

OS IMPACTOS DO ACORDO DE COMÉRCIO MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA

na indústria
brasileira
de equipamentos
de transporte

Outubro 2023



iema
Instituto de Energia
e Meio Ambiente

OS IMPACTOS DO ACORDO DE COMÉRCIO MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA

na indústria brasileira de equipamentos de transporte

O setor de transporte tem passado por profundas alterações nos últimos anos, que afetam tanto os serviços de transporte de passageiros quanto a produção e o comércio de veículos e equipamentos. No caso do transporte de passageiros, há o surgimento de novos serviços por demanda associados ao uso de aplicativos para celulares e compartilhamento de veículos. No comércio de automóveis, por sua vez, há tentativas iniciais de serviços de assinatura de veículos, ganhando mais atenção a oferta de serviços de transporte frente à venda de produtos (veículos), ampliando a ligação entre o veículo (*hardware*) e o uso de sistemas de comunicação e informação (*software*).

As montadoras de automóveis que estão presentes em muitos países e, de forma expressiva, também no Brasil, têm investido no desenvolvimento tecnológico principalmente em suas matrizes. O objetivo preponderante é a eletrificação e, no médio prazo, a automação de veículos, esta última incluindo a participação das chamadas *big techs*. No transporte público coletivo, a descarbonização desponta, especialmente, por meio da introdução dos ônibus elétricos a bateria. Aliás, a demanda das cidades brasileiras por ônibus elétricos a bateria tem gerado grande pressão sobre a produção nacional de veículos e suscitado desafios para sua incorporação nos serviços de transporte. Isso se dá, principalmente, devido ao impacto no custo quando comparado com veículos à diesel, o que exige maiores investimentos iniciais pela empresa operadora (*capex*).

Nos últimos anos, o Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) tem se dedicado a estudar as mudanças na indústria de veículos e equipamentos de transporte público, esforço



que resultou na publicação de dois documentos. O primeiro é a “Transição da indústria automotiva brasileira: desafios e perspectivas para uma conversão alinhada à mobilidade inclusiva e de baixas emissões” (2021)¹. Neste estudo, buscou-se identificar os desafios pelos quais a indústria deve passar para que possa contribuir com uma mobilidade inclusiva e de baixas emissões. O segundo foi a publicação “Perspectivas para uma Transição Energética Justa no Transporte Público Coletivo no Brasil” (2022)². Neste, o intuito foi compreender três aspectos estruturadores da transição energética. O primeiro é a identificação das ações em curso e tendências da transição energética nos transportes no Brasil. O segundo, a ponderação sobre os possíveis efeitos das alternativas propostas e das decisões tomadas pelos vários segmentos econômicos, governos e poderes legislativos que incidem sobre esse tema. Por fim, o IEMA procurou apontar caminhos para formuladores

“**TRANSIÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOTIVA BRASILEIRA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA UMA CONVERSÃO ALINHADA À MOBILIDADE INCLUSIVA E DE BAIXAS EMISSÕES**”

de políticas públicas e defensores do interesse público visando a promoção da transição energética justa na mobilidade urbana, com foco no transporte público coletivo.

Dando continuidade ao último trabalho, neste documento o IEMA se dedicou especificamente a analisar os possíveis impactos que o Acordo Mercosul-União Europeia pode ocasionar na indústria de equipamentos de transporte no Brasil, especialmente do transporte público coletivo. As negociações do Acordo tiveram início em 1999. Em 2019, uma formulação concreta foi apresentada à sociedade. Desde então, os países que compõem a União Europeia e o Mercosul passaram para uma fase na qual os parlamentos nacionais analisam os termos do Acordo. Dadas as alterações propostas nas alíquotas de impostos de importação incidentes sobre vários setores da

¹Esse trabalho foi desenvolvido em parceria com a Fundação Rosa Luxemburgo (Escritórios São Paulo e Bélgica). Disponível em: <https://energiaambiente.org.br/produto/transicao-da-industria-automotiva-brasileira-desafios-e-perspectivas-para-uma-conversao-alinhada-a-mobilidade-inclusiva-e-de-baixas-emissoes>

A versão em Inglês está disponível em: <https://www.rosalux.eu/en/article/2066.the-need-for-transformation.html>

²Disponível em: <http://energiaambiente.org.br/produto/perspectivas-para-uma-transicao-energetica-justa-no-transporte-publico-coletivo-no-brasil>

economia e uma grande variedade de produtos industrializados, concorre ao interesse nacional entender os possíveis impactos do Acordo. O objetivo deste artigo é apontar as prováveis implicações do acordo sobre a indústria de equipamentos de transporte público coletivo³ no Brasil. Este texto apresenta o contexto da mobilidade urbana no Brasil, as características do acordo Mercosul-UE e elementos para análise dele. Nas considerações finais são apontadas as possíveis consequências do Acordo e recomendações para o aprimoramento de seu processo de discussão, que passa pela maior participação dos trabalhadores e organizações da sociedade civil.

O CONTEXTO DA MOBILIDADE URBANA NO BRASIL

Apesar de o Brasil ter uma lei federal que estabelece as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU, Lei nº 12.587/2012)⁴, há grandes dificuldades para a materialização do que dispõe a lei referente a projetos e a investimentos para o transporte público coletivo e à mobilidade ativa (deslocamento a pé e por bicicleta). Passados 11 anos de sua aprovação e sete anos do prazo estabelecido na lei, muitas cidades estão sem seus planos municipais de mobilidade urbana.

O prazo inicial de três anos para a elaboração desses planos tem sido prorrogado sucessivamente⁵ por demanda das prefeituras.

O que demonstra: as dificuldades para executar planos que atendam à PNMU; o desinteresse das autoridades; a baixa efetividade da exigência dos planos como instrumento que materialize a PNMU e oriente as ações e investimentos públicos; a ausência de investimentos públicos condicionados aos planos; e a falta de pressão pela sociedade e de acompanhamento dos organismos de controle. Assim, segue uma cultura prevalente de planejamento voltada prioritariamente para melhorar as condições de uso do automóvel particular, que se reflete na grande participação desse modo de transporte no conjunto de

³O presente artigo foi elaborado a partir de questões formuladas pela Fundação Rosa Luxemburgo para pautar as apresentações do IEMA em um seminário internacional em Milão, realizado em junho de 2023 - Building a global ecological mobility industry. Rosa Luxemburg Stiftun. Milan, June, 2023. Além de pesquisa documental sobre o tema, o estudo contou com um conjunto de entrevistas realizadas com representantes de segmentos da indústria de transporte.

⁴BRASIL. Lei nº 12.587 de 02 de janeiro de 2012. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm

⁵A última prorrogação de prazo foi feita por meio da Medida Provisória nº 1.1179 de 07 de julho de 2023, que estabeleceu o prazo de 12 de abril de 2024, para municípios com mais de 250 mil habitantes e 12 de abril de 2025, para municípios com até 250 mil habitantes. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?journal=600&pagina=1&data=07/07/2023&totalArquivos=1>

deslocamentos da população, com consideráveis externalidades⁶ negativas para a sociedade. de deslocamentos da população, com consideráveis externalidades negativas para a sociedade.

O transporte público coletivo, serviço essencial e Direito Social conforme estabelece a Constituição Federal, tem enfrentado uma crise estrutural que se agravou de forma acentuada nos últimos anos. Ela afeta tanto o transporte sobre trilhos quanto aqueles sistemas operados por ônibus, presentes em todas as cidades com transporte coletivo. Essa crise se expressa por meio da elevação do custo operacional, na queda no número de passageiros agravada pela pandemia da Covid-19, no aumento dos níveis tarifários⁷ e esgotamento do modelo de financiamento baseado no pagamento de tarifas pelos usuários. O setor dos serviços operados por ônibus enfrenta ainda a demanda pela sua descarbonização e a concorrência com novos serviços de transporte individual por demanda. Algumas iniciativas variadas buscam combater essa crise de financiamento envolvendo formas de contratação de operadores, aquisição de frota, criação de fontes de recursos para cobrir o custeio e política tarifária, principalmente, por parte de municípios.

O subsídio governamental para os sistemas, antes presente em poucas localidades, entre as quais podem ser citadas os municípios de São Paulo (trem, metrô e ônibus), Campinas e Guarulhos – no estado de São Paulo –, e o Distrito Federal (metrô e ônibus), além dos sistemas operados pelo governo federal por meio da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)⁸ e da Trensurb (Porto Alegre, no Rio Grande do Sul), foi incorporado em mais de cem cidades entre 2019 e 2022.

