessário para conseguir aplicar esta tarifa ótima e esta não só é muito difícil de calcular, como também de ajustar face a situações de mudança de padrões de consumo. Adicionalmente, existe grande probabilidade de retaliação.

- Argumento de Balança Comercial Positiva

Por vezes os governos podem defender a adoção de medidas protecionistas com base no argumento de que é necessário reduzir o défice da sua balança comercial do país ou aumentar o seu excedente. No entanto, é importante perceber se estas medidas são, efetivamente, capazes de satisfazer o objetivo de redução dos efeitos de uma balança comercial deficitária ou se, pelo contrário, geram efeitos positivos de curto prazo e efeitos

negativos de longo prazo na economia em questão (Kaldor, 1980). Por um lado, as políticas protecionistas que visam reduzir as importações farão com que, a longo prazo, as exportações também diminuam a um nível semelhante e isso poderá resultar em perdas de postos de trabalho nas indústrias exportadoras. Por outro lado, a redução das importações em resultado do aumento dos preços dos produtos importados não se dá rápido o suficiente para impedir o pagamento dos preços mais elevados e as receitas dos produtores estrangeiros poderão aumentar (Coughlin, Chrystal & Wood, 1988). Adicionalmente, segundo Mankiw (2017), as políticas comerciais que influenciam diretamente as exportações ou importações na verdade não afetam a balança comercial, pois não alteram a poupança nacional ou o investimento interno. Segundo o autor, para determinados níveis de poupança nacional e investimento interno, a taxa de câmbio real ajusta-se para manter a balança comercial estável, independentemente das políticas comerciais que o governo imponha.

- Argumento do Comércio Justo

Alguns defensores do protecionismo acreditam que um governo deve impor medidas protecionistas contra empresas estrangeiras se os seus parceiros comerciais também as aplicarem contra as suas indústrias nacionais. Assim, este argumento baseia-se na reciprocidade para pressionar os governos estrangeiros a baixar ou remover as suas barreiras comerciais (Abboushi, 2010). Todavia, em vez de resultar na redução das barreiras ao livre comércio, esta prática pode resultar numa escalada de restrições comerciais recíprocas que prejudicam as duas economias.

Na verdade, muitos economistas acreditam que quando um país reduz as suas barreiras comerciais, sai beneficiado, independentemente de os seus parceiros comerciais também reduzirem as suas ou não (Krist, 2013). Uma vantagem da abordagem unilateral é que se as negociações multilaterais falharem, o resultado pode ser um comércio mais restrito do que se um país tivesse reduzido as suas restrições comerciais unilateralmente (Mankiw, 2017). Não obstante, e embora as perspetivas de continuação dos esforços da liberalização multilateral sejam incertas, o multilateralismo é geralmente preferível à abordagem unilateral ou aos acordos de comércio livre (ACL) bilaterais ou regionais, porque a redução ou eliminação das restrições entre apenas alguns países pode, na verdade, desviar o comércio em vez de o criar: se os membros do acordo aumentam as suas vendas para um parceiro devido a preferências tarifárias e afastam o comércio com

um não-membro mais eficiente, que tem de pagar a tarifa (Fung & Staiger, 1994; Krist, 2013). Assim, tal como afirma Longley (2018), ainda que os ACL sejam comuns no comércio internacional, raramente resultam num comércio livre puro, sem qualquer restrição às trocas. Segundo o mesmo autor, nem o comércio puramente livre nem o protecionismo extremo irão conseguir satisfazer simultaneamente produtores, consumidores e governos, razão pela qual grande parte das economias desenvolvidas tende a adotar políticas comerciais mistas, que geralmente assumem a forma de acordos como os mencionados, que permitem, mas ao mesmo tempo regulam, as barreiras ao comércio entre os signatários.

3. A Política Comercial Norte-Americana, o Dilema Liberalização/Desemprego e o *TAA Program*

3.1. A Política Comercial Norte-americana

«Economists view the United States as an ongoing experiment that confirms the virtues of free trade. Throughout its history, the United States has allowed unrestricted trade among the states, and the country as a whole has benefited from the specialization that trade allows».

In Mankiw (2017), p. 197.

Durante os últimos 80 anos, os EUA lideraram o mundo na redução sem precedentes de barreiras ao comércio internacional, firmando, desde 1934, com a Lei dos Acordos Comerciais Recíprocos, ACL baseados na reciprocidade, para promover a cooperação política e a estabilidade económica (Salvatore, 2013). Com o fim da II Guerra Mundial, os líderes políticos americanos empenharam-se na redução das barreiras ao comércio, acreditando ser necessário para que a economia mundial recuperasse da guerra e evitar disputas internacionais (Krist, 2013). Em resposta às elevadas tarifas impostas durante a Grande Depressão dos anos 30, os EUA ajudaram a fundar o GATT e, sob os auspícios do mesmo, lideraram o mundo em oito rondas de negociações multilaterais para reduzir as barreiras ao livre comércio (Krist, 2013; Mankiw, 2017). Adicionalmente, negociaram o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) com o Canadá e o México, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 1994, a fim de eliminar as barreiras ao comércio entre os três países. Contudo, antes de promoverem e prosseguirem a expansão do comércio internacional, foi através do protecionismo que se desenvolveram e

ascenderam à condição de potência hegemónica do comércio e da economia mundial. Aliás, mesmo defendendo a abertura dos mercados mundiais, os EUA sempre aplicaram medidas protecionistas significativas num conjunto de indústrias, levando Bhagwati (1997) a afirmar que uma das maiores ameaças à liberalização era o governo norte-americano mostrar-se desinteressado em baixar mais as suas barreiras comerciais.

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e devido ao fracasso da tentativa de conclusão da nova ronda de negociações multilaterais de Doha, os EUA concentraram-se na negociação de ACL bilaterais e regionais, considerando serem um mecanismo importante para evitar guerras comerciais e promover a democracia e o desenvolvimento económico (Krist, 2013). Mais recentemente, com a administração Trump, foi adotada uma nova política comercial – a “*America First*” – e, com ela, assistiu-se verdadeiramente a uma viragem da posição tradicional do governo norte-americano em relação ao comércio livre e ao regresso a uma lógica de protecionismo comercial. As decisões unilaterais do Presidente Trump – como a saída da Parceria Transpacífico; a reestruturação do NAFTA no agora *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA); a renegociação comercial com a Coreia do Sul; a aplicação de tarifas sobre o aço, alumínio e automóveis; e a espiral tarifária com a China – baseavam-se em soluções bilaterais, em vez de numa cooperação multilateral, e rompiam com a política comercial liberal tradicional dos seus antecessores. Adicionalmente, colocavam em causa o direito comercial internacional e desrespeitavam a legitimidade da própria OMC.

3.2. O Dilema Liberalização/Desemprego e a Assistência ao Ajustamento Comercial

Embora os EUA beneficiem, de facto, de estar comercialmente e economicamente ligados a outras economias do mundo, como explicado na Secção 2, o desemprego e o agravamento do *gap* salarial entre os *high-skilled workers* e os *low-skilled workers* representam dois dos custos decorrentes da liberalização comercial, que tendem a estar por detrás do crescente apoio à aplicação de medidas protecionistas por parte dos trabalhadores prejudicados, com base no argumento que o livre comércio e o aumento das importações contribuem para o aumento do desemprego e quebra dos salários (Kinder & Kiewert, 1979; Schoepfle, 2000; Scheve & Slaughter, 2001): uma sondagem de março de 2016 da *Bloomberg Politics* concluiu que 65% dos inquiridos acreditavam que os EUA deveriam impor mais restrições às importações para proteger empregos americanos; outra

sondagem de dezembro do mesmo ano, da *CBS News*, revelava que apenas 29% dos inquiridos consideravam que as trocas criam mais empregos (Blendon et al, 1997; *International Trade/ Global Economy*, PollingReport.com). Contudo, existe uma alternativa para lidar com estes dois custos específicos do comércio livre: o *TAA Program*, um programa que compensa diretamente quem é prejudicado pelas importações, em vez de as restringir, como o protecionismo faz. Segundo Corson & Nicholson (1981), Richardson (1982), Aho and Bayard, (1984), Wonnacott & Hill (1987), Bhagwati (1989), Magee (2001) e Marcal (2001), o programa justifica-se pelos seguintes princípios:

- Equidade [distributiva]: é necessário compensar os trabalhadores que foram prejudicados em nome do bem-estar geral da sociedade aquando da adoção de políticas de abertura comercial e que, em resultado disso, enfrentam custos de ajustamento superiores aos trabalhadores desempregados por outras razões não relacionadas com o aumento das importações;
- Eficiência [económica e de mercado]: o capital humano não se adapta tão fácil ou rapidamente quanto as indústrias e, portanto, um ajustamento laboral eficiente é mais difícil de conseguir sem intervenção governamental, podendo ser posto em causa devido a externalidades ou falhas de mercado como a rigidez dos salários e preços, congestão do mercado laboral, etc. Numa economia dinâmica e em crescimento como a dos EUA, é normal que as indústrias mais competitivas e com maior emprego mudem frequentemente e que, por isso, seja necessário garantir que os trabalhadores estão devidamente preparados para a economia atual, capacitando-os para serem empregados noutras indústrias em crescimento (Schoepfle, 2000). Este processo de realocação da mão de obra resulta numa força de trabalho mais plenamente empregada, numa maior produtividade e num nível de vida mais elevados e na redução das desigualdades inerentes a uma economia de mercado em constante mudança (Mankiw, 2017);
- Eficácia [política]: se alguns grupos têm poder político suficiente para impedir ou até contrariar as negociações comerciais e para bloquear ou atrasar as alterações sociais benéficas advindas da liberalização, é necessário reduzir os custos suportados por estes indivíduos, compensando-os e assistindo-os, com o intuito de minimizar os seus esforços de *lobbying* contra o livre comércio. Segundo Kim & Pelc (2020), esta

componente política de redução da oposição ao comércio livre do *TAA Program* tende a prejudicar partidos republicanos, mas a favorecer partidos democráticos, que reúnem significativo apoio eleitoral nos condados/distritos com maior número de petições bem-sucedidas (Kim & Pelc, 2020).

