



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

PROTECIONISMO E A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA – UMA  
ANÁLISE DO NOVO REGIME REGIME AUTOMOTIVO E DO INOVAR AUTO

Victor Marcos Baptista Amarante

No. de matrícula: 1811066

Orientador: Roberto Simonard Filho

Novembro de 2021



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

PROTECIONISMO E A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA – UMA  
ANÁLISE DO NOVO REGIME REGIME AUTOMOTIVO E DO INOVAR AUTO

Victor Marcos Baptista Amarante

No. de matrícula: 1811066

Orientador: Roberto Simonard Filho

Novembro de 2021

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realiza-lo, a nenhuma fonte de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

” As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico esta monografia a todos que estiveram ao meu lado e me apoiaram durante minha trajetória universitária: aos meus pais, Adriano e Valéria, aos meus amigos que me acompanharam durante o curso, à minha querida namorada Duda, ao meu orientador Roberto Simonard e todo o departamento de Economia da PUC-Rio. Sem vocês, nada disso teria sido possível.

Obrigado.

*“A primeira lição da Economia é a escassez: Nunca há o suficiente para satisfazer plenamente a todos. A primeira lição da política é desconsiderar a primeira lição de economia”*

(Thomas Sowell)

## **RESUMO**

A indústria automobilística tem um papel relevante para a economia: ela é uma grande geradora de empregos, além de possuir alto valor agregado no processo produtivo e ser geradora de tecnologia. Por possuir estas características, governantes de diversas regiões do mundo utilizam políticas de incentivo tributário para atrair montadoras para dentro de seus países ou regiões. O Brasil não é exceção, e desde a década de 1950 políticas deste caráter foram utilizadas a fim de promover a industrialização e o desenvolvimento econômico local, tendo como políticas industriais mais recentes o Novo Regime Automotivo, de 1995, o Inovar Auto, de 2012, e o Rota 2030, de 2018.’

Diante deste fato, torna-se importante analisar os impactos que as mesmas trouxeram para a economia e qual o custo fiscal envolvido, afim de compreender os resultados destes programas.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANFAVEA	Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores
CACEX	Carteira do Comércio Exterior do Banco do Brasil
CDI	Comissão de Desenvolvimento Industrial
CEXIM	Comissão de Exportação e Importação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
GEIA	Grupo Executivo da Indústria Automobilística
II	Imposto de Importação
NRA	Novo Regime Automotivo
OMC	Organização Mundial do Comércio
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução e Motivação .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Revisão de Literatura .....</b>	<b>10</b>
<b>3. O Protecionismo e a Indústria Automobilística brasileira Pré-1990 .....</b>	<b>12</b>
<b>4. O Novo Regime Automotivo (1995) .....</b>	<b>16</b>
<b>4.1. Contexto Político-Econômico antes da implementação do Programa .....</b>	<b>16</b>
<b>4.2. O Programa.....</b>	<b>18</b>
<b>4.3. Repercussão na OMC.....</b>	<b>19</b>
<b>4.4. Análise do Programa .....</b>	<b>20</b>
<b>5. O Inovar Auto (2012) .....</b>	<b>25</b>
<b>5.1. Contexto do Período .....</b>	<b>25</b>
<b>5.2. O Programa.....</b>	<b>25</b>
<b>5.3. Resultados Obtidos .....</b>	<b>28</b>
<b>6. Rota 2030 (2018) .....</b>	<b>21</b>
<b>6.1. Contexto do Período .....</b>	<b>21</b>
<b>6.2. O Programa.....</b>	<b>21</b>
<b>6.3. Resultados Obtidos.....</b>	<b>21</b>
<b>7. Conclusão .....</b>	<b>37</b>
<b>8. Cronograma .....</b>	<b>22</b>
<b>9. Bibliografia .....</b>	<b>39</b>

## 1. INTRODUÇÃO E MOTIVAÇÃO

Em janeiro de 2021, a Ford anunciou que após mais de um século produzindo veículos no Brasil, ela em breve encerraria a produção no país, deixando ao menos 5 mil desempregados. Por se tratar da 5ª maior montadora instalada localmente, sua saída foi um choque para a indústria nacional, gerando um efeito em cascata em outros ramos da cadeia produtiva que forneciam insumos, sobretudo siderurgia, plástico, borracha e química. De acordo com a Ford, a saída se deu pela pandemia do COVID 19, que ampliou a capacidade ociosa da indústria e gerou redução as vendas, resultando em anos de perdas financeiras significativas. Após grande repercussão do anúncio da montadora, o Presidente Jair Bolsonaro teceu alguns comentários sobre o fato. Em suas palavras: “Faltou a Ford dizer a verdade, né? Querem subsídios. Vocês querem que eu continue dando R\$ 20 bilhões para eles como fizemos nos últimos anos?”.

Os subsídios aos quais Jair Bolsonaro se refere são as políticas de proteção à indústria automobilística nacional adotadas pelo Governo brasileiro desde a década de 1950, iniciadas por Juscelino Kubistchek através de seu projeto desenvolvimentista. Desde este período, o setor já era identificado como de alto valor agregado, já que dependia de diversas outras indústrias como a siderúrgica, vidros, plásticos, borrachas e eletrônicos para se concretizar, e, portanto, teria o potencial de gerar desenvolvimento socioeconômico local. Após os privilégios dados à esta indústria por Juscelino, diversos programas foram criados com a finalidade de proteger e desenvolver a indústria automobilística brasileira, tendo como exemplo, apenas nos últimos 25 anos, o NOVO REGIME AUTOMOTIVO, de 1996, o INOVAR AUTO, de 2012, e o que está vigente atualmente, que é o ROTA 2030.

Estes programas, com seus pontos positivos e negativos, moldaram a indústria da forma que ela é hoje, se tornando um dos principais players do mercado global. O Brasil, atualmente, é o 8º maior produtor de automóveis do mundo e 6º maior mercado consumidor, faturando ao todo US\$59,2 bilhões (2019). Há no país, hoje, um total de 26 montadoras instaladas, com 61 unidades industriais e capacidade para produção de 5,05 milhões de autoveículos. A indústria é responsável por 1,3 milhões de empregos direta e

indiretamente, o que engloba desde o setor de autopeças aos vendedores das concessionárias (2020), gerando tributos diretos da ordem de R\$79,1 bilhões (2019). Sua participação no PIB industrial é de 18%, e sua participação no do PIB total é de 3% . (ANFAVEA, 2021).

Considerando a importância econômica destacada a partir dos dados acima, neste artigo irei avaliar os resultados trazidos pelos 2 últimos regimes tributários especiais destinados a indústria automotiva que já se encerraram, que foram o NOVO REGIME AUTOMOTIVO (1996-1999) e o INOVAR AUTO (2012-2017). Este trabalho é uma pesquisa descritiva e comparativa, uma vez que visará descrever determinado fenômeno e comparar variáveis-chaves aos resultados, além de ser uma pesquisa aplicada, cujo objetivo é gerar conhecimento ante a avaliação do problema específico da indústria automobilística. Além disso, esta pesquisa também é relevante porque nos permite analisar os impactos de uma discriminação tributária na Economia, avaliando as medidas mais e menos eficazes no processo de tomada de decisão dos *Policymakers*.

No decorrer do texto, farei uma análise histórica desde a chegada da primeira indústria automobilística no país e a implementação do primeiro programa de incentivo fiscal, encerrando esta seção na década de 1990. Em seguida, abordarei individualmente os 2 programas, que incluirá uma contextualização do período em que ele foi implementado, as circunstâncias econômicas, sociais e políticas em que os projetos de lei foram aprovados e como se manteve a situação durante a vigência do programa. Farei então uma análise de custo-benefício através do levantamento de dados quantitativos da indústria, tais como produção, exportação, importação, geração de empregos, dentre outras variáveis, tendo como fontes o ANFAVEA e o IBGE. Por fim, será feita uma conclusão a partir dos resultados obtidos.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

O comércio entre nações é um dos principais pilares do desenvolvimento econômico global, já que permite maior eficiência na alocação de recursos na economia. Graças ao comércio, o Brasil – ou qualquer outra nação – não precisa produzir todos os bens que utiliza, o que lhe permite direcionar seus escassos recursos para produção de bens em que há uma maior eficiência produtiva, gerando economias de escala e aumentando o produto global. Apesar de suas vantagens, o livre comércio trás também consigo algumas desafios que estão majoritariamente ligados ao desenvolvimento socioeconômico desigual entre as nações, sendo estas as principais raízes das políticas protecionistas.

O livro *Economia Internacional*, de Krugman, Obsfeld e Melitz (2015), é referência no tema do comércio entre as nações, trazendo como reflexão principal que “ganhos com negociação são quase sempre benéficos para ambos os lados”. Os autores argumentam no entanto que “se algum mercado nacional, como o mercado de mão de obra, falha em funcionar da forma correta, desviar do livre comércio pode, às vezes, ajudar a reduzir as consequências desse mau funcionamento. A teoria do segundo melhor afirma que se um mercado falha em trabalhar corretamente, já não é melhor para o governo abster-se de intervenção em outros mercados.”