Segundo a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), mais de 110 cidades iniciaram o subsídio aos sistemas como forma de manter a operação dos serviços

⁶Externalidades são custos ou benefícios que uma dada atividade impõe a outros agentes econômicos sem que a valoração destes custos ou benefícios esteja devidamente incorporada ao preço da atividade original. Fonte: GOMIDE, Alexandre A.; MORATO, Renato. Instrumentos de desestímulo ao uso do transporte individual motorizado: lições e recomendações. IEMA. São Paulo. 2011. Disponível em: <http://www.energiaambiente.org.br/wp-content/uploads/2015/09/DesestimuloTransIndiv.pdf>.

⁷No caso dos ônibus, o preço do diesel inicia um ciclo de aumento em julho de 2020 e no período de 2021/2022 o ritmo de aumento se agravou, com reajustes que resultaram em variação da média de R\$ 3,351 em janeiro de 2021 para R\$ 5,083 em janeiro de 2022, o que representa um aumento de aproximadamente 52% no preço praticado nos postos de abastecimento. No início de 2022, os sucessivos aumentos de preços elevaram a participação do diesel na composição dos custos do transporte público, que saiu de 23,2% em média, no ano de 2020, para 30,2% no início de 2022. Esse percentual foi atingido com o aumento anunciado pela Petrobrás de 24,9% no preço do diesel nas refinarias no dia 10 de março. Em 2016, a participação do diesel no custo dos sistemas era, em média, 19,8%. BOARETO, Renato. (org.) FERREIRA, Andre L. e SHILING, David T. "Perspectivas para uma Transição Energética Justa no Transporte Público Coletivo no Brasil. IEMA, São Paulo. 2022. Disponível em: <http://energiaambiente.org.br/produto/perspectivas-para-uma-transicao-energetica-justa-no-transporte-publico-coletivo-no-brasil>

⁸A CBTU opera atualmente nas cidades de Recife (PE), João Pessoa (PB), Maceió (AL) e Natal (RN). Informações podem ser obtidas em: <https://www.cbtu.gov.br/index.php/pt/a-cbtu>

na pandemia da Covid-19 e amenizar os efeitos da queda de passageiros verificada desde o seu início. Segundo informações divulgadas pelo Instituto de Defesa de Consumidores (IDEC) em janeiro de 2022, 122 municípios pagaram subsídio a empresas de transporte coletivo para o serviço não parar durante a pandemia, que pode ter ultrapassado R\$ 2,8 bilhões em repasses⁹. Além do subsídio, algumas cidades conseguiram implantar a gratuidade em seus sistemas de transporte público coletivo, conhecida como “tarifa zero”. Em fevereiro de 2023, havia no Brasil 60 municípios com “passe livre” universal, dos quais dez têm mais de 60 mil habitantes, com expressivo aumento a partir de 2020. A maior cidade brasileira

que tem tarifa zero é Caucaia (CE), com população de cerca de 369 mil habitantes.

Um registro presente em todos os casos analisados é o significativo aumento observado no número de passageiros transportados¹⁰.

Nos últimos anos, surgiram proposições de novas leis buscando enfrentar a crise estrutural pela qual passa o setor. O projeto de lei nº 3278/2021 traz novas definições e se propõe a ser um novo marco legal do transporte público coletivo. O projeto de lei nº 4392/2021, que institui o Programa Nacional de Assistência à

Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbanas (PNAMI), busca garantir recursos contínuos do governo federal para custear o transporte das pessoas idosas, visando aumentar os recursos para o custeio emergencial da operação, na ordem de R\$ 5 bilhões por ano. Por meio da Emenda Constitucional nº 123/2022, aprovada para disponibilizar instrumentos de subsídios e o “Auxílio Brasil” durante o ano de 2022, foi dado ao setor uma “assistência financeira em caráter emergencial” de R\$ 2,5 bilhões para os governos estaduais e municipais cobrirem os custos do transporte decorrentes da gratuidade de tarifa das pessoas idosas.

Algumas propostas de leis discutidas são oriundas de segmentos do setor, mas carecem de unanimidade, recebendo críticas de organizações da sociedade civil. Por exemplo, segundo o IDEC,

2,5 BILHÕES

DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA EM CARÁTER EMERGENCIAL

⁹Levantamento e análise de subsídios ao sistema de transporte coletivo por ônibus concedidos por municípios. IDEC. 2021. Disponível em: https://idec.org.br/pdf/18012022_relatorio_de_pesquisa_mobilidade_subsidio_na_pandemia-1.pdf

¹⁰SANTINI, Daniel. Tarifa Zero em São Paulo: Possibilidades, modelos de financiamento e desdobramentos do passe livre no sistema de transporte no município de São Paulo. Fundação Rosa Luxemburgo. 2023. Apresentação na Audiência Pública na da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa da Câmara Municipal de São Paulo. 28 de fevereiro de 2023.

a proposta do Programa Nacional de Assistência à Mobilidade dos Idosos em Áreas Urbana (PNAMI) não gerará benefícios adicionais para a sociedade, nem atingirá a raiz do problema, visto que o modelo de financiamento segue o de pagamento de tarifa pelos usuários. Essa proposta foi baseada em estimativas populacionais e não passageiros contabilizados, o que reforça a visão já existente na sociedade sobre a falta de transparência no setor. Ainda de acordo com a organização, há projetos de lei que criariam soluções melhores para resolver a crise financeira das empresas de transporte público. Entre eles estão o PL 2025/2035 (Programa Emergencial do Transporte Social)¹¹ e o PL 4489/2136 (Vale Transporte Social)¹². Ambos preveem a criação de gratuidades para pessoas de baixa renda. É possível perceber que há uma diferença de expectativas em relação ao eventual aporte de recursos federais no setor que, para as empresas operadoras e prefeituras, seria para a cobertura do déficit existente. Para organizações da sociedade civil, o aporte de recursos federais deve vir acompanhada de mudanças nas concessões¹³.

Além das propostas citadas anteriormente, o governo federal está elaborando uma lei que institui o “Marco Legal do transporte Coletivo Urbano” e altera a Lei nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012, objeto de discussão no âmbito do Conselho Consultivo de Mobilidade Urbana. Uma primeira versão da proposta permaneceu em consulta pública no início de 2023 e deve ser reapresentada pelo Ministério das Cidades até o final deste ano. Recentemente,

ALGUMAS PROPOSTAS DE LEIS DISCUTIDAS SÃO ORIUNDAS DE SEGMENTOS DO SETOR, MAS CARECEM DE UNANIMIDADE, RECEBENDO CRÍTICAS DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.

¹¹Senado Federal. projeto de lei nº 2025/2020. Institui o Programa Emergencial Transporte Social visando resguardar o exercício do transporte público rodoviário urbano e semiurbano, durante o período de enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141634>

¹²Câmara dos Deputados. projeto de lei nº 4489/2021. Institui o Programa “Vale Transporte Social”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2312916>

¹³Idem 7

¹⁴Proposta de Emenda Constitucional nº 25/2023. “Acrescenta o Capítulo IX ao Título VIII para oferecer diretrizes sobre o direito social ao transporte previsto no art. 6º e sobre o Sistema único de Mobilidade e autoriza a União, Distrito Federal e Municípios a instituírem contribuição pelo uso do sistema viário, destinada ao custeio do transporte público coletivo urbano”. Deputada Luiza Erundina e outros. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2362526>

foi apresentada a PEC nº 25/2023¹⁴, que trata da implantação da tarifa zero como forma de prover o direito ao transporte previsto na Constituição Federal, do Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM) e do estabelecimento da contribuição pelo uso do sistema viário (CONUSV), instrumento destinado ao custeio do transporte público coletivo urbano para viabilizar a tarifa zero nas cidades.

A proposta de implementação de um sistema único voltado para a mobilidade urbana e ao transporte público tem ganhado expressão, principalmente, a partir do aprofundamento da crise causada pela pandemia da Covid-19. Essa discussão¹⁵ teve um importante marco no ano de 2017, por meio de um manifesto sobre um Pacto da Sociedade pelo Transporte como direito social apresentado pelo Instituto MDT no 21º Congresso da ANTP. Recentemente, várias organizações da sociedade civil, ativistas, especialistas e professores aprofundaram as discussões sobre um sistema único¹⁶, com importante participação do IDEC, considerando a necessidade de elaboração de um marco regulatório para a mobilidade urbana¹⁷ concomitante com a promoção da tarifa zero. Nasceu a proposta do Sistema Único de Mobilidade (SUM) também vinculada à abordagem da “Coalizão Mobilidade Triplo Zero”, rede que reúne organizações não governamentais voltadas à redução de emissões atmosféricas e vítimas no trânsito, bem como a tarifa zero no transporte público coletivo¹⁸.