3.3. O TAA Program

O *TAA Program* consiste num programa de assistência ao ajustamento comercial, direcionado aos trabalhadores norte-americanos que perdem os seus empregos ou horas de trabalho devido ao aumento das importações. O programa permite que estes trabalhadores recebam uma compensação pecuniária por um período adicional àquele previsto para os trabalhadores que perdem os seus empregos por outras razões não relacionadas com o aumento das importações e que possam beneficiar de um conjunto de serviços e subsídios específicos, nomeadamente: apoio semanal, através de subsídios de reajustamento comercial (*Trade Readjustment Allowances – TRA*); formação; um crédito fiscal de cobertura de saúde (o *Health Coverage Tax Credit – HCTC*); suplementos salariais para trabalhadores mais velhos (o *Reemployment Trade Adjustment Assistance – RTAA* e o *Alternative Trade Adjustment Assistance – ATAA*); subsídios de procura de emprego e de relocalização; e serviços de emprego e gestão de casos (ver Anexos A e B).

Atualmente, o *TAA Program* é administrado pela ETA do DOL e pelas agências estatais cooperantes: o DOL determina a elegibilidade dos grupos de peticionários com base num conjunto de critérios (ver Anexos C e D), supervisiona e monitoriza a prestação de serviços e benefícios estatais de TAA, atribui fundos às agências estatais e supervisiona o programa como um todo; o *Office of Trade Adjustment Assistance (OTAA)* do DOL fornece direção geral e assistência técnica para a prestação consistente e atempada dos benefícios e serviços do programa a nível nacional, às regiões e aos Estados (DOL-ETA, 2020); e os Estados determinam a elegibilidade individual dos trabalhadores com base nos critérios estatutários, e fornecem os serviços e benefícios do *TAA Program* aos trabalhadores elegíveis, através de fundos federais atribuídos pelo DOL para esse fim (Marcal, 2001; USITC, 2003; USTR, 2020).

3.3.1. Surgimento e Evolução do TAA Program

O sistema de seguro de desemprego do Estado federal (o *Unemployment Insurance – UI*), criado pelo *Social Security Act* de 1935, oferece a primeira linha de

defesa contra os efeitos do desemprego (Schoepfle, 2000). Ainda que o UI ajude a garantir que os trabalhadores desempregados satisfaçam as suas necessidades básicas durante o período em que se encontram à procura de emprego, prestando-lhes assistência financeira temporária, alguns trabalhadores enfrentam um período de desemprego de longo prazo para os quais o UI é insuficiente (*State Unemployment Insurance Benefits*, Website do DOL-ETA). A ideia de criar um programa especialmente desenhado para prestar assistência aos trabalhadores prejudicados pelo comércio externo remonta à *Comissão Randall*, quando, em 1953, David McDonald, Presidente da *United Steelworkers of America* e membro da Comissão, propôs a criação de um programa federal de assistência ao ajustamento comercial direcionado a trabalhadores e empresas prejudicados pelo aumento das importações (Aho & Bayard, 1984). Embora os membros da Comissão tenham rejeitado a proposta, o *TAA Program* foi incorporado, anos mais tarde, no *Trade Expansion Act* de 1962 (Schoepfle, 2000).

Devido aos seus procedimentos rigorosos, a primeira versão do *TAA Program* apresentou uma elegibilidade e utilização limitadas (Krist, 2013). Nesta altura, os grupos de trabalhadores prejudicados tinham de requerer uma petição à *U.S. Tariff Commission* (atualmente, *U.S. International Trade Commission*) para que fosse determinado que a razão para o desemprego/subemprego do grupo era, de facto, uma medida específica de liberalização comercial e só após parecer positivo da Comissão, o Presidente poderia aceitar que o grupo de trabalhadores solicitasse um certificado de elegibilidade por parte do Secretário do Trabalho, para que pudessem, depois, candidatar-se à assistência ao ajustamento. Uma vez sendo considerados elegíveis, os trabalhadores poderiam receber, durante 52 semanas, um TRA correspondente a 65% do seu salário anterior semanal médio, mas não superior ao salário semanal médio da indústria em causa (Schoepfle, 2000).

As grandes alterações ao programa surgiram com o *Trade Act* de 1974 e refletiram a crescente preocupação com a oposição ao comércio livre: 1) os pedidos de assistência passaram a poder ser apresentados pelos grupos de trabalhadores diretamente ao DOL, que dispunha de 60 dias para determinar se o grupo cumpria os critérios requeridos; 2) os critérios de elegibilidade foram flexibilizados, tendo sido substituído o critério da necessidade de haver uma correlação positiva entre o desemprego do grupo de trabalhadores e um aumento das importações devido a uma medida específica de

liberalização por um critério menos rigoroso que estipulava que o aumento das importações «*contributed importantly*» (Trade Act of 1974, Section 222) para o desemprego total ou parcial do grupo de trabalhadores; e 3) os benefícios foram alargados, e os trabalhadores elegíveis passaram a receber, durante 52 semanas, um TRA mais elevado, fixado em 70% do seu salário anterior semanal médio, mas não superior ao salário semanal médio da indústria em causa – o que resultou num aumento considerável do número de petições recebidas e aprovadas e no próprio crescimento do programa durante o período de 1975-1981 (Schoepfle, 2000).

Graças às alterações trazidas com *Trade Act* de 1974, em 1980 mais de meio milhão de trabalhadores receberam cerca de 1,6 mil milhões de dólares em assistência (Aho & Bayard, 1984; Salvatore, 2013). Durante a presidência de Gerald Ford (1974-1977) e de Jimmy Carter (1977-1981) várias foram as ocasiões em que o ajustamento comercial oferecido aos trabalhadores foi escolhido em detrimento da proteção comercial; todavia, a substituição de um mecanismo pelo outro chegou ao fim durante a presidência do republicano Ronald Reagan (1981-1989) (Kim & Pelc, 2020). Aliás, em 1980-81, o programa foi severamente criticado por ser dispendioso, ineficiente e inadequado e, portanto, sofreu algumas alterações (Aho & Bayard, 1984). Em 1981, o TRA foi reduzido ao nível dos pagamentos semanais do UI e passaram a só estar disponíveis após os beneficiários terem esgotado os seus *UI payments*. Nesta altura, a ênfase do *TAA Program* deixou de ser a concessão de uma compensação monetária alargada e passou a ser a concessão de serviços de reemprego, como o fornecimento de formação, que, com o *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988, passou a ser um requisito para que os participantes do programa pudessem receber TRA semanais (Schoepfle, 2000). Entre 1981 e 1983, os requisitos de certificação foram reforçados e o número de petições apresentadas e de trabalhadores certificados pelo DOL caiu drasticamente (Magee, 2001). Após as alterações de 1988, assistiu-se a um aumento da participação em formação, bem como um aumento da sua duração média, que podia durar até cerca de 104 semanas (Schoepfle, 2000; Marcal, 2001). Por conseguinte, houve uma redução do período inicial de desemprego e um aumento dos rendimentos, devido ao reemprego mais rápido (Schoepfle, 2000).

Em 1993, o *NAFTA Implementation Act* estabeleceu o programa de assistência de ajustamento transitório do NAFTA (o *NAFTA Transitional Adjustment Assistance* –

NAFTA-TAA) destinado especificamente 1) a trabalhadores recolocados em resultado do NAFTA, isto é, devido ao aumento das importações provenientes do México ou do Canadá ou devido à deslocação da produção norte-americana para esses países e 2) a trabalhadores de empresas que eram indiretamente prejudicados pelo acordo (Schoepfle, 2000; Magee, 2001; USITC, 2003). No fundo, foi criado um programa de ajustamento para abordar as necessidades específicas dos trabalhadores prejudicados pelo NAFTA, em vez de se proceder à morosa expansão ou melhoria do *TAA Program* já existente – embora os benefícios e serviços dos dois programas fossem semelhantes (Schoepfle, 2000). O NAFTA-TAA entrou em vigor em 1994 e esteve operacional até 2002, quando foi integrado no *TAA Program* (USITC, 2003).

As alterações mais recentes ao *Trade Act* de 1974 foram realizadas em 2002 (com o *Trade Adjustment Assistance Reform Act* de 2002/TAARA 2002), 2009 (*Trade and Globalization Adjustment Assistance Act* de 2009/TGAAA), 2011 (*Trade Adjustment Assistance Extension Act* de 2011/TAAEA) e 2015. Em 2002, foram adicionados novos benefícios, como o HCTC e o ATAA e, em 2009, o programa foi alargado para que também as empresas de serviços e seus trabalhadores se tornassem elegíveis para a assistência ao ajustamento, e para incluir os trabalhadores secundários, que trabalham em empresas que fornecem *inputs*, a montante e a jusante, a produtos finais que são prejudicados pelo aumento das importações (Krist, 2013; Vijaya, 2010). Em 2015, o *TAA Program* foi reautorizado pela última vez pelo *Trade Adjustment Assistance Reauthorization Act* (TAARA 2015 ou *2015 Program*), Título IV do *Trade Preferences Extension Act* de 2015, assinado pelo ex-Presidente Barack Obama a 29 de junho de 2015, e estará em vigor até 30 de junho de 2021, a menos que o Congresso o renove antes dessa data (Kenton, 2019; *Benefits and Services Under the 2015 Amendments*, Website do DOL-ETA).