No capítulo 10 do livro, os autores discorrem sobre ganhos adicionais trazidos pelo livre comércio. O autor destaca a questão da perda de economias de escala externa que é causada pelo protecionismo, já que ele inibe a concentração das indústrias. Isso ocorre porque com a proteção aduaneira, surgem rapidamente indústrias para suprir o mercado interno, que é restrito, desviando capital e mão-de-obra que poderiam ser utilizados para indústrias mais produtivas e com potencial exportador. É utilizado o caso argentino da indústria automobilística para exemplificar esta situação: “Um bom exemplo de como a proteção leva à escala de ineficiência é o caso da indústria de automóveis na Argentina em 1964 por causa de uma restrição de importação. Uma montadora de escala eficiente deveria montar de 80 a 200 mil automóveis por ano. Contudo em 1964 a indústria Argentina, que produzia 166 mil carros, tinha nada menos que 13 empresas”.

No capítulo 11, os autores apresentam as políticas comerciais que foram adotadas por países em desenvolvimento ao longo do século XX para reduzir a diferença de renda com as nações mais desenvolvidas. É destacada a estratégia da substituição de importações que foi utilizada no período pós Segunda Guerra mundial até meados da década de 70, que consistia em fortalecer o setor manufatureiro interno através da limitação de importações. A argumentação utilizada para defender esta política protecionista é a de “Indústrias Nascentes”, ou, em inglês, “infant industries”. Esta teoria afirma que novas indústrias em países em desenvolvimento não podem competir com indústrias já estabelecidas em países desenvolvidos, e por essa razão elas devem ser apoiadas pelos governantes até que tenham ficado desenvolvidas o suficiente para enfrentar a concorrência internacional. A tabela abaixo, extraída do mesmo livro, mostra os níveis de proteção industrial de alguns países em desenvolvimento, que inclui o Brasil, com 113% de proteção efetiva.

**TABELA 11.2**

Proteção industrial efetiva em alguns países em desenvolvimento

México (1960)	26%
Filipinas (1965)	61%
Brasil (1966)	113%
Chile (1961)	182%
Paquistão (1963)	271%

Fonte: Bela Balassa, *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971, p. 82.

### **3. O PROTECIONISMO E A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA PRÉ-1990**

As primeiras políticas que restringiam a importação de automóveis do exterior no Brasil surgiram durante o segundo governo Getúlio Vargas, no início da década de 1950. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, surge a necessidade de renovar a frota de automóveis do país, que estava envelhecida devido ao esforço de Guerra na produção de veículos militares. Como a produção interna era incipiente naquele período, há uma explosão na importação de automóveis do exterior que tem forte influência no esgotamento das reservas cambiais acumuladas entre 1939 e 1945. Como era necessário adquirir também outros produtos no exterior, como máquinas e matérias primas diversas, são implementadas as primeiras medidas restritivas, sendo as principais o Aviso 288 da CEXIM em 1952 que proibia a importação de 104 grupos de componentes automotivos já produzidos no Brasil, e o Aviso 311 da CACEX em 1953, que proibia a importação de veículos montados.

Seguindo nesta toada, políticas cambiais, fiscais e creditícias foram aplicadas à Indústria Automobilística brasileira por Juscelino Kubistchek em 1956, dando continuidade à política de incentivos de Getúlio (GUIMARÃES, 1989). Juscelino buscava tornar o Brasil um país industrializado, e para tal propôs em sua campanha eleitoral um planejamento setorial que teria como objetivo a melhoria no padrão de vida dos brasileiros e como meios de atuação, a manipulação de incentivos. Este planejamento ficou conhecido como Plano de Metas (LAFER, 1975). Dentre os Setores escolhidos a serem incentivados, estava o Automobilístico, por sua capacidade de gerar demanda em outros setores da indústria de Base, como de Autopeças, Borrachas, Vidros, Minérios e elétrico.

Dentre as políticas adotadas pelo governo para incentivar a produção de veículos automotores, estavam: (i) a ampliação da instrução 113 da SUMOC, que permitia a importação de bens de capital sem cobertura cambial, na forma de investimento direto estrangeiro; (ii) criação do GEIA, formado por membros do Governo Federal, que buscava acelerar a implantação de montadoras, criar regulamentações e supervisionar normas para criação da indústria automobilística brasileira; (iii) investimentos em

infraestrutura de transportes, incluindo rodovias por todo o país, que acabavam por fomentar o uso do automóvel; e (iv) concessão de isenção tarifária para determinadas cotas de peças e componentes importados destinados a automóveis, caso não tivesse produção nacional.

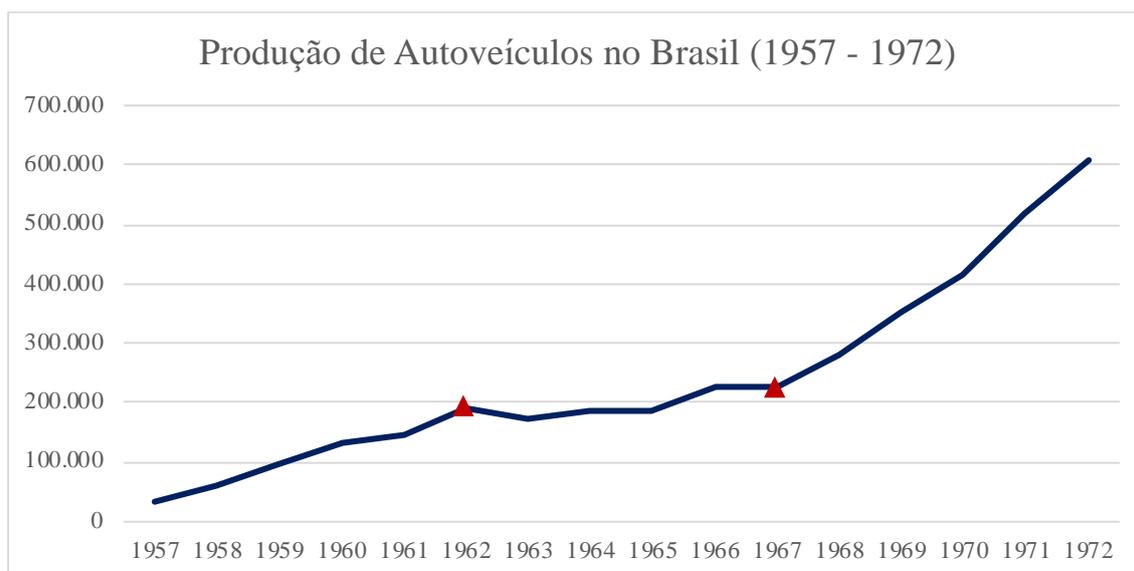
As medidas de estímulo à indústria via substituição de importações implementada por Juscelino foram efetivas no que tangia a expansão da indústria em território nacional. Foram instaladas 11 fabricantes de veículos, cinco produzindo automóveis e sete produzindo veículos comerciais. Dentre as fabricantes, estão Volkswagen, Willys, Simca, Vemag, FNM, General Motors, Ford, International Harvester, Mercedes Bens, Scania e Toyota, cumprindo um papel essencial na formação e consolidação de um polo automotivo no território brasileiro. O aumento da produção foi significativo no período, e atendia uma demanda que havia sido reprimida pelo controle à importação adotado durante o Governo de Getúlio Vargas. (GUIMARÃES, 1989)

Logo que esta demanda foi atingida, houve uma desaceleração do ritmo de crescimento da indústria, que culminou com um período de instabilidade política pós eleição de Jânio Quadros, em 1962. Há então um processo de redução de crédito e um movimento de desincentivo as indústrias com o objetivo de reestruturar a economia do país, “colocando a maior parte dos produtores (de automóveis) em situação crítica” (GUIMARÃES, 1989). Um fato que agravou ainda mais a situação no período foi a aprovação em 1962 da Lei de Remessa de Lucros, que limitava a quantia que Multinacionais poderiam remeter ao exterior, o que acaba por assustar e criar um mal-estar entre os investidores (DELGADO, 2012).

A partir de 1967, inicia-se uma reestruturação da indústria automobilística brasileira. “Após os anos de ajuste da economia, o governo conta com capital predominantemente estrangeiro para voltar a flexibilizar as taxas de juros, além de crédito facilitado, especialmente para aquisição de automóveis de passeio. Há uma linha de crédito direta ao consumidor, medida essa que buscava compensar a crise do começo dos anos de 1960, restabelecendo o consumo de automóveis.” (CATTO, 2015). A partir deste ano, se inicia o que é chamado pelos historiadores como o Milagre Econômico brasileiro, impactando positivamente a produção industrial, incluindo a de produção de veículos. Há um

crescimento expressivo na demanda e da oferta de automóveis, tendo como principais características a entrada de grandes produtores norte-americanos e uma política de diferenciação de produtos (GUIMARÃES, 1989).

