

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

POLÍTICA COMERCIAL E A EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA

AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA:

UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA RECENTE

Ethel Maia da Fonseca

Nº de Matrícula 9514490

Orientador: Afonso Sant'Anna Bevilaqua

Junho de 1999

ÍNDICE

página

INTRODUÇÃO.....	05
CAPÍTULO I – MODELOS DE ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL.....	08
1.1 Modelo de Concorrência Perfeita.....	09
1.2 Modelo de Monopólio Interno.....	11
1.3 Modelo de Oligopólio Interno Não-cooperativo.....	16
1.4 Modelo de Coalizão Interna.....	20
CAPÍTULO II – POLÍTICA COMERCIAL NOS ANOS 90.....	23
2.1 Etapa de Recuperação: 1990 – 1994.....	23
2.2 Etapa de Expansão e Reestruturação: 1995 – 1998.....	27
CAPÍTULO III – O DESEMPENHO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA...48	
3.1 Comportamento dos Preços.....	49
3.2 Comportamento da Produção.....	54
3.3 Comportamento das Importações.....	56
3.4 Comportamento das Vendas.....	58
CAPÍTULO IV – CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	62

INTRODUÇÃO

A indústria automobilística tem se desenvolvido, crescido e modernizado após a abertura econômica de 1990. Para isso, ela contou com um conjunto amplo de políticas de incentivos específicas, como os acordos das Câmaras Setoriais (1992 e 1993) e o regime automotivo (1996 a 1999). Essa indústria, responsável por cerca de 12% do PIB industrial brasileiro, exerce um papel central no desenvolvimento industrial em função de suas repercussões econômicas e tecnológicas que afetam, praticamente, todos os segmentos industriais por sua condição de cliente importante em termos de volume de compras e exigente em matéria de qualidade dos produtos adquiridos. Além disso, a indústria automobilística afeta uma ampla cadeia de atividades comerciais e serviços.

Em 1990, o Plano Collor marcou o fim de regimes discricionários de proteção à concorrência externa, com a extinção de barreiras tarifárias que, até então, dificultavam, senão impediam, o consumo de produtos importados no país. Como resultado dessa abertura, vimos um aumento considerável nas importações, particularmente as de veículos.

Em 1994, com o Plano Real e o conseqüente fim da inflação, houve um aumento no poder aquisitivo da população que, aliado ao acesso mais fácil ao mercado externo decorrente da abertura comercial, foi responsável pela explosão das importações, das quais 9,7% eram representados pelas importações referentes à indústria automobilística (veículos, peças e acessórios). Esse aumento das importações, não compensado por um

aumento das exportações, acabou pressionando, negativamente, o saldo da balança comercial brasileira.

Em 1996, a crise no setor externo mudou os rumos da política comercial. Considerando fundamental o papel da indústria automobilística no agravamento dessa crise, o governo passou a tomar decisões de política comercial dirigidas especificamente ao setor automobilístico, tais como a imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias ao livre comércio e a elevação de impostos que incidissem sobre as importações referentes à indústria automobilística, visando reverter o déficit da balança comercial.

O objetivo deste trabalho é analisar os efeitos das políticas comerciais adotadas pelo governo, ao longo da década de 90, sobre o desempenho da indústria automobilística e, ao mesmo tempo, avaliar até que ponto os pressupostos teóricos se aplicam aos dados do setor automobilístico.

O capítulo I aborda os efeitos da incidência de tarifas e cotas sobre diferentes modelos de organização industrial. Com a teoria descrita neste capítulo, definiremos, após uma análise cuidadosa dos dados do setor automobilístico, qual o modelo que melhor se aproxima da realidade da indústria automobilística.

No capítulo II, tentou-se traçar um histórico das medidas de política comercial adotadas no período em questão, dando especial atenção àquelas dirigidas ao setor automobilístico.

No capítulo III, buscou-se aplicar a teoria aos dados da indústria automobilística através de um estudo do comportamento da produção, das vendas, dos preços e das importações brasileiras de veículos diante das decisões de política comercial tomadas, para que pudessemos escolher, entre os modelos descritos no primeiro capítulo, aquele que mais se aproximava à realidade desta indústria.

Por fim, o capítulo IV destina-se às conclusões obtidas neste trabalho.

CAPÍTULO I – MODELOS DE ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL

Analisaremos, a partir de agora, diferentes modelos de organização industrial comparando os efeitos da incidência de tarifas e cotas em cada um deles e definiremos qual deles se adapta melhor ao caso da indústria automobilística.

Antes de mais nada, é preciso deixar claro que a indústria automobilística compreende os setores de autopeças e montadoras, todavia nossa análise se concentrará apenas no estudo das montadoras.

Como consequência das economias de escala, que caracterizam o setor de montadoras, e da presença de poucas firmas, a estrutura de mercado da indústria automobilística é considerada oligopolista, com oferta de produtos diferenciados no mercado¹.

Apesar da nossa análise estar concentrada na teoria das políticas comerciais em mercados imperfeitamente competitivos, é interessante começar com um breve estudo dos efeitos das políticas de restrição ao comércio num contexto de concorrência perfeita.

¹ Apesar de os modelos de cada montadora se diferenciarem em vários aspectos, cada firma cria modelos específicos para determinados segmentos do mercado de automóveis. É como se cada firma sofresse a

1.1 MODELO DE CONCORRÊNCIA PERFEITA²

Nesta seção, faremos uma breve análise dos efeitos da imposição de barreiras ao livre comércio – no caso, tarifas e cotas - num mercado competitivo.

Num contexto de oferta mundial e produção doméstica competitivas, e supondo-se competição perfeita entre os detentores das cotas de importação, os efeitos da imposição de tarifas e de cotas seriam equivalentes no que diz respeito à restrição às importações, a única diferença se refere a quem apropriaria a receita gerada. No caso de imposição de tarifas, a receita arrecadada ficaria com o governo, enquanto no caso da imposição de cotas, a apropriação da receita dependeria de quem detém a licença de importação.

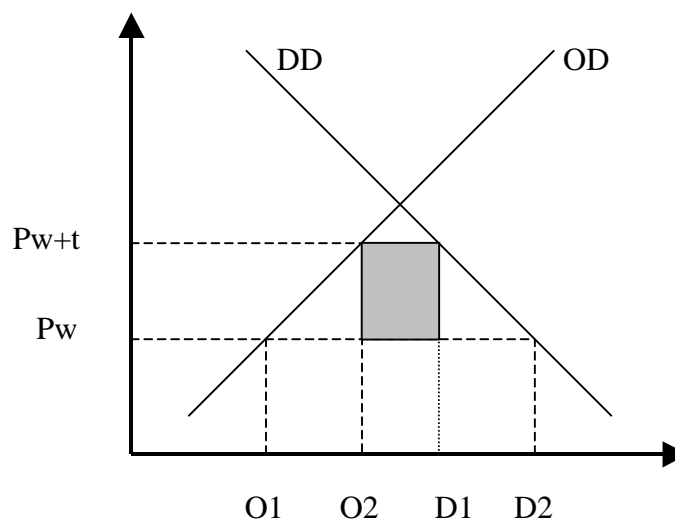
O gráfico 1.1 representa a equivalência entre a imposição de tarifa e cota descrita anteriormente. A demanda e a oferta domésticas são representadas por DD e OD, respectivamente. A oferta mundial (OW) é suposta perfeitamente elástica ao preço P_w (preço mundial). Sob a hipótese de livre comércio, o equilíbrio se daria com preço igual a P_w e quantidade importada igual a O_1D_1 . Com a imposição de uma tarifa específica t , o preço das importações sobe para P_w+t (supondo, por simplificação, que o país não é capaz de afetar os preços externos), as importações diminuem para O_2D_2 e o governo arrecada o correspondente à área hachurada no gráfico. Como podemos observar, a tarifa deixa o governo e os produtores domésticos numa situação melhor, e os consumidores numa situação pior.

Suponha, agora, que o governo optasse por impor uma cota Q^* que restringisse às importações ao nível O_2D_2 . Caso o exportador fosse o detentor da licença para o comércio e optasse por exportar até o limite que lhe é permitido, haja vista que haveria

concorrência de um modelo similar ao seu, não igual, de maneira que os consumidores se deparam com preços diferenciados.

demanda suficiente para esta oferta, a quantidade consumida e o nível de preços seriam os mesmos obtidos quando da imposição da tarifa, pois a restrição da quantidade elevaria o preço ao nível P_{w+t} . A diferença em relação ao caso da tarifa é que, como já havia sido dito anteriormente, a receita gerada com o aumento do preço (representada pela área hachurada do gráfico) é apropriada pelo detentor da licença, seja ele o importador – residentes ou governo doméstico - ou o exportador.

Gráfico 1.1



Como já dito anteriormente, este modelo de concorrência perfeita tanto interna quanto externamente não é o caso da indústria automobilística, a qual representa uma estrutura de mercado de concorrência imperfeita. A estrutura do setor automobilístico supõe um mercado oligopolizado tanto internamente, como entre os importados. Entretanto, como estamos interessados em analisar os efeitos das políticas protecionistas no mercado interno, trataremos de modelos nos quais há competição imperfeita internamente e perfeita no mercado externo, ou seja, a indústria doméstica imperfeitamente competitiva se depara com importações perfeitamente competitivas entre si.

² Helpman e Krugman (1989).

Para tornar essa hipótese realista, podemos pensar da seguinte forma: o mercado nacional de automóveis está concentrado “nas mãos” de quatro grandes montadoras (Volkswagen, Fiat, General Motors e Ford), enquanto os importados estão disponíveis numa quantidade grande de diferentes marcas.

1.2 MODELO DE MONOPÓLIO INTERNO³

Nesta seção, damos início ao estudo dos diferentes modelos de concorrência imperfeita internamente (lembre-se que estamos supondo concorrência perfeita no mercado externo), começando pelo caso do monopólio. Vale deixar claro que, assim como o modelo de concorrência perfeita tanto interna, quanto externamente, o modelo de monopólio não condiz com a realidade do setor automobilístico, mas seu estudo se torna interessante pelo fato de simplificar a análise dos efeitos diferenciados da imposição de tarifas e cotas.

Sob um regime de livre comércio, o monopolista interno sofre a concorrência dos produtores estrangeiros (os quais supomos serem substitutos perfeitos do produto doméstico) e isso o impede de elevar seus preços até a obtenção do lucro máximo, como faria um monopolista que não enfrentasse esse tipo de concorrência. Dessa forma, o monopolista perde o poder de monopólio e passa a se comportar como um concorrente perfeito. Temos, então, que o comércio internacional limita o poder de monopólio e políticas que limitem esse comércio estarão aumentando o poder dos monopolistas.

O gráfico 1.2 mostra o caso onde o monopolista enfrenta concorrência dos produtores estrangeiros, sob a hipótese de livre comércio. Seja DD a curva de demanda doméstica e P_w o preço mundial. Nesse nível de preços, os importados estão disponíveis em quantidades ilimitadas. Para simplificar, consideramos a indústria

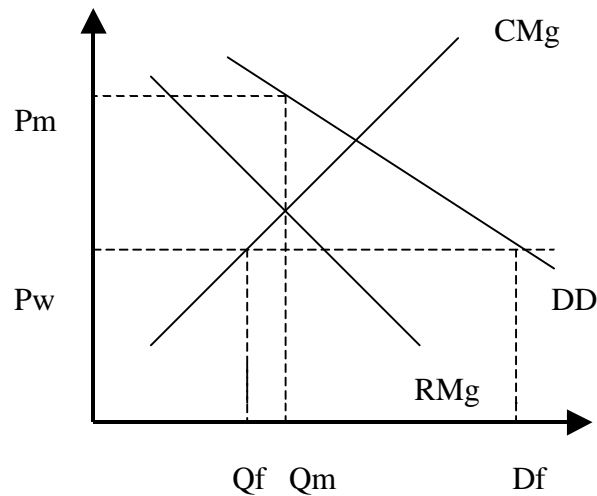
³ Krugman (1995)

doméstica sendo composta por uma única firma, cuja curva de custo marginal é representada por CMg. Correspondendo a curva de demanda DD, está a curva de receita marginal representada por RMg.

Se não houvesse livre comércio, a firma se comportaria como uma monopolista maximizadora de lucro comum, escolhendo produzir num nível Q_m , a preços P_m . Por outro lado, na existência de livre comércio, a firma não consegue operar maximizando lucros, pois para isso, ela precisaria vender seu produto a um preço P_m , como mencionado acima, o que, na presença dos importados a preços P_w menores que P_m , se tornaria impossível. Na verdade, se a firma tentasse cobrar qualquer preço acima de P_w , ninguém iria comprar seu produto, pois existiriam importados mais baratos e em quantidades suficientes para suprir a demanda doméstica. Portanto, o fato de existir monopólio internamente não significa nada quando se trata de livre comércio, pois o monopolista passa a concorrer com os importados e seu preço fica restrito a um teto P_w .

Com esse limite imposto ao seu preço, o melhor que o monopolista tem a fazer é produzir até o ponto em que o custo marginal se iguala ao preço mundial P_w , ou seja, produzir num nível igual a Q_f . Ao preço P_w , os consumidores demandam uma quantidade igual a D_f e as importações serão iguais a $D_f - Q_f$. Esse resultado é o mesmo que ocorre no caso de concorrência perfeita, o que vem a confirmar o que já tínhamos afirmado antes com relação à perda de poder de monopólio.

