

Lima, Uallace Moreira

Working Paper

O Brasil e a cadeia automobilística: Uma avaliação das políticas públicas para maior produtividade e integração internacional entre os anos 1990 e 2014

Texto para Discussão, No. 2167

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Lima, Uallace Moreira (2016) : O Brasil e a cadeia automobilística: Uma avaliação das políticas públicas para maior produtividade e integração internacional entre os anos 1990 e 2014, Texto para Discussão, No. 2167, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/129917>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2167

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**O BRASIL E A CADEIA AUTOMOBILÍSTICA:
UMA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS PARA MAIOR PRODUTIVIDADE
E INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL
ENTRE OS ANOS 1990 E 2014**

Uallace Moreira Lima



O BRASIL E A CADEIA AUTOMOBILÍSTICA: UMA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MAIOR PRODUTIVIDADE E INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE OS ANOS 1990 E 2014

Uallace Moreira Lima¹

1. Pesquisador visitante da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e doutor em desenvolvimento econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Valdir Moysés Simão

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

**Assessor-chefe de Imprensa
e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: F02, F15, L62, L00, L2, O3, O21, O22.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NOS ANOS 1990 NO BRASIL.....	9
3 A INDÚSTRIA DE AUTOPEÇAS NOS ANOS 1990 NO BRASIL	26
4 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NOS ANOS 2000	43
5 A INDÚSTRIA DE AUTOPEÇAS NOS ANOS 2000	69
6 CONCLUSÃO	97
REFERÊNCIAS	102

SINOPSE

A partir dos anos 1990, intensificou-se, na economia mundial, a implementação de estratégias por parte das empresas de fragmentarem seus processos de produção e alocar suas atividades produtivas em vários países e regiões, formando com isso cadeias globais de valores que recriam a divisão internacional do trabalho na economia mundial. Diante desse cenário, foram implementadas políticas setoriais, como o Regime Automotivo Brasileiro (RAB) em 1996 e o Inovar-Auto em 2012, com vista a promover, no setor automobilístico, ganho de competitividade e produtividade. O objetivo deste trabalho é analisar essas políticas para a indústria automobilística adotadas a partir dos anos 1990 e seus impactos sobre a participação do Brasil na cadeia produtiva automobilística, bem como sua relação com a dinâmica da inserção externa brasileira nas últimas décadas, propondo ainda ideias que contribuam para a reflexão sobre a construção de uma agenda de políticas públicas no Brasil que tenha como objetivo a integração do país nas cadeias globais de valor da indústria automobilística.

Palavras-chave: cadeias globais de valores; indústria automobilística; regime automotivo brasileiro (RAB); inovar-auto.

ABSTRACT

From the 1990s, it intensified in the global economy the implementation of strategies for companies of fragmenting their production processes and allocate their productive activities in various countries and regions, forming with this global value chains to recreate the international division of work in the global economy. Given this scenario, sectoral policies were implemented as the Brazilian Automotive Regime (RAB) in 1996 and the Innovate-Auto in 2012 to promote the automotive sector gain in competitiveness and productivity. The objective of this study is to analyze these policies for the automotive industry adopted from the 1990s and its impact on Brazil's participation in the automotive supply chain, as well as its relation to the dynamics of the Brazilian international insertion in recent decades, proposing further ideas contribute to the reflection on the construction of a public policy agenda in Brazil that aims to integrate the country in the global chain of automotive value.

Keywords: global values chains; automobile industry; Brazilian automotive regime (bar); innovation-auto.

1 INTRODUÇÃO

Uma das principais características da globalização produtiva no período recente são as novas estratégias de internacionalização da produção, como a reestruturação da produção via cadeias globais de valor (CGVs). Segundo Baldwin e Robert-Nicoud (2004; 2010), a economia mundial tem apresentado um aumento na produção internacional que tem como principal característica a fragmentação, ou seja, a separação geográfica de atividades envolvidas na produção de um bem ou um serviço através de dois ou mais países participando desse processo. Com isso, a organização internacional da produção aumentou substancialmente as interdependências entre as economias em escala mundial, com o comércio apresentando um crescimento constante em suas relações via insumos e serviços intermediários da produção.

Segundo Sturgeon *et al.* (2014) e Baldwin e Robert-Nicoud (2004; 2010), os países em desenvolvimento podem se beneficiar muito com a reestruturação da produção via CGVs na medida em que o comércio, os investimentos e os fluxos de conhecimento que sustentam as CGVs fornecem mecanismos que estimulam o rápido aprendizado, a inovação e o *upgrading* na estrutura industrial dos países. Os autores afirmam que as CGVs podem propiciar às empresas locais melhor acesso à informação, inserção em novos mercados com demandas mais sofisticadas e a criação de oportunidades para a rápida aprendizagem tecnológica e a aquisição de conhecimentos.

Entretanto, Estevadeordal, Blyde e Suominen (2012), assim como o estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e da Organização Mundial do Comércio (OCDE/OMC, 2013), mostram que a reestruturação da produção via CGVs tem se constituído de forma assimétrica, com algumas regiões avançando substancialmente em sua inserção no comércio mundial via CGVs, como é o caso dos países da região da Ásia, Europa e América do Norte, enquanto outros países de regiões como África e América Latina ficaram à margem desse processo, como é o caso do Brasil. Em relação ao Brasil, em um estudo recente da OCDE/OMC (2013), os indicadores deixam nítido que a economia brasileira ficou à margem do processo de reestruturação das cadeias globais de valor, apresentando baixa integração da sua cadeia produtiva nas CGVs. Um dos indicadores que mostram a posição de um país nas CGVs é a participação de insumos importados nas suas exportações. Segundo o estudo, essa porcentagem é de 10%, apontando para o fato de o Brasil ser uma das economias com menor valor adicionado estrangeiro nas suas exportações, tendo como um dos fatores explicativos a

elevada participação de setores ofertantes de insumos minerais no Brasil e/ou o elevado protecionismo no país.