GRÁFICO 1



No Gráfico, fica ilustrado o crescimento na produção de veículos pós 1957, o período de estagnação a partir de 1962, e a retomada em 1967. *Fonte: ANFAVEA*

Este crescimento expressivo de fábricas no país leva a produção nacional a níveis que vão além da capacidade de absorção interna, deixando a indústria vulnerável a uma redução da demanda local. É implementado então, em 1972, por parte do Conselho de Desenvolvimento Industrial, um Plano chamado “Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação”, o BEFIEEX, que concedia a fabricantes que cumpriam metas de exportação benefícios fiscais, tais como isenções de taxas alfandegárias para importação de insumos e materiais. Concomitantemente, estados realizaram diversos incentivos fiscais no início da década de 1970. Temos como exemplo a Fiat, que teve sua entrada aprovada no Brasil em 1973 e se beneficiou de significativos incentivos e concessões do governo de Minas, “além de se assegurar também dos incentivos tradicionalmente

concedidos pelo governo federal aos investimentos industriais, e dos recém introduzidos incentivos a exportação.” (GUIMARÃES, 1989).

A partir de 1974, a indústria automobilística passa por mais um esgotamento, com forte desaceleração na demanda por automóveis. Destaca-se, porém, que entre 1968 e 1974 o crescimento anual teve taxas excepcionalmente altas, de 27%, portanto um movimento de desaceleração era esperado. Fatores como o primeiro choque do petróleo, que elevou os preços internacionais do commodity, e a aceleração do processo inflacionário e de medidas para combate da inflação levou o governo a se dedicar a medidas voltadas para a redução do consumo de gasolina, impactando negativamente a demanda de automóveis. Entre 1974 e 1979, a produção de automóveis teve um crescimento médio anual de 5%. (GUIMARÃES, 1989).

A década de 80 foi marcada por uma contração da demanda interna e queda substancial no nível de atividade na indústria automobilística, não diferente do que ocorreu no restante da economia nacional no período que é conhecido no Brasil como “Década Perdida”. Em 1981, o PIB nacional caiu 5,7% e a venda de automóveis no mercado interno caiu 43,5%, chegando a pouco mais da metade do pico de 1979, de 829.000 unidades. (GUIMARÃES, 1989) . Fica claro neste período a defasagem tecnológica dos automóveis nacionais frente aos estrangeiros, chegando ao ponto de o Presidente eleito em 1990, Fernando Collor, classifica-los como carroças.

Cardoso (2001) faz um análise que resume o período entre 1950 e 1990 na indústria automobilística no Brasil: “Desde a primeira fase de sua implantação, nos anos 1950 e 60, até inícios da década de 1990, a indústria automobilística foi um dos setores privilegiados pelo desenvolvimentismo no Brasil. Em razão de políticas industriais verticais características do modelo de substituição de importações, que procuravam impor externalidades, oferecer subsídios e criar regras de comportamento para setores da indústria identificados como estratégicos para o desenvolvimento nacional, o complexo automotivo como um todo gozou, de forma perene, de forte proteção interna, fartos subsídios e rígido controle das decisões de investimento de seus principais atores, incluindo montadoras e autopeças.”

## **4. O NOVO REGIME AUTOMOTIVO (1995)**

### **4.1. Contexto Pré Implementação do Programa**

Após três décadas de intenso protecionismo no setor automobilístico nacional, em 1990 o Governo brasileiro dá os primeiros sinais de mudança de postura frente a esta indústria. É reconhecido um atraso tecnológico em termos de automação, capacidade de inovação e de competitividade causado pela política de substituição de importações anteriormente adotada, e cresce um desejo por reverter esta situação. (ARBIX, 1996) A partir de 1990 são implementadas uma série de políticas tributárias iniciadas pelo Presidente Fernando Collor de Mello voltadas à abertura comercial, modernização da indústria e crescimento da produção, no que veio a ser classificado como o período neoliberal brasileiro, ou conforme define Shapiro (2017), o período de desarticulação desenvolvimentista.

Dentre as primeiras medidas tomadas em relação ao comércio exterior para provocar a abertura comercial do Brasil, temos a eliminação do Anexo C da CACEX, que era uma lista de 1.200 produtos com a importação suspensa, e que incluía “Veículos Automóveis com motor do qualquer tipo”, e a eliminação gradual dos controles quantitativos sobre as importações (LIMA, 2016). Medidas de abertura financeira também foram tomadas, tais como “a extinção da incidência do imposto suplementar de renda sobre as remessas ao exterior de lucros e dividendos; a redução de doze para seis anos como prazo mínimo de permanência no país de recursos advindos de título da dívida externa utilizados nos leilões de privatização; a eliminação do prazo mínimo de dois anos para que o investidor estrangeiro alienasse os ativos adquiridos no processo de privatização.” (LIMA, 2016)

No final de 1991 foi criada a Câmara Setorial Automobilística, composta por representantes do governo, trabalhadores e empresários, em que foram elaborados 2 principais acordos, um em 1992 e outro em 1993, com o objetivo reduzir os preços dos automóveis, tendo cada uma das partes envolvidas no acordo um conjunto de responsabilidades. Dentre as medidas acordadas, havia a redução de impostos, a facilitação nos financiamentos e consórcios, metas para salários e empregos, metas para vendas de veículos, investimento e exportação e redução na margem de lucro das

montadoras e fornecedores de autopeças. Foram criados também incentivos às montadoras de carros populares, reduzindo o IPI de automóveis de até 1.000 cilindradas para 0,1%, o que gerou um crescimento expressivo da produção e comercialização deste tipo de automóvel (COMIN, 1998).

De acordo com Negri (1999), o período entre 1994 até o início de 1995 foi caracterizado pelo fim das negociações na Câmara Setorial, em um momento que há a centralização de medidas econômicas no Ministério da Fazenda, e pela redução das alíquotas de importação de veículos e peças. Seguindo uma trajetória de queda desde 1990, em setembro de 1994 o Imposto de Importação (II) atingiu seu nível mais baixo, na faixa de 20%, o que leva neste mesmo ano a um crescimento de 179% nas importações de veículos (COMIN, 1998). Ainda de acordo com Comin (1998), esta queda nas alíquotas de importação faz com que a média das importações que era de US\$ 650 milhões entre 1980 e 1989, salte para uma média de US\$ 2,6 bilhões entre 1990 e 1996, gerando um desequilíbrio na balança comercial Brasileira.

Todas as reformas feitas no Brasil na década de 1990 ocorrem ao mesmo tempo em que há uma reestruturação rumo a globalização da indústria automobilística mundial neste período, tornando ainda mais impactantes as mudanças deste setor no país. O acirramento da concorrência e a saturação dos mercados dos países desenvolvidos culminam no crescimento da ociosidade e queda na rentabilidade do setor, gerando uma globalização da indústria com o aumento de Investimentos Diretos Externos, o aumento da concentração produtiva e investimentos no desenvolvimento de produto a fim de dinamizar a demanda. (LIMA, 2016)

Não obstante, em 1991 a Argentina havia adotado um Regime Automotivo próprio com a finalidade de reestruturar a produção das montadoras, atrair novos investimentos e equilibrar sua balança comercial que havia sido severamente afetada. Foram adotadas medidas como a redução de tarifas de importação de veículos de marcas próprias para montadoras que se comprometessem a aumentar as exportações destes, em linha com o que foi adotado pelo Brasil cinco anos depois. Este programa obteve êxito no que tangia a atração de indústrias, fazendo com que 25 plantas de empresas de autopeças se deslocassem do Brasil para o país até inícios de 1995, o que veio a gerar um desequilíbrio

comercial entre os dois países favorecendo a Argentina em 1994 e 1995. (CALANDRO, 2000)

## **4.2. O Programa**

Após o revés macroeconômico causado pelo boom nas importações e consequente desequilíbrio da balança comercial automobilística, aliada ao fato de a Argentina ter implementado um Regime Automotriz em 1991 que gerou uma concorrência na atração de fábricas de automóveis e autopeças para o Mercosul, o Governo Brasileiro se vê na necessidade de implementar uma política industrial para o setor. São feitos então, em dezembro de 1995, a Medida Provisória MP 1025 e o Decreto 1.761, que vieram a servir como base para a implementação do NOVO REGIME AUTOMOTIVO, sendo regulamentado oficialmente através Lei 9.449 e pelo Decreto 2.079, de novembro de 1996. Este regime apresentava um conjunto de medidas tributárias para promover o setor automotivo, usando como principal instrumento a redução do II, e que privilegiava tanto as montadoras já instaladas como as chamadas “newcomers”.

O programa teve como principal pilar a redução de alíquotas para os seguintes produtos:

- a) Bens de Capital: redução da alíquota de II em 90%;
- b) Insumos: redução regressiva da alíquota de II sobre matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semiacabados, e pneumáticos. O cronograma estabelecido foi de 85% de redução em 1996, atingindo gradualmente 40% de redução em 1999.
- c) Importação de veículos de transporte: as montadoras aqui instaladas poderiam importar veículos com 50% de redução sobre o II (do vigente II de 70% pagariam apenas 35%).