3.3.2. Procedimento de Candidatura e Financiamento

Para que um trabalhador se possa candidatar ao *TAA Program*, este deve fazer parte de um grupo de trabalhadores, que é objeto de uma petição apresentada ao DOL. Esta petição pode ser apresentada por três trabalhadores da empresa, um oficial da empresa, por um sindicato ou um representante devidamente autorizado, ou pelo Centro de Emprego operador ou parceiro. Nela deve constar o máximo de informação possível que comprove que os peticionários foram, efetivamente, prejudicados pelo aumento das

importações, para que possam, depois, receber os benefícios e serviços criados para aliviar esse prejuízo (*Filing Instructions*, Website do DOL-ETA; USTR, 2020). O grupo de trabalhadores é considerado elegível para a certificação de grupo TAA caso tenha sido separado total ou parcialmente do seu emprego ou tenha sido ameaçado de se separar total ou parcialmente¹. Uma vez assinada pela parte que a submete, a petição deve ser submetida tanto ao OTAA do DOL, como à agência de força de trabalho estatal cooperante, no prazo de 30 dias úteis após a data de assinatura dos peticionários. Embora possam ser apresentadas a qualquer altura após a separação ou ameaça de separação dos trabalhadores, as petições devem ser apresentadas o mais tardar após um ano a partir da data em que os trabalhadores perderam os seus empregos.

O OTAA é o responsável pela investigação que determinará se, de facto, o aumento das importações contribuiu significativamente para a perda de emprego do grupo de trabalhadores. A investigação pode implicar contactar a empresa em causa, bem como os seus clientes, sindicatos, agências estatais cooperantes ou outras fontes de informação relevantes, conforme necessário, para recolha de dados. Se o OTAA determinar que os trabalhadores do grupo satisfazem os critérios estipulados, emitirá um certificado de elegibilidade de grupo para que, depois, cada trabalhador do grupo possa solicitar individualmente ao seu Estado os benefícios e serviços do *TAA Program* (USTR, 2020). A decisão do OTAA poderá ser intitulada *Certification Regarding Eligibility to Apply for Worker Adjustment Assistance* ou *Negative Determination Regarding Eligibility to Apply for Worker Adjustment Assistance* – que nega a elegibilidade do grupo de trabalhadores. Após o OTAA decidir sobre a elegibilidade do grupo, notificará os peticionários, a empresa em causa e a agência estatal cooperante, que por sua vez notificará os trabalhadores individuais da certificação e fornecerá informações sobre os benefícios disponíveis. Os trabalhadores a quem seja negada a elegibilidade para se candidatarem ao programa podem solicitar a reconsideração administrativa da determinação, solicitar a revisão judicial da determinação, ou procurar serviços de reemprego de outros programas também disponíveis através do *American Job Center* local. A certificação de elegibilidade

¹ A separação total é definida como o despedimento do grupo, e a separação parcial é definida como a redução das horas de trabalho e dos salários para menos de 80% da média semanal de um trabalhador (Collins, 2018).

dada ao grupo é válida um ano antes de a petição ter sido apresentada e dois anos após a data da certificação (*Petition Process*, Website do DOL-ETA).

Quanto ao financiamento do programa, este depende da afetação de fundos federais por parte do Congresso para a conta *Federal Unemployment Benefits and Allowances* (FUBA) do *TAA Program*. Por sua vez, o DOL afeta a dotação do FUBA em três atividades orçamentais diferentes (ver Anexo E), assim garantindo o financiamento de cada Estado, para que, depois, cada um possa fornecer os benefícios e serviços aos trabalhadores elegíveis, através de uma ou mais agências estatais (DOL-ETA, 2020). Segundo o Relatório Anual do *TAA Program* relativo ao ano fiscal de 2019, neste período, o DOL forneceu um total de cerca de \$741.020.000 aos Estados, que, por sua vez, utilizaram cerca de \$582.109.000 desse montante para financiar formação e outras atividades (*Training and Other Activities – TaOA*), o TRA e o RTAA/ATAA (ver Anexo F). Durante o ano fiscal de 2019, devido às disposições do TAARA 2015, o DOL administrou simultaneamente quatro versões do *TAA Program* – de 2002, 2009, 2011 e 2015 – sendo que os participantes receberam os benefícios e serviços disponíveis ao abrigo dos critérios de elegibilidade aplicáveis ao programa pelo qual foram certificados.

4. Metodologia, Análise Empírica e Resultados

A presente Secção tem como objetivo, através da comparação com os resultados da administração Obama, concluir acerca da legitimidade e adequação prática do *TAA Program* no contexto da administração Trump, durante a qual se assistiu ao regresso a uma lógica de protecionismo – nomeadamente com as decisões do Presidente Trump em aplicar novas tarifas sobre o aço, alumínio e automóveis e com a espiral tarifária vivida entre os EUA e a China. Em termos metodológicos, procedeu-se à análise e comparação i) da abertura comercial dos EUA, ii) das taxas de desemprego norte-americanas, e iii) do número de beneficiários do *TAA Program* durante o período de 2009-2019, de modo a compreender a relação das três variáveis com a política tarifária norte-americana. Os dados foram recolhidos do website do DOL-ETA, do BLS, do *Statista*² e do *Trading Economics*³.

² Portal de estatísticas, pesquisas e estudos de mercado.

³ Portal que reúne informação sobre diversos indicadores económicos, taxas de câmbio, índices bolsistas, obrigações do Estado, preços de mercadorias, etc.

4.1. A Abertura Comercial dos EUA

O grau de abertura (GA) é um indicador frequentemente utilizado para calcular a importância do comércio internacional na economia nacional. É o quociente entre a soma das exportações (X) e importações (M) totais de bens e serviços e o produto interno bruto (PIB) durante um determinado período (neste caso, ano a ano), sendo calculado da seguinte forma:

$$GA = \frac{X + M}{PIB} \times 100$$

A recolha de informação para calcular o indicador permitiu perceber que, apesar do aumento das tarifas durante a administração Trump, as importações americanas continuaram a sua tendência de crescimento gradual, verificada desde 2009, e foram superiores às realizadas durante a administração Obama. Não obstante, as importações foram, ao longo das duas administrações, superiores às exportações e isso explica o agravamento do défice da balança comercial do país (ver Tabela I, abaixo).

Tabela I – Total do comércio internacional dos EUA, entre 2009-2019.

| Total do comércio internacional dos EUA entre 2009 e 2019 (mil milhões de dólares) | | | |
|--|-----------------|-----------------|-------------------------|
| | Exportações (X) | Importações (M) | Balança Comercial (X-M) |
| 2009 | \$1 583,05 | \$1 966,83 | -\$383,78 |
| 2010 | \$1 872,32 | \$2 375,41 | -\$503,09 |
| 2011 | \$2 143,55 | \$2 698,07 | -\$554,52 |
| 2012 | \$2 247,45 | \$2 773,36 | -\$525,91 |
| 2013 | \$2 313,24 | \$2 760,07 | -\$446,83 |
| 2014 | \$2 392,27 | \$2 876,41 | -\$484,14 |
| 2015 | \$2 279,74 | \$2 771,00 | -\$491,26 |
| 2016 | \$2 237,92 | \$2 719,09 | -\$481,17 |
| 2017 | \$2 387,39 | \$2 901,18 | -\$513,79 |
| 2018 | \$2 539,38 | \$3 119,32 | -\$579,94 |
| 2019 | \$2 528,26 | \$3 105,13 | -\$576,87 |

Fonte: Cálculos da autora com base em informação disponível em *Total value of U.S. international trade from 2000 to 2019 (in billion U.S. dollars)*, Website do Statista.

Ainda que as importações sejam importantes, pois aumentam a escolha do consumidor e ajudam a manter os preços baixos, ao mesmo tempo que fornecem *inputs* de qualidade e ajudam as empresas a tornarem-se (ou a permanecerem) altamente competitivas tanto no mercado interno como no exterior, de acordo com o *United States*

Trade Representative (USTR), o agravamento do déficit da balança comercial é a principal justificativa para o regresso a uma lógica de protecionismo comercial (*Economy & Trade*, Website do USTR). Segundo a *U.S. Chamber of Commerce*, muitas empresas americanas dependem das importações de bens intermédios e matérias primas para a produção do bem final que comercializam, e as trocas internacionais são cruciais para o sucesso de diversos setores na economia americana, razão pela qual os EUA não podem virar as costas ao comércio internacional (*The Benefits of International Trade*, Website da U.S. Chamber of Commerce). Na Tabela II, abaixo, é possível confirmar que o peso das importações sobre o PIB foi sempre, ao longo das duas administrações, superior ao peso das exportações sobre o PIB. Note-se, contudo, que os EUA apresentam défices comerciais crónicos desde meados do anos 70.

Tabela II – Grau de abertura comercial dos EUA, entre 2009-2019.

| Grau de abertura comercial EUA (mil milhões de dólares) | | | | | |
|---|-----------------------------------|--------------------|--------------------|-------------|-------------------|
| Ano | Exportações (X) + Importações (M) | Peso das X no PIB* | Peso das M no PIB* | PIB | Grau de abertura* |
| 2009 | \$3 549,88 | 11,0% | 13,6% | \$14 448,93 | 24,6% |
| 2010 | \$4 247,73 | 12,5% | 15,8% | \$14 992,05 | 28,3% |
| 2011 | \$4 841,62 | 13,8% | 17,4% | \$15 542,58 | 31,2% |
| 2012 | \$5 020,81 | 13,9% | 17,1% | \$16 197,01 | 31,0% |
| 2013 | \$5 073,31 | 13,8% | 16,4% | \$16 784,85 | 30,2% |
| 2014 | \$5 268,68 | 13,7% | 16,4% | \$17 521,75 | 30,1% |
| 2015 | \$5 050,74 | 12,5% | 15,2% | \$18 219,30 | 27,7% |
| 2016 | \$4 957,01 | 12,0% | 14,5% | \$18 707,19 | 26,5% |
| 2017 | \$5 288,57 | 12,3% | 14,9% | \$19 485,39 | 27,1% |
| 2018 | \$5 658,70 | 12,3% | 15,2% | \$20 580,22 | 27,5% |
| 2019 | \$5 633,39 | 11,8% | 14,5% | \$21 427,70 | 26,3% |

*Valores aproximados

Fonte: Cálculos da autora com base em informação disponível em *Total value of U.S. international trade from 2000 to 2019 (in billion U.S. dollars)*, Website do Statista, e em *United States GDP – 1960-2019 Data*, Website do Trading Economics.