Gráfico 1.2

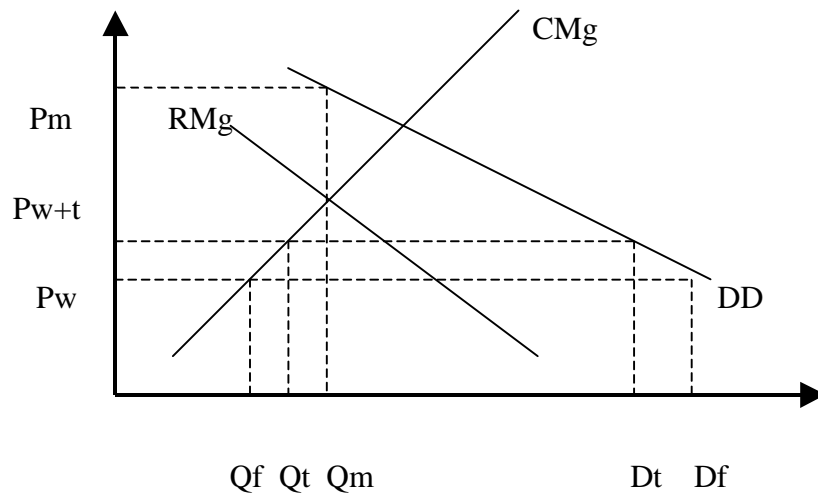


Modelo com tarifa

Suponhamos que o governo decida impor uma tarifa t sobre o preço dos importados.

O efeito da imposição da tarifa ao livre comércio, representado pelo gráfico 1.3, é elevar o preço ao qual os importados estão disponíveis no mercado interno e, conseqüentemente, o teto do preço que o monopolista é capaz de cobrar. Se uma tarifa t for aplicada sobre as importações, esse teto passa a ser $P_w + t$, ou seja, o monopolista passa a cobrar $P_w + t$ pelo seu produto. A esse nível de preços, o monopolista produz a quantidade Q_t , pois mesmo com a imposição da tarifa, o seu produto continua sofrendo a concorrência das importações, e o melhor para o monopolista continua ser igualar o preço ao custo marginal. Sendo assim, o efeito final da tarifa é elevar tanto o preço doméstico, como a quantidade produzida internamente, enquanto a demanda diminui para um nível D_t , diminuindo a quantidade importada. Contudo, a indústria doméstica produz a mesma quantidade que produziria se estivesse em concorrência perfeita.

Gráfico 1.3



É válido lembrar que existe um caso no qual a imposição da tarifa terá resultados diferentes dependendo de como a firma atua no mercado – se monopolista ou concorrente perfeita. Este é o caso onde a tarifa é tão alta que inibe totalmente as importações. No caso de uma tarifa proibitiva como essa, para uma indústria que atue em concorrência perfeita, uma vez que as importações tenham sido eliminadas do mercado, qualquer aumento extra na tarifa não terá efeito algum sobre os preços domésticos. Já o monopolista será forçado a limitar o seu preço devido à ameaça das importações, mesmo se as importações efetivas forem zero. Dessa forma, um aumento na tarifa permite que o monopolista aumente o preço doméstico aproximando-o do preço que maximiza os lucros, P_m .

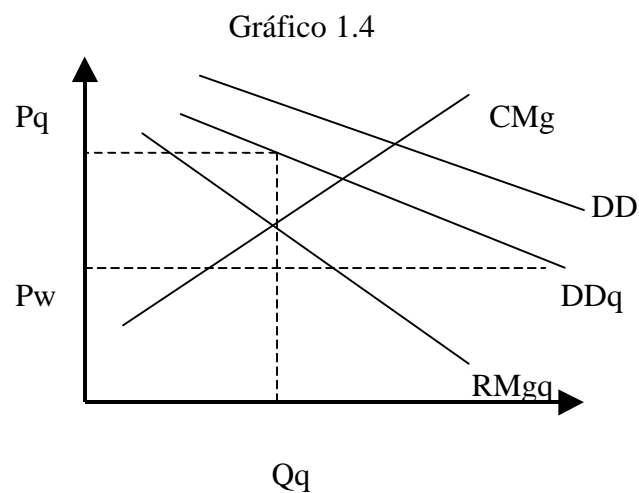
Modelo com cota

Suponhamos, agora, que o governo imponha uma cota que restringe a quantidade de importações a um nível Q^* .

Com as importações limitadas, o monopolista pode cobrar um preço acima de P_w e, ainda assim, ele não perde todas as suas vendas. Com preço doméstico maior que P_w , a cota de importação Q^* seria totalmente importada e o monopolista supriria a

demanda restante, isto é, a nova curva de demanda com a qual o monopolista se depara corresponde à demanda doméstica menos as importações. No gráfico 1.4, essa nova demanda está representada pela curva DDq , um deslocamento para a esquerda de Q^* unidades da curva DD .

Correspondendo à essa nova curva de demanda, está a curva de receita marginal $RMgq$. O monopolista vai, então, maximizar seus lucros igualando a receita marginal ao custo marginal, o que o leva a produzir a quantidade Qq , cobrando o preço Pq . Neste caso, o detentor da cota de importação apropriar-se-á de uma receita equivalente a $Pq - Pw$ sobre a quantidade vendida.

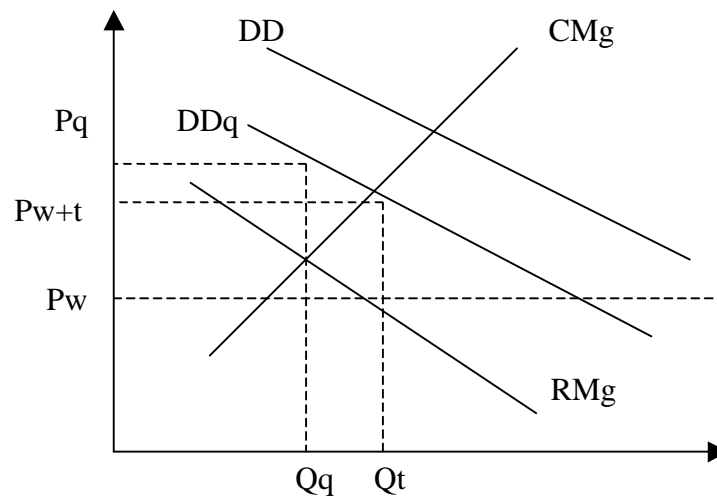


Comparação entre tarifa e cota

A comparação entre os efeitos da imposição da tarifa e da cota é facilitada quando supomos que as duas barreiras ao comércio restringem as importações a um mesmo nível Q^* .

No gráfico 1.5, podemos observar que a incidência da tarifa t implica numa produção doméstica correspondente a Qt e um nível de preços $Pw+t$. Já a cota leva a uma produção menor, equivalente a Qq e um preço maior, Pq .

Gráfico 1.5



Isso ocorre porque, como já havíamos mencionado, no caso da imposição da tarifa, a simples ameaça das importações limita o preço cobrado pelo monopolista ao forçá-lo a atuar como concorrente perfeito. No caso da cota não há essa ameaça, pois as importações são permitidas somente até uma determinada quantidade Q^* , não importando quão alto esteja o preço doméstico.

Dessa forma, podemos concluir que tanto a tarifa, como a cota reduzem a eficiência da economia, contudo a restrição ao livre comércio via cota reduz ainda mais, pois cria mais poder de monopólio do que via tarifa.

Partindo dessa comparação entre tarifa e cota, podemos afirmar que, se o objetivo do governo é restringir o poder de monopólio e diminuir a perda de eficiência da economia, ele deve optar pela imposição de barreiras tarifárias ao livre comércio.

1.3 MODELO DE OLIGOPÓLIO INTERNO NÃO – COOPERATIVO⁴

Como já havíamos mencionado no início da seção anterior, o modelo de monopólio interno, apesar de facilitar a análise das políticas de restrição ao livre comércio, não é condizente com a realidade do mercado que estamos estudando. A

⁴ Helpman e Krugman (1989)

maioria dos mercados - inclui-se, aí, o mercado de automóveis - é representada por uma estrutura oligopolizada, segundo a qual uma quantidade pequena de firmas disputam o mercado interno protegidas por tarifas ou cotas.

Para prosseguir com a análise de modelos oligopolizados internamente, mantida a suposição de importações competitivas entre si, adotaremos algumas hipóteses que tornem o nosso modelo válido, visto que não existe uma teoria geral sobre o comportamentos das firmas sob regime de oligopólio.

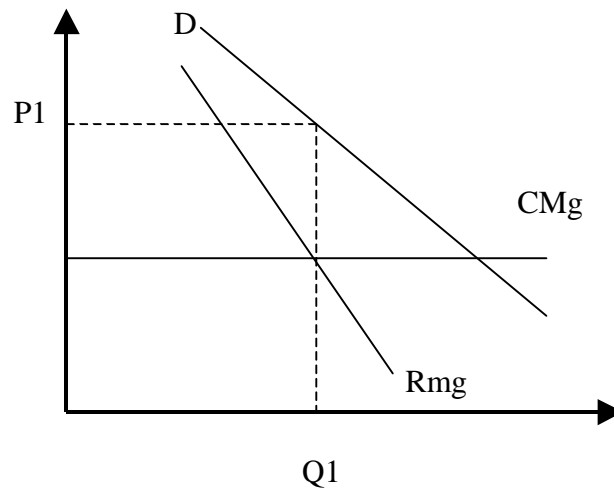
A primeira dessas hipóteses é a de que as firmas se comportam não-cooperativamente, ou seja, que elas maximizam seus lucros tomando as ações das outras firmas como dadas. Esse regime de oligopólio não-cooperativo pode ser estudado através do monopólio de Cournot, segundo o qual as firmas definem, simultaneamente, as quantidades a serem produzidas e maximizam seus lucros levando em consideração a quantidade produzida pelas concorrentes.

Para simplificar o nosso modelo, mas sem perder a essência, vamos supor que existem várias firmas produzindo o mesmo bem, substituto imperfeito das importações, e que todas as firmas têm a mesma estrutura de custos, o que levará a um equilíbrio simétrico, isto é, todas as firmas terão uma fatia igual do mercado.

A situação de livre comércio está representada no gráfico 1.6, onde tem-se D , a curva de demanda pelo produto doméstico, a curva de custo marginal CMg e a curva de receita marginal das firmas RMg . De acordo com o modelo de Cournot, o equilíbrio se dá onde a receita marginal se iguala ao custo marginal. Contudo é interessante explicar que a receita marginal igualada ao custo marginal não é a receita marginal correspondente à curva de demanda, e sim a receita marginal percebida pelas firmas,

pois, além do preço dos importados, as firmas levam em consideração a quantidade produzida pelas rivais, ao calcularem a receita marginal⁵.

Gráfico 1.6

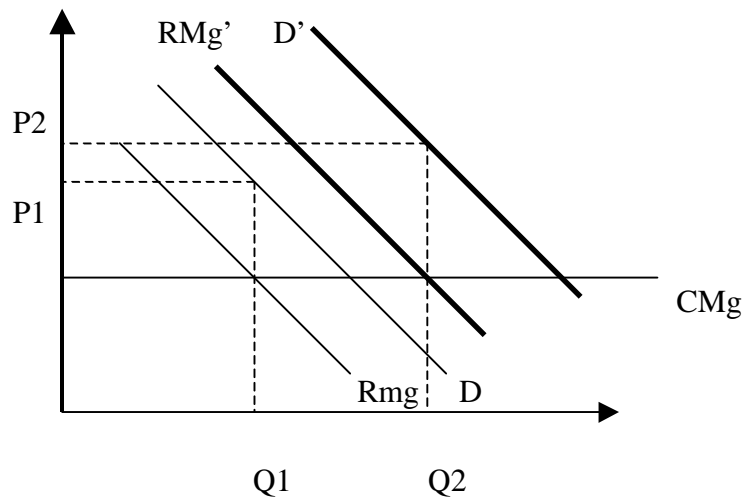


Modelo com tarifa

A imposição de uma tarifa numa situação de livre comércio como a descrita no gráfico 1.6, levará a um resultado muito simples: os importados se tornam mais caros, e como consequência, tem-se um aumento da demanda pelo produto doméstico. A situação da tarifa está representada no gráfico 1.7, onde podemos observar o deslocamento para direita da curva de demanda doméstica e da curva de receita marginal, o que leva a um novo equilíbrio, com produção e preços domésticos superiores.

⁵ Para mais detalhes, veja Helpman e Krugman (1989).