Em 2023, o Instituto MDT lançou dois documentos para subsidiar as discussões sobre o SUM. O primeiro é a “Análise comparativa dos principais sistemas existentes no Brasil”, que apresenta como dezessete itens estruturam os sistemas nacionais ou únicos, responsáveis por organizar políticas públicas associadas aos Direitos Sociais previstos no Artigo 6º da Constituição Federal¹⁹. O segundo documento é a “Fundamentação da implementação do Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM) no Brasil”, que traz

¹⁴ A criação de um Sistema Único de Transporte Público (SUT) foi objeto de um breve artigo publicado em 2016: QUADROS, Meire. Sistema Único de Transportes (SUT): o ponto de vista do usuário. In ALMEIDA, Evaristo (org.). Mobilidade Urbana no Brasil. Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2016 (páginas 343-346). Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/mobilidade-urbana-no-brasil/>

¹⁶ IDEC. Mobilidade é direito e gera desenvolvimento sustentável. Manifesto por um Sistema Único da Mobilidade Urbana para combater as desigualdades, a crise climática e garantir o direito à cidade. 2022. Disponível em: https://idec.org.br/sites/default/files/2022-05/_manifesto_sum_v3.pdf

¹⁷ SUM. Sistema Único de Mobilidade Urbana. Proposta da sociedade civil para a criação de um Marco Regulatório para a Mobilidade Urbana. IDEC. 2023. Disponível em: <https://idec.org.br/arquivos/sum/sum-projeto-detalhado.pdf>

¹⁸ <https://mobilidadetriplero.org/>

¹⁹ BOARETO, Renato. Análise comparativa dos principais sistemas existentes no Brasil. Instituto MDT. Brasília, DF. 2023. Disponível em: <https://institutomdt.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Analise-comparativa-dos-Sistemas-Unicos-2023-08-03-FINAL-MDT.pdf>

propostas para sua estruturação²⁰.

Nos últimos anos, foi possível observar também várias iniciativas por parte das administrações municipais em busca de caminhos para a superação da crise instalada. Cabe destacar a proposta desenvolvida em Goiânia (GO), com mudanças no arranjo para o financiamento da operação do sistema metropolitano; a iniciativa de Ribeirão Preto (SP) na implantação de infraestrutura de corredores e faixas exclusivas de ônibus; o Rio de Janeiro (RJ) com o financiamento da operação do serviço de ônibus e compra de frota pública; São José dos Campos (SP) com frota pública elétrica, instalação de infraestrutura, proposta de transporte sob demanda e ampliação da gestão e do controle público sobre o transporte coletivo; São Paulo (SP) com subsídio à operação e metas de redução de emissões nos contratos de concessão; e, por fim, Vargem Grande Paulista (SP) no financiamento da tarifa zero por meio da Taxa Transporte²¹. Como é possível observar, as experiências contemplam itens variados, desde infraestrutura, financiamento, novas formas de contratação de empresas operadoras até a descarbonização da frota de ônibus e compra de frota pública.

Em janeiro de 2023 teve início um novo ciclo da administração federal para o período de 2023/2026,

tendo à frente do governo Luís Inácio Lula da Silva. Uma das medidas iniciais associadas às cidades e à mobilidade urbana foi a recriação do Ministério das Cidades, que havia sido extinto no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019/2022). Ao Ministério das Cidades cabe as ações para a mobilidade urbana, principalmente aquelas voltadas para a o planejamento

“ FUNDAMENTAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE MOBILIDADE URBANA (SUM) NO BRASIL”, QUE TRAZ PROPOSTAS PARA SUA ESTRUTURAÇÃO

e implantação de infraestrutura de transporte público e ativo.

A atuação do governo federal no trânsito, por sua vez, ficou sob responsabilidade do Ministério da Infraestrutura (MINFRA), por meio da Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran), órgão máximo do poder executivo federal no tema. É responsabilidade

²⁰ BOARETO, Renato. Fundamentação da implementação do Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM) no Brasil. Instituto MDT. Brasília. 2023. Disponível em: <https://institutomdt.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Fundamentacao-da-Implementacao-do-SUM.pdf>

²¹ Ibidem 7.

da Senatran a implementação do Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (Pnatrans), instituído por meio da Lei nº 13.614 de 11 de janeiro de 2018. Esse plano é um importante avanço para a redução de vítimas do trânsito e sua implementação deve ser coordenada com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). A integração da ação desses dois Ministérios pode ser apontada como crucial para a coordenação de iniciativas federais que produzam resultados efetivos para melhorar a mobilidade urbana, especialmente, nas maiores cidades.

Outra medida anunciada pelo governo federal no primeiro semestre foi o subsídio para estímulo às vendas da indústria de veículos de transporte, incentivado pela própria indústria. A principal medida foi a redução de tributos para veículos de até R\$ 120 mil, com a diminuição do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do PIS/Cofins. O intuito é de reduzir os valores iniciais

compactos para valores mil e R\$ 60 mil e R\$ 60 mil. O governo é maior para maiores para baratos, de nacional e de emissões

700 MILHÕES PARA A COMERCIALIZAÇÃO DE CAMINHÕES

de modelos com motor 1.0 entre R\$ 50 mil. A lógica do de descontos os carros mais maior conteúdo de menor nível atmosféricas.

Foram alocados recursos da ordem de R\$ 1,5 bilhão, sendo R\$ 500 milhões para subsidiar a venda de automóveis, R\$ 300 milhões para ônibus rodoviários e urbanos e, por fim, R\$ 700 milhões para a comercialização de caminhões. No caso dos ônibus urbanos, empregados especificamente no transporte público coletivo, a idade máxima dos ônibus na operação é limitada em geral em dez anos. Como o incentivo à troca de ônibus foi destinada para veículos com idade superior a 20 anos, essa medida não atendeu a esse setor. O subsídio para o setor automobilístico, ação praticada em anos anteriores, foi novamente criticado por várias organizações dedicadas à mobilidade urbana e meio ambiente, como os integrantes da Coalizão “Triplo Zero”²².

²² Posicionamento da coalizão sobre a nova proposta de incentivo ao uso de carros populares. Disponível em: <https://mobilidadetriplero.org/#block-41205>



No mês de agosto foi lançado pelo governo federal o Novo PAC, um programa de investimentos destinados principalmente para a implantação de infraestrutura. Os investimentos previstos com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) somam R\$ 371 bilhões; o das empresas estatais, R\$ 343 bilhões; financiamentos públicos, R\$ 362 bilhões; e setor privado, R\$ 612 bilhões²³. Os investimentos totalizam cerca de R\$ 1,7 trilhão, sendo R\$ 1,4 previstos para o período 2023/2026 e R\$ 400 milhões após 2026.

O programa está estruturado em Medidas Institucionais e nove eixos de investimentos. Divulgadas pelo governo federal, as “Medidas Institucionais são um conjunto articulado de atos normativos de gestão e de planejamento que contribuem para a expansão sustentada de investimentos públicos e privados no Brasil”. Elas formam cinco grandes grupos: (i) Aperfeiçoamento do Ambiente Regulatório e do Licenciamento Ambiental; (ii) Expansão do Crédito e Incentivos Econômicos; (iii) Aprimoramento dos Mecanismos de Concessão e PPPs; (iv) Alinhamento ao Plano de Transição Ecológica e (v) Planejamento, Gestão e Compras Públicas. Dentre as medidas institucionais, há algumas citando expressamente a mobilidade urbana como no conjunto Aperfeiçoamento do Ambiente Regulatório e do Licenciamento Ambiental, contemplando na medida “Aperfeiçoamento do marco regulatório do setor de mobilidade urbana” os itens “prorrogação do prazo e assistência técnica aos municípios para elaborarem seus planos de mobilidade e elaboração de marco legal transporte como serviço público essencial”, nos termos da Emenda Constitucional 90/2015²⁴.

No grupo (ii), Expansão do Crédito e Incentivos Econômicos, estão previstos na medida “Inovação em instrumentos do crédito para projetos estruturantes” instrumentos que direta ou indiretamente contemplam mobilidade urbana como os itens: (a) Novo Fundo Clima, com ampliação de recursos para financiamento de projetos estruturantes alinhados com a transição ecológica; (b) abertura de linha de crédito Finem/ Fundo Clima para financiamento de programa municipais de eletrificação de frotas de ônibus, (c) criação de Letras de Crédito do Desenvolvimento (LCD) para realização de captações para

²³ Novo PAC vai investir R\$ 1,7 trilhão em todos os estados do Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2023/08/novo-pac-vai-investir-r-1-7-trilhao-em-todos-os-estados-do-brasil> Acesso em 16 de agosto de 2023

²⁴ Novo PAC – Medidas Institucionais. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/novopac/medidas-institucionais> Acesso em 14 de agosto de 2023

financiamento de projetos estruturantes com benefício tributário similar às LCA, LCI e debêntures de infraestrutura; (e) criação do Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), alavancar investimentos privados em infraestrutura social por meio de

540
BILHÕES
TRANSIÇÃO E
SEGURANÇA
ENERGÉTICA

53
BILHÕES
DEFESA

349
BILHÕES
TRANSPORTE
EFICIENTE E
SUSTENTÁVEL

garantia ou de participação no investimento.