Na Tabela II pode ver-se que, até 2012, tanto o peso das importações como o peso das exportações no PIB dos EUA vinha a aumentar desde 2009. Isto significa que o comércio internacional, como um todo, estava a tornar-se cada vez mais importante e isso é comprovado na evolução do GA do país durante o mesmo período. Não obstante, desde 2012, esta tendência tem vindo a ser contrariada, ainda que, curiosamente, nos dois primeiros anos da administração Trump – em 2017 e 2018 – se tenha assistido a um novo

aumento do peso do comércio externo no PIB, apesar dos aumentos tarifários da administração Trump. Esta redução do GA desde 2012 indica que os EUA têm, efetivamente, vindo a fechar-se cada vez mais ao comércio com o resto do mundo. Note-se que, segundo Leibovici (2018), já em 2016, cerca de metade das importações da China e de países da União Europeia estavam sujeitas a tarifas médias de cerca de 4% (ver Anexo G) e certos produtos estavam sujeitos a tarifas relativamente altas (ver Anexo H).

4.2. *Taxas de Desemprego*

Tabela III – População desempregada nos EUA (em milhares) e a taxa de desemprego, entre 2009-2019.

| População Desempregada | | |
|------------------------|---|--------------------|
| Ano | Total (homens e mulheres com 16 anos ou mais) | |
| | Milhões | Taxa de Desemprego |
| 2009 | 14 265 | 9,3% |
| 2010 | 14 825 | 9,6% |
| 2011 | 13 747 | 8,9% |
| 2012 | 12 506 | 8,1% |
| 2013 | 11 460 | 7,4% |
| 2014 | 9 617 | 6,2% |
| 2015 | 8 296 | 5,3% |
| 2016 | 7 751 | 4,9% |
| 2017 | 6 982 | 4,4% |
| 2018 | 6 314 | 3,9% |
| 2019 | 6 001 | 3,7% |

Fonte: Cálculos da autora com base em informação disponível em *Databases, Tables & Calculators by Subject*, Website do BLS.

Como se pode ver na Tabela III, a taxa de desemprego nos EUA tem vindo a reduzir consideravelmente desde 2009 e, segundo o BLS, durante o período em análise observaram-se as seguintes tendências:

- Em 2009, os efeitos da recessão fizeram-se sentir no mercado de trabalho, com um aumento a níveis históricos da taxa de desemprego e um aumento do desemprego de longa duração (Hipple, 2010);
- Em 2010, a taxa de desemprego continuou a aumentar e o número de desempregados de longa duração atingiu um nível recorde, representando cerca de metade do total da população desempregada (Theodossiou & Hipple, 2011);

- A partir de 2011, o desemprego iniciou a sua tendência descendente e de melhorias graduais e, no final de 2015, a taxa de desemprego aproximou-se do nível pré-recessão, continuando a decrescer nos anos seguintes (Kang & Williamson, 2016);
- Em 2019, a taxa de desemprego atingiu níveis que não se viam há cerca de 50 anos (Edwards & Smith, 2020).

4.3. Número de Beneficiários do TAA Program

Tabela IV – Participantes no TAA Program, entre 2009 e 2019.

| Participantes no TAA Program | | | | | | | |
|------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------|---|---------------------------------------|---|----------------------------|
| Ano Fiscal | Total desempregados (milhões) | Total Petições Apresentadas (milhares) | Certificações do DOL (milhares) | Trabalhadores considerados elegíveis (milhares) | Total de Participantes TAA (milhares) | Total de Participantes em Formação (milhares) | Total de Saídas (milhares) |
| 2009 | 14 265 | 4 549 | 1 845 | 201 053 | * | 23 384 | * |
| 2010 | 14 825 | 2 573 | 2 810 | 287 061 | 229 251 | 101 053 | 55 997 |
| 2011 | 13 747 | 1 383 | 1 115 | 98 379 | 196 030 | 86 523 | 84 673 |
| 2012 | 12 506 | 1 439 | 1 134 | 81 510 | 131 011 | 53 684 | 57 774 |
| 2013 | 11 460 | 1 480 | 1 025 | 104 158 | 84 529 | 39 939 | 35 353 |
| 2014 | 9 617 | 972 | 646 | 67 738 | 62 706 | 32 453 | 24 714 |
| 2015 | 8 296 | 1 024 | 413 | 57 631 | 47 335 | 25 402 | 21 833 |
| 2016 | 7 751 | 1 453 | 1 192 | 126 844 | 45 814 | 24 433 | 17 266 |
| 2017 | 6 982 | 1 037 | 844 | 94 017 | 43 615 | 23 214 | 16 375 |
| 2018 | 6 314 | 1 178 | 895 | 76 902 | 34 634 | 16 703 | 16 039 |
| 2019 | 6 001 | 1 235 | 799 | 88 001 | 28 348 | 13 585 | 14 688 |

*Dados em Falta

Fonte: Cálculos da autora com base em informação disponível em *TAA Data Overview*, Website do DOL-ETA, e em *Databases, Tables & Calculators by Subject*, Website do BLS.

Na Tabela IV pode verificar-se que o número de beneficiários do *TAA Program* foi superior nos anos em que se registou um maior desemprego, nomeadamente em 2009 e 2010. Todavia, durante a administração Trump houve um aumento do número de petições apresentadas, o que significa que cada vez mais trabalhadores se sentem prejudicados pelo aumento das importações. Apesar deste aumento, durante o mesmo período registou-se uma redução do número de participantes efetivos no programa, o que significa que as certificações do DOL têm diminuído ou que os próprios Estados têm considerado menos trabalhadores como elegíveis para receber os benefícios e serviços do programa. Em 2019, por exemplo, estima-se que 88 001 trabalhadores foram considerados elegíveis para se candidatar ao *TAA Program* e que, destes, apenas 28 348 participaram efetivamente no programa (um decréscimo de cerca de 18% em relação ao ano fiscal anterior).

4.4. A Legitimidade e Adequação Prática do TAA Program no Contexto da Administração Trump

Na Secção 2 foi explicado que o protecionismo tende a ser justificado com o argumento de que as tarifas ajudam a reduzir o desemprego e é isso mesmo que temos observado com as duas administrações em análise: para reduzir o desemprego, os EUA têm adotado medidas neomercantilistas, como a restrição das importações, num esforço para estimular a produção interna e o emprego nacional (Salvatore, 2013). Ainda que o aumento tarifário levado a cabo pela administração Trump tenha conseguido reduzir as taxas de desemprego e que o protecionismo pareça compensar neste sentido, as tarifas aplicadas não têm, contudo, como se disse, reduzido o volume das importações, e o défice comercial do país continua a agravar. Consequentemente, como mencionado, o total de petições apresentadas tem vindo a aumentar desde 2017 e, segundo o Relatório Anual de 2019 sobre o *TAA Program*, o aumento das taxas de emprego e dos salários pós-participação no programa (desde 2015) comprova que, em 2019, o programa continuou a providenciar importantes serviços e benefícios para ajudar os trabalhadores prejudicados pelo aumento das importações a encontrar um novo emprego em indústrias mais competitivas e a receber melhores salários (DOL-ETA, 2020). De facto, cerca de 62% dos beneficiários que saíram⁴ do programa foram reempregados em setores da indústria não transformadora, o que reflete a tendência da economia dos EUA de crescimento do emprego nesta indústria. Adicionalmente, a taxa de emprego dos participantes que completaram a formação e receberam uma credencial foi superior à daqueles que não o fizeram – tendência que se observa há vários anos (DOL-ETA, 2020). Tendo em conta tudo isto, e ainda a capacidade do programa no que respeita à compensação dos custos decorrentes do livre comércio e na realocação da mão de obra, pode dizer-se que o programa continua a apresentar legitimidade e adequação prática no contexto da administração Trump. Isto é, embora não seja tão utilizado para substituir o protecionismo como foi até ao início da década de 80, o *TAA Program* continua a ser uma alternativa atraente ao mesmo e a ser uma importante componente da política comercial norte-

⁴ A saída do programa significa que o participante não recebeu um serviço financiado pelo programa ou por um programa parceiro durante 90 dias consecutivos após o último dia de serviço recebido e que não está agendado para serviços futuros.

americana. Ainda assim, a realocização profissional relacionada com o comércio é uma tendência a longo prazo que não é suscetível de ser invertida: mesmo que a economia recupere e o desemprego reduza, os setores concorrentes das importações vão continuar a sofrer e essa tendência vai, inclusive, espalhar-se cada vez mais para além da indústria transformadora (Vijaya, 2010). Por esta razão, o *TAA Program*, tal como existe atualmente, poderá não ser suficiente para responder às perturbações no mercado de trabalho norte-americano, causadas pelo comércio livre e pela globalização (Vijaya, 2010) e isso vê-se comparando o número de trabalhadores realocizados por causa do comércio e que foram considerados elegíveis para se candidatar ao programa com o número de participantes (ver Tabela IV). Pode, portanto, desde logo, apontar-se algumas críticas ao programa.