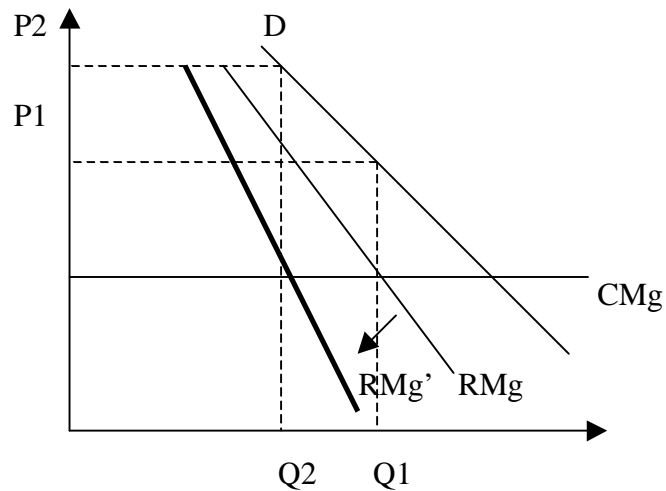
Gráfico 1.7



Modelo com cota

Se, ao invés de impor uma tarifa, o governo optasse por impor uma cota Q^* , que restringisse as importações ao mesmo nível da tarifa. Neste caso, as firmas sabem que se reduzirem a produção, os consumidores não poderão simplesmente suprir a demanda com importados, visto que existe um limite Q^* para as importações. Isso faz com que a demanda pelo produto doméstico fique mais inelástica a variações no preço cobrado internamente, ou, da mesma forma, podemos dizer que a curva de demanda fica mais inclinada como consequência da imposição da cota, o que está representado na figura 1.8. A mudança na inclinação da curva de demanda leva a uma queda na receita marginal percebida pelas firmas, induzindo-as a reduzirem a produção e elevarem os preços, ao contrário do que ocorria com a tarifa, que levava a uma produção maior.

Gráfico 1.8



Comparação entre tarifa e cota

Como podemos observar, sob a hipótese de oligopólio interno não-cooperativo, as imposições de tarifas e de cotas levam a resultados diferentes. Apesar de ambas as políticas levarem a um aumento dos preços internos, no caso da tarifa, esse aumento de preços está aliado a um aumento da produção. Já a cota, ao contrário da tarifa, leva a uma diminuição do produto doméstico. Portanto, concluímos que, assim como no caso de monopólio interno, as tarifas tendem a aumentar o poder de monopólio e as cotas tendem a aumentá-lo ainda mais.

1.4 MODELO DE COALIZÃO INTERNA⁶

Nesta seção, estudaremos um modelo mais complicado que os analisados anteriormente; trata-se do caso onde as firmas agem cooperativamente com relação aos preços a serem cobrados.

Num caso como este, o principal problema do mercado diz respeito à possibilidade de quebra de acordo por parte de alguma(s) firma(s), isto é, as firmas

⁶ Helpman e Krugman (1989).

podem se sentir tentadas a quebrar o acordo de preços previamente estabelecido, cobrando preços menores que o preço das concorrentes (preço estabelecido no acordo).

Havendo quebra do acordo, a coalizão colapsa, reduzindo os lucros de todas as firmas. Para que não haja a quebra do acordo, é preciso que se imponha algum tipo de punição ao traidor, de forma que o ganho da traição não compense a perda por trair. Sendo assim, a necessidade de se sustentar a coalizão restringirá os preços cobrados pelas firmas a um nível abaixo do cobrado sob a hipótese de oligopólio não-cooperativo (modelo de Cournot), visto que preços elevados estimulam ainda mais a traição. As firmas são, então, levadas a cobrar preços abaixo do nível que incentivaria a quebra do acordo.

Um fato interessante emerge deste modelo: ao contrário de todos os modelos estudados até agora, sob a hipótese de cooperação entre as firmas, a imposição de cotas elevará os preços menos que a imposição de tarifas. Isso ocorre porque a cota aumenta os lucros na ausência de coalizão e, sendo assim, o custo de se quebrar o acordo será menor, logo o preço acordado deve ser reduzido para tornar a traição menos interessante.

O modelo é descrito como na seção anterior: várias firmas produzindo um bem considerado substituto imperfeito das importações, as quais são competitivas entre si.

Como já mencionamos anteriormente, as firmas têm duas opções: cooperar, cobrando o preço acordado ou trair, cobrando um preço mais baixo que as rivais. Caso alguma firma decida não cooperar, levará um tempo até que as outras firmas percebam a traição e enquanto isso não ocorrer, elas continuarão cooperando. A partir do momento em que a traição é percebida, a coalizão colapsa e todas passam a atuar sob o modelo de Cournot.

É válido explicitar que o objetivo da coalisão é gerar um lucro de longo prazo para todas as firmas maior que o lucro sob a hipótese de não cooperação.

Comparação entre tarifas e cotas

Como foi afirmado anteriormente, o resultado obtido numa situação de coalizão será diferente de tudo que vimos no decorrer deste capítulo. A imposição de uma cota restringindo as importações a um nível menor que o de livre comércio implicará num aumento do preço menor do que o resultante da imposição de uma tarifa. Isto se deve ao fato da cota diminuir os custos da traição, na medida em que garante à firma traidora lucros maiores com a não-cooperação.

Após o estudo dos modelos de organização industrial, partiremos para uma análise das principais medidas de política econômica tomadas ao longo da década de 90. A escolha do modelo, entre os apresentados aqui, que melhor se aproxima da realidade da indústria automobilística será feita no capítulo III, após análise dos dados da indústria, visto que queremos aplicar a teoria aos dados, e não ajustá-los à teoria.

CAPÍTULO II – POLÍTICA COMERCIAL NOS ANOS 90

Mesmo com a retração do mercado de veículos em 1998 (e talvez em 1999), os anos 90 serão lembrados como a década do salto da indústria automobilística no Brasil.

Neste capítulo, traçaremos um histórico das medidas governamentais adotadas entre 1990 e 1998, colocando em evidência aquelas que afetaram, diretamente, o setor automobilístico, estimulando o seu desenvolvimento.

O capítulo está dividido em duas seções de acordo com o desempenho da indústria automobilística ao longo da década. A primeira seção trata do período que se estende de 1990 a 1994, caracterizado pela etapa de recuperação do setor do fraco desempenho dos anos 80. A segunda seção se concentra nos anos 1995 a 1998, caracterizados pela expansão e reestruturação do setor sob o regime automotivo. No final do capítulo trataremos da estreita relação existente entre o Brasil e Argentina no que diz respeito ao setor automotriz e as implicações das decisões de política comercial de um país na economia do outro.

2.1 A ETAPA DE RECUPERAÇÃO: 1990 – 1994

Antecedentes

Os anos 80 são considerados “a década perdida” da economia brasileira e o fraco desempenho da indústria automobilística brasileira foi um reflexo da má administração econômica e das turbulências políticas da época.

A recessão da década de 80 trazida pelo segundo choque do petróleo e pela alta dos juros internacionais marcou um período de contração da demanda interna e queda do nível de atividade. Os efeitos da recessão podem ser percebidos no desempenho do setor automobilístico: as vendas de automóveis ao mercado interno caíram de 793 mil unidades em 1980 para aproximadamente 447 mil unidades em 1981. A queda na produção de automóveis também apresenta números surpreendentes: de 933 mil unidades produzidas em 1980 para aproximadamente 585 mil unidades no ano seguinte. A saída encontrada pelo setor para superar a crise interna e a conseqüente queda no nível de atividade foi a busca do mercado externo através de incentivos à exportação, e o estímulo à produção do carro a álcool, que deu novo impulso às vendas do setor. Para se ter uma idéia da importância do carro a álcool na recuperação do nível de atividade, verificou-se um aumento da produção do carro a álcool de 3 mil unidades em 1979 para 240 mil unidades no ano seguinte.

A abertura comercial

A partir de 1988, iniciou-se o processo de abertura comercial brasileira, com a promoção de reduções tarifárias e maior agilidade na expedição das licenças de importação. Mas foi em 1990, com o governo Collor, que pôs-se fim aos regimes discricionários de proteção à concorrência externa, entre eles o BEFIEX, introduzindo-se uma redução gradual de tarifas com a reforma tarifária de 1990 e a flutuação do câmbio.

O objetivo do governo com a abertura da economia era aumentar a concorrência interna e, através dela, aperfeiçoar a malha industrial brasileira, puxando os preços para baixo. No caso específico da indústria automobilística, o intuito era adquirir tecnologia avançada, visto que nossos automóveis eram “carroças” quando comparados com o que havia no mercado externo, conforme dizia o nosso então presidente Fernando Collor de

Mello. A abertura das importações aumentou a concorrência e obrigou a indústria nacional a reformular produtos e acelerar lançamentos.

Partindo de uma tarifa sobre às importações de 85%, o governo deu início ao processo de abertura baixando, em fevereiro de 1991, a alíquota de importação para 60%, além de passar a permitir a importação por parte de pessoas físicas e empresas. Em seguida, de acordo com o cronograma estabelecido, as tarifas baixaram para 50%, em janeiro do ano seguinte.

A política para o setor automotivo, nos anos de 1992 e 1993, foi marcada pelas negociações na Câmara Setorial do Complexo Automotivo, que unia governo, montadoras, fornecedores e sindicatos na elaboração de medidas capazes de aquecer o mercado e aumentar o patamar de produção. Neste período foram negociadas reduções de impostos sob condições de diminuição das margens de lucro e, conseqüentemente, de preços por parte da indústria automobilística. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incidente sobre os automóveis foi reduzido de 18%, em 1991, para 12%, em 1992. No ano de 1993, nasceu o conceito de carro popular: a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dos automóveis com motor de até 1.000 cilindradas foi reduzida de 14% para apenas 0,1%. O então presidente Itamar Franco relançou o Fusca e os carros populares começaram a se tornar realmente populares. A participação dos carros populares nas vendas ao mercado interno passou de 28,4%, em 1993, para 45,9%, em 1994, e para 53,8%, em 1995. Além disso, houve uma nova redução nas alíquotas de importação, as quais ficaram estabelecidas em 40% até junho de 1993 e 35% a partir de julho do mesmo ano.

O período de 1994 até o início de 1995 foi caracterizado pelo fim das negociações na Câmara Setorial e por nova redução nas alíquotas de importação de veículos e peças. A alíquota de importação de automóveis atingiu seu nível mais baixo,

20%, no fim do governo Itamar, tendo como consequência um aumento da participação deste produto na pauta de importações, que passou de 2,6% na primeira metade de 1994, para 9,6% no mesmo período de 1995.

Em 1994, com o Plano Real e o consequente fim da inflação, houve um aumento do poder aquisitivo da população que, aliado ao acesso mais fácil ao mercado externo decorrente da abertura comercial, foi responsável pela explosão das importações, das quais 9,7% correspondiam às importações referentes à indústria automobilística (veículos, autopeças e acessórios). Para se ter uma idéia do impacto negativo das importações de autoveículos⁷ na balança comercial, tais importações aumentaram de 2.550 unidades em 1994, para 4.795 unidades em 1995. Esse aumento das importações, não compensado por um aumento das exportações, acabou pressionando, negativamente, o saldo da balança comercial.

No início de 1995, em resposta aos contínuos déficits decorrentes do aumento das importações de veículos e à preocupação com o possível desvio de investimento para a Argentina, a abertura começou a ser revertida e os automóveis passaram a ser incluídos na Lista de Exceção da Tarifa Externa Comum (TEC)⁸, elevando-se o imposto de importação para 32% em fevereiro e para 70% em março. A preocupação com o saldo da balança foi ainda maior por causa da crise mexicana, que deixou o capital internacional receoso de investir num país onde as contas nacionais iam mal, posto que havia o risco de “mexicanização”. O governo retoma, então, a política industrial para o setor automotivo em junho, com a Medida Provisória (MP) 1.024, que reduzia para 2% a alíquota do Imposto de Importação (II) de produtos utilizados pelo setor automotivo (máquinas, equipamentos, matérias-primas, partes e peças) e estabelecia cotas de

⁷ A categoria autoveículos engloba: automóveis, comerciais leves e comerciais pesados (caminhões e ônibus).

⁸ Tarifa Externa Comum aos países membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

importação vinculadas ao desempenho exportador das firmas. Tais medidas faziam parte de uma política de incentivos à indústria nacional.

A imposição de cotas através da MP 1.024 foi rejeitada pela Organização Mundial de Comércio (OMC), que não aceitou o argumento de deterioração da balança comercial como motivo para restringir-se as importações. Com isso, abriu-se caminho para a MP 1.235 e o Decreto 1.761, editados em dezembro de 1995, que são as bases do regime automotivo atualmente regulamentado através da Lei 9.449 e do Decreto 2.072 de novembro de 1996, a ser discutido mais adiante. Além do problema no âmbito da OMC, o regime de cotas deu origem a dificuldades com o governo argentino, que alegava rompimento do acordo firmado entre os dois países no contexto do Mercosul. O problema foi solucionado por meio de um acordo firmado entre os dois países que dizia respeito ao reconhecimento mútuo dos respectivos regimes automotivos nacionais até dezembro de 1999. Especial atenção será dada à essa questão dos regimes automotivos brasileiro e argentino e às relações entre esses dois países na próxima seção.

2.2 ETAPA DE EXPANSÃO E REESTRUTURAÇÃO: 1995 – 1998

Como já foi mencionado na seção anterior, as bases do chamado regime automotivo brasileiro foram estabelecidas em junho de 1995 através da MP 1.235. Com o regime procurava-se atingir três objetivos principais: atrair investimentos para o país, reduzir o déficit comercial do setor via aumento das exportações e gerar empregos. Para isso, uma série de incentivos foi dada às montadoras. As montadoras instaladas no país que aderissem ao regime teriam o direito de importar automóveis com redução de 50% do Imposto de Importação (II) e bens de capital com redução de 90% do II. Para as importações de peças, componentes, máquinas e equipamentos, a redução do II seguiria

o seguinte cronograma: redução de 85% em 1996, 70% em 1997, 55% em 1998 e 40% em 1999. Estes benefícios acabam em dezembro de 1999.