Nos anos 1990 e 2000, muitos indicadores da economia brasileira deixam em evidência que esse período é marcado pela continuidade de baixo crescimento econômico, uma regressão estrutural na composição da pauta exportadora brasileira com a queda da competitividade e a predominância de produtos de baixo valor agregado e de baixa demanda no mercado internacional, deteriorando a forma de inserção brasileira no comércio mundial e colocando o Brasil em uma posição subordinada e frágil nas CGVs, como mostra o estudo da OCDE/OMC (2013).

Embora os estudos apontem para um processo de desindustrialização e inserção regressiva no comércio internacional da economia brasileira, com baixa e frágil participação nas CGVs, muitos indicadores apontam para o fato de que não houve uma desindustrialização no sentido de perda irreparável na estrutura industrial do país e em sua capacidade dinâmica, ou seja, a indústria no país conserva requisitos para reerguer-se e reintegrar-se com maior plenitude nas atuais tendências de industrialização dos países de maior dinamismo industrial, proporcionando uma recuperação na inserção externa no sentido de exportar produtos com maior conteúdo tecnológico e ganho de *market share*.

Entre os principais motivos apontados para a fragilidade do Brasil nesse processo, predomina um conjunto de forças que agem simultaneamente, deixando em evidência as fragilidades estruturais da economia brasileira, as quais não contribuem para o ganho de competitividade, tais como a necessidade de maior especialização, menores custos de transportes e comunicações, baixo custos de transação, insuficiente investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), baixa eficiência nas escalas de produção, além da necessidade de um mercado de bens e serviços mais liberalizados, sem o excessivo protecionismo. Essas variáveis são resultantes de uma ausência de políticas econômicas que tenham como princípio básico a necessidade de fortalecer a inserção externa da economia do país via processo de reestruturação das CGVs.

O processo de inserção internacional incentivou o desenvolvimento de vários empreendimentos de negócios entre empresas na economia nacional e deu novo vigor às empresas de investimento transnacional. No entanto, por trás desses resultados, as estruturas de produção do país parecem apresentar um baixo grau de integração, com

pouco progresso na exploração de economias de escala e especialização, bem como no desenvolvimento de novas capacidades e atividades de produção de bens e/ou serviços com alto valor agregado, colocando em evidência a fragilidade do país nas cadeias globais de valor. Portanto, um dos maiores *deficit* que podem ser atribuídos ao processo de integração (pelo menos até os últimos anos) tem sido a ausência ou aplicação inadequada de políticas e instrumentos para facilitar um processo de maior uso das vantagens relativas, as diferenças de fatores e/ou recursos produtivos entre as diversas regiões, fortalecendo assim a inserção do país nas CGVs.

O número de iniciativas articuladas para promover a produção complementar e aumento da competitividade via integração internacional da economia brasileira parece indicar que tem sido muito limitado. Com isso, o objetivo deste trabalho é analisar as políticas econômicas setoriais adotadas a partir dos anos 1990 e seus impactos sobre a participação do Brasil na cadeia produtiva automobilística, bem como sua relação com a dinâmica da inserção externa brasileira nas últimas décadas, propondo ainda ideias que contribuam para a reflexão sobre a construção de uma agenda de políticas públicas no Brasil que tenha como objetivo a integração do país nas cadeias globais de valor da indústria automobilística.

Além desta introdução, este trabalho está dividido em mais duas seções. Na seção 2, analisa-se a evolução da indústria automobilística nos anos 1990, principalmente considerando as reformas do período, a implementação do Regime Automotivo Brasileiro (RAB) em 1996 e seus impactos no nível de atividade e inserção do setor no comércio mundial. Na seção 3, realiza-se uma análise dos impactos das reformas e do RAB na indústria de autopeças. Na seção 4, faz-se uma discussão sobre as mudanças que aconteceram entre os anos 2000 e 2015, particularmente avaliando o Inovar-Auto e seus impactos no nível de atividade da indústria automobilística e no seu comércio externo. Na seção 5, analisam-se os impactos do Inovar-Auto na indústria de autopeças. Por fim, na conclusão, apresenta-se uma síntese das principais ideias deste trabalho.

2 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NOS ANOS 1990 NO BRASIL

A década de 1980 representa um momento de ruptura para a economia brasileira quando se analisa a condução da política econômica implementada durante esse período comparada com os períodos que o antecedem, particularmente entre os anos 1950 e 1970.

Os anos 1980 são marcados por uma mudança profunda, na medida em que a absorção de recursos reais e financeiros que predominaram no Brasil durante o período do pós-Guerra sofre uma reversão, com o país passando agora a transferir recursos reais para o exterior, por meio do pagamento dos serviços da dívida e amortização parcial da dívida externa.

A ruptura do financiamento externo e a transferência de recursos reais para o exterior, associadas ao desequilíbrio externo brasileiro e ao recrudescimento do processo inflacionário, fizeram com que a política econômica fosse conduzida em duas direções