Uma das principais críticas ao *TAA Program* é que este consiste num programa de compensação direcionada, que só está disponível para os trabalhadores que demonstrem com sucesso que foram prejudicados pelo aumento das importações, e que não apoia trabalhadores indiretamente prejudicados pelo aumento das importações resultante da abertura comercial (Kim & Pelc, 2020). Contudo, os impactos da abertura comercial não estão limitados aos trabalhadores e empresas diretamente prejudicados: a quebra dos salários dos trabalhadores diretamente prejudicados pelo aumento das importações, que geralmente são trabalhadores pouco qualificados, pode fazer baixar os salários dos trabalhadores não qualificados de toda a economia e, nesse sentido, os EUA devem esforçar-se por garantir que as comunidades e o país como um todo também recebem a assistência que precisam no processo de ajustamento à abertura comercial (Rosen, 2008; Krist, 2013). Adicionalmente, o programa não apoia empresas e trabalhadores que são prejudicados por alterações tecnológicas, mudanças nos gostos dos consumidores ou outros eventos que não dependem de si e que resultam das forças naturais de mercado, mas que também podem fazer aumentar o volume de importações (Krist, 2013). Significa isto dizer que, ao exigir uma ligação do desemprego dos trabalhadores com o aumento das importações, o *TAA Program* ignora outras formas como a globalização tem deprimido os salários de uma parte dos trabalhadores americanos, nomeadamente a deslocalização de empregos para o estrangeiro, que reduz a procura de mão-de-obra nacional e contribui para a redução dos salários da população empregada como um todo (Vijaya, 2010).

Uma outra crítica importante reside na exigência de idade igual ou superior a 50 anos para receber benefícios como o seguro salarial ao abrigo dos programas ATAA e RTAA. Ora, a redução ou mesmo eliminação desta exigência de idade poderia ajudar mais trabalhadores a manter o seu potencial de ganhos salariais por mais tempo, o que também pode, no limite, ajudar a economia (Rosen, 2008; Vijaya, 2010).

Por último, nem todos os trabalhadores que entram no programa se inscrevem em formação (ver Tabela IV), sendo que muitos recebem isenções, por parte dos Estados (ver Anexo A). Todavia, uma vez que algumas indústrias não são muito suscetíveis de “reanimar” e é necessário empregar a população naquelas mais competitivas, é fundamental reforçar a participação em formação (Vijaya, 2010). Não obstante, o aumento, desde 2017, dos fundos alocados para a formação e serviços de reemprego (ver anexo F), mostra que têm sido feitas melhorias nesse sentido. Adicionalmente, a 7 de novembro de 2019, o DOL publicou um Aviso de Proposta de Regulamentação (*Notice of Proposed Rulemaking – NPRM*) no *Federal Register* – diário oficial do governo federal norte-americano – propondo proceder a importantes alterações regulamentares ao *TAA Program* (*A Proposed Rule by the Employment and Training Administration on 11/07/2019*, Website do Federal Register). A *Final Rule*, que entrou em vigor a 21 de setembro de 2020, visa facilitar a qualificação para os subsídios de procura de emprego e de realocização, aumentar estes subsídios em conformidade com o estatuto, expandir a formação para incluir estágios, assegurar o acesso a avaliações individualizadas, facilitar a candidatura aos benefícios e oferecer assistência a novas categorias de trabalhadores, como aqueles em empregos ameaçados pelo comércio externo, ajudando-os a receber formação e apoio à transição para outros empregos (*A Rule by the Employment and Training Administration on 08/21/2020*, Website do Federal Register).

5. Conclusão

O mundo mudou desde as conceções de Smith e Ricardo, mas a lei da vantagem comparativa é, ainda hoje, um dos princípios económicos fundamentais que explicam o comércio internacional. Desde os anos 70, o comércio mundial aumentou rapidamente e as economias tornaram-se interdependentes, o que se reflete no enorme fluxo de bens, serviços, mão de obra e capital além-fronteiras. Os benefícios do comércio livre são reconhecidos pela maioria dos economistas que, contudo, também reconhecem os *tradeoffs* que podem resultar da crescente abertura comercial. Uma vez que, apesar dos

seus benefícios, o comércio livre implica inevitavelmente a existência de perdedores, grande parte das economias desenvolvidas tendem a adotar políticas comerciais mistas, que geralmente assumem a forma de acordos que permitem, mas ao mesmo tempo regulam, as barreiras ao comércio entre os signatários.

O processo de abertura dos mercados mundiais e de expansão do comércio internacional foi promovido desde cedo pelos EUA e prosseguido de forma consistente desde o final da II Guerra Mundial, sendo considerado como um veículo de crescimento económico. Todavia, também os decisores políticos americanos têm reconhecido que as mudanças estruturais na economia como resultado da abertura comercial recaem especificamente sobre alguns trabalhadores. O desemprego e o agravamento do *gap* salarial entre os *high-skilled workers* e os *low-skilled workers* são dois dos custos decorrentes da liberalização comercial. Para lidar com estes custos, os EUA podem escolher entre aumentar a aplicação de medidas protecionistas e entre o *TAA Program*, que resolve o problema da perda de competitividade doméstica de forma interna e que pode ser, inclusive, benéfico para os parceiros comerciais do país, que não têm de enfrentar tantas barreiras ao comércio.

Embora o programa continue a apresentar legitimidade e adequação prática no contexto da administração Trump, uma completa avaliação dessa legitimidade e adequação prática implica a avaliação dos dados relativos à totalidade do período da presidência de Trump e, portanto, esta é uma das principais limitações da presente dissertação, que poderá servir de base para investigações futuras. Além, disso, os ganhos do *TAA Program*, sob a forma de benefícios sociais advindos do comércio livre, são enormes, mas, dada a dificuldade de avaliar os muitos custos do programa, é difícil concluir se estes ganhos superam o total dos custos e ineficiências do programa. Por último, os impactos da COVID-19 sobre o emprego norte-americano e na abertura comercial do país ao exterior ainda não são conhecidos e poderá ser interessante analisar os seus efeitos na participação do *TAA Program*.

Ainda que as melhorias feitas ao programa nos últimos anos possam demonstrar o crescente empenho dos EUA no ajustamento comercial, o *TAA Program* não pode ser considerado como um substituto da política comercial norte-americana, mas sim como uma crucial componente da mesma. Ainda assim, sendo uma atraente alternativa ao protecionismo, e tendo em conta as limitações que o *TAA Program* ainda apresenta, os

EUA devem continuar os seus esforços de melhoria ao programa. Por um lado, na medida em que os impactos da abertura comercial não estão limitados aos trabalhadores e empresas diretamente prejudicados pelo aumento das importações, os EUA devem também desenvolver melhores políticas para ajudar a totalidade dos trabalhadores desempregados a encontrar novos empregos, e não apenas os trabalhadores que conseguem comprovar que foram prejudicados pelo aumento das importações. Adicionalmente, devem esforçar-se por garantir que as comunidades e o país como um todo também recebem a assistência que precisam no processo de ajustamento à abertura comercial. Por outro lado, uma vez que, devido à interdependência resultante da globalização, os eventos económicos e políticas comerciais dos EUA afetam significativamente outras nações e que o ressurgimento do neomercantilismo nos EUA impossibilita que o país tire partido dos benefícios advindos do comércio livre, enumerados na Secção 2, os EUA devem, também, esforçar-se por adotar medidas que reduzam o défice estrutural da sua balança comercial e por desenvolver políticas comerciais que não sejam prejudiciais nem ao seu próprio bem-estar e crescimento económico, nem ao dos seus parceiros comerciais (Krist, 2013).

Referências Bibliográficas

Abboushi, S. (2010), *Trade protectionism: Reasons and outcomes*, in *Competitiveness Review: An International Business Journal*, Vol. 20 No.5, pp-384-394. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/235283803_Trade_protectionism_Reasons_and_outcomes

Aho, C.M., Bayard, T.O. (1984), *Costs and Benefits of Trade Adjustment Assistance*, in *The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy*, National Bureau of Economic Research, Inc, pp.153-194

Bhagwati, J. (1964), *The Pure Theory of International Trade: A Survey*. *The Economic Journal*, Vol. 74, No. 293, pp. 1-84

Bhagwati, J. (1989), *Protectionism*. MIT Press, London.

Bhagwati, J. (1997), *Free Trade without Treaties*, in *The Wall Street Journal*, November 24, p. A22

Blendon, R. J. et al (1997), *Bridging the Gap Between the Public's and Economists' Views of the Economy*. *Journal of Economic Perspectives* – Volume 11, Number 3 – Summer 1997 – Pages 105-118

Collins, B. (2018), *Trade Adjustment Assistance for Workers and the Taa Reauthorization Act of 2015*. Congressional Research Service – Report Prepared for Members and Committees of Congress

Corson, W., Nicholson, W. (1981), *Trade adjustment assistance for workers: results of a survey of recipients under the trade act of 1974*. *Research in Labor Economics* 4, pp. 417–469

Coughlin, C., Chrystal, K.A. and Wood, G. (1988), *Protectionist trade policies: a survey of theory, evidence and rationale*, *Review* – Federal Reserve Bank of St Louis, January/February, pp. 12-26

Coughlin, C.C. (2002), *The Controversy Over Free Trade: The Gap Between Economists and the General Public*. *Review*, The Federal Reserve Bank of St. Louis, vol. 84, pages 1-22

DOL-ETA (2020), *Trade Adjustment Assistance for Workers Program – FY 2019 Annual Report*. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/eta/tradeact/data>

Drezner, D.W. (2006), *U.S. Trade Strategy: Free Versus Fair*. Critical Policy Choices Series (New York: Council on Foreign Relations), 76

Edwards, R., Smith, S.M. (2020), *Job market remains tight in 2019, as the unemployment rate falls to its lowest level since 1969*. Monthly Labor Review (April), Bureau of Labor Statistics. Disponível em: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2020/article/job-market-remains-tight-in-2019-as-the-unemployment-rate-falls-to-its-lowest-level-since-1969.htm>