A contrapartida dos incentivos é o índice de nacionalização mínimo de 60% do valor do automóvel⁹ e a vinculação das importações ao desempenho exportador das firmas. Para os bens de capital, a proporção entre as aquisições de bens de capital produzidos no país e as importações com imposto de importação reduzido não podia ser inferior à proporção de 1 para 1 até dezembro de 1997 e não pode ser inferior a 1,5 para 1 a partir de janeiro de 1998. Para matérias-primas, essa proporção não pode ser inferior a 1 para 1. Para as autopeças, o valor FOB¹⁰ das importações de insumos não pode exceder dois terços do valor das exportações líquidas. Além disso, o valor FOB das importações de matérias-primas adicionado às importações de insumos e veículos de transporte com imposto de importação reduzido não pode exceder o valor das exportações líquidas.

Através da MP 1.532, de junho de 1996, o governo estabeleceu um regime especial para as montadoras que viessem a se instalar nas Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país, justificado na Organização Mundial de Comércio (OMC) com o objetivo de estimular o desenvolvimento regional. Para se beneficiarem do regime as firmas deveriam estar habilitadas até maio de 1997. O regime especial para as três regiões, que ficou conhecido como a MP do Nordeste, além de estabelecer o ressarcimento em dobro pelo pagamento do Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) em forma de crédito presumido do IPI, permite a importação de peças e componentes com redução de 90% do II até 1999. As empresas ainda recebem um bônus de 200%, para utilizar na importação, da compra de máquinas e equipamentos no mercado interno e de 150% da

⁹ Diferente da Argentina, onde a medição do índice de nacionalização é feita pelo peso.

compra de ferramentas. Além disso, a MP do Nordeste isenta do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) as aquisições de máquinas e equipamentos até 1999 e reduz em 45% o IPI nas aquisições de matérias-primas e insumos. O regime ainda isenta tais aquisições do Imposto de Renda, calculado com base no lucro da exploração do empreendimento, do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante e também do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) nas transações de câmbio para pagamento de bens importados. A MP prevê a possibilidade de prorrogar alguns benefícios até 2010.

Todos estes incentivos brasileiros foram questionados por vários países junto à OMC, países estes que não haviam aderido ao regime automotivo e não têm fábricas no Brasil, entre eles o Japão, a União Européia e os EUA. Os países reclamavam que o Brasil havia instituído o programa de incentivos seis meses depois de terminado o prazo final estabelecido pela OMC para a apresentação de tais programas. A solução desse contencioso na OMC deu-se pela edição do Decreto 1.987, de agosto de 1996, que estabeleceu uma cota para a importação de 50 mil carros procedentes da Coréia, Japão e União Européia, com redução de 50% no Imposto de Importação (II), de 35% , no prazo de um ano a partir da data de publicação do Decreto. Para definir o total de cotas por região, o governo levou em conta a média de exportações de carros nos três anos anteriores ao registro do acordo no âmbito da OMC. A distribuição era a seguinte: 22 mil carros para o Japão, 14,4 mil para a Coréia e 13,5 mil para a União Européia. A cota foi renovada nos dois anos seguintes, em agosto de 1997, pelo Decreto 2.037, passando a valer até agosto de 1998, e em setembro de 1998, pelo Decreto 2.770, passando a valer até agosto de 1999.

¹⁰ *Free on board*: livre de frete e seguros.

Em novembro de 1997, o governo tomou algumas medidas para conter os efeitos da crise asiática: alta dos juros e um pacote fiscal que elevou de 8% para 13% a tributação do IPI incidente sobre os veículos populares e de 30% para 35% sobre os demais veículos. Além disso, foi implementada a Lei 1.602 que reduziu em 50% os incentivos referentes à alíquota de importação para novas firmas que aderissem ao regime automotivo a partir de novembro de 1997. A alta dos juros afetou indiretamente o setor automobilístico na medida em que encarecia as vendas de veículos financiados. Como resultado desse pacote de medidas dirigidas para a manutenção da estabilidade monetária do país, o preço dos carros aumentou e a demanda caiu.

O setor automotivo fechou o ano de 1997 com vendas em dezembro 25% menores que em novembro, e as montadoras ainda não tinham repassado o aumento do IPI, de cinco pontos percentuais, em vigor desde novembro.

O impacto do aumento do IPI sobre a arrecadação, entretanto, não trouxe os resultados esperados pelo governo. A arrecadação do IPI sobre automóveis caiu 11,5% reais no primeiro semestre de 1998 em relação ao mesmo período do ano anterior. O governo até conseguiria aumentar suas receitas se as vendas se mantivessem após a elevação da alíquota, contudo as vendas caíram - não por causa do aumento do IPI - e, conseqüentemente, caiu a arrecadação. Segundo cálculos da Fenabrave (Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores), o aumento do IPI traz ganhos de receita se as vendas tiverem queda de até 25%, aproximadamente. Se as vendas caem entre 26% e 27%, o efeito sobre a arrecadação é neutro. Ocorre que as vendas se reduziram em 35,29% na comparação entre outubro, antes da elevação das taxas de juros mencionada anteriormente, e dezembro.

A tese de que, depois de um certo nível, as alíquotas de um tributo provocam perda na arrecadação não é tão simples de ser comprovada no caso do IPI incidente

sobre os automóveis¹¹. O período de vigência do aumento das alíquotas coincidiu com outras mudanças importantes no ambiente macroeconômico como um todo. Outro fator pode ter sido mais determinante para a queda na arrecadação do IPI, como o desaquecimento da economia, do que a elevação de cinco pontos percentuais nas alíquotas cobradas sobre a produção de automóveis.

As concessionárias iniciaram 1998 intensificando as campanhas promocionais com descontos que chegavam a 18%, visando diminuir os estoques. Os efeitos do pacote fiscal de novembro de 1997 sobre as vendas haviam sido desastrosos.

Em março de 1998, as vendas tanto internas, quanto externas já apresentavam resultados satisfatórios. O desempenho das vendas de importados no varejo (das lojas para os consumidores) foi bastante positivo. Menos atingidos pela crise por estarem voltados, principalmente para um público de maior poder aquisitivo, os importados garantiram o crescimento do mercado brasileiro de modelos estrangeiros. Com relação às vendas externas, os frutos da adesão ao regime automotivo começaram a surgir: as exportações cresceram 68,7% na comparação com o mesmo período de 1997. A exportação é parte do compromisso que a indústria automobilística assumiu ao aderir ao regime para se beneficiar de um Imposto de Importação reduzido. As empresas apressaram-se em cumprir as metas de vendas ao exterior para não perderem os benefícios do programa.

Em agosto de 1998, cedendo às pressões das montadoras preocupadas com a queda nas vendas, o Ministério da Fazenda fechou um acordo pelo qual as alíquotas do IPI foram reduzidas em 5 pontos percentuais¹², voltando aos níveis anteriores à crise asiática, com validade até 31 de dezembro de 1998. Contudo a redução da alíquota do

¹¹ Essa é a tese da Curva de Laffer, que surgiu nos EUA como instrumento de análise específica para a cobrança do Imposto de Renda naquele país, mas acabou sendo adotada para os demais tributos.

IPI dos automóveis não garantia o aumento das vendas. Como já havíamos mencionado anteriormente, a queda na comercialização não foi provocada pelo aumento do imposto, mas por um conjunto de outros fatores, como as dificuldades na obtenção de crédito e a alta nos juros. Dessa forma, a mudança da alíquota, isoladamente, não teve efeito importante sobre o consumo. As vendas aumentaram em apenas 0,9% na primeira semana após a assinatura do acordo entre montadoras e governo.

A crise financeira internacional trouxe problemas para o setor automobilístico tanto no mercado interno, quanto no externo. No mercado interno, a crise acabou com as facilidades no financiamento dos automóveis: com o anúncio de um novo pacote fiscal em outubro, os bancos das montadoras elevaram os juros e reduziram os prazos. Além do desaquecimento no mercado interno, a crise internacional, agravada pela queda nas bolsas, desencadeada pelos problemas na Rússia, levou as empresas a reverem os números de vendas externas, em decorrência da redução no número de encomendas.

O Brasil não conseguiu ampliar suficientemente o comércio com países mais ricos, como os da União Européia e os EUA, para compensar as perdas de mercado nos países que foram afetados pela crise, como os da Ásia e Europa Oriental¹³. As exportações brasileiras sofreram queda de 2,6% nas vendas de janeiro a novembro de 1998 quando comparadas com o mesmo período de 1997, o que reflete mais perda de mercado do que novas conquistas.

As vendas de veículos no Brasil no atacado (das montadoras para as concessionárias), em 1998, foram 21,03% menores que em 1997. O mesmo aconteceu com a produção, que ficou 23,99% abaixo que a de 1997. No final de 1998, a indústria brasileira trabalhava com dois cenários para 1999. Um era otimista: segundo essa

¹² Decreto 2.706 de 03/08/98.

¹³ Ver “Brasil perde mercados no exterior”, O Estado de São Paulo, 31/12/98.

projeção, o mercado interno absorveria vendas de 1,7 milhão de veículos. O cenário pessimista, por sua vez, previa vendas de 1,4 milhão de veículos. Acertou quem apostou no cenário pessimista.

O ano de 1999 começou com aumento de até 4,5% nos preços dos automóveis em decorrência do aumento do IPI, que o governo havia reduzido em agosto de 1998.

A desvalorização do real, no dia 13 de janeiro de 1999, mudou o cenário da indústria automobilística. As montadoras aqui instaladas anunciaram o segundo reajuste de preços do ano, entre 2% e 11%, que repassava aos consumidores o custo adicional provocado pela desvalorização, posto que parte das peças e dos componentes dos automóveis são importados. Com a desvalorização do real frente ao dólar, aliada ao alto padrão tecnológico atingido pela indústria, as montadoras também revisaram suas projeções de exportação, pois os veículos brasileiros ficaram 20% mais baratos no mercado externo.

No início de fevereiro de 1999, em decorrência da elevação da alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de 2% para 3%, foi anunciado um terceiro reajuste nos preços dos automóveis, desta vez entre 2% e 5%.

A mudança na política cambial trouxe perspectivas positivas para o setor de autopeças doméstico, pois as montadoras decidiram acelerar o processo de nacionalização de seus veículos, substituindo as peças importadas por suas similares nacionais. Contudo, os efeitos da desvalorização chegaram a causar interrupção das linhas de produção, pois os fabricantes de autopeças, cuja matéria-prima é em sua maioria importada, suspenderam as entregas por não conseguirem chegar a um acordo com as montadoras sobre os novos preços a serem cobrados. Diante dessas dificuldades,

toda a indústria de autopeças tratou de estudar possibilidades de nacionalização das matérias-primas utilizadas no processo produtivo.

Apesar da queda nas vendas de automóveis depois da desvalorização do real, por causa dos preços mais altos, os carros de luxo aumentaram sua participação no mercado. Como a maioria das vendas desses modelos são feitas à vista, os juros altos e a desvalorização não fazem tanta diferença. Além disso, acredita-se que parte desse aumento tenha sido provocada pelo boato de confisco da poupança, aos moldes do governo Collor, que circulava na época. A verdade é que os modelos top de linha sempre são os menos afetados quando a economia enfrenta problemas, porque quem tem dinheiro não deixa de gastar.

Com relação aos importados, por motivos óbvios, a tendência era – e é até hoje – de queda da participação no mercado. As vendas chegaram a cair 15,3% em relação a janeiro de 1998. Em alguns segmentos, como o de carros pequenos, a competição dos importados com os modelos nacionais ficou praticamente impossível, haja vista o alto índice de nacionalização dos últimos.

Em fevereiro de 1999, os negócios de todas as montadoras de automóveis do país ficaram praticamente paralisados. Muitos consumidores adiaram suas compras na expectativa da aprovação pelo governo do Acordo Emergencial do Setor Automotivo, que se efetivou em 4 de março de 1999.

Pelos termos do acordo emergencial, a valer de 4 de março a 4 de maio de 1999, o IPI foi reduzido de 10% para 5% para os carros populares e de 25% e 30% para 17%, no caso dos modelos médios. A queda no IPI foi seguida pela diminuição do ICMS em alguns estados, como São Paulo, onde a alíquota caiu de 12% para 9%, em 13 de março de 1999. Além disso, as montadoras passaram a conceder um bônus de R\$ 350 para os carros populares e um bônus de R\$ 250 para os carros médios. As montadoras ainda se

comprometeram a repassar a diminuição do imposto aos preços, assim que o imposto menor começasse a vigorar, e mantê-los estáveis por 60 dias, além de garantir a manutenção do nível de emprego por 90 dias. Se não houvesse redução na arrecadação, o acordo poderia ser renovado por mais dois meses.

Essa iniciativa reuniu participantes de toda a cadeia automotiva: montadoras, fabricantes de autopeças e componentes, trabalhadores e distribuidores de veículos. O esforço conjunto ainda contou com a participação decisiva do Governo Federal e de Governos Estaduais. O compromisso foi assumido na tentativa de reverter a tendência de retração nas vendas que acompanhava o setor desde novembro de 1997 e, principalmente, criar condições para assegurar níveis de emprego.