Na medida “Melhoria das condições de crédito para entes públicos” podem ser aplicados na mobilidade urbana: o aumento dos limites de operações com e sem garantia da União para órgãos e entidades subnacionais e a redução do limite mínimo para operações de crédito.

O grupo (iii) Aprimoramento dos Mecanismos de Concessão e PPPs também cita a mobilidade urbana de forma geral. Já no grupo (iv) Incentivos à Transição Ecológica, há a medida “Promoção do transporte de baixo carbono”, que contempla transporte público coletivo com (b) abertura de linha de crédito Finem/Fundo Clima (BNDES) para financiamento de programa municipais de eletrificação de frotas de ônibus; (c) atualização do Programa de Renovação de Frota de Ônibus e Caminhões (Renova Brasil); e (d) regulamentação do Programa Frota Verde Ferroviária. No grupo (v) Planejamento Gestão e Compras Públicas, destinado à “Reativação de instâncias e mecanismos de planejamento para os setores de infraestrutura abrangidos pelo Novo PAC”, pode ser destacada a medida “Retomada do planejamento nos setores de infraestrutura”, que prevê (c) transportes e mobilidade urbana, contemplando todos os modais e o transporte de passageiros.

Os nove eixos de investimento e os valores previstos são (i) Cidades Sustentáveis e Resilientes²⁵, R\$ 610 bilhões; (ii) Transição e Segurança Energética, R\$ 540 bilhões; (iii) Transporte Eficiente e Sustentável, R\$ 349 bilhões; (iv) Defesa,

²⁵ Novo PAC – Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/novopac/cidades-sustentaveis-e-resilientes/mobilidade-urbana-sustentavel> Acesso em 16 de agosto de 2023



R\$ 53 bilhões; (v) Educação, R\$ 45 bilhões; (vi) Saúde, R\$ 31 bilhões; (vii) Água Para Todos, R\$ 30 bilhões; (viii) Inclusão Digital e Conectividade, R\$ 28 bilhões; e (ix) Infraestrutura Social e Inclusiva, R\$ 2 bilhões. Os eixos, por sua vez, são formados por um total de 42 subeixos. Os investimentos em mobilidade urbana integram o Eixo Cidades Sustentáveis e Resilientes formado ainda pelos subeixos Minha Casa Minha Vida, Financiamento Habitacional, Periferia Viva – Urbanização de Favelas, Gestão de Resíduos Sólidos, Prevenção de Desastres – Contenção de Encostas e Drenagem e, por fim, Esgotamento Sanitário, com investimentos previstos de R\$ 610 bilhões. Para o Subeixo Mobilidade Urbana Sustentável estão previstos investimentos da ordem de R\$ 48,7 bilhões, sendo R\$ 36 bilhões entre 2023 e 2026 e R\$ 12,7 bilhões após 2026. Inicialmente, está prevista a retomada e conclusão de 45 obras, com investimentos de R\$ 15,7 bilhões, e o lançamento de chamada para novos projetos, com investimentos previstos da ordem de R\$33 bilhões.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) materializa, portanto, a política que efetivamente será implementada pelo governo federal nos próximos anos, uma vez que sinaliza onde serão alocados os recursos públicos e quais as prioridades de ação institucional sobre os instrumentos de permissão de investimentos públicos e privados. Essa atuação é voltada para a melhoria da infraestrutura e deve haver esforços de aprimoramento da base legal e novos instrumentos de financiamento para garantir projetos com forte participação de investimentos privados. Comparada à situação dos últimos sete anos, é possível afirmar que os valores anunciados no PAC para a mobilidade urbana, se efetivados, representam uma grande oportunidade para o desenvolvimento da construção civil e da indústria brasileira de equipamentos de transporte, por meio da implementação de BRTs (sistemas de transporte rápido por ônibus), metrô e substituição de ônibus movidos a diesel por elétricos.

Juntamente com os elementos expostos anteriormente sobre os planos de mobilidade, esgotamento no modelo de financiamento do transporte público coletivo, a necessidade de

subsídio governamental, as iniciativas legislativas, a demanda pela descarbonização, os esforços locais para a superação da crise, as demandas da indústria automobilística e a demanda por um Sistema Único de Mobilidade Urbana, o PAC compõem o atual contexto da mobilidade urbana no país. A discussão do acordo de associação Mercosul-União Europeia deve considerar esses elementos sob risco de piorar o quadro observado nas cidades e também a situação da indústria brasileira.

O ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

O Mercosul é formado por Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela, esta última suspensa do grupo desde 2016 por não atender a todas as regras de funcionamento do bloco. A população total estimada do Mercosul é de aproximadamente 295 milhões de habitantes²⁶. Há também os países associados que participam das discussões, mas não têm direito a voto. Esse grupo é formado por Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A União Europeia²⁷, por sua vez, é formada por 27 países e tem uma população de 448 milhões de habitantes. Juntos, os dois blocos possuem cerca de 740 milhões de habitantes, um PIB de cerca de US\$ 20 trilhões e comércio que corresponde a 25% da economia mundial²⁸.

A atual proposta de acordo entre o Mercosul e a União Europeia (EU) é resultado de 20 anos de negociações. As discussões para a formatação do Acordo tiveram início em 1999, foram suspensas em 2004 e retomadas em 2010. Em 2019 foi anunciada a conclusão do acordo político sobre o pilar de “livre comércio”, envolvendo ofertas de acesso a seus respectivos mercados de bens, serviços, investimentos e compras governamentais. Em 2020, foram concluídas as negociações dos pilares “diálogo político” e de “cooperação”²⁹. O Acordo é formado por 17 temas³⁰,

²⁶Mercosul em poucas palavras. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>

²⁷Factos e números sobre a vida na União Europeia. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_pt

²⁸Acordo de Associação Mercosul-União Europeia. 4 de julho de 2019. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. Brasília. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/2019-10-24-resumo-acordo-mercossul-ue-cgnce.pdf>

²⁹SISCOMEX. Acordo Mercosul-União Europeia. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercossul-uniao-europeia>

³⁰Os temas são: 1. Trade in Goods, 2. Rules of Origin, 3. Customs and Trade Facilitation, 4. Trade Remedies, 5. Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), 6. Dialogues, 7. Technical Barriers to Trade (TBT), 8. Services and Establishment, 9. Public Procurement, 10. Competition, 11. Subsidies, 12. State-owned Enterprises, 13. Intellectual Property Rights, including Geographical Indications, 14. Trade and Sustainable Development, 15. Transparency, 16. Small and Medium-sized Enterprises and 17. Dispute Settlement. New EU-Mercosur trade agreement. Fonte: The agreement in principle Brussels, 1 July 2019. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercossul/eu-mercossur-agreement/text-agreement_en

dentre os quais cabe destacar dois temas que têm relação com o objetivo deste texto³¹.

O primeiro é “Comércio e Desenvolvimento Sustentável”, que trata do respeito aos acordos internacionais firmados e reitera o compromisso das partes em relação aos acordos multilaterais ambientais e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, segundo as capacidades nacionais. Trata também da proteção das condições de trabalho e consagra o respeito aos princípios fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O capítulo cita também o princípio da “precaução”,

O RESULTADO É QUE 92% DAS IMPORTAÇÕES PROVENIENTES DO MERCOSUL PARA A UE TERÃO SUAS TARIFAS ELIMINADAS EM UM PRAZO DE ATÉ DEZ ANOS

usado na gestão ambiental para lidar com situações em que ações humanas podem trazer prejuízos plausíveis, ainda que incertos, para a saúde humana e animal e o meio ambiente.

Visando evitar

possíveis usos indevidos desse princípio para impor barreiras à importação de produtos do Mercosul pela EU, o bloco obteve garantias de que ele só pode ser invocado em relação a efeitos no território da parte que invoca a medida³².

O segundo é o “Comércio de Bens”, que contempla a indústria de equipamentos de transporte. Esse capítulo disciplina temas como tratamento nacional, taxas e outros encargos sobre importações e exportações, procedimentos de licenciamento de importação e exportação, tributos incidentes sobre exportação, empresas estatais, entre outros. O Imposto de Importação será eliminado para mais de 90% dos bens comercializados entre os países dos dois blocos após um período de transição de até 15 anos. Haverá também a redução de barreiras não tarifárias e consolidação de agenda de práticas regulatórias. As preferências tarifárias concedidas pela UE estão divididas em cestas de desgravação de até dez anos (zero, quatro,

³¹Há também um anexo específico sobre o setor automotivo, que trata apenas da validação dos ensaios técnicos envolvendo os novos produtos.