Fung, K.C. and Staiger, R. W. (1994), *Trade Liberalization and Trade Adjustment Assistance*. National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper Series – Working Paper No. 4847

Hanson, G. (2012), *The Rise of Middle Kingdoms: Emerging Economies in Global Trade*, Journal of Economic Perspectives – Volume 26, Number 2, P.41-64

Heckscher, E. (1919), *The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income*. Ekonomisk Tidskrift, 21 (1919), 497-512, translated in American Economic Association, in *Readings in the Theory of International Trade* (Philadelphia: Blakiston, 1949), pp. 272-300

Hipple, S.F. (2010), *The labor market in 2009: the recession drags on*. Monthly Labor Review (March), Bureau of Labor Statistics. Disponível em: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2010/03/art1full.pdf>

Ietto-Gillies, G. (2000), *What Role for Multinationals in the New Theories of International Trade and Location?*, International Review of Applied Economics, Vol. 14, No.4

Kaldor N. (1980), *The Foundations of Free Trade Theory and their Implications for the Current World Recession*. In: Malinvaud E., Fitoussi JP. (eds) Unemployment in Western Countries. International Economic Association Publications. Palgrave Macmillan, London

Kang, J., Williamson, L.M. (2016), *Unemployment rate nears prerecession level by end of 2015*. Monthly Labor Review (April), Bureau of Labor Statistics. Disponível em: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2016/article/unemployment-rate-nears-prerecession-level-by-end-of-2015.htm>

Kenton, W. (2019), *What Does Trade Adjustment Assistance Mean?*, in Investopedia. Disponível em: <https://www.investopedia.com/terms/t/trade-adjustment-assistance.asp>

Kim, S.E., Pelc, K.J. (2020), *The Politics of Trade Adjustment Versus Trade Protection*, Article – Comparative Political Studies I-28, SAGE Journals. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414020957687>

Kinder, D., Kiewert, D. R. (1979) *Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgments in Congressional Voting*. American Journal of Political Science, August, 23(3), pp. 495-527.

Krist, W. (2013), *Globalization and America's Trade Agreements*. Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/trade-policy-crisis>

Leibovici, F. (2018), *How Open to Trade Is the U.S. Economy?*, Economic Synopses, Number 21. Disponível em: <https://research.stlouisfed.org/publications/economic-synopses/2018/08/17/how-open-to-trade-is-the-u-s-economy?fbclid=IwAR3Q-BxKUj7rOU7ikO5XGsFbQ7jCeTFTlfoNJNUweirbn1H4XUQaJwYY-0w>

Longley, R. (2018), *What Is Free Trade? Definition, Theories, Pros, and Cons*. Article in ThoughtCo. Disponível em: <https://www.thoughtco.com/free-trade-definition-theories-4571024>

Magee, C. (2001), *Administered protection for workers: an analysis of the trade adjustment assistance program*. Journal of International Economics 53 (2001), pp. 105-125.

Mankiw, N. G. (2017), *Principles of Economics*. 8th edition, Cengage Learning, Inc. Mason, OH, United States

Marcal, L.E. (2001), *Does Trade Adjustment Assistance Help Trade-Displaced Workers?*. Contemporary Economic Policy (ISSN 1074-3529). Vol.19, No.1, January 2001, 59-72

Markusen, J.R. et al (1995), *International Trade: Theory and Evidence*, McGraw-Hill, Boston, MA.

Ohlin, B. (1933), *Interregional and International Trade*. Harvard University Press, Cambridge, Mass., USA

Posner, M.V. (1961), *International trade and technical change*. Oxford Economic Papers, v. 13, n. 3, p. 323-341, Oct.

Reyes-Heroles, R.; Traiberman, S.; Leemput, E.V. (2019), *Emerging Markets and the New Geography of Trade: The Effects of Rising Trade Barriers*

Richardson, D. (1982), *Trade adjustment assistance under the US Trade Act of 1974: an analytical examination and worker survey*. In Bhagwati, J. (Ed.), *Import Competition and Response*. University of Chicago Press, Chicago, pp. 321–357

Rosen, H.F. (2008). *Strengthening Trade Adjustment Assistance*. Peterson Institute for International Economics. Policy Brief (January)

Salvatore, D. (2013), *International Economics*, 11th ed. Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons

Scheve, K.F., Slaughter, M.J. (2001), *Globalization and the Perceptions of American Workers*. Washington, DC: Institute for International Economics

Schoepfle, G.K. (2000), *U.S. Trade Adjustment Assistance Policies for Workers*, in Alan V. Deardorff and Robert M. Stern, eds., *Social Dimensions of U.S. Trade Policies*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 95-122

Theodossiou, E., Hipple, S.F. (2011), *Unemployment remains high in 2010*. Monthly Labor Review (March), Bureau of Labor Statistics. Disponível em: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2011/03/art1full.pdf>

USITC (2003), *The Year in Trade 2002 – Operation of the Trade Agreements Program*. 54th Report. USITC Publication 3630. Disponível em: https://www.usitc.gov/publications/332/pub3630_0.pdf

USTR (2020), *2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*

Vernon, R. (1966), *International Investment and International Trade in the Product Cycle*. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 80, Issue 2. MIT Press. P. 190-207

Vernon, R. (1979); *The product cycle hypothesis in a new international environment*, Oxford Bulletin of Economic and Statistics, Vol.41, issue 4, P. 255-267

Vijaya, R.M (2010), *Broken Buffer: How Trade Adjustment Assistance Fails American Workers*. Dēmos: A Network for Ideas & Action

Wonnacott, R., Hill, R. (1987). *Canadian and US Adjustment Policies in a Bilateral Trade Agreement*. National Planning Association, Washington, DC.

Webgrafia

A Proposed Rule by the Employment and Training Administration on 11/07/2019, Website do Federal Register. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/11/07/2019-20788/trade-adjustment-assistance-for-workers> [Acesso em: 01/08/2020]

A Rule by the Employment and Training Administration on 08/21/2020, Website do Federal Register. Disponível em: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/08/21/2020-13802/trade-adjustment-assistance-for-workers> [Acesso em: 20/08/2020]

Benefits and Services Under the 2015 Amendments, Website do DOL-ETA. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/eta/tradeact/benefits/2015-amendments> [Acesso em: 13/05/2020]

Databases, Tables & Calculators by Subject, Website do BLS. Disponível em: https://data.bls.gov/timeseries/LNU04023554&series_id=LNU04000000&series_id=LNU03023554&series_id=LNU03000000&years_option=all_years&periods_option=specific_periods&periods=Annual+Data [Acesso em: 21/09/2020]

Economy & Trade, Website do USTR. Disponível em: <https://ustr.gov/issue-areas/economy-trade> [Acesso em: 16/04/2020]

Filing Instructions, Website do DOL-ETA. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/eta/tradeact/petitioners/instructions> [Acesso em: 05/06/2020]

Financial Data, Website do DOL-ETA. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/eta/tradeact/data/financial-data> [Acesso em: 14/03/2020]

International Trade/ Global Economy, PollingReport.com. Disponível em: <http://www.pollingreport.com/trade.htm> [Acesso em: 21/02/2020]

Petition Process, Website do DOL-ETA. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/eta/tradeact/petitioners/petition-process> [Acesso em: 05/06/2020]

State Unemployment Insurance Benefits, Website do DOL-ETA. Disponível em: <https://oui.doleta.gov/unemploy/uifactsheet.asp> [Acesso em: 25/02/2020]

TAA Data Overview, Website do DOL-ETA. Disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/eta/tradeact/data/> [Acesso em: 23/09/2020]

The Benefits of International Trade, Website da U.S. Chamber of Commerce. Disponível em: <https://www.uschamber.com/international/international-policy/benefits-international-trade> [Acesso em: 08/06/2020]

Total value of U.S. international trade from 2000 to 2019 (in billion U.S. dollars), Website do Statista. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/252246/total-value-of-us-international-trade/> [Acesso em: 22/09/2020]

Como Compensar as Perdas Decorrentes do Livre Comércio – o
Caso do *Trade Adjustment Assistance (TAA) Program*

Trade Act of 1974 (Public Law 93-617). Disponível em:
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg1978-2.pdf>
[Acesso em: 13/05/2020]

United States GDP – 1960-2019 Data, Website do Trading Economics. Disponível em:
<https://tradingeconomics.com/united-states/gdp> [Acesso em: 22/09/2020]

Anexos

Anexo A – Serviços e Benefícios do *TAA Program*.