Como consequência do acordo, o mercado reaqueceu em março. As vendas no varejo aumentaram 122% em relação a fevereiro¹⁴, o mesmo ocorrendo com a produção, que aumentou 41,21% em relação ao mês anterior. Todavia vale lembrar que a falta de mecanismos de financiamento continuava sendo uma dificuldade imposta aqueles que queriam comprar um carro novo. O aumento das taxas básicas de juros de 39% para 45% ao ano, o compulsório maior e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) que passou de 1,5% para 6%, tornaram as instituições mais seletivas e deixaram os clientes retraídos. Com a dificuldade na venda de veículos novos, as concessionárias optaram por compor suas margens de lucro em outros negócios: o foco deixava de ser o carro novo e passa a ser o carro usado, as vendas de peças e a prestação de serviços de manutenção.

¹⁴ Ver jornal O Globo, 02/05/99.

Os efeitos positivos da desvalorização do real sobre as exportações também começaram a aparecer em março, com aumento das vendas externas de 25,82% sobre fevereiro do mesmo ano.

A condição necessária imposta pelo governo para a renovação do acordo emergencial era a de manutenção da receita arrecadada com o IPI, e foi o que aconteceu. Já na primeira quinzena de março, a perda na arrecadação do IPI por carro foi compensada pelo aumento no volume de vendas. Pagou-se menos por unidade, mas arrecadou-se mais com a soma dos negócios. Sendo assim, após analisar o resultado da primeira etapa da auditoria realizada nas quatro maiores montadoras do país – Ford, Volkswagen, Fiat e General Motors – o governo decidiu prorrogar até 26 de maio de 1999 a redução do IPI dos automóveis.

No caso do ICMS, no entanto, a redução do tributo não aumentou as vendas suficientemente, de modo a aumentar a arrecadação, que caiu 3,3%. Apesar disso, trouxe um aquecimento à toda a cadeia automotiva, além de ter garantido o emprego de vários trabalhadores da área durante o período em que esteve em vigor.

Na última semana de maio, com o período de IPI reduzido chegando ao fim, a arma usada pelas montadoras para atrair clientes passou a ser a promoção puxada pela redução na taxa de juros. As importadoras de veículos também lançaram mão de juros menores para conquistar novos consumidores e recuperar aqueles que haviam migrado para o carro nacional quando houve a desvalorização. Além da estratégia dos juros, as importadoras também adotaram promoções escoradas em uma cotação menor para o dólar – adotada logo após a desvalorização – e na garantia de recompra.

Em 26 de maio de 1999, quando expirava a prorrogação do primeiro acordo emergencial, governo, empresários e trabalhadores concluíram as discussões para um novo acordo emergencial para o setor automotivo, com redução de impostos por 90 dias

e manutenção do nível de empregos por 120 dias. O IPI dos carros populares foi reduzido em três pontos percentuais, passando de 10% para 7% e o IPI dos modelos médios passou a ser de 20%. No primeiro acordo, iniciado em 4 de março, a redução de alíquotas havia sido maior: de 10% para 5% no caso dos populares, e de 25% e 30% para 17% no caso dos médios.

Com esse novo acordo de 26 de maio, os modelos populares ainda tiveram um bônus de R\$ 375 (R\$ 350 no acordo anterior), mas os médios contavam apenas com um desconto fixo de R\$250.

O governo de São Paulo anunciou também o compromisso de reduzir a alíquota do ICMS no estado de 12% para 9,5% (no acordo anterior ela havia sido reduzida para 9%).

Apesar das indefinições em relação a renovação do acordo de redução de impostos terem afastado o consumidor das lojas, a expectativa, agora, é de reação das vendas em junho. Quanto às exportações, embora tendo reduzido o preço do carro brasileiro em 20% em dólar, a desvalorização não teve o efeito esperado. De janeiro a maio, as montadoras exportaram o equivalente a 1,31 bilhão, uma redução de 43% sobre o total exportado no primeiro semestre de 1998. A dificuldade do Brasil de incrementar as suas exportações se deve, em parte, ao desaquecimento da economia mundial.

Num futuro próximo, a retomada do crescimento do setor automobilístico terá de ser estimulada novamente por medidas da indústria e do governo, como já aconteceu no início da década. Um desses estímulos poderá ser um programa de renovação de frota, com impostos menores que incentivem os consumidores a trocar seus carros com mais de 10 anos de uso por um modelo zero quilômetro. A frota brasileira, com dez anos e dois meses em média, está envelhecida.

O Brasil no Mercosul: a complementaridade Brasil – Argentina

Em dezembro de 1994, através do Convênio de Ouro Preto, os países membros do Mercosul assumiram o compromisso de fazer uma proposta de regime automotivo comum para antes de 1997, que deveria ser adotada a partir de 1º de janeiro de 2000. Essa proposta deveria conter três elementos básicos: a liberalização total do comércio intrazona, uma TEC e a ausência de incentivos nacionais que distorcessem a competitividade na sub-região. Além disso, os países revisaram os acordos bilaterais com o objetivo de melhorar as condições de acesso aos mercados a partir de janeiro de 1995.

No caso particular do acordo bilateral argentino-brasileiro, a Argentina reconhecia como nacionais as autopeças brasileiras dentro do cômputo do índice de conteúdo nacional do seu programa setorial, sujeito ao requisito de compensação com exportações a qualquer destino. As exportações argentinas de autopeças dirigidas ao Brasil eram multiplicadas por 1,2 para compensação das autopeças importadas desse país. O Brasil, por outro lado, considerava como nacionais as autopeças argentinas para cumprir com o requisito de conteúdo nacional para o então vigente programa do “carro popular”, já mencionado anteriormente. Assim, os veículos argentinos que cumprissem com as exigências dentro do regime do “carro popular” eram considerados como nacionais no Brasil. Embora o Brasil aceite o regime automotivo argentino até 31 de dezembro de 1999, a Argentina fazia o mesmo com o regime do “carro popular” e outras regulamentações referentes ao setor automotivo brasileiro até fins de 1996¹⁵.

¹⁵ Estudo sobre o Mercosul elaborado pelo Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (1997).

Em janeiro de 1996, o Brasil e a Argentina assinaram um convênio bilateral para o setor automobilístico, revisando o texto assinado em dezembro de 1994, em Ouro Preto. Com o novo acordo, tanto veículos como peças poderiam ser importados livre de tarifas até o importador compensar suas importações com exportações para qualquer parte (exceto peças de reposição). O convênio baseia-se em uma média de conteúdo nacional de pelo menos 50% computado sobre um período de três anos (lembre-se que o conteúdo geral do Mercosul é de 60%).

Cada sócio se compromete a reverter a validade do regime do outro país até 31 de dezembro de 1999. De fato, isso normaliza a aceitação pela Argentina das mudanças feitas na regulamentações domésticas do Brasil em 1995, através da MP 1.024, cujo objetivo foi reverter o crescente déficit na balança comercial e atrair investimentos para o país. Pelo convênio de 1996, Brasil e Argentina se reunirão duas vezes por ano para decidir quaisquer ajustes necessários (detalhes dessas reuniões serão dados mais adiante). Além disso, a partir de janeiro de 2000, o comércio bilateral estará livre de tarifas.

O intercâmbio comercial entre Brasil e Argentina não apenas disparou desde que as porteiras de mercado entre os dois países foram abertas com a criação do Mercosul, como também o perfil da relação de compra e venda tem demonstrado uma clara tendência de especialização, com cada país investindo em suas vantagens comparativas. As unidades de produção do Brasil e Argentina foram montadas com a idéia de complementaridade de linhas e ganho de volume.

Na lista dos principais produtos que o Brasil exporta para a Argentina e que a Argentina exporta para o Brasil, veículos e autopeças estão em primeiro lugar. A complementaridade é tão grande que para se sustentar sem os consumidores argentinos, o mercado brasileiro teria que diminuir o número de modelos e aumentar o ciclo de

vida dos produtos. No caso argentino as conseqüências seriam piores: sem a possibilidade de vendas no Brasil, algumas operações na Argentina perderiam o sentido. A dependência da Argentina com relação ao Brasil é tão elevada que na Argentina já se criou uma palavra para resumir essa situação: “Brasildependência”.

Apesar de toda essa dependência e complementaridade, Brasil e Argentina entram constantemente em conflito quando se trata de decisões de política comercial, visto que as decisões tomadas em um país afetam os seus parceiros comerciais.

O primeiro conflito relevante surgiu em meados de 1995, quando o governo brasileiro promoveu um programa de incentivos setoriais através da MP 1.024, que estabelecia cotas de importação de veículos. Como já mencionamos anteriormente, o objetivo do governo, com esse programa, era reverter o crescente déficit na balança comercial e atrair investimentos para o país. Contudo, a Argentina contestava a inclusão dos veículos argentinos no sistema de cotas alegando que os veículos importados da Argentina representavam apenas uma pequena parcela das importações brasileiras de veículos no ano de 1995. A reação dos outros estados-membros do Mercosul, em particular da Argentina, que essa iniciativa do governo brasileiro gerou, culminou na decisão do governo de excluir o comércio intrazona do regime de cotas.

Das negociações entre Brasil e Argentina por causa da MP 1.024 surgiu o sistema de “franjas”, nome dado à cota adicional de automóveis a serem importados pelo Brasil de montadoras argentinas que não se beneficiam do regime automotivo brasileiro por não estarem instaladas no Brasil.

As dificuldades entre os dois países voltaram com a MP do Nordeste, anunciada em dezembro de 1996 pelo governo brasileiro, que ofereceu incentivos fiscais e benefícios tarifários às montadoras instaladas nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do país antes de 31 de maio de 1997. As montadoras estabelecidas na Argentina

reclamaram ante o seu governo a implementação de algum tipo de medida compensatória pois, diferentemente do Brasil, as províncias argentinas não têm autonomia na modificação das alíquotas de impostos.

Essa questão relativa aos incentivos estaduais é um dos pontos centrais da discussão sobre o regime comum do Mercosul, que deverá entrar em vigor a partir de janeiro do ano 2000. Os incentivos fiscais distorcem as vantagens comparativas de cada país e, conseqüentemente, o livre comércio na região. Os demais parceiros comerciais do Brasil no Mercosul argumentam que os produtos provenientes dos estados brasileiros que proporcionam tais incentivos deveriam ser compensados com uma tarifa especial intra-bloco.

Um exemplo da problemática gerada pela política de alguns estados de concessão de benefícios fiscais para atrair montadoras foi a decisão da Iveco, do grupo Fiat, em março de 1997, de investir na instalação de uma nova fábrica no Brasil, ao invés da Argentina. Ao que tudo indica, a existência de incentivos fiscais foi decisiva para a decisão da empresa.

Um outro fato causador de conflito entre os dois países foi a decisão da Argentina de implantar, no final de 1997, um Programa de Inspeção de Pré- Embarque de Importações, isto é, uma forma de inspecionar as importações com o objetivo de evitar desvios como subfaturamento e superfaturamento, classificação errônea e sonegação de impostos. A Argentina fez questão de deixar claro que as vendas dos seus parceiros no Mercosul não sofreriam qualquer sobretaxa, mas ficou o medo de que a inspeção se transformasse em entrave burocrático. O Brasil acabou usando esse controvertido sistema fiscalização argentino como argumento para ceder menos aos vizinhos do Mercosul no que dizia respeito à medida provisória 1569, em vigor desde

abril de 1997, através da qual o financiamento das importações brasileiras ficava limitado.

Nos primeiros meses de 1998, Brasil e Argentina começaram a discutir, efetivamente, a possibilidade de se criar um regime automotivo comum para o Mercosul a partir de 2000 (lembre-se que ainda em 1994, com o Convênio de Taubaté, os países haviam se comprometido a estudar o assunto).

No documento de abril de 1998, entregue a José Botafogo Gonçalves, na época, responsável pelo então denominado Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), os fabricantes de carros pediam o estabelecimento de uma alíquota comum de importação de 35% a partir do ano 2000, quando o regime começará a vigorar, até 2005. Foi incluída, ainda, a proposta para que as montadoras e fabricantes de autopeças instaladas no Mercosul pudessem importar, dentro do regime comum, peças e equipamentos para a montagem de carros com alíquota de 17,5% (hoje, essa alíquota, dentro do regime automotivo brasileiro, é de 32,5%).

A definição de um regime automotivo para o Mercosul deveria estar concluída no final de abril de 1998, mas não foi possível. Os trabalhos sofreram atraso por causa das profundas divergências existentes entre os países membros do Mercosul e foram adiados para julho. Essas divergências dentro do Mercosul explicam-se pelo fato de que a Argentina e o Brasil têm uma grande produção de automóveis e ambos querem defender suas montadoras, o Uruguai tem fábricas pequenas e o Paraguai depende totalmente das importações e quer que sejam feitas com a tarifa mais baixa possível. Sendo assim, a proposta inicial de uma Tarifa Externa Comum (TEC) de 35% era bem vista apenas pelo Brasil e pela Argentina. Todavia, ao aceitar a TEC de 35%, a Argentina exigiu uma tarifa menor para a importação de autopeças. Um acordo era

praticamente impossível no cronograma previsto, e era preciso que os países cedessem em alguns pontos.