Como contrapartida à redução da carga tributária, o governo brasileiro exigia um índice de nacionalização de no mínimo de 60%, que deveria ser medido através da proporção entre o conteúdo de insumos produzidos no Brasil e o total de insumos utilizados na produção do bem. Afim de reajustar a balança comercial do país, foi implementada também uma medida semelhante à feita na Argentina em seu regime automotriz, de só permitir a importação àquelas que exportassem. Como explica Negri (1999), “O regime

vincula as importações ao desempenho exportador das firmas. Para os bens de capital, foi estabelecido que a proporção entre as aquisições de bens de capital produzidos no país e as importações com redução do II não pode ser inferior a 1 por 1 até dezembro de 1997 e a 1,5 por 1 a partir de janeiro de 1998. Para matérias-primas, essa proporção não pode ser inferior a 1 por 1. Para autopeças, o valor free on board (FOB) das importações de insumos não pode exceder 2/3 do das exportações líquidas.”

Além do regime automotivo geral, por força dos governadores dos estados do Norte e do Nordeste do Brasil, em 14 de março de 1997 foram promulgadas as leis 9.449 e 9.440, que criavam o Regime Especial. Ela oferecia um pacote especial de incentivos para as newcomers que se estabelecessem no Centro-Oeste, Norte e Nordeste, surgindo depois de amplo debate político em relação à concentração do setor automobilístico nas regiões Sul e Sudeste. Dentre os benefícios especiais adotados, havia isenção de IPI na aquisição de máquinas e equipamentos, isenção do imposto de importação para máquinas e equipamentos, redução de 45% de IPI na aquisição de insumos, dentre outros.

### **4.3. Resultados**

#### **4.3.1. Metas Específicas**

De acordo com Lima (2016), o NRA teve como principais metas: “manter em funcionamento as grandes montadoras e as indústrias de autopeças já instaladas no país; reestruturar as empresas brasileiras do setor; atrair novas companhias e estimular a construção de novas plantas e marcas; consolidar o Mercosul e reforçar a posição do Brasil como seu ator-chave, atraindo empresas que viessem a alocar seus investimentos em outras regiões.” Além disso, havia uma meta no NRA de o Brasil atingir a produção interna de 2,5 milhões de auto veículos até 2000. No que tangia o Regime Especial, o principal objetivo era deslocar a produção para fora do polo industrial brasileiro, localizado na época na região da Grande São Paulo, para regiões menos industrializadas, como o Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Observando o cumprimento das metas de atração de novas companhias, estimular a construção de novas plantas e de deslocar a produção para fora de São Paulo, temos que

a partir de 1996, dezesseis grandes montadoras, 150 empresas de autopeças e 29 firmas de outros setores produtivos aderiram ao Novo Regime Automotivo no Brasil. O grosso do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) foi feito fora da região da Grande São Paulo e ABC, conforme o Regime Especial previa. Foram criadas novas plantas da Renault, Volkswagen, Audi e Chrysler no Paraná, a GM, a Ford e a Navistar fizeram fábricas no Rio Grande do Sul (a Ford se envolveu em um conflito com o Governo do RS e acabou transferindo a planta para a Bahia), a Asia e a Hyundai fizeram fábricas na Bahia, a Mitsubishi foi para Goiás, no Rio de Janeiro foram feitas as plantas da Peugeot e Volkswagen e em Minas Gerais as fábricas da Mercedes, Fiat e IVECO foram construídas. Em relação as metas propostas para produção de 2,5 milhões de unidades até 2000, elas não foram atingidas, como será apresentado no tópico do “Desempenho do Setor”.

A partir da avaliação feita por Negri (1999), “o índice de nacionalização mínimo verificado ficou em 81% - acima de 60%, conforme exigido pelo regime. A relação entre bens de capital nacional e importados ficou 45% acima do nível mínimo previsto na lei. Foram utilizados apenas 49,8% do limite de insumos importados com benefícios e a relação entre matérias-primas nacionais e importadas ficou 15 vezes acima do mínimo exigido.” No tocante aos investimentos feitos por parte das empresas, “as compras de bens de capital fabricados no país pela indústria automobilística em 1996 e 1997 foram de US\$ 1,7 bilhão. Isso significa que até o final de 1997 foram cumpridos 27% dos compromissos de compra de bens de capital nacional assumidos pelas firmas até o final de 1999.”.

Além das metas destacadas acima, uma das preocupações, e um dos pontos que motivou a existência de uma política industrial foi o da situação da balança comercial do país. Na solução deste desafio, pode-se dizer que o programa foi parcialmente efetivo, já que conseguiu reduzir em um primeiro momento o nível de importações (em unidades) de 1995 para 1996 em 39%, acabando com uma tendência que se firmava desde 1994. No ano seguinte, no entanto, já há uma recuperação de 35% em unidades, seguida por mais uma recuperação de 14,5%, que fazem com que em 1998 o número de veículos importados retome praticamente o pré-programa, de 1995.

### 4.3.2. Desempenho do Setor

Ao analisar os dados de produção e faturamento da indústria automobilística durante o período de existência do RNA, entre 1996 e 1999, podemos observar que há um crescimento nos dois indicadores até 1997, atingindo um pico de 1.861.201 de veículos produzidos e US\$27,28 bilhões faturados. Após este ano, há uma queda expressiva em ambos os indicadores, com uma redução da produção de 31% e redução de faturamento de 45,3% até 1999. Por ter recebido uma quantidade elevada de incentivos fiscais, pode-se afirmar que a trajetória foi bem decepcionante, o que é corroborado pela diferença entre a expectativa de produção e o que foi concretizado ao fim do programa, em 2000. Esperava-se que o Brasil atingisse a produção anual de 2,5 milhões de autoveículos, mas a realidade foi uma produção de 36% menos, de 1.605.648 unidades.

TABELA 1

<b>Produção e Faturamento de Autoveículos no Brasil entre 1995 e 1999</b>				
Em unidades e US\$ milhões				
Ano	Produção	Taxa de Crescimento Da Produção	Faturamento	Taxa de Crescimento do Faturamento
1995	1.459.676	-	22.582	-
1996	1.623.135	11,2%	24.743	9,6%
1997	1.861.201	14,7%	27.282	10,2%
1998	1.429.860	-23,2%	25.254	-7,4%
1999	1.289.977	-9,8%	14.936	-40,8%

*Fonte: Anfavea (Elaboração do Autor)*

Ao analisar a dinâmica do investimento no período de vigência do NRA, podemos perceber que diferentemente da produção e o faturamento, este indicador apresenta uma queda já entre 1996 e 1997. Há um crescimento no investimento, no primeiro ano do programa, de 39,2%, atingindo US\$2,36 bilhões, seguida de uma queda de 11,3% para US\$2,09 bilhões em 1997. Há então uma recuperação de 11,6% para US\$2,33 bilhões em 1998, que precede uma queda de 23,3% no último ano do NRA, atingindo US\$1,79 bilhões em 1999. Novamente, há um movimento abaixo do esperado no indicador, já que era esperado ao menos uma manutenção das taxas de investimento que viriam da implementação de novas plantas.

TABELA 2

<b>Investimento na Indústria Automobilística entre 1996 e 1999</b>		
Em milhões de dólares		
Ano	Total	Taxa de Crescimento
1995	US\$ 1.694	
1996	US\$ 2.359	39,2%
1997	US\$ 2.092	-11,3%
1998	US\$ 2.335	11,6%
1999	US\$ 1.791	-23,3%

É importante destacar, porém, que durante a vigência do NRA, e em especial a partir de 1998, a Economia brasileira passou por forte instabilidade, sendo abalada por fatores tanto internos como externos. Internamente, o Brasil buscava a todo custo controlar a inflação, e o fazia através do Plano Real, com um regime, em um primeiro momento, de âncora cambial. Para sustentar este regime, era necessário um alto nível de reservas, e para isso o governo realizou uma política fiscal e monetária restritiva que impactou negativamente o crescimento econômico. Externamente, a crise da Ásia em 1997 e da Rússia em 1998 geraram forte fuga de capitais para países com maior estabilidade, causando uma desvalorização das moedas de países de maior risco, como foi o caso do Brasil. (LIMA, 2016)

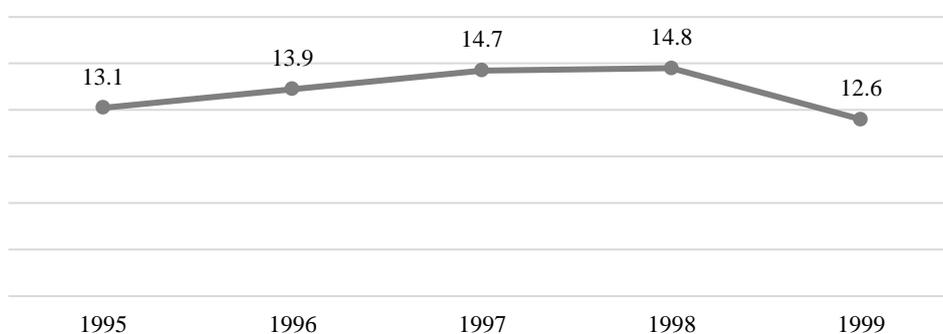
Santos (2021), na sua avaliação sobre o NRA, faz uma comparação da produção nacional em relação a produção mundial de veículos automotores, para desta forma identificar se a política implementada foi capaz, mesmo com a crise econômica global, de atrair investimento acima da média do mercado. A conclusão a que se chega, a partir de dados do ANFAVEA analisados pelo autor, é que após um pico histórico em 1997 de 3,63% da produção mundial, a participação da produção brasileira se reduz a 2,83% em 1998 e 2,35% em 1999, o que sinaliza uma incapacidade de atrair investimentos por parte do programa.