| Serviços e Benefícios do <i>TAA Program</i> | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Trade Readjustment Allowances (TRAs)</u> | <p>Estes subsídios estão disponíveis para quem participa no serviço de formação a tempo integral e já esgotou o direito de receber UI, sendo que o montante de cada TRA semanal se baseia no montante semanal do UI que o trabalhador já recebeu.</p> <p>Existem três tipos de TRA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ O <i>Basic TRA</i> é pago a quem estiver inscrito ou a participar em formação aprovada pelo <i>TAA Program</i>, a quem tiver concluído a formação ou a quem tiver sido dispensado do requisito de formação por parte do seu Estado¹. O montante total do <i>Basic TRA</i> é calculado multiplicando o montante do subsídio semanal de UI por 52 e subtraindo a soma total de UI recebido (o que significa que se um trabalhador já tiver recebido pelo menos 52 semanas de UI, geralmente não será elegível para receber o <i>Basic TRA</i>). ○ O <i>Additional TRA</i> só é pago se o trabalhador estiver inscrito em formação aprovada pelo <i>TAA Program</i> e se tiver esgotado todos os direitos ao <i>Basic TRA</i>. O <i>Additional TRA</i> pode ser pago até 65 semanas adicionais após ter sido esgotado o <i>Basic TRA</i> ou após o período de elegibilidade do <i>Basic TRA</i> durante o qual se recebeu UI. ○ O <i>Completion TRA</i> consiste num período adicional de até 13 semanas que só é pago se o trabalhador estiver inscrito em formação aprovada pelo <i>TAA Program</i> e tiver esgotado todos os direitos ao <i>Basic TRA</i> e ao <i>Additional TRA</i>. Um trabalhador poderá qualificar-se para este período adicional de até 13 semanas quando reúne um conjunto de critérios, disponíveis na página do DOL. |
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Formação</u> | <p>Inclui formação em sala de aula; formação no trabalho; formação personalizada concebida para satisfazer as necessidades de um grupo de trabalhadores ou de um trabalho específico; programas de estágio; educação pós-secundária; educação básica ou educação corretiva; ou formação em literacia ou inglês como segunda língua.</p> <p>A formação é paga ao formador pelo Estado com fundos do <i>TAA Program</i>.</p> <p>O trabalhador pode receber formação em tempo integral ou parcial, mas é necessário que esteja inscrito em formação (até 130 semanas) em tempo integral para ser elegível para receber TRAs.</p> <p>Trabalhadores que ainda estão a trabalhar, mas foram ameaçados com o seu despedimento, podem também inscrever-se num programa de formação aprovado pelo <i>TAA Program</i>.</p> <p>Note-se que os Estados podem dispensar os trabalhadores de receber formação (a) com base em questões de saúde, (b) quando nenhuma inscrição em formação está disponível num prazo de 60 dias ou (c) quando nenhum programa de formação no qual se possam inscrever está disponível.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Crédito Fiscal de Cobertura de Saúde (Health Coverage Tax Credit – HCTC)</u> | <p>Trata-se de um crédito fiscal federal administrado pelo <i>Internal Revenue Service – IRS</i> (agência integrada no Departamento do Tesouro) que indivíduos elegíveis podem receber para compensar os custos das suas apólices de seguro de saúde, desde que tenham cobertura de saúde qualificada para o HCTC.</p> <p>O HCTC deveria ter expirado a 1 de janeiro de 2020, mas foi recentemente prolongado até 1 de janeiro de 2021.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Reemployment Trade Adjustment Assistance (RTAA) e Alternative Trade Adjustment Assistance (ATAA)</u> | <p>Estes benefícios estão disponíveis se o trabalhador tiver idade igual ou superior a 50 anos e não ganhar mais de \$50.000 anualmente no seu novo emprego.</p> <p>Uma vez qualificando-se para tal, a participação na RTAA permite ao trabalhador receber um suplemento salarial quando inicia um novo emprego com um salário mais baixo.</p> <p>Os pagamentos da RTAA podem totalizar 50% da diferença entre o seu salário antigo e o novo, com um limite máximo de \$10.000 pagos durante um período de até dois anos.</p> <p>Quem estiver a receber RTAA, também tem direito a receber serviços de emprego e gestão de casos e é elegível para se candidatar ao HCTC bem como para se inscrever em formação aprovada pelo <i>TAA Program</i>.</p> <p>Os trabalhadores podem candidatar-se ao RTAA quando trabalham a tempo parcial ou quando trabalham pelo menos 20 horas por semana e quando participam num programa de formação aprovado pelo <i>TAA Program</i>.</p> <p>Os trabalhadores podem escolher entre receber TRA ou RTAA, mas não podem receber ambos os pagamentos em simultâneo ou receber TRA após receber RTAA.</p> <p>Além do RTAA, o ATAA também fornece suplementos salariais aos trabalhadores reempregados mais velhos, cujo reemprego resultou em salários mais baixos do que os auferidos no seu emprego anterior, afetado pelo comércio.</p> |


Fonte: figura elaborada pela autora, com base em informação disponível em *Benefits and Services Under the 2015 Amendments*, Website do DOL-ETA.

Anexo B – Serviços e Benefícios do TAA Program (continuação).

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Subsídio de realocização</u> | <p>Trata-se de um benefício monetário que reembolsa as despesas quando o trabalhador encontra um novo emprego fora da sua área normal de deslocações e tem de se mudar para poder, efetivamente, receber o salário que necessita para sustentar a sua família.</p> <p>Este subsídio pode incluir até 90% das despesas razoáveis e necessárias envolvidas na mudança do trabalhador, da sua família e dos seus bens para outra área. Além disso, o trabalhador pode receber um pagamento fixo três vezes superior ao seu salário semanal médio, até um limite de \$1.250.</p> <p>Para ter acesso a este subsídio, o trabalhador deve solicitá-lo antes do início da sua mudança e dentro de 425 dias após o seu despedimento ou certificação (o que for mais tarde) ou dentro de 182 dias após a conclusão de formação.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Subsídio para procura de emprego</u> | <p>Trata-se de um benefício monetário que cobre as despesas necessárias incorridas durante a procura de emprego fora da área normal de deslocações, caso o trabalhador tenha encontrado emprego (não disponível na sua área de deslocações) no qual é provável que permaneça e ganhe um bom salário para sustentar a sua família.</p> <p>Este subsídio reembolsa 90% dos custos de viagem e subsistência, até um máximo de \$1.250.</p> <p>Para ter acesso a este subsídio, o trabalhador deve solicitá-lo antes de iniciar a procura de novo emprego e dentro de 365 dias após o seu despedimento ou certificação (o que for mais tarde) ou dentro de 182 dias após a conclusão de formação.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Serviços de emprego e gestão de casos</u> | <p>Trata-se de um conjunto adicional de serviços oferecidos por cada Estado que pode incluir avaliações exaustivas dos níveis de competências e necessidades de serviços; desenvolvimento de um plano individual de emprego para identificar metas e objetivos de emprego; informação sobre formação, serviços de aconselhamento e de apoio disponíveis e de como se candidatar a ajuda financeira; serviços de prevenção a curto prazo (tais como desenvolvimento de competências de aprendizagem, comunicação e entrevista); aconselhamento de carreira; e fornecimento de estatísticas de emprego relacionadas com as áreas de mercado relevantes.</p> |

Fonte: figura elaborada pela autora, com base em informação disponível em *Benefits and Services Under the 2015 Amendments*, Website do DOL-ETA.

Anexo C – Critérios Estatuários de Elegibilidade para o TAA Program.

| | |
|--|---|
| <p>1. Aumento das importações</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> • As vendas ou a produção, ou ambas, da empresa sob investigação diminuíram absolutamente; e | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Aumentaram as importações de  | <ul style="list-style-type: none"> • Bens ou serviços iguais ou diretamente competitivos com bens ou serviços fornecidos por essa empresa; ou • Bens iguais ou diretamente competitivos que incorporam uma ou mais componentes produzidos por essa empresa; • Bens iguais ou diretamente competitivos com bens que são produzidos utilizando serviços fornecidos por essa empresa; • Bens que incorporam uma ou mais componentes produzidas fora dos EUA e que são iguais ou diretamente competitivos com importações de bens que incorporam uma ou mais componentes produzidas por essa empresa. |
| <ul style="list-style-type: none"> • E o aumento das importações contribuiu significativamente para a separação ou ameaça de separação dos trabalhadores dessa empresa e para o declínio nas suas vendas ou produção. | |

Nota: É exigido, para as opções 1 a 5, que um número significativo de trabalhadores da empresa se tenham separado total ou parcialmente ou estejam em ameaça de se separarem total ou parcialmente, e que os critérios de uma ou mais opções acima sejam satisfeitos. Fonte: figura elaborada pela autora, com base em informação disponível em DOL-ETA (2020).

**Anexo D – Critérios Estatuários de Elegibilidade para o TAA Program
(continuação).**

| | | |
|---|--|---|
| 2. Deslocações para um país estrangeiro | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Tem havido uma deslocação, para um país estrangeiro, na produção de bens ou serviços iguais ou diretamente competitivos com bens ou serviços que são produzidos ou fornecidos pela empresa sob investigação; • E a deslocação de bens ou serviços contribuiu significativamente para a separação ou ameaça de separação dos trabalhadores dessa empresa. | | |
| 3. Aquisições de um país estrangeiro | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Os componentes fornecidos à empresa cujos trabalhadores receberam uma certificação de elegibilidade TAA com base nos pontos 1, 2, 3, ou 6, representaram pelo menos 20% da produção ou vendas da empresa sob investigação - OU - a perda de negócios da empresa sob investigação para a empresa descrita na opção 1, 2, 3, ou 6, contribuiu significativamente para a separação ou ameaça de separação dos trabalhadores da empresa sob investigação. | | |
| 4. Fornecedor secundário de componentes | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • A empresa sob investigação é um fornecedor de uma empresa que empregou um grupo de trabalhadores que recebeu uma certificação de elegibilidade TAA com base nos pontos 1, 2, 3, ou 6, e tal fornecimento ou produção está relacionado com o bem ou serviço que constituiu a base para cada certificação. | | |
| 5. Produtor a jusante | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • A empresa sob investigação é um produtor a jusante de uma empresa que empregou um grupo de trabalhadores que recebeu uma certificação de elegibilidade TAA ao abrigo da opção 1, 2, 3, ou 6, e tal fornecimento ou produção está relacionado com o bem ou serviço que constituiu a base para tal certificação; • E uma perda de negócios por parte da empresa sob investigação com a empresa descrita na opção 1, 2, 3, ou 6, contribuiu significativamente para a separação ou ameaça de separação dos trabalhadores. | | |
| 6. Comissão Internacional do Comércio (<i>International Trade Commission – ITC</i>) | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • A empresa sob investigação é publicamente identificada pelo nome pelo ITC como membro de uma indústria nacional numa investigação que resulte em A, B, ou C: | | |
| A. Uma determinação afirmativa de lesão séria ou ameaça de lesão. | B. Uma determinação afirmativa de perturbação do mercado ou ameaça de perturbação do mesmo. | C. Uma determinação final afirmativa de dano material ou ameaça de dano. |
| <ul style="list-style-type: none"> • E, uma petição é apresentada durante o período de 1 ano, com início na data em que: Se A, um resumo do relatório do ITC submetido ao Presidente é publicado no <i>Federal Register</i>; Se B ou C, o aviso de uma determinação afirmativa é publicado no <i>Federal Register</i>. | <ul style="list-style-type: none"> • E, os trabalhadores foram total ou parcialmente separados da empresa sob investigação no prazo de 1 ano a partir da publicação no <i>Federal Register</i>, ou durante o 1 ano antes desse período. | |

Nota: É exigido, para as opções 1 a 5, que um número significativo de trabalhadores da empresa se tenham separado total ou parcialmente ou estejam em ameaça de se separarem total ou parcialmente, e que os critérios de uma ou mais opções acima sejam satisfeitos. Fonte: figura elaborada pela autora, com base em informação disponível em DOL-ETA (2020).