As regras para o regime automotivo do Mercosul só foram anunciadas em dezembro de 1998, na 15^a Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão máximo do Mercosul. Porém, o acordo então definido continha apenas os pontos gerais do regime, sem descer a detalhes operacionais; o regime só deverá estar formalmente criado em junho de 1999.

Ficou definido que o regime automotivo terá uma fase de transição de quatro anos, a partir de janeiro de 2000, durante a qual o livre comércio não será pleno, mas haverá uma administração comum dos quatro países-membros sobre a evolução da indústria, o fluxo de comércio e os investimentos intrazona e as exportações para terceiros países. No entender dos negociadores brasileiros, esse período de quatro anos é necessário para permitir a adaptação progressiva dos países às plenas condições de livre comércio, sobretudo o Uruguai e o Paraguai, as duas menores economias da região.

A desvalorização do Real em janeiro de 1999 mudou o cenário da indústria automobilística no Mercosul. A estratégia para a região, baseada na complementaridade de linhas de produção principalmente entre Brasil e Argentina e em trocas comerciais entre os dois países, começou a ser revisada por montadoras e fabricantes de autopeças. As modificações iam desde a substituição de fornecedores argentinos por brasileiros, até a suspensão de planos de investimento na Argentina e a transferência total ou parcial de linhas de produção para o Brasil, onde produzir ficou até 30% mais barato que na Argentina.

Além da recessão no Brasil, destino de 90% das exportações argentinas de automóveis, problemas internos à economia argentina, como taxas de juros altas e consumidores endividados, contribuía para a retração da produção na Argentina.

Havia, ainda a ameaça da invasão de produtos brasileiros no mercado argentino. Os acordos de restrição voluntária das exportações brasileiras surgiram para evitar maiores atritos com o seu principal parceiro comercial, mas não foi suficiente e a Argentina decidiu adotar ações protecionistas, informalmente, para dificultar o acesso de produtos brasileiros. O governo argentino passou a exigir dos importadores de produtos brasileiros o preenchimento de formulários nas compras acima de US\$800, especificando volume, valor e características dos produtos importados.

A última ação dos argentinos foi não renovar o Convênio de Créditos Recíprocos (CCR)¹⁶, o que na prática significa que os importadores teriam que pagar à vista suas compras. O ministro brasileiro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, chegou a admitir a possibilidade de entrar com um processo na OMC contra a Argentina¹⁷, mas o Banco Central argentino prorrogou o convênio até 4 de outubro de 1999.

Entrar com uma ação na OMC contra um parceiro do bloco seria um duro golpe para a integração regional, porque a existência do Mercosul pressupõe um nível de coordenação política capaz de evitar o aprofundamento de contenciosos. Isso vem reafirmar a idéia de que o bloco ainda não atingiu a unidade desejada. A razão desta falta de unidade no bloco seria simples: existem grandes diferenças entre brasileiros e argentinos quanto à forma de ver a economia. Do ponto de vista da abertura econômica, a Argentina apresenta uma maior vontade de buscar a integração com o mundo, posto que a integração gera uma maior exigência de eficiência aos setores produtivos locais e

¹⁶ O CCR é um mecanismo dos bancos centrais da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) que oferece garantias para facilitar o comércio exterior na região.

¹⁷ Ver Relatório da Gazeta Mercantil, 15/04/99.

acaba aumentando o bem-estar econômico da população. No Brasil, no entanto, a prioridade é muito mais a análise dos impactos setoriais das alianças comerciais¹⁸.

Com as dificuldades enfrentadas pelo mercado argentino, cresce a pressão para a prorrogação do regime automotivo com o Brasil, previsto para expirar no final deste ano. O principal argumento dos sindicatos, montadoras e fabricantes de autopeças, que defendem a continuidade do acordo, é impedir a transferência, para o Brasil, de empresas já instaladas na Argentina. Além disso, dado que a indústria argentina foi criada para complementar-se com a do Brasil, algum tipo de acordo terá de haver, seja uma prorrogação do atual ou a definição da política automotriz comum que deveria ter sido assinada no final do ano passado, mas que ainda hoje conta somente com um princípio de acordo em linhas gerais, sancionado em dezembro do ano passado.

Enquanto não se chegava a uma definição do acordo automotivo no âmbito do Mercosul, a Argentina criou novos incentivos ao setor automotivo. A entrada em funcionamento do Plano de Permuta (“Plan Canje”) de automóveis usados por novos na segunda quinzena de maio marcou o início da retomada de crescimento da indústria automobilística argentina, que movimenta praticamente 18% do parque industrial do país. As vendas de automóveis em maio, incentivadas por um desconto de US\$ 4,8 mil a quem se dispusesse a trocar seu automóvel com mais de 10 anos de antigüidade por um veículo novo, de fabricação nacional¹⁹, registraram aumento de 19,6% em relação ao mês anterior.

No início de junho de 1999, na 16ª Cúpula do Mercosul, que reuniu os presidentes dos quatro países-membros do bloco de livre comércio, as negociações Brasil-Argentina se intensificaram com a decisão dos dois países de estabelecer um

¹⁸ Ver “Não haveria confiança em moeda comum”, *Gazeta Latino-Americana*, 17/05/99.

¹⁹ Em junho de 1999, os automóveis brasileiros foram incluídos no Plano de Permuta.

“pequeno tratado de Maastricht”²⁰ com metas que levem ao equilíbrio fiscal nos dois países, como primeiro passo para a criação futura de uma moeda única no Mercosul. Com o pacto de responsabilidade fiscal, os dois países pretendem mostrar aos investidores internacionais que o Mercosul continua com o projeto de se transformar em um verdadeiro mercado comum, com coordenação de políticas macroeconômicas. A convergência de políticas macroeconômicas é extremamente importante por dois motivos. De um lado, essa harmonização resultará na resolução do desequilíbrio das contas públicas dos descompassos de balanços de pagamentos dos respectivos países. Por outro lado, a condução sincronizada de metas de inflação, taxas de juros, políticas cambiais e programas de emprego minimiza, ou mesmo evita a ocorrência de distúrbios como o trazido pela desvalorização do real já citada anteriormente.

Além disso, os presidentes dos dois países, Fernando Henrique e Carlos Menem, afirmaram que até 31 de julho o novo acordo automotivo do Mercosul que entrará em vigor em janeiro de 2000, estará concluído. Até agora, ficou claro o interesse dos dois países em que vigore, durante o período de transição (2000-2004), um sistema de compensação no comércio intraregional em dólares e não em unidades como funciona atualmente. Quanto à importação de veículos, as montadoras estão a favor da fixação de uma alíquota de 35%, o valor mínimo permitido pela OMC. Para as indústrias automobilísticas instaladas nos dois países, entretanto, a idéia é a aplicação de uma alíquota diferencial de 17,5%. Com relação às autopeças, os países estão inclinados pela proposta brasileira de fixação de 60% de conteúdo regional e 40% de importado.

Talvez Brasil e Argentina tenham, finalmente, se dado conta de que são aliados, e não concorrentes como muitos pensam, e que os doze anos de trabalho para a criação

²⁰ O tratado de Maastricht foi o responsável pela implantação do euro, a moeda comum da União Européia.

do Mercosul e a consolidação da democracia na região não podem ser jogados fora por decisões de política comercial de um país que sejam prejudiciais ao seu parceiro econômico, pois as disputas pontuais existirão sempre. Vale ressaltar o fato de que a integração econômica é a peça-chave para a efetiva adesão do Chile e da Bolívia ao Mercosul, países que hoje integram o bloco na condição de sócios observadores, bem como para o avanço das negociações em curso com os países que integram a Comunidade Andina (CAN), com vistas à formação do bloco econômico de livre mercado da América Latina.

CAPÍTULO III – DESEMPENHO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA

Este será o capítulo central da monografia. Neste capítulo, faremos um estudo do desempenho da indústria automobilística com base no comportamento das variáveis produção, vendas, importações e preços dos veículos brasileiros, ao longo da década de 90, diante das decisões de política comercial tomadas no período em questão. A análise cuidadosa dos dados do setor automobilístico, ao longo do capítulo, nos permitirá definir qual o modelo de organização industrial que melhor se aproxima da realidade da indústria automobilística, dentre aqueles descritos no capítulo I.

Vale lembrar que nossa análise estará restrita ao segmento de automóveis²¹, visto ser este o segmento mais importante dentro da categoria autoveículos²², tanto em termos de participação na produção, quanto nas vendas totais; além de ser o mais próximo da realidade da maioria dos consumidores de veículos, o que torna o trabalho mais interessante. Para se ter uma idéia da participação do segmento de automóveis na produção total de autoveículos, temos que, no ano de 1997, de um total de cerca de 2 milhões de autoveículos produzidos, 80% correspondiam à produção de automóveis. No caso das vendas internas de autoveículos de produção nacional, de um total de cerca de 1,6 milhão de veículos vendidos, aproximadamente 83% correspondiam à venda de automóveis.

²¹ Por automóveis entenda-se carros de passageiro e de uso misto.

²² A categoria autoveículos compreende os automóveis, os comerciais leves e os comerciais pesados (caminhões e ônibus).

Foram obtidos dados mensais das variáveis já mencionadas, para o período que se estende de dezembro de 1993 a dezembro de 1998, exceto do nível de preços, cuja análise estará concentrada no período janeiro de 1990 a fevereiro de 1998. Os gráficos mencionados ao longo do capítulo seguem em anexo no final do capítulo.

3.1 – COMPORTAMENTO DOS PREÇOS

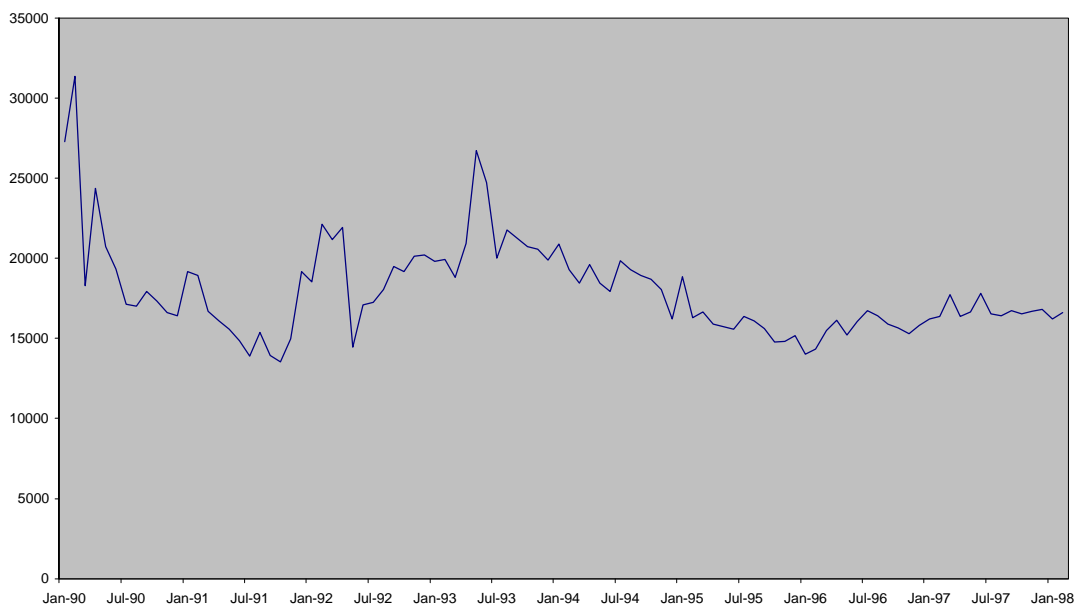
Nesta seção analisaremos o comportamento do nível de preços dos automóveis nacionais, entre janeiro de 1990 e fevereiro de 1998, atentando para as decisões de política comercial tomadas no período em questão que possam surtir efeitos sobre essa variável. Basearemos nosso estudo em Negri (1998), de onde foi obtida a série de preços relevante para este trabalho.

Através do gráfico 3.1, o qual descreve o comportamento dos preços dos automóveis brasileiros, no período que vai de janeiro de 1990 a fevereiro de 1998, podemos identificar três períodos distintos na indústria automobilística brasileira dos anos 90. O primeiro período se estende de janeiro de 1990, quando são eliminadas as barreiras não tarifárias, até julho de 1993, quando os efeitos da concorrência trazida com abertura comercial começam, de fato, a ser sentidos sobre os preços e tem início o segundo período relevante para a análise. O terceiro período inicia-se no final de 1995 e início de 1996, com a implantação do regime automotivo

Como já foi mencionado no capítulo II, o processo de abertura comercial brasileira intensificou-se em 1990 com o governo Collor, que pôs fim aos regimes discricionários de proteção à concorrência externa. O objetivo do governo de aperfeiçoar a malha industrial e baixar os preços com o aumento da concorrência só foi efetivamente alcançado em julho de 1993, como podemos observar através da queda na linha do gráfico 3.1. essa tendência de queda nos preços se manteve durante os dois anos posteriores.