Uma outra metodologia que pode ser utilizada para avaliarmos o sucesso do programa é através da análise da participação da indústria automobilística no PIB industrial brasileiro. Como pode ser observado no gráfico abaixo, que reflete este dado, o setor foi incapaz de

aumentar de forma significativa sua relevância ao longo do período do NRA, atingindo em 1999 o patamar de 12,6%, menos que os 13,1% de 1995. É importante ressaltar que esta indústria foi uma das poucas que teve uma política própria de estímulos tributários, além de possuir um nível expressivo de protecionismo, o que deveria fazê-la superar a média de toda indústria ao fim do programa. (LIMA, 2016)

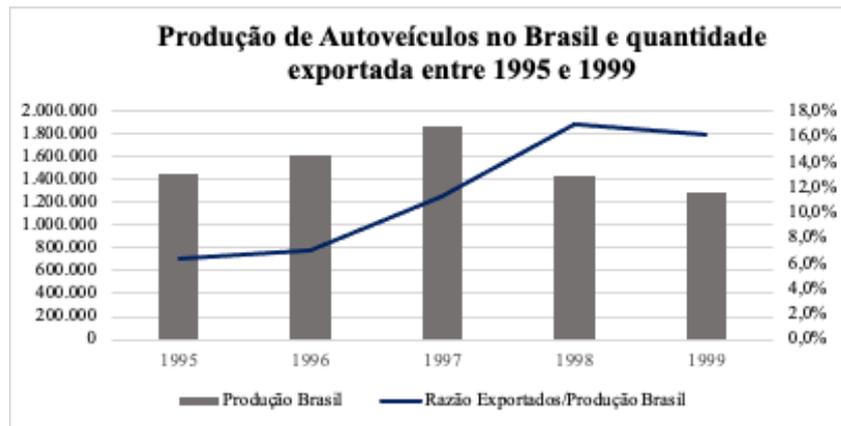
GRÁFICO 2

**Participação da Indústria Automobilística brasileira no PIB Industrial entre 1995 e 1999 (%)**



Por fim, como estratégia para verificar a qualidade dos automóveis produzidos no Brasil, podemos utilizar a proxy da razão entre o nível de exportação de veículos automotores e o nível de produção nacional, já que este indicador pode indicar uma potencial competitividade no mercado internacional. Ao observar os dados do ANFAVEA, temos que no ano de 1995 as exportações relativas eram de 6,4%, enquanto que no fim do programa, em 1999, elas foram de 16,1%, um aumento de quase 10 pontos percentuais. Devemos ressaltar, no entanto, que por conta das crises interna e externa que assolaram o Brasil no período, houve uma desvalorização cambial que teve impacto direto no nível de exportações, com o dólar saindo de R\$0,9957 em maio de 1996 e indo para R\$1,66 em maio de 1999, o que pode tornar esta metodologia menos confiável.

GRÁFICO 3



### 4.3.3. Custos e Controvérsias

Para fazer uma análise quantitativa dos custos do NOVO REGIME AUTOMOTIVO, utilizarei como referência o trabalho de Negri (1999), que faz uma análise sobre o custo de bem-estar trazido pelo programa. De antemão, o autor destaca que, devido às características particulares da indústria automobilística e a incerteza sobre os efeitos distributivos sobre a renda, há uma complexidade em modelar os custos que podem afastar a teoria da realidade. A partir de seus estudos, Negri conclui que o custo do NRA para o consumidor em relação a cada emprego gerado foi de aproximadamente R\$356.000, e os custos no bem-estar social total para o consumidor, partindo do pressuposto da elasticidade da oferta unitária e considerando o período de 4 anos de vigência do regime, foi de R\$ 35,6 bilhões, uma média de R\$8,9 bilhões por ano. Estes resultados foram obtidos através do cálculo da elasticidade-preço da demanda de carros novos e da estimativa da trajetória futura dos preços com base nas trajetórias observadas antes e depois do regime.

Um outro acontecimento que gerou custos em bem-estar à população brasileira foi a Guerra Fiscal entre estados e municípios durante a vigência do REGIME ESPECIAL, em que eram oferecidos às montadoras exagerados benefícios fiscais com a finalidade de atraí-las para dentro de seus domínios. Para Arbix e Rodríguez-Pose (1999), esta guerra estava se revelando “um enorme desperdício de recursos públicos, provocando

desequilíbrios nos estados perdedores e produzindo incerteza nos âmbitos local e nacional.” Para os autores, “Com o falso argumento da geração de milhares de empregos e da modernização tecnológica, os governos estaduais estão oferecendo às multinacionais um pacote de subsídios e incentivos simplesmente irrecusável”, o que afetou os já comprometidos orçamentos estaduais e municipais. Concluem, por fim, que “a consequência mais sensível é que os escassos recursos que seriam utilizados na implementação de políticas públicas são redirecionados para subsidiar grandes corporações.”

Além dos custos em bem-estar, o NRA também gerou um conflito na relação comercial entre o Brasil e as nações parceiras, que se deu pelas denúncias à OMC feitos pela Argentina, Japão e Estados Unidos, que acusavam o Brasil de violar acordos comerciais, tratados sobre livre comércio e privilegiar a indústria nacional. A primeira denúncia do RNA foi feita pela Argentina, em que foi alegado o rompimento do tratado do Mercosul pela imposição de cotas de importação, que acabaram por ser justificadas pelo artigo que autorizava países a utilizarem este recurso em caso de fragilidade na balança de pagamentos. Em seguida o Japão e posteriormente os Estados Unidos apresentaram uma queixa formal alegando que o NRA violava obrigações brasileiras relativas ao Gatt, Trims e o Acordo de Subsídios sobre cotas de produção local, limitação de importação e subsídios vinculados ao desempenho exportador. (NEGRI, 1999)

A solução deste contencioso com o Japão se deu pela edição do Decreto 1.987 de Agosto de 1996, que instituiu uma cota tarifária, permitindo a importação de 50.000 veículos do Japão, Coreia do Sul e União Europeia sujeitos a 35% de II. Com os Estados Unidos, a solução foi feita por meio de alterações na data-limite para adesão do programa e mudanças para a proporção de 1 para 1 estabelecida pelo regime automotivo entre importações e exportações realizadas pelas firmas. (NEGRI, 1999)

## **5. O INOVAR AUTO (2012)**

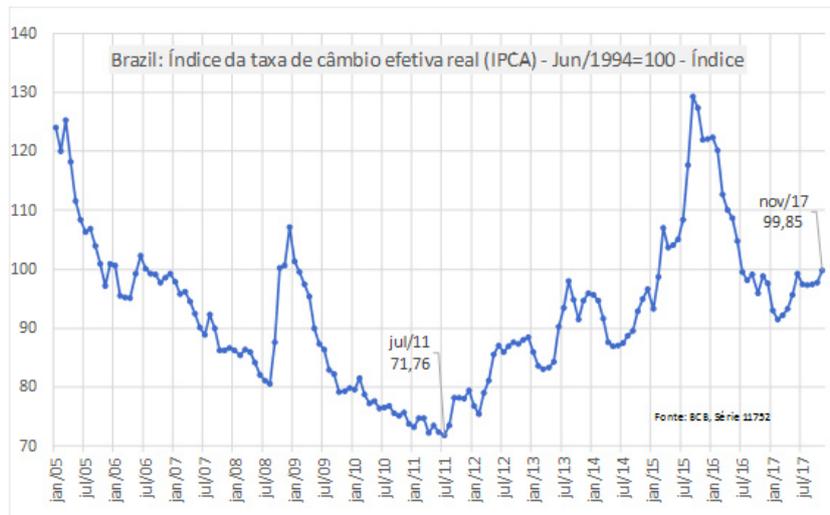
### **5.1. Contexto do Programa**

Depois do período de crise econômica e baixo crescimento que iniciou-se durante o NRA e perdurou até 2003, causado pela crise internacional, crise de energia, problemas na balança comercial e incerteza política, a economia brasileira entrou finalmente em um ciclo virtuoso. A combinação entre as surpreendentes políticas pró-mercado do presidente Luiz Inácio Lula da Silva quando assumiu o Brasil em 2002 e a elevação do preço internacional das commodities levam o país a um crescimento de produto, salários reais por mais de uma década, se encerrando em 2014. Com o aumento da estabilidade política, há uma evolução na tomada de crédito e no consumo das famílias, gerando um aumento na demanda por bens duráveis, dentre eles o automóvel.