³² Idem 30.

sete e dez anos), além dos casos particulares de desgravações parciais, como quotas e preferências fixas. O resultado é que 92% das importações provenientes do Mercosul para a UE terão suas tarifas eliminadas em um prazo de até dez anos. A redução concedida pelo Mercosul, por sua vez, possui desgravação de até 15 anos (zero, quatro, oito, dez e 15 anos), além das desgravações parciais.

importações UE para o suas tarifas prazo de até melhorias a exportações do europeu, estão desgravação anos³³.

Há produtos importação Mercosul 20%, possuem de comércio e potencial de da UE. É o

automotores e peças, com tarifa média de 16,5% e máxima de 35% (para automóveis prontos). Esse setor foi incluído como “sensível” ao Mercosul com um cronograma de desgravação de quinze anos, sendo que, para automóveis prontos, a desgravação só ocorrerá a partir do oitavo ano. Nos primeiros sete anos de vigência do Acordo, a UE terá direito a uma quota de exportação de 50 mil veículos por ano, pagando uma tarifa equivalente à metade da atual (17,5%), com redução crescente ao longo dos anos que chega a zero em 15 anos³⁴. Do total de 50 mil veículos que podem ser exportados com tarifa reduzida nesse período, 32 mil têm o Brasil como destino³⁵. O setor automobilístico, juntamente com

50 MIL
VEÍCULOS QUE
PODEM SER
EXPORTADOS
COM TARIFA
REDUZIDA

32 MIL
TÊM O
BRASIL COMO
DESTINO

Neste caso, 72% das provenientes da Mercosul terão eliminadas em um dez anos. Entre as serem obtidas pelas Mercosul no mercado “autopartes” com tarifária de sete a dez

cujas tarifas de pelos países do variam entre 13% e volume considerável representam o maior aumento de vendas caso de veículos

³³ Ibidem 30.

³⁴ NONNENBERG, Marcelo J. B. e RIBEIRO, Fernando J. Análise preliminar do acordo Mercosul–União Europeia. IPEA. Carta de Conjuntura. Número 44 – 3º Trimestre de 2019. Disponível em https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=34894&Itemid=3

³⁵ ANDRADE, Camila L. Acordo de Livre Comércio Mercosul – União Europeia, Análise das suas repercussões no setor industrial brasileiro (Monografia). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas. UNB. Brasília. 2021. Disponível em https://bdm.unb.br/bitstream/10483/30155/1/2021_CamilaLemesDeAndrade_tcc.pdf

máquinas, produtos farmacêuticos e têxteis são apontados como grandes oportunidades de crescimento das exportações por parte da UE em documentos produzidos para explicar o Acordo³⁶. Em material elaborado para divulgar o Acordo na União Europeia, a redução de imposto é apontada como uma grande oportunidade das empresas europeias instaladas no Mercosul importarem mais facilmente partes e bens intermediários³⁷.

ELEMENTOS PARA ANÁLISE DO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

A análise dos impactos do Acordo sobre a indústria brasileira deve considerar um importante aspecto, que são as assimetrias competitivas, que podem ser expressas pelo Valor Agregado Manufatureiro (VAM) e o Índice de Desempenho da Competitividade Industrial (Competitive Industrial Performance Index, CIP). Considerando-se os países da UE, o VAM de 2019 foi de US\$ 2,3 trilhões, oito vezes maior que o VAM do Mercosul de US\$ 282 bilhões. Quando se considera os outros países associados ao Mercosul (Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru), o VAM totaliza US\$ 391 bilhões, uma relação de seis para um. Outro aspecto que se destaca é o elevado grau de concentração do VAM nos dois blocos econômicos. Os cinco maiores parques industriais europeus representam 68,4% do VAM regional, com a Alemanha (32%), Itália (12%), França (11,5%), Espanha (7,2%) e Irlanda (5,6%). No caso do Mercosul, Brasil (58,5% do VAM regional) e Argentina (28,6% do VAM) concentram 87,1%. O VAM dos dois blocos somados é da ordem de US\$ 2,73 trilhões em 2019, com expressiva liderança da Alemanha (US\$ 750 bilhões), seguida da Itália (US\$ 281 bilhões), França (US\$ 270 bilhões), Espanha (US\$ 169 bilhões) e Brasil (US\$ 165 bilhões). Esses cinco maiores parques industriais representariam, dessa forma, cerca de 60% da soma dos dois blocos de países³⁸.

³⁶ The EU-Mercosur agreement explained. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement/agreement-explained_en

³⁷ EU-MERCOSUR Trade Agreement - Key Facts. CIRCABC. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/8d3dbf55-977d-4181-8761-8f1873ba6159/details?-download=true>

³⁸ SARTI, Fernando e CASTILHO, Marta. Impactos do Acordo Mercosul e União Europeia sobre a Indústria Brasileira. V Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação. 2021. Disponível em: <https://www.proceedings.blucher.com.br/article-details/impactos-do-acordo-mercosul-e-unio-europeia-sobre-a-industria-brasileira-36369>



O Índice de Desempenho da Competitividade Industrial (CIP) contempla três dimensões em cada país, sendo que a primeira avalia a capacidade de produção e de exportação de bens manufaturados, a segunda avalia o grau de desenvolvimento tecnológico das estruturas de produção e de exportação e a terceira dimensão avalia o impacto e a importância do país na produção e exportação globais de bens manufaturados com maior intensidade tecnológica. O Brasil, que tem a maior manufatura do Mercosul e é a nona indústria manufatureira no mundo, com um VAM de US\$ 250 bilhões, ocupava em 2017 a 35ª posição no ranking do ICI, que aborda 140 países. Porém o ICI aponta que o Brasil vem perdendo competitividade nas últimas décadas. No período estudado de 27 anos (1990-2017), o Brasil estava na 26ª posição no ranking em 1990, caiu para 30ª em 2000, 31ª em 2010, depois do início da crise financeira internacional; e em 2017 caiu para a 35ª posição³⁹.

Outro aspecto que pode ser destacado é o potencial de crescimento das exportações entre os dois blocos de países. Simulações da *London School of Economics* (LSE), com base num “Modelo de Equilíbrio Geral Calculável” apontam que em um cenário conservador (menores reduções tarifárias), as exportações de produtos agroalimentares do Mercosul para a UE aumentarão de 22,8% e aquelas da EU para o Mercosul deverão crescer 35,1%. Para os produtos industriais, as exportações Mercosul-UE crescerão 7,9% e a previsão para as UE-Mercosul é de 72,7%, o que significa que podem ser bastante díspares os ganhos previstos com o acordo para cada lado⁴⁰.

Além da assimetria associada à capacidade de produção, da competitividade industrial e do potencial de crescimento das exportações, é importante observar o mercado de automóveis entre os blocos de países e as características da indústria de transporte público coletivo brasileira. No período de 2010 a 2019, ano da conclusão da atual versão do Acordo, o Brasil apresentou um elevado déficit comercial no setor automotivo em relação à UE. O déficit para veículos foi de US\$ 10,2 bilhões, com exportações de US\$ 915,7 milhões e importações de US\$ 11,2 bilhões. No caso das autopeças, houve um déficit de US\$ 36,1 bilhões, com exportações de US\$ 17,1

³⁹Idem 35.

⁴⁰LSE. Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur in SARTI, Fernando e CASTILHO, Marta. Impactos do Acordo Mercosul e União Europeia sobre a Indústria Brasileira. V Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação. 2021. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/reports/sia-in-support-of-the-association-agreement-negotiations-between-the-eu-and-mercotur>

bilhões e importações de US\$ 53,3 bilhões). Cabe destacar que a UE é o mais importante fornecedor de autopeças para a indústria brasileira e tem uma política de complementaridade nas importações de veículos, dada a presença de várias filiais de empresas europeias no país. Nesse período, enquanto os investimentos totais no setor de autopeças⁴¹ foram de US\$ 11,5 bilhões, as importações totais foram de US\$ 159,2 bilhões, uma relação de 14 para um⁴².