Anexo E – Diferentes Fundos do TAA Program, atribuídos aos Estados pelo DOL.

| Diferentes Fundos do TAA Program | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Formação e outras atividades (Training and Other Activities – TaOA)</u> | <p>Os fundos destinados a TaOA são utilizados para formação, atividades de gestão de casos, subsídios de procura de emprego, subsídios de recolocação e administração.</p> <p>Ao abrigo do TAARA, o financiamento de serviços de formação e reemprego é limitado a \$450 milhões por ano. Estes fundos são atribuídos aos Estados através de uma formula de atribuição de subsídios que considera o que foi utilizado no ano anterior e o que é esperado ser gasto futuramente. Os Estados devem gastar pelo menos 5% dos fundos TaOA na gestão de casos e nos serviços de emprego e, na maioria dos anos, só podem gastar 10% dos fundos TaOA em administração.</p> <p>Esta subvenção é de três anos, o que significa que os fundos distribuídos no ano fiscal de 2019 podem ser utilizados durante os anos fiscais de 2019, 2020 e 2021.</p> <p>Para ser elegível para os fundos TaOA de reserva, um Estado deve demonstrar que pelo menos 50% dos fundos TaOA que lhe foram disponibilizados no ano fiscal corrente e nos dois anos fiscais anteriores foram gastos ou que necessita de fundos adicionais para fazer face a eventos involuntários ou inesperados.</p> <p>Um Estado que solicite fundos de reserva deve ainda fornecer uma estimativa das suas necessidades de financiamento até ao final do ano fiscal.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Trade Readjustment Allowances (TRAs)</u> | <p>Os fundos destinados à concessão de TRAs são subvenções com duração de um ano (o que significa que só podem ser utilizados no ano fiscal em que são atribuídos).</p> <p>Este subsídio é administrado como uma subvenção do <i>Unemployment Insurance</i> (UI).</p> <p>O <i>Office of Unemployment Insurance</i> (OUI) do DOL gere estes fundos e os Estados solicitam-nos à OUI de acordo com as necessidades.</p> <p>Os fundos para estas prestações não são limitados e aqueles que não são gastos no ano de atribuição são devolvidos ao Tesouro.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • <u>Alternative Trade Adjustment Assistance (ATAA) e o Reemployment Trade Adjustment Assistance (RTAA)</u> | <p>Os fundos destinados ao ATAA e ao RTAA são, igualmente, subvenções com duração de um ano, só podendo ser utilizados no ano fiscal em que são atribuídos.</p> <p>Estes fundos também são administrados como sendo uma subvenção do UI.</p> <p>O <i>Office of Unemployment Insurance</i> (OUI) do DOL gere estes fundos e os Estados solicitam-nos à OUI de acordo com as necessidades.</p> <p>Os fundos para estas prestações não são limitados e aqueles que não são gastos no ano de atribuição são devolvidos ao Tesouro.</p> |

Fonte: figura elaborada pela autora, com base em informação disponível em *Financial Data*, Website do DOL-ETA.

Como Compensar as Perdas Decorrentes do Livre Comércio – o
Caso do *Trade Adjustment Assistance (TAA) Program*

Anexo F – Total de fundos apropriados e alocados, entre 2009 e 2019.

| TAA APPROPRIATIONS FY2009 - FY2019 | | | | |
|---|--|---|------------------------------|--------------------------------|
| Fiscal Year | TRAINING AND OTHER ACTIVITIES APPROPRIATION | TRA | A/RTAA | TOTAL TAA APPROPRIATION |
| 2009 | \$ 686 200 000 | \$ 238 000 000 | \$ 34 600 000 | \$ 958 800 000 |
| 2010 | \$ 686 400 000 | \$ 1 067 000 000 | \$ 65 000 000 | \$ 1 818 400 000 |
| 2011 | \$ 426 311 966 | \$ 250 000 000 | \$ 45 000 000 | \$ 721 311 966 |
| 2012 | \$ 575 000 000 | \$ 482 100 000 | \$ 43 000 000 | \$ 1 100 100 000 |
| 2013 | \$ 534 353 000 | \$ 187 000 000 | \$ 35 000 000 | \$ 756 353 000 |
| 2014 | \$ 306 268 000 | \$ 270 500 000 | \$ 32 000 000 | \$ 608 768 000 |
| 2015 | \$ 235 726 200 | \$ 399 000 000 | \$ 24 000 000 | \$ 658 726 200 |
| 2016 | \$ 391 452 000 | \$ 384 000 000 | \$ 27 000 000 | \$ 802 452 000 |
| 2017 | \$ 391 419 000 | \$ 357 000 000 | \$ 42 000 000 | \$ 790 419 000 |
| 2018 | \$ 397 860 000 | \$ 301 000 000 | \$ 39 000 000 | \$ 737 860 000 |
| 2019 | \$ 401 020 000 | \$ 301 000 000 | \$ 39 000 000 | \$ 741 020 000 |
| TAA Program Allocations FY 2009 - FY2019 | | | | |
| TOTAL FOR TRAINING AND OTHER ACTIVITIES | TRADE READJUSTMENT ALLOWANCES (TRA) | ALTERNATIVE / REEMPLOYMENT TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE | TOTAL TAA ALLOCATIONS | |
| \$ 691 184 999 | \$ 177 805 000 | \$ 26 053 000 | \$ 895 042 999 | |
| \$ 691 649 997 | \$ 256 157 700 | \$ 33 513 100 | \$ 981 320 797 | |
| \$ 430 911 968 | \$ 234 691 500 | \$ 44 402 212 | \$ 710 005 680 | |
| \$ 575 000 000 | \$ 239 105 000 | \$ 40 610 500 | \$ 854 715 500 | |
| \$ 534 353 000 | \$ 186 901 000 | \$ 34 978 200 | \$ 756 232 200 | |
| \$ 306 268 000 | \$ 260 345 111 | \$ 37 754 000 | \$ 604 367 111 | |
| \$ 235 726 200 | \$ 241 135 000 | \$ 30 573 000 | \$ 507 434 200 | |
| \$ 391 452 000 | \$ 209 374 000 | \$ 25 980 000 | \$ 626 806 000 | |
| \$ 391 419 000 | \$ 293 705 000 | \$ 31 240 000 | \$ 716 364 000 | |
| \$ 397 860 000 | \$ 242 600 000 | \$ 26 711 530 | \$ 667 171 530 | |
| \$ 401 020 000 | \$ 161 800 000 | \$ 19 289 000 | \$ 582 109 000 | |

Fonte: figura elaborada pela autora, com base em informação disponível em *Financial Data*, Website do DOL-ETA.

Anexo G – Tarifas sobre importações dos EUA por região, em 2016.

Table 1
U.S. Import Tariffs Disaggregated by Region, 2016

| | Share of aggregate imports (%) | Tariffs | | Share of imports with nonzero tariffs (%) |
|-------------------|--------------------------------|--------------------|----------------------------|---|
| | | Simple average (%) | Trade-weighted average (%) | |
| All countries | 100.0 | 3.11 | 1.73 | 34.8 |
| NAFTA | 32.4 | 0.15 | 0.07 | 1.0 |
| EU | 26.2 | 4.11 | 1.85 | 51.5 |
| China | 18.9 | 4.05 | 2.82 | 50.6 |
| Rest of the world | 22.5 | 2.97 | 2.24 | 41.3 |

SOURCE: UNCTAD's TRAINS and U.N.'s Comtrade databases.

Fonte: Leibovici, F. (2018), *How Open to Trade Is the U.S. Economy?*, Economic Synopses, Number 21.

Anexo H – Tarifas sobre importações dos EUA, por categoria de produto, em 2016.

Table 2
U.S. Import Tariffs Disaggregated by Product Category, 2016

| Average tariff (%) | Product categories (2-digit HS) | Share of aggregate imports (%) |
|--------------------|--|--------------------------------|
| 32.95 | Tobacco and manufactured tobacco substitutes | 0.10 |
| 16.41 | Sugars and sugar confectionery | 0.21 |
| 10.76 | Articles of apparel and clothing accessories, knitted or crocheted | 2.15 |
| 8.85 | Articles of apparel and clothing accessories, not knitted or crocheted | 1.83 |
| 8.65 | Footwear, gaiters and the like; parts of such articles | 1.26 |
| 8.59 | Man-made filaments; strip and the like of man-made textile materials | 0.10 |
| 8.57 | Man-made staple fibers | 0.08 |
| 6.86 | Cotton | 0.05 |
| 6.46 | Live trees and other plants; bulbs, roots and the like; cut flowers and ornamental foliage | 0.16 |
| 5.97 | Special woven fabrics; tufted textile fabrics; lace; tapestries; trimmings; embroidery | 0.03 |

SOURCE: UNCTAD's TRAINS and U.N.'s Comtrade databases.

Fonte: Leibovici, F. (2018), *How Open to Trade Is the U.S. Economy?*, Economic Synopses, Number 21.