De acordo com Lima (2016), mesmo a crise financeira global de 2008 foi incapaz de gerar uma desaceleração expressiva na economia brasileira. Para evitar que ela afetasse o nível de produto e de consumo, foram implementadas medidas anticíclicas, como a redução da taxa de juros, flexibilização da política fiscal e o aumento do salário-mínimo, que manteve o nível de consumo. Na indústria automobilística, foram implementadas medidas de desoneração do IPI sobre os veículos automotores que foram suficientes para estancar a tendência de declínio na atividade industrial durante a crise, garantindo manutenção do consumo e dos empregos (SANTOS, JUNIOR, *et al.*, 2021).

Como consequência do momento econômico que o Brasil atravessava, a partir de 2005 o Real passou por um período de valorização real que durou, com exceção do período da crise financeira global em 2008, até meados de 2011, o que aumentou o poder de compra brasileiro no exterior. O gráfico 4 destacado abaixo retrata a evolução da taxa de câmbio efetiva contra o dólar estimada pelo Banco Central com base no IPCA, em que o “vale cambial” é atingido em meados de 2011.

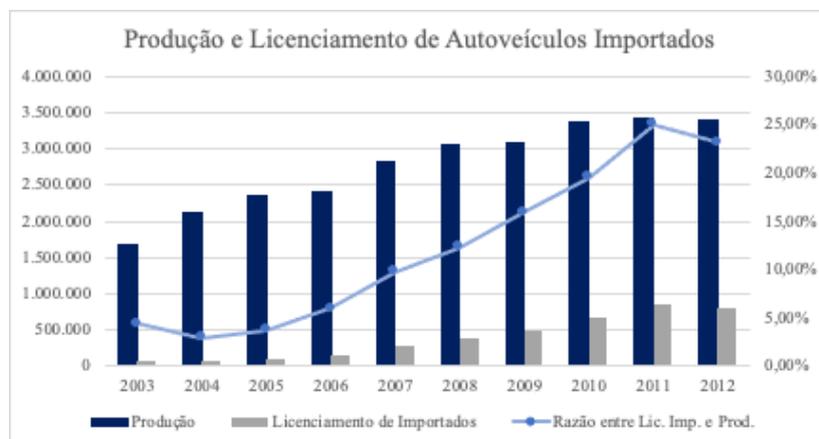
#### GRÁFICO 4



Fonte: Nelson Barbosa, 2018 (elaboração: Nelson Barbosa)

Em um ambiente de taxa de câmbio favorável a importação, e com ajuda do aumento de poder de compra e acesso ao crédito que gerou um aumento na demanda por bens duráveis, se inicia um boom de importações de veículos. No período que vai de 2005 a 2011, o número de automóveis importados vai de 100.000 para 858.000 unidades, um aumento de 8,5 vezes em 6 anos. No gráfico 5 apresentado abaixo, podemos analisar o crescimento contínuo da participação de automóveis importados no mercado brasileiro através da razão entre licenciamento de veículos importados e a produção local, que vai de 5% para 25% - ou seja, em 2011 a cada 4 veículos produzidos localmente, 1 era importado do exterior. A partir deste cenário, uma pressão política começa a ser feita pelas indústrias locais com o objetivo de proteger a indústria nacional. (STURGEON, CHAGAS e BARNES, 2017)

GRÁFICO 5



É importante ressaltar, porém, que a taxa de câmbio não foi o único fator que tornava os carros produzidos no exterior atrativos, como explica a Exposição de Motivos do Decreto nº 7.819 de 2012, que veio a se tornar o INOVAR AUTO. No documento, é relatada a eficiência 40% menor dos veículos produzidos internamente se comparados aos semelhantes comercializados na Europa e nos Estados Unidos, o que mostra como a qualidade do produto nacional era inferior ao importado. A baixa competitividade dos veículos foi inclusive uma das razões para a queda no nível de exportações de autoveículos, que junto com a alta nas importações relatada acima, causou um desequilíbrio na balança comercial brasileira – um cenário semelhante ao que antecedeu a implementação do NRA. A partir de dados da SECEX/MDIC, podemos observar um saldo comercial líquido de US\$ 7,3 milhões na balança comercial de 2006 para veículos automotores, reboques e carrocerias, cenário que se inverte em 2011, indo para um déficit de US\$ 8,3 bilhões, gerando uma perda de reservas. (SANTOS, JUNIOR, *et al.*, 2021)

## **5.2. O Programa**

Como forma de reverter o cenário adverso que se apresentava, que incluía uma balança comercial deficitária, taxa de câmbio sobrevalorizada, baixa competitividade dos automóveis brasileiros e pressão política por parte das montadoras locais por mais protecionismo no setor, em setembro de 2012 o Governo Federal fez a Lei 12.715/2012, que instituiu o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR AUTO. O programa fez parte do Plano Brasil Maior (PBM), lançado no início do Governo Dilma I e constituiu o novo regime automotivo brasileiro, tendo caráter temporário, de 01 de janeiro de 2013 à 31 de dezembro de 2017.

Este programa buscava fortalecer a indústria automotiva brasileira e tinha dentre seus principais objetivos o estímulo ao aumento do conteúdo local na produção, o investimento em P&D, o aumento da eficiência energética dos veículos, melhora na segurança, proteção do meio ambiente e qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças. Estavam habilitadas para o programa as empresas que fabricassem ou importassem

veículos, ou que tivessem novos projetos de investimento para produção no país. Para se qualificar ao programa, as montadoras deveriam fabricar produtos que pertenciam aos códigos 87.01 a 87.06 da Tabela de Incidência de IPI, incluindo tratores, automóveis de passageiros, ônibus, veículos para usos especiais (ambulâncias, veículos de combate a incêndio, dentre outros), veículos para transportes de mercadorias e chassis com motor. (LEÃO e GOULART, 2012)

Para atingir seus objetivos, o INOVAR AUTO estabeleceu uma série de incentivos, sendo o principal o de créditos presumidos de IPI. Para ter direito aos incentivos, as montadoras habilitadas deveriam cumprir determinadas contrapartidas:

- I. Novos investimentos, aumento da capacidade produtiva instalada e geração de empregos dos investimentos realizados;
- II. Eficiência energética, dado em MJ/Km e aferido pelo percentual de incremento a partir do ano-base 2011 (baseline);
- III. Pesquisa e desenvolvimento, aferido como percentual da Receita Operacional Bruta menos tributos (ROB);
- IV. Engenharia, Tecnologia Industrial Básica (TIB) e capacitação de fornecedores, aferido como percentual da ROB;
- V. Número de etapas fabris do processo produtivo realizadas no País pelas empresas habilitadas;
- VI. Participação em Programa de Etiquetagem Veicular de Âmbito Nacional;

Além dos créditos presumidos de IPI, as regras do programa também previram a possibilidade de redução de até dois pontos percentuais na alíquota do IPI de veículos para empresas que atingissem metas mais audaciosas de eficiência energética (MDIC, 2018)

O sistema do crédito presumido de IPI utilizado no INOVAR AUTO envolvia certa complexidade tributária e funcionou da seguinte forma: antes do regime, o governo majorou em 30% o IPI para veículos, portanto todas as empresas, incluindo as habilitadas, deveriam coletar os impostos. As que cumpriam as contrapartidas, no entanto, eram

ressarcidas. De acordo com Shapiro (2017), a lógica do benefício envolvia certa complexidade tributária para as camuflar a medida de conteúdo local do regime que poderia gerar questionamentos, como houve, por parte da OMC.

### **5.3. Resultados**

#### **5.3.1. Metas específicas**

O INOVAR AUTO foi efetivo no que tangia atrair fábricas para o país. Durante a vigência do programa, o investimento em novas fábricas e projetos para a linha de montagem foi da ordem de R\$6,7 milhões, gerando um aumento da capacidade produtiva de 435 mil unidades por ano e a criando de 9.520 empregos diretos. As montadoras que se instalaram ou aumentaram sua capacidade de produção no período entre 2013 e 2017 foram a BMW, CAO A, CHERRY, NISSAN, DAF CAMINHÕES, VOLKSWAGEN, MITSUBISHI, AUDI E MERCEDES BENZ (MDIC, 2018). Sturgeon, Chagas e Barnes (2017) estimam que metade dos investimentos do setor entre 2012 e 2017 podem ser atribuídos ao programa, mas que estes investimentos potencialmente causaram um excessivo investimento do setor, aumentando demasiadamente a capacidade produzida para o nível de demanda, o que reduziu as economias de escala.