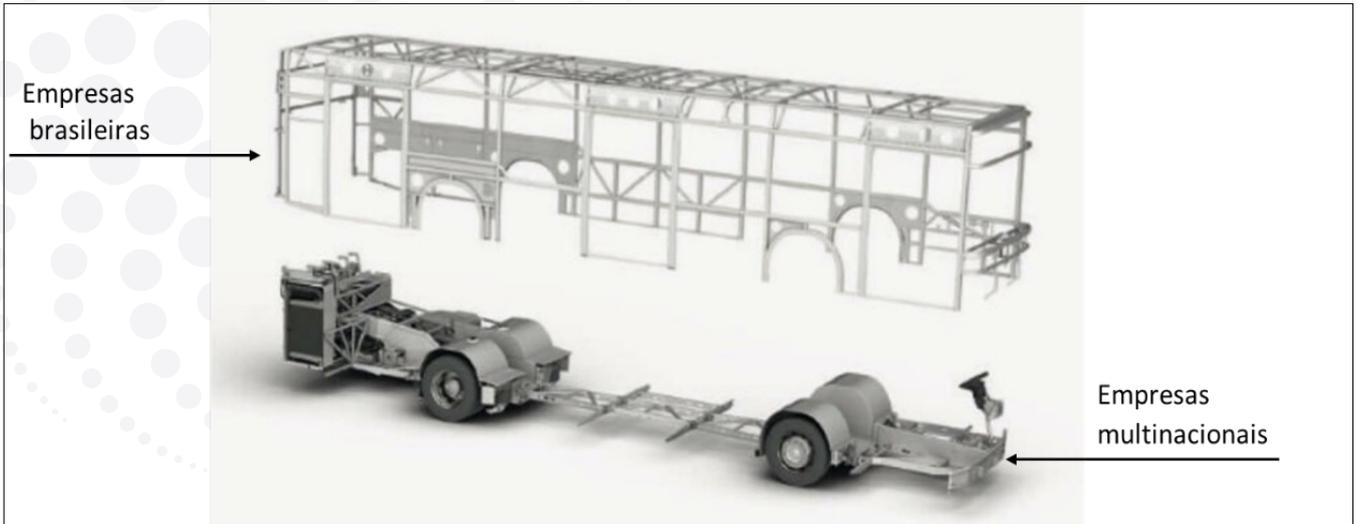
Com o crescimento da demanda por veículos elétricos no Brasil e o grau de desenvolvimento observado na indústria europeia, é provável que haja o aumento de exportações desses veículos para o Mercosul, reforçando a tendência de aumento de déficit no comércio de veículos. O desequilíbrio no comércio internacional para favorecer o aumento da frota de automóveis elétricos via importação, somados aos possíveis subsídios para a aquisição por parte dos consumidores, reforça o risco do Brasil ter uma “modernização conservadora” na mobilidade urbana, por meio da qual sejam usados recursos públicos para financiar o transporte individual, em detrimento do investimento em sistemas de transporte público coletivo⁴³.

No caso dos veículos de transporte público coletivo, que contempla ônibus e equipamentos para trens e metrô, cabe destacar que o Brasil possui também uma forte indústria instalada. Os equipamentos apresentam elevado desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção é suficiente para atender ao mercado interno, bem como exportar. Na indústria de ônibus, predomina uma forma de produção que combina a presença majoritária de montadoras de origem europeia para a fabricação dos chassis e empresas brasileiras para a fabricação das carroçarias e montagem final dos veículos (Figura 1). Cabe destacar que essa é uma característica do Brasil, que exporta ônibus completos e tem produtos exportados para mais de 120 países, mas está enfrentando a concorrência de fabricantes chineses, principalmente na América Latina. Em número menor de casos, a própria indústria de chassis fabrica a carroçaria de forma conjunta, resultando em veículos conhecidos como “monobloco”, modelo que predomina em outros países. A fabricação de

⁴²Ibidem 40.

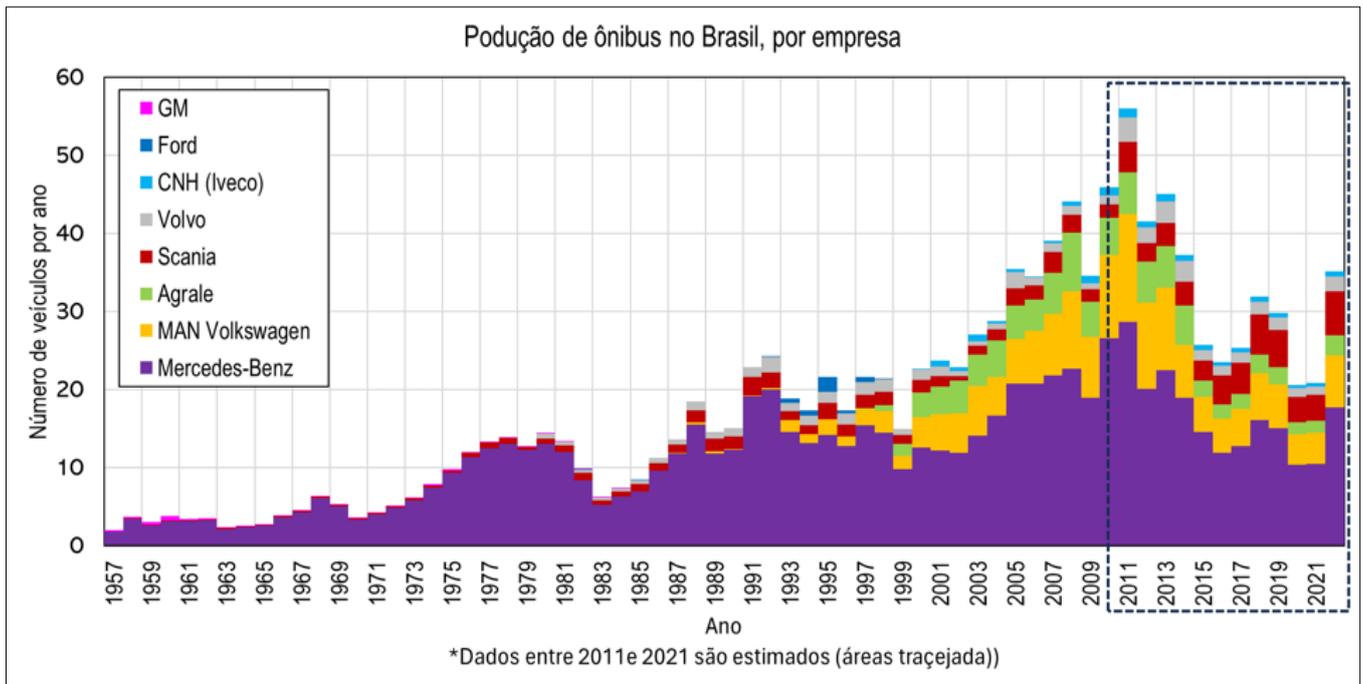
⁴³EMA. Transição da indústria automotiva brasileira: desafios e perspectivas para uma conversão alinhada à mobilidade inclusiva e de baixas emissões. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://energiaambiente.org.br/produto/transicao-da-industria-automotiva-brasileira-desafios-e-perspectivas-para-uma-conversao-alinhada-a-mobilidade-inclusiva-e-de-baixas-emissoes>

FIGURA 1. FABRICAÇÃO DE ÔNIBUS NO BRASIL



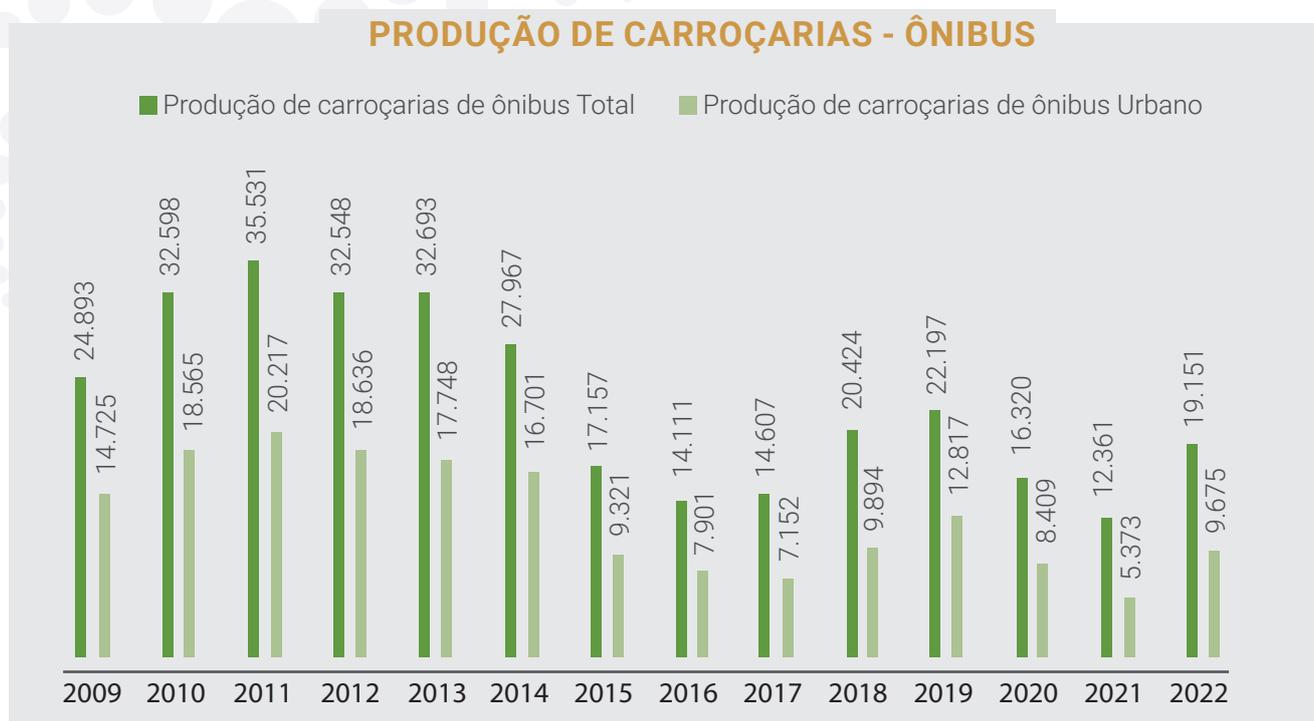
Fonte da figura: https://www.mantruckandbus.com/fileadmin/_processed_/d/3/csm_24_Semi-Integralbauweise_Quer_Kachel_Glossar_b0c4bb87eb.jpg