Gráfico 3.1

Variação Real dos Preços dos Carros Domésticos - Jan/90 a Fev/98



A política de abertura que culminou numa explosão de importações e, conseqüentemente, num Balanço de Pagamentos deficitário, começou a ser revertida em março de 1995, com o aumento das alíquotas de importação de automóveis de 32% para 70% e a imposição de cotas de importação. A política protecionista do governo, ao afastar a concorrência externa, estimulou uma tendência crescente nos preços, que pode ser percebida entre fins de 1995 e início de 1996, no gráfico 3.1. Vale lembrar que os incentivos oferecidos aos “new comers”, as montadoras estrangeiras que iniciavam suas atividades no país, por meio do regime automotivo implantado em dezembro de 1995, não se traduziram em aumento da concorrência e conseqüente queda nos preços automaticamente pelo fato das instalações se darem no médio prazo. Entretanto, os efeitos do regime automotivo que visava estimular a produção doméstica já puderam ser sentidos no segundo semestre de 1996, quando os preços já apresentavam um aumento de aproximadamente 16% com relação aos preços do ano anterior. A política de

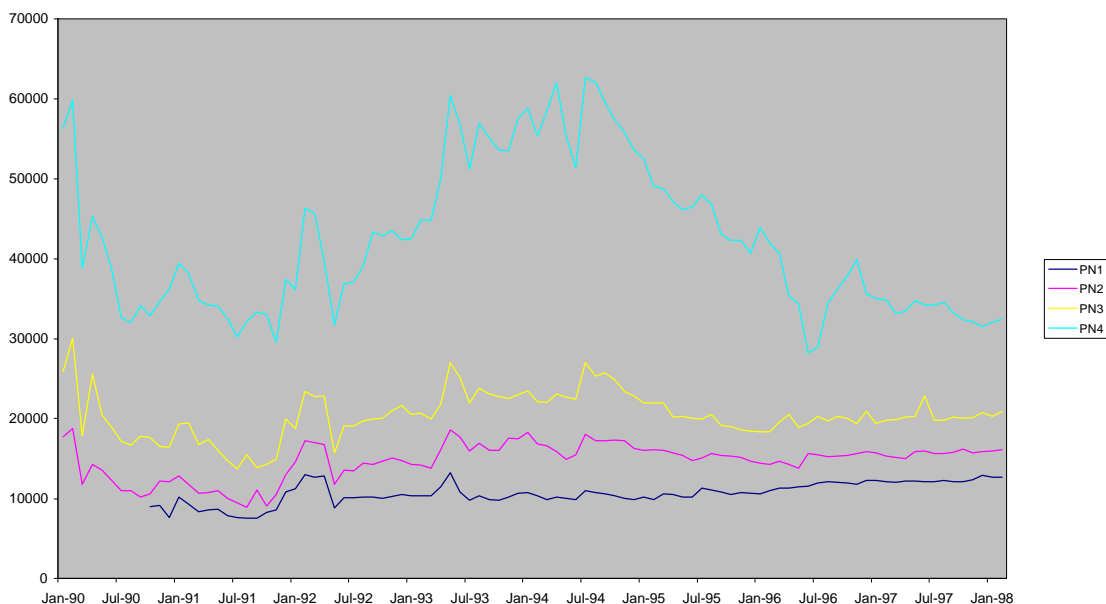
imposição de cotas e aumento das tarifas levou a um aumento dos preços exatamente como previa o modelo de oligopólio interno não-cooperativo descrito no capítulo I.

Para proceder uma análise mais detalhada do comportamento dos preços, desagregou-se a série de preços em quatro categorias de carros, nas quais N1 representa carros de cilindrada não superior a 1000 cm³; N2, carros de cilindrada superior a 1000 cm³, mas não superior a 1500 cm³; N3, carros de cilindrada superior a 1500 cm³, mas não superior a 3000 cm³; N4, carros de cilindrada superior a 3000 cm³. PN1, PN2, PN3 e PN4 são os seus respectivos preços. Essa desagregação faz todo o sentido pelo fato de veículos de categorias diferentes terem incentivos diferentes e não serem afetados com a mesma intensidade pelas políticas comerciais.

Com podemos observar no gráfico 3.2, os preços dos carros das categorias N2, N3 e N4 apresentaram um comportamento bastante semelhante, caracterizado por uma queda a partir de julho de 1993, quando os efeitos da concorrência começaram a ser sentidos, e uma queda ainda maior a partir de julho de 1994, em decorrência das reduções das alíquotas de importação de peças e componentes em junho de 1993 e meados de 1994. Essa tendência de queda foi revertida no caso das categorias N2 e N3 no início de 1996, como consequência do aumento no imposto de importação em fevereiro e março de 1995, o que, além de inibir as importações diminuindo, assim, a concorrência, causou aumento nos custos das montadoras, então repassado aos preços. Novamente os pressupostos teóricos descritos no modelo de oligopólio não-cooperativo se aplicam aos dados da indústria automobilística brasileira.

Gráfico 3.2

Variação Real dos Preços dos Carros Domésticos por Categorias - Jan/90 a Fev/98



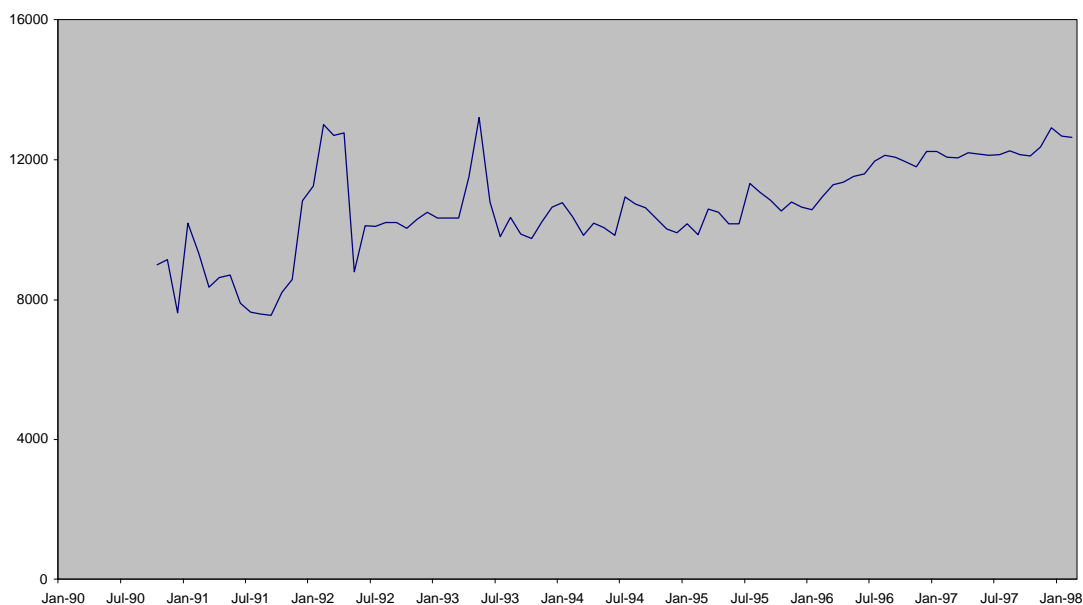
No caso da categoria N4, esse aumento de preços só foi verificado a partir de julho de 1996. Isso pode ser explicado pelo fato de nesta categoria estarem incluídos os veículos de grande porte, aqueles que competem mais intensamente com as importações. Com as importações restritas ao desempenho exportador das firmas, como exigia o regime automotivo, a diminuição da concorrência levou ao aumento dos preços da categoria.

A categoria N1 é particularmente especial para o estudo da indústria automotiva brasileira e por isso, torna-se interessante o seu estudo em separado. A participação dos carros populares nas vendas ao mercado interno cresceu bastante nos últimos anos, passando de 28,4% em 1993, para 64% em 1997. No gráfico 3.3, temos o comportamento dos preços da categoria N1, aquela dos carros populares. Como podemos observar, os preços dos carros populares praticamente não foram afetados pela abertura comercial, chegando a apresentar elevações mesmo quando os preços das outras categorias apresentavam queda. A verdade é que os carros importados que

entraram no país com a abertura comercial não competiam com os carros da categoria N1, uma vez que os últimos foram desenvolvidos especificamente para o mercado interno brasileiro e têm pouca semelhança com os carros desenvolvidos nos mercados internacionais. A queda nos preços da categoria N1 percebida no segundo semestre de 1993 pode ser atribuída à brutal redução do IPI incidente sobre esses automóveis de 14% para apenas 0,1%, como descrito no capítulo II.

Gráfico 3.3

Variação Real dos Preços dos Carros Domésticos da Categoria N1 - Jan/90 a Fev/98



A elevação dos preços da categoria N1 percebida entre fins de 1997 e início de 1998, decorre do pacote fiscal implantado pelo governo para proteger a economia dos efeitos da crise asiática. Com esse pacote fiscal, a alíquota do IPI incidente sobre os automóveis populares aumentou cinco pontos percentuais, de 8% para 13%, aumento este que foi repassado aos preços.

O comportamento diferenciado dos preços das categorias N1 em relação às categorias N2, N3 e N4 pode ser explicado com base no comportamento das

importações realizadas após abertura. Essas importações, a partir de julho de 1993, ocorreram principalmente nas categorias acima de 1000 cilindradas, pelos motivos já mencionados anteriormente. Em Negri (1998) conclui-se que a relação entre o consumo aparente [$D = \text{vendas internas (N)} + \text{importações (I)}$] e as vendas domésticas (N) para a categoria N1 é de praticamente 100%, entre janeiro de 1990 e dezembro de 1996.

3.2 – COMPORTAMENTO DA PRODUÇÃO

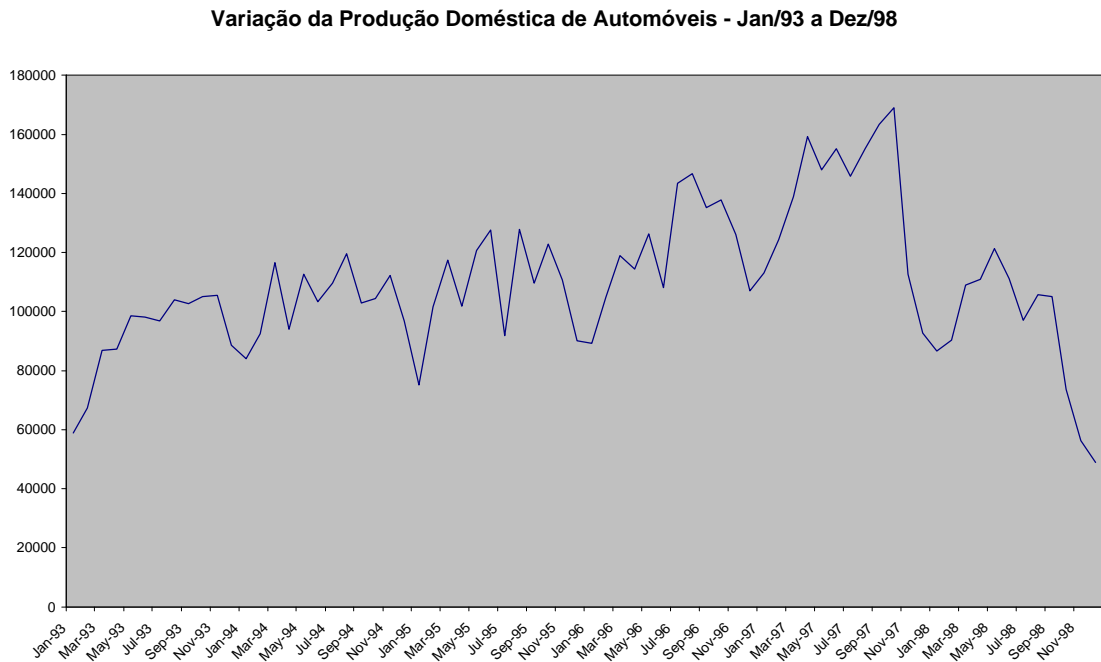
Nesta seção estudaremos o comportamento da produção de automóveis brasileiros, ao longo do período que se estende de janeiro de 1993 a dezembro de 1998, diante das políticas comercial implantadas no período em questão.

Através do gráfico 3.4, podemos perceber uma certa sazonalidade, com períodos de queda na produção a cada final e início de ano., sendo os meses de novembro, dezembro e janeiro aqueles com menor nível de produção. O que se quer demonstrar com isso é que, nesses meses específicos, não é fácil distinguir claramente os efeitos das mudanças na política comercial, posto que a sazonalidade é muito evidente.

À primeira vista, nos chama atenção a queda no nível de produção no final de 1994 o que, apesar do componente sazonal, pode ser explicado por uma diminuição da alíquota de importação de 35% para 20%, em outubro de 1994. Como sabemos, os efeitos de uma redução na alíquota de importação sobre a produção – ou qualquer outra variável – não são automáticos, por isso a queda na produção ser percebida somente dois ou três meses após a redução na alíquota. Assim, exatamente como previa o modelo de oligopólio não-cooperativo, uma diminuição no imposto de importação levou a uma diminuição da produção doméstica. O aumento da produção logo nos primeiros meses de 1995 pode ser explicado pelos aumentos sucessivos na alíquota de importação, que passou de 20% para 32% em fevereiro de 1995 e para 70% em março do mesmo ano. A imposição do sistema de cotas em junho de 1995 pode ser vista no gráfico como

o fator responsável pela queda na produção no mês seguinte; novamente indo de acordo aos pressupostos teóricos.