Pode-se afirmar que o regime foi efetivo em aumentar a eficiência energética dos veículos produzidos localmente. Na medição de 2017, foi constatado que, considerando todas as empresas habilitadas pelo programa, a média do consumo energético foi reduzido em 15,46%, de 2,07Mj/Km para 1,75Mj/Km. Ao todo, oito montadoras foram contempladas com a redução de 1 p.p. na alíquota de IPI, e duas (FORD e GENERAL MOTORS), receberam a redução de 2 p.p. na alíquota de IPI pelo cumprimento das metas desafio, e portanto superaram as metas básicas e intermediárias.

No cumprimento dos objetivos de investimento em P&D, Engenharia, Tecnologia Industrial Básica e Capacitação dos fornecedores, o INOVAR AUTO foi bem-sucedido. As metas colocadas para 2017, o último ano do programa, foram atingidas, como pode ser observado na tabela abaixo:

TABELA 3

<b>Investimento em (I) P&amp;D e (II) Engenharia, Tecnologia Industrial Básica e Capacitação dos Fornecedores (em % da Receita Operacional Bruta)</b>				
Ano-Calendário	Metas (I)	Realizado (I)	Metas (II)	Realizado (II)
2013	0,15%	0,29%	0,50%	1,87%
2014	0,30%	0,30%	0,75%	2,67%
2015	0,50%	0,48%	1,00%	3,41%
2016	0,50%	0,52%	1,00%	3,75%
2017	0,50%	0,60%	1,00%	2,27%

Fonte: MDIC (2018). Elaboração própria.

A meta imposta de aumento no número de etapas fabris e de infraestrutura de engenharia realizados internamente, que esteve cercada de polêmica por conta dos questionamentos da OMC, também foi cumprida com sucesso, atingindo seu objetivo um ano antes do planejado, em 2016. Na meta, era estabelecido que a quantidade mínima de etapas fabris a serem realizadas em pelo menos 80% dos veículos produzidos deveria aumentar progressivamente. Conforme o relatório de análise do INOVAR AUTO feito pelo MDIC (2018), “Durante as verificações constatou-se efetivo aumento no número de etapas fabris (Quadros 25, 26 e 27) para a fabricação de automóveis e comerciais leves (passando de 8 para 10 atividades); caminhões (passando de 9 para 12 atividades); e chassis com motor (passando de 7 para 10 etapas).”

Por fim, a INOVAR AUTO também teve sucesso em seu objetivo de atingir 100% de adesão em 2017 no seu programa de etiquetagem estabelecido pelo Inmetro, que consistia em fornecer informações de eficiência energética dos veículos, com o objetivo de contribuir na tomada de decisão dos consumidores.

### **5.3.2. Desempenho do setor**

Fazendo uma avaliação preliminar da produção de autoveículos, que inclui automóveis, comerciais leves, caminhões e ônibus, podemos verificar que a indústria passou por um período de grande declínio durante a vigência do INOVAR AUTO, apresentando uma taxa positiva de crescimento apenas entre os anos de 2016 e 2017 – em todos os outros, o mercado encolheu. Como pode ser observado na tabela 4, entre 2013 e 2016 a produção

encolheu 41,2%, de 3,73 milhões para um total de pouco menos de 2,2 milhões, fechando o último ano do regime com 2,75 milhões produzidos.

TABELA 4

<b>Produção de Autoveículos no Brasil entre 2013 e 2017</b>		
Em unidades		
Ano	Total	Taxa de Crescimento
2013	3.739.525	-
2014	3.177.859	-15,0%
2015	2.452.290	-22,8%
2016	2.195.712	-10,4%
2017	2.754.142	25,4%

Fonte: Anfavea

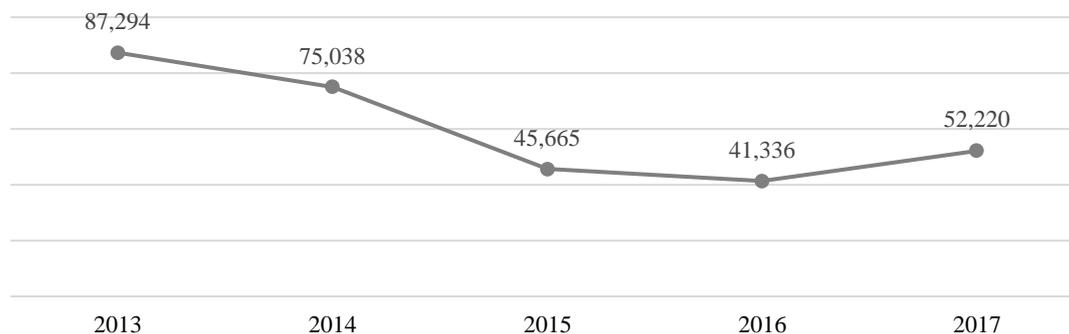
Ao analisar os dados da produção de Autoveículos, SANTOS (2021) compara a produção local com a produção do restante do mundo, a fim de identificar se o regime foi capaz de atrair investimentos em níveis relativos, maiores do que o restante do mundo. A conclusão a que o autor chega, através dos dados, é que somente entre 2012 e 2013 e entre 2016 e 2017 houve um aumento na produção frente ao resto do mundo. “Nos demais anos, toda a estrutura legal do INOVAR AUTO mostrou-se incapaz de frear o forte decréscimo.”.

No que se refere ao faturamento de autoveículos em dólares, o movimento foi parecido com o da produção, com uma queda contínua até 2016 seguida por uma pequena recuperação em 2017. No primeiro ano do INOVAR AUTO, o faturamento atinge um total de 87,3 bilhões de dólares, chegando a 41,3 milhões de dólares em 2016 e encerrando o programa com um total de 52,2 bilhões. Podemos verificar que a queda entre o pico de 2013 e o vale de 2016 é mais acentuada que a de produção, de 52,6% contra 41,2%, o que pode ser atribuído a crise econômica ocorrida no governo Dilma Rousseff, que causou uma desvalorização do real frente a moedas de reserva.

GRÁFICO 6

## Faturamento de Autoveículos entre 2013 e 2017

(em US\$ milhões)



Fonte: Anfavea

Assim como os dois indicadores citados anteriormente, a trajetória de empregos foi decrescente até 2016, e se mantém constante entre 2016 e 2017, gerando uma perda entre o primeiro e o último ano do regime de 25.433 postos de trabalho. Um dado que chama atenção na tabela é que entre o primeiro e o segundo ano do regime, período em que a crise político econômica ainda não havia se instalado e novas fábricas chegavam ao Brasil por conta do programa, há uma surpreendente redução no número de empregos.

TABELA 6

<b>Empregos na produção de Autoveículos no Brasil entre 2013 e 2017</b>		
Em unidades		
Ano	Total	Taxa de Crescimento
2013	135.343	-
2014	125.977	-6,9%
2015	117.660	-6,6%
2016	109.530	-6,9%
2017	109.910	0,3%

O nível de exportações de autoveículos apresentou forte variação entre 2013 e 2017, atingindo seu mínimo em 2014, em 334.219 unidades, uma queda de 40,8% em relação ao ano anterior, e atingindo seu máximo em 2017, totalizando 766.061 unidades, após 3 anos de crescimento contínuo a partir de 2015. As exportações relativas, isto é, quando é feita uma razão entre o número de automóveis exportados e a produção nacional, e que

serve de proxy para a qualidade de veículos produzida internamente, apresenta uma trajetória semelhante ao de nível de exportações, decrescendo até 2014 e crescendo até 2017, como é apresentado no gráfico 7 abaixo. Esta recuperação que ocorre foi muito positiva para a balança comercial brasileira, mas não necessariamente tem relação com a efetividade da INOVAR AUTO, já que o nível de exportações é influenciado pela taxa de câmbio brasileira, que no momento se encontrava desvalorizada devido ao longo período de recessão que o país enfrentou.

GRÁFICO 7



Se o nível de exportações teve um crescimento ao longo dos 5 anos, o nível de importações teve o caminho inverso. Conforme é detalhado na lei do INOVAR AUTO, as montadoras que aderiram tinham um limite no número de autoveículos que poderiam importar, e caso não o cumprissem, estariam sujeitas a um aumento de 30 p.p. no IPI. Este incentivo foi suficiente para retrain de forma expressiva o nível de importações, que de 700.000 unidades em 2013, foi para 244.000 unidades em 2017, ajustando a balança comercial brasileira, que era um dos principais objetivos do setor.

### 5.3.3. Custos e Controvérsias

Diferentemente do NOVO REGIME AUTOMOTIVO, não há um estudo como o de Negri (1999) que faz uma análise dos custos de bem-estar do INOVAR AUTO. Em contrapartida, há dados disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal e tratados pelo

DIEESE que informam o total de gasto tributário do programa, ou aquilo que o governo deixou de arrecadar ao longo do programa. No total, o governo abriu mão de arrecadar R\$6,76 bilhões, ou R\$1,35 bilhões por ano durante os 5 anos do programa, que podem ser observados com mais detalhes na tabela abaixo.