GRÁFICO 1. PRODUÇÃO DE CHASSIS DE ÔNIBUS NO BRASIL



Fonte: IEMA, a partir de dados da ANFAVEA

GRÁFICO 2. PRODUÇÃO DE CARROÇARIAS DE ÔNIBUS NO BRASIL – 2009 A 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FABUS

chassis de ônibus no Brasil pode ser observada no Gráfico 1 e a produção de carrocerias para ônibus das empresas associadas à Associação Nacional dos Fabricantes de Ônibus (FABUS) pode ser observada no Gráfico 2.

Na fabricação de chassis para ônibus, é possível perceber que as oito empresas GM, Ford, Iveco, Volvo Scania, Agrale, MAN-Volkswagen e Mercedes-Benz tiveram um pico de produção em 2011, com uma maior participação da Mercedes-Benz, responsável por cerca de 60% da produção brasileira de chassis com motor diesel. No caso das carroçarias, é possível perceber que na série histórica apresentada, o maior volume de produção também ocorreu em 2011, sendo que a parcela correspondente aos ônibus urbanos foi de aproximadamente 57% da produção.

A indústria de transporte público brasileira procurou apontar os



riscos para esse segmento durante o processo de negociação do acordo. Em entrevista realizada com o Presidente da FABUS⁴⁴, foi afirmado que o Brasil possui produtividade (porta para dentro da fábrica), mas não tem as melhores condições de competitividade (porta para fora da fábrica), quando se comparam os custos de infraestrutura, transporte e outros incentivos dados nos outros países.

De toda forma, o setor de carroceria poderia enfrentar a concorrência da indústria europeia com uma desgravação de até 15% no imposto de importação no período de 15 anos, chegando a um piso de 20%. Porém o risco para a indústria nacional é a possibilidade das montadoras europeias de chassis com fábricas no Brasil aumentarem o preço desse produto e passarem a importar ônibus prontos de suas matrizes (ônibus monobloco), inviabilizando a indústria nacional. É importante observar que essa leitura de risco é condizente com o material divulgado na UE sobre as vantagens do acordo para as empresas do bloco, citado anteriormente.

Foi destacado também que outros países protegem suas indústrias, como é o caso dos Estados Unidos, onde há a exigência de 70% de conteúdo nacional nos produtos vendidos ao governo, envolvendo motor e componentes. Dessa forma, é importante o Brasil ter salvaguardas e contrapartidas para países que têm proteção. Foi informado que a cadeia de produção de um ônibus é longa e a produção de 1.000 unidades emprega 1.600 pessoas. Quanto aos componentes para sua fabricação, “99% são produzidos no Brasil”. Outro aspecto destacado é a necessidade de uma política estruturante para a descarbonização da frota a diesel, que dê clareza para os investimentos da indústria, uma vez que há capacidade instalada e conhecimento tecnológico suficiente no país para a produção de ônibus elétricos a bateria ou trólebus.

No caso dos equipamentos metroferroviários, as indústrias instaladas no Brasil já sofrem forte concorrência das empresas estrangeiras. Em entrevista realizada com o Presidente da Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (ABIFER)⁴⁵, obteve-se a informação de que ela ocorre principalmente nos processos de compras abertos para outros países (concorrência internacional), conforme exigência de financiadores da

⁴⁴Entrevista realizada com Ruben Bisi, Presidente da FABUS em 15 de junho de 2023, de forma virtual.

⁴⁵Entrevista realizada com Vicente Abate no dia 16 de junho de 2023, de forma virtual.

implantação de linhas de metrô. O setor já tem imposto de importação menor que outros segmentos, sendo que a alíquota para vagões, por exemplo, estava em 14% contra uma alíquota de 35% da indústria automobilística (2014). O setor tem perdido postos de empregos e a demanda por produtos foi bastante reduzida nos últimos anos. A redução de impostos resultante do acordo pode inviabilizar a indústria instalada no país.

Em manifestação do SIMEFRE⁴⁶ para o governo federal no período das negociações do acordo, o segmento se manifestou contrário a qualquer tipo de redução de impostos de importação por parte do Mercosul para a indústria metroferroviária, solicitando que o setor fosse considerado “sensível”. Em anotação específica sobre motores de ônibus, o documento do SIMEFRE afirma que,

“TENDO EM VISTA QUE O MERCADO EUROPEU TEM ACESSO FACILITADO A INSUMOS PRODUZIDOS EXTRAZONA (EM ESPECIAL ÁSIA), COM CUSTO SIGNIFICATIVAMENTE MENOR, ESTE ACESSO PODE FAZER COM QUE O PREÇO DO PRODUTO ORIGEM EUROPA SEJA INFERIOR AO PRATICADO PELA INDÚSTRIA NACIONAL. NESTE SENTIDO, PERMITIR A ENTRADA DOS PRODUTOS EUROPEUS SEM A TEC FARIA COM QUE A INDÚSTRIA LOCAL, QUE PRIVILEGIA E QUER CONTINUAR PRIVILEGIANDO FORNECEDORES LOCAIS, PERCA COMPETITIVIDADE, E, EVENTUALMENTE, POSSA PENSAR INCLUSIVE EM PRODUZIR NO EXTERIOR E EXPORTAR PARA O BRASIL.” (PÁGINA 7)

⁴⁶ SIMEFRE – Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários. Ofício SIMEFRE/007/2014 de 06 de março de 2014 para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC

Ainda segundo o SIMEFRE, para que não haja prejuízo ao setor, a regra de origem deve exigir conteúdo mínimo local de 70%.

Os possíveis impactos do acordo sobre os trabalhadores do setor no Brasil também são considerados negativos. Em entrevista com o Diretor Executivo do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC⁴⁷, ficou destacado que a UE tem maior desenvolvimento tecnológico e escala de produção. As montadoras veem o documento como oportunidade para se conectar com cadeias globais de valores e o Brasil está vivendo um processo de desindustrialização. Parte da indústria instalada no Brasil foi para a Europa, movimento no qual a indústria farmacêutica é um grande exemplo. Nos últimos anos, os sindicatos foram excluídos do processo de negociação do acordo e enfrentam os efeitos da reforma trabalhista de 2016, que fragilizou sua atuação no processo, retirou importantes direitos dos trabalhadores e acentuou a precarização das relações de trabalho. Atualmente, há iniciativas dos sindicatos de resgatarem as

discussões sobre o documento e refletirem sobre o futuro do setor.

Outro ponto de destaque é a rota tecnológica da descarbonização da indústria automobilística, que envolve os veículos híbridos flex fuel e elétricos, na qual o governo federal não teria apresentado com clareza os próximos passos do processo. Algumas

montadoras apostam nos híbridos flex fuel e outras nos veículos elétricos a bateria sendo, portanto, fundamental uma sinalização por parte do governo federal, uma vez que a falta de uma rota tecnológica prejudica a indústria. As montadoras definem as políticas em seus países de origem e querem ter liberdade para enviar veículos para qualquer lugar do mundo, sem impostos. A alíquota zero aplicada, atualmente, para a importação de carros elétricos foi criticada e já foi solicitado ao governo que aumente o imposto para estimular a indústria instalada no Brasil. Foi citado que, hoje em dia, há um grande déficit comercial no setor automotivo, que vem crescendo nos últimos anos. Na entrevista foi dito também que a indústria brasileira perdeu participação

OUTRO PONTO DE DESTAQUE É A ROTA TECNOLÓGICA DA DESCARBONIZAÇÃO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA

⁴⁷ Entrevista realizada com o Diretor Executivo do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Aroaldo Oliveira da Silva, com a participação do Assessor Luiz Paulo Bresciani, em 16 de junho de 2023, de forma virtual. Aroaldo é também Presidente da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC e da IndustriALL Brasil.