Gráfico 3.4



A redução do imposto de importação das autopeças e dos componentes, o que barateou a produção, aliado ao compromisso exportador das firmas estabelecidas no país, quando da implantação do regime automotivo, podem explicar a tendência crescente da produção a partir de 1996.

A queda significativa entre setembro e novembro de 1996, pode ser relacionada a imposição de cotas em agosto de 1996, para resolver um contencioso que envolvia de um lado o Brasil, e de outro Japão, Coréia e União Européia.

No final de 1997, o pacote fiscal, que previa elevação nos juros, determinado pelo governo com o objetivo de proteger o país dos efeitos da crise asiática pode ter sido o responsável pela queda na produção facilmente percebida no gráfico 3.4.

Nos últimos meses de 1998, as eleições, a expectativa provocada no mercado pelo anúncio do pacote fiscal e os reflexos da crise mundial em curso levaram as montadoras a reduzirem seus negócios. A maioria concedeu férias coletivas aos funcionários, suspendeu turnos de trabalho ou abriu programas de demissão voluntária. Isso talvez explique a tendência decrescente apresentada pelo gráfico a partir de então.

3.3 – COMPORTAMENTO DAS IMPORTAÇÕES

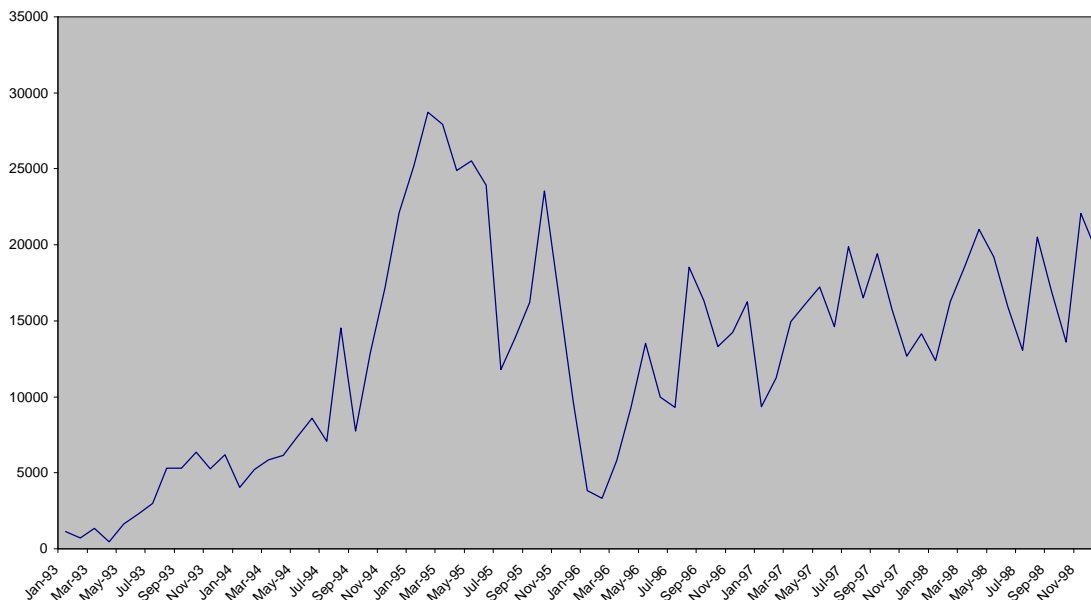
Nesta seção, analisaremos o comportamento das importações de automóveis entre janeiro de 1993 a dezembro de 1998, utilizando como dados as vendas ao mercado interno de automóveis importados, pois assim o faz a Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores), órgão que nos forneceu o banco de dados necessário para a realização deste trabalho.

Como já foi discutido no capítulo II, em 1994, com o Plano Real e o conseqüente fim da inflação, houve um aumento do poder aquisitivo da população que, aliado ao acesso mais fácil ao mercado externo decorrente da abertura comercial, foi responsável pela explosão das importações, a qual pode ser facilmente percebida no gráfico 3.5.

A queda significativa da quantidade importada em julho de 1995 pode estar relacionada ao aumento das alíquotas de importação para 32% em fevereiro, e para 70% em março de 1995.

Gráfico 3.5

Variação das Importações de Automóveis - Jan/93 a Dez/98



A recuperação das importações nos primeiros meses de 1996, e a tendência crescente a partir de então podem ser explicadas pelas facilidades trazidas pelo regime automotivo que, entre outras coisas, possibilitava a importação de automóveis com redução de 50% do Imposto de Importação por parte das firmas que aderissem ao regime. Além disso, o acordo de livre comércio assinado com o Chile pode ter influenciado positivamente o comportamento das importações, na medida em que concedia benefícios tarifários ao Brasil.

Nos primeiros meses de 1998, apesar do ajuste fiscal de outubro de 1997, as importações continuaram com uma tendência de crescimento. O fato dos automóveis importados serem menos atingidos pelas crises que a maioria dos automóveis nacionais está relacionado ao público para o qual eles estão voltados, ou seja, um público de maior poder aquisitivo que tem dinheiro para gastar mesmo em épocas de crise.

3.4 – COMPORTAMENTO DAS VENDAS

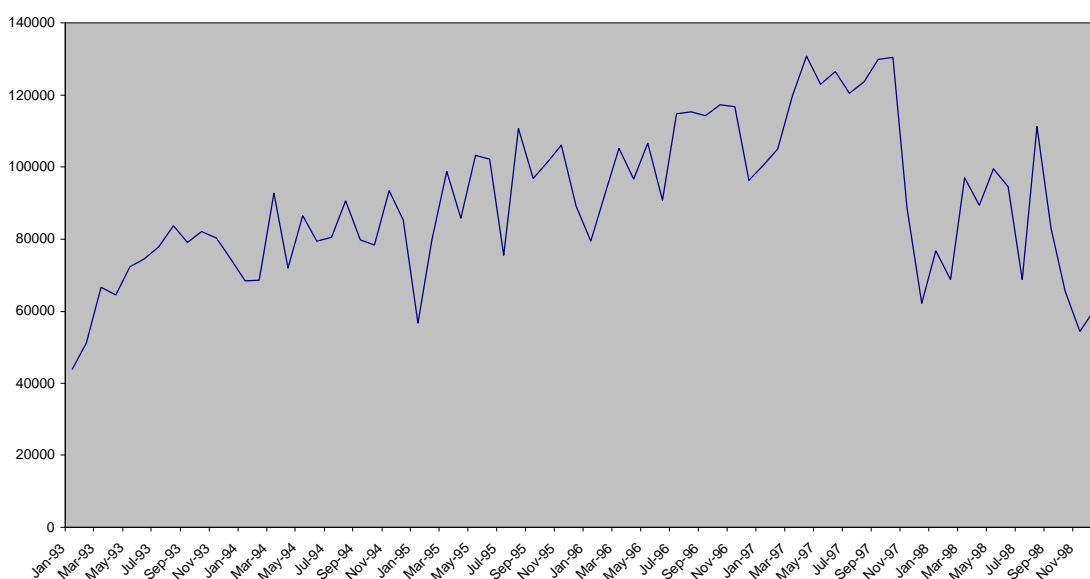
Nesta seção será feito um estudo do comportamento das vendas de automóveis de produção nacional ao mercado interno, no período que vai de janeiro de 1993 a dezembro de 1998.

O desempenho dessa variável no período considerado pode ser visto no gráfico 3.6. À primeira vista, percebemos uma tendência crescente nas vendas, com poucos picos ou vales significantes, diferentemente das outras variáveis antes estudadas.

A diminuição das vendas de automóveis nacionais na segunda metade de 1994, representada pelo primeiro vale de magnitude considerável no gráfico, pode estar associada à valorização do real decorrente do plano de estabilização então adotado, que implicou num ganho de competitividade dos automóveis importados, como foi discutido na seção anterior.

Gráfico 3.6

Varição das Vendas de Automóveis Domésticos ao Mercado Interno - Jan/93 a Dez/98



Com o aumento das alíquotas de importação no início de 1995, os automóveis nacionais ganham competitividade frente aos importados e isso pode explicar a recuperação das vendas internas.

Essa tendência de recuperação nas vendas só é de fato revertida quando da crise asiática, em 1997, que levou o governo a, entre outras medidas, elevar o IPI e os juros, estes últimos com o objetivo de proteger a economia do país dos possíveis efeitos que a crise poderia gerar. A alta dos juros acabou afetando o setor automobilístico, na medida em que encarecia as vendas financiadas. Como resultado a demanda caiu, o que pode ser percebido no gráfico 3.6.

No segundo semestre de 1998, uma nova crise financeira internacional trouxe problemas para o setor. Com o anúncio de um novo pacote fiscal, em outubro de 1998, os bancos das montadoras elevaram os juros e reduziram os prazos de financiamento, o que culminou numa queda nas vendas. A redução do IPI, em vigor desde setembro, conseguiu amenizar a queda brutal que vinha ocorrendo no mercado.

Partindo da análise feita ao longo deste capítulo do comportamento das variáveis preços, produção, importações e vendas de automóveis, diante das decisões e política industrial tomadas ao longo da década de 90, pudemos concluir que, entre os modelos de organização industrial descritos no capítulo I, aquele que melhor se adapta à realidade da indústria automobilística é o que descreve uma situação de oligopólio interno não-cooperativo, exatamente com esperávamos.

CAPÍTULO IV – CONCLUSÃO

Mesmo com o desaquecimento do mercado de veículos em 1998 e 1999, os anos 90 serão lembrados como a década do salto da indústria automobilística no Brasil. Os anos 80 começaram com uma produção ao redor de 800 mil veículos e em 1987, o patamar ainda estava em 900 mil. Dez anos depois, em 1997, esse volume cresceu mais que o dobro e as montadoras atingiram a tão sonhada meta de 2 milhões de veículos. Ainda que com uma queda da produção para cerca de 1,5 milhão em 1998 e uma expectativa de 1,4 milhão de unidades produzidas em 1999, o volume será mais de duas vezes superior ao fabricado em 1981. E é válido lembrar que a indústria automobilística ainda tem bastante espaço para crescer, pois a proporção de habitantes por automóvel no Brasil é de 9 para 1, muito alta se comparada a países como os Estados Unidos e o Japão, onde as proporções são de 1,3 e 1,8 habitantes por automóvel, respectivamente.

Este trabalho acompanhou as oscilações da política comercial brasileira e seus efeitos sobre o desempenho da indústria automobilística. Com respeito à aplicação dos pressupostos teóricos aos dados do setor automobilístico, obtivemos os resultados esperados. Concluimos que o modelo de oligopólio interno não-cooperativo é o que melhor se adapta ao caso estudado, pois descreve as variações na produção, nos preços e nas importações decorrentes das mudanças na política comercial exatamente como mostrou a análise empírica dos dados.

O que mais chamou a atenção ao longo da realização do trabalho foi o poder exercido pelo setor automobilístico sobre as decisões de política comercial tomadas pelo governo, posto que, apesar dos avanços tecnológicos, o governo e as políticas de incentivo foram os grandes responsáveis pelo salto da indústria nos anos 90.

A verdade deve ser dita: todas, ou quase todas, as reivindicações da indústria automobilística feitas nos anos 90 foram respondidas positivamente pelo governo. Por trás disso está a força e a organização do setor e, acima de tudo, a sua participação no crescimento da economia. Como se sabe, a indústria automobilística é um pólo gerador de riquezas, responsável por 12% do PIB industrial, o que corresponde a aproximadamente 4% do PIB brasileiro, gerando impostos no valor anual de mais de 6 bilhões de reais. O mercado interno é a base da indústria, mas as exportações são importantes e só no ano passado produziram mais de 4,9 bilhões de dólares em divisas para o país²³.

A par da sua importância na economia, o setor automotivo é muito bem organizado e informado, tanto no que se refere às montadoras, quanto aos sindicatos dos metalúrgicos e talvez isso explique a “proteção” oferecida pelo governo. O fato do governo abdicar de parte da sua receita tributária ao reduzir impostos, tais como IPI e ICMS – impostos estes que poderiam ser destinados a obras públicas que beneficiassem a população com um todo – em prol do crescimento da indústria automobilística, claramente não se explica apenas pela preocupação do governo com a economia, posto que à medida que este setor passa momentos difíceis, ele leva consigo todos os setores a ele ligados, entenda-se autopeças e serviços diversos, através do “efeito cascata”. É preciso ter em mente o *lobby* praticado pelo setor, que influencia sobremaneira as decisões do governo.

²³ Dados da Anfavea (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira – Anfavea (Associação Nacional do Fabricantes de Veículos Automotores), 1998.

Atlas do Mercado Brasileiro – Gazeta Mercantil, 1998.

Carta da Anfavea – Boletim Mensal da Associação Nacional dos fabricantes de Veículos Automotores, diversos números.

De Negri, João Alberto – Avaliação do regime automotivo brasileiro, 1998.

De Negri, João Alberto – Elasticidade-renda e elasticidade-preço da demanda por automóveis no Brasil. Texto para discussão n° 558, IPEA, 1998.

Helpman, E & Krugman, P. – Market Structure and Foreign Trade, MIT Press, 1985.

Helpman, E. & Krugman, P. – Trade Policy and Market Structure, MIT Press, 1989.

Krugman, Paul & Obstfeld, Maurice – Internacional Economics: Theory and Policy, Addison-Wesley Pub. Co., 4ª edição.