TABELA 7

**Gastos tributários - estimativas bases efetivas 2013 a 2017 e projeção  
(Unidade: R\$1,00)**

Tributo   Gasto Tributário	Estimativas bases efetivas					Projeção		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inovar-Auto	852.539.355	1.504.011.744	1.492.500.234	1.522.281.213	1.386.012.555			

Fonte: Receita Federal. (Elaboração: DIEESE, 2021)

No rol dos custos indiretos do INOVAR AUTO, podemos incluir a indução ao sobreinvestimento, que gerou uma perda de competitividade e aumento dos custos dos automóveis. Em 2018 o Brasil tinha 22 montadoras, muitas delas instaladas por conta dos incentivos do programa. Considerando que a escala ótima desta indústria é de 300.000 veículos por ano por planta, para atingirmos um ponto próximo do máximo, O Brasil teria que produzir 6.600.000 de veículos – ou mais que o dobro da média do período entre 2013 e 2017. As plantas premium instaladas no Brasil, como BMW, Audi e Land Rover, produziram em 2016 todas abaixo de 10.000 unidades por ano, escala 30 vezes menor do que a escala ótima. (PESSOA, 2018)

Pessoa (2018) destaca também uma crítica a perda de competitividade da indústria nacional no que diz respeito a eficiência energética dos automóveis produzidos. Apesar do atingimento das metas propostas pelo programa, o Brasil não foi capaz de acompanhar o crescimento da eficiência em de outros países do mundo, como é o caso do México e dos Estados Unidos. Enquanto que entre 2011 e 2017 a eficiência média do carro brasileiro aumento 9%, a do automóvel mexicano entre 2012 e 2017 cresceu 27% e a do automóvel americano aumentou 17% entre 2011 e 2015. Para Pessoa (2018), o INOVAR AUTO, ao coibir a concorrência de automóveis importados que são mais eficientes energeticamente, limitou o aumento da eficiência dos carros nacionais ao que o programa

propôs, o que resultou em uma perda de competitividade e consequente perda em bem-estar.

Assim como no NOVO REGIME AUTOMOTIVO, o INOVAR AUTO foi o causador de um conflito comercial entre o país e as nações parceiras, que se deu por uma denúncia feita pela União Europeia e o Japão na OMC com base em alguns acordos presentes no GATT (1994). Foi alegado pelo grupo de países que o INOVAR AUTO ia contra o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, já que a compensação temporária do adicional de IPI por compra de insumos locais beneficiaria o produtor ao uso de produtos nacionais em detrimento dos importados, sendo um subsídio portanto proibido. A oficialização do processo contra o Brasil se deu em 18 de novembro de 2014, quando o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC deferiu o estabelecimento do Painel, e a condenação que exigia mudanças no regime ocorreu em 30 de Agosto de 2017, data em que o relatório da decisão foi divulgado. Apesar da condenação ter sido feita apenas no final do período de vigência do INOVAR AUTO, ela foi classificada pelo jornal ESTADO DE SÃO PAULO como “a maior derrota do Brasil em 20 anos na OMC”, forçando o país a abandonar este tipo de política discriminatória (HASTREITER, 2014, p. 465 *apud* BORSATTO e AMORIM, 2019).

## **6. CONCLUSÃO: CONSIDERAÇÕES FINAIS E ROTA 2030**

O objetivo deste artigo foi fazer um apanhado da indústria automotiva desde sua entrada no Brasil na década de 1950, e em seguida fazer uma análise dos dois últimos programas de incentivo temporários feitos pelo governo que já encerraram, que foram o NOVO REGIME AUTOMOTIVO e o INOVAR AUTO. Através do texto, foi possível compreender o contexto que cada um dos programas foi implementado, os resultados obtidos em faturamento, produção, exportação, empregos, dentre outros indicadores, os custos gerados pelos programas e também as controvérsias que os cercaram.

Pode-se concluir, pelo que foi analisado, que ambos os programas foram bem sucedidos no que se propuseram a fazer, mas pouco efetivos no desenvolvimento do setor automobilístico e no aumento de produtividade como um todo, o que foi refletido nos dados apresentados ao longo do texto. Em nenhum dos programas, por exemplo, foi identificado um foco no combate aos problemas estruturais que cercam esta indústria e que afetam o Brasil há um longo período, que são os “custo Brasil” e a baixa produtividade – eles apenas foram medidas temporárias que protegiam a indústria local da competição externa. Chama atenção, dentre tudo que foi observado, que o Brasil violou os principais acordos de comércio internacional vigentes e foi denunciado pela OMC por fazer os NRA e o INOVAR AUTO, o que por si só já deveria ser um motivo de questionamento das políticas industriais adotadas.

Graças a globalização e o comércio entre as nações, as características das indústrias tem se alterado, no sentido de que tem havido uma especialização cada vez maior na produção das partes dos produtos. O iPhone, por exemplo, que é comercializado mundialmente, tem suas etapas da produção divididas entre inúmeros países, em que cada um se especializa em determinado item, aumentando a eficiência de toda a cadeia produtiva. Este modelo atual, que se assemelha com o que David Ricardo apresentou nas vantagens comparativas, é justamente o oposto que tem sido feito nos regimes automotivos brasileiros, em especial no INOVAR AUTO e agora no ROTA 2030, novo programa lançado em 2018. Ambos obrigam que as montadoras nacionais adquiram as autopeças

internamente, o que limita as economias de escala e gera ineficiência, tornando os automóveis brasileiros menos competitivos.

## 7. BIBLIOGRAFIA

- ANFAVEA. **ANUÁRIO DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA**. ANFAVEA. [S.l.]. 2021.
- ARBIX, G. **Uma Aposta no Futuro. Os Primeiros Anos da Câmara Setorial da Indústria Automobilística**. São Paulo: Scritta, 1996.
- ARBIX, G.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Estratégias do Disperdício - A Guerra Fiscal e as Incertezas do Desenvolvimento. **Novos Estudos**, Julho 1999.
- CALANDRO, M. L. A Indústria Automobilística Brasileira: integração produtiva no Mercosul, regimes automotivos e perspectivas, 2000.
- CARAM, B. Incentivos da União a montadoras somam R\$ 69 bilhões de 2000 a 2021. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, Janeiro 2021.
- CARDOSO, A. M. A NOVA FACE DA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA. **Novos Estudos**, Novembro 2001.
- CATTO, M. A. Z. A Evolução da Indústria Automobilística Brasileira (1956-2014), Porto Alegre, 2015.
- COMIN, A. **De Volta Para o Futuro: Política e Reestruturação Industrial nos anos 90**. [S.l.]: [s.n.], 1998.
- DELGADO, L. D. A. N. O Governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia, 2012.
- GUIMARÃES, E. A. A Indústria Automobilística Brasileira na Década de 1980. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 1989.
- KOPPER, C. **A VW do Brasil Durante a Ditadura Militar Brasileira, uma abordagem histórica**. [S.l.]. 2017.
- LAFER, C. O Planejamento no Brasil - Observações sobre o Plano de Metas. In: BETTY; MINDLIN; LAFER **Planejamento no Brasil**. [S.l.]: [s.n.].
- LATINI, S. **Suma Automobilística**. [S.l.]: Editora Tama, 1984.
- LEÃO, C.; GOULART, L. **UM OLHAR DA INVENTTA: O Inovar Auto e os investimentos em P&D no setor automotivo**. Inventta. [S.l.]. 2012.
- LIMA, U. **O Brasil e a cadeia automobilística: Uma avaliação das Políticas Públicas para Maior Produtividade e Integração Internacional**. ipea. [S.l.]. 2016.

MDIC. **Avaliação de Impacto do Programa INOVAR AUTO**. Governo Federal. [S.l.]. 2018.

MELITZ, M. J. When and How Should Infant Industries be Protected. **Department of Economics, Harvard University**, p. 22, 2003.

NEGRI, J. A. D. O custo de bem-estar do regime automotivo brasileiro. **PPE** (<http://ppe.ipea.gov.br>), 1999.

PEREIRA, F. A Pré-História da Indústria Automobilística no Brasil. **Quatro Rodas**, 2018.

PESSOA, S. Inovar-Auto não foi um sucesso. **Blog do IBRE**, 2018.

SANTOS, R. et al. Análise dos Efeitos do Novo Regime Automotivo (1996-1999) e o Inovar-Auto (2012-2017). **Revista de Economia Política**, janeiro-março 2021. 137-154.

SHAPIRO, M. O estado pastor e os incentivos tributários no setor automotivo. **Revista de Economia Política**, 2017.

SILVA, T. L. O.; VELOSO, L. G. Cenário Macroeconômico e automobilístico no período de 2014 a 2017, e os impactos do Rota 2030. **IV Congress of Industrial Management and Aeronautical Tecnology**, São Paulo, 2018.

SILVEIRA DOS SANTOS, R. et al. Análise dos efeitos do Novo Regime Automotivo (1996-1999) e o Inovar-Auto (2012-2017). **Revista de Economia Política**, Jan-Mar 2021.

STURGEON, T.; CHAGAS, L. L.; BARNES, J. **Inovar Auto: Evaluating Brazil's Automative Industrial Policy to Meet the Challenges of Global Value Chains**. World Bank Group. [S.l.]. 2017.