na indústria global e um dos cenários analisados em documento entregue ao governo federal, quando da discussão dos incentivos à indústria automobilística, é o risco de seu desaparecimento do Brasil, vide o caso da Ford. O segmento de ônibus foi apontado como o primeiro que terá eletrificação em massa e a demanda pela redução de impostos de importação, apresentado por algumas organizações não governamentais recentemente, na sua opinião, é prejudicial ao desenvolvimento da indústria brasileira e gera perda PIB e de empregos. Por fim, ele afirmou que o estímulo à eletrificação de ônibus poderia ser uma resposta rápida à necessidade de descarbonização do transporte no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Acordo Mercosul-UE, nos termos divulgados, sofre grande resistência dos segmentos que formam a indústria nacional de equipamentos de transporte público. Em linhas gerais, a atual proposta do texto é apontada como favorável ao setor agrícola brasileiro e ao setor industrial da UE. Há críticas que remetem o documento a um novo Pacto Colonial, no qual “o Mercosul se especializa em fornecer produtos agrícolas, pecuários e extrativos (minérios e energia) para a União Europeia, em troca de abrir seus mercados de produtos industriais e serviços para a União Europeia”⁴⁸. O texto reflete e reforça o atual padrão assimétrico de comércio entre os blocos, com graves consequências para a indústria brasileira, com tendência de reforçar e não transformar as suas estruturas de produção e de comércio exterior. No longo prazo, foi apontado como provável que a tendência da indústria brasileira seria de buscar aumento de produtividade e competitividade a partir de um aprofundamento dos aspectos negativos observados na reforma trabalhista de 2016, com o rebaixamento de direitos e precarização do trabalho para a redução de custos salariais⁴⁹.

Dentre os efeitos do acordo é possível afirmar que há um risco de aceleração da desindustrialização do setor de transporte, o aumento do desemprego e do déficit comercial atual existente

⁴⁸ Entrevista realizada com o Diretor Executivo do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Aroaldo Oliveira da Silva, com a participação do Assessor Luiz Paulo Bresciani, em 16 de junho de 2023, de forma virtual. Aroaldo é também Presidente da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC e da IndustriALL Brasil.

⁴⁹ MINEIRO, Adhemar S. Acordo Mercosul-UE: a quem interessa a assinatura rápida. Terapia Política. 2023. Disponível em: <https://terapiapolitica.com.br/acordo-mercosul-ue-a-quem-interessa-a-assinatura-rapida/>



entre o Mercosul e a União Europeia no setor, com maiores efeitos negativos sobre o Brasil, dada sua maior participação na indústria do bloco. A partir das entrevistas realizadas, é possível afirmar que a indústria de ônibus brasileira está diante de um desafio duplo, que é o desenvolvimento tecnológico de veículos elétricos à bateria e a possibilidade de concorrência com produtos importados diretamente da UE. É possível afirmar também que, com a efetivação do PAC, o país pode ter um ciclo de investimentos associado a importantes aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável nas cidades, geração de emprego na construção civil para a construção de linhas de trem, metrô e corredores exclusivos de ônibus. O programa traz instrumentos de estímulo ao desenvolvimento tecnológico associado à descarbonização da frota de ônibus e ao aumento da produção da indústria de veículos de transporte público coletivo.

A transição energética pode ser aproveitada para estimular o desenvolvimento da indústria nacional de ônibus elétricos, ou a instalação de novas montadoras no Brasil. O governo federal precisa desempenhar seu papel na solução da crise do transporte público, empregando instrumentos de políticas públicas que promovam um novo ciclo de estruturação do setor, alinhado com os investimentos e iniciativas previstas no PAC. Os termos verificados no Acordo Mercosul-UE são contraditórios com uma

estratégia de desenvolvimento da indústria nacional, na medida em que apontam fortemente para o aumento de importação de veículos e perda de competitividade do parque industrial nacional.

A atual versão do acordo foi objeto de questionamentos em 2023 por parte da UE e do atual governo brasileiro. Em março de 2023, a UE enviou um documento complementar (*side letter*) na qual propunha a inclusão de sanções ambientais ao Mercosul, principalmente pelo aumento do desflorestamento, o que, na prática, foi apontado como uma abertura de novas negociações. Por sua vez, o governo brasileiro

**A TRANSIÇÃO
ENERGÉTICA PODE
SER APROVEITADA
PARA ESTIMULAR O
DESENVOLVIMENTO
DA INDÚSTRIA
NACIONAL DE ÔNIBUS
ELÉTRICOS, OU
A INSTALAÇÃO DE
NOVAS MONTADORAS
NO BRASIL.**



passou a analisar os termos da resolução apontando diferentes horizontes para sua conclusão. Inicialmente previsto para meados de junho, o prazo foi estendido para dezembro. Além de apontar a “*side letter*” com a imposição de sanções ambientais como descabida em uma resolução entre parceiros, há o questionamento sobre a liberação de participação das empresas europeias nas compras governamentais, principalmente no Brasil. O governo defende que o fornecimento aos governos municipais, estaduais e federal (compras públicas) é uma das estratégias que podem ser usadas para o desenvolvimento de importantes setores da indústria sediada no Brasil, portanto devendo ser protegido.

Está previsto para os próximos meses o envio de novo documento do Mercosul e, conseqüentemente, novas discussões entre as partes envolvendo esses dois aspectos. É importante que o setor de transporte manifeste para o novo governo suas preocupações quanto ao risco real da proposta prejudicar esse importante segmento da indústria, com graves conseqüências para a geração de emprego e a estratégia de reindustrialização do país. A oportunidade de rediscutir aspectos importantes do acordo deve contar também com uma ampla participação popular e maior representação dos trabalhadores no processo.

EXPEDIENTE

SOBRE O IEMA:

O Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) fundada no Brasil em 2006. O IEMA tem como foco a produção e a divulgação de conhecimento técnico-científico para subsidiar a formulação e a avaliação de políticas públicas, atuando com o propósito de qualificar os processos decisórios para que os sistemas de transporte e de energia no país assegurem o uso sustentável de recursos naturais com desenvolvimento social e econômico.

QUEM SOMOS:

André Luis Ferreira
David Shiling Tsai
Fabio Galdino
Felipe Barcellos e Silva
Gabrielly de Castro Alves
Helen Sousa
Ingrid Graces
Isis Rosa Nóbile Diniz
Mônica Takeda
Raissa Gomes
Ricardo Baitelo
Rodrigo Pimenta
Vinicius Oliveira

AUTORES

André Luis Ferreira
David Shiling Tsai
Renato Boareto

COMUNICAÇÃO

Isis Nóbile Diniz

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Débora Sene

ACOMPANHE NOSSAS REDES SOCIAIS:



www.facebook.com/institutoenergiaeambiente/



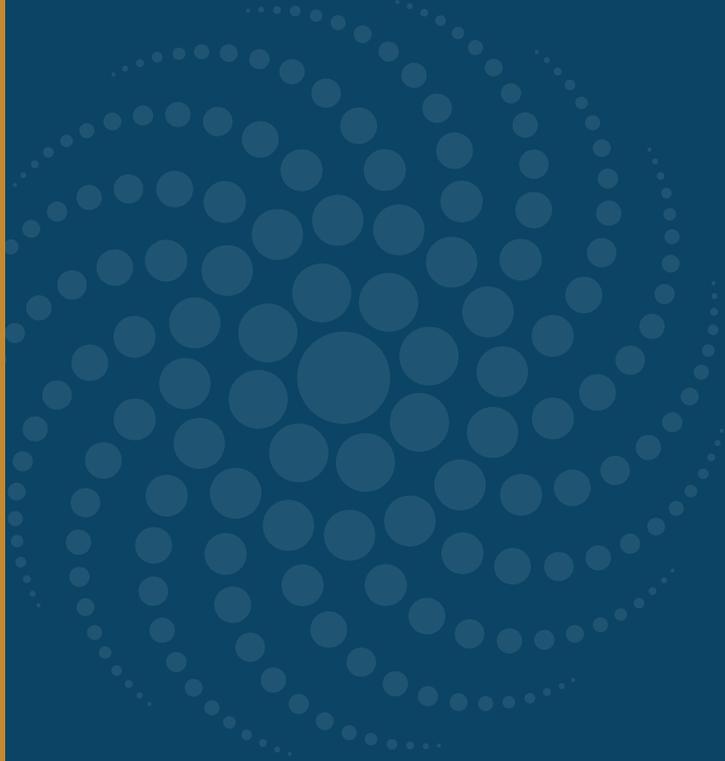
www.instagram.com/energiaeambiente/



www.linkedin.com/company/instituto-de-energia-e-meio-ambiente



twitter.com/iema_instituto



Rua Artur de Azevedo, 1212, 9º andar,
Pinheiros, São Paulo - SP, CEP: 05404-003
energiaeambiente.org.br
energiaeambiente@energiaeambiente.org.br
+55 11 3476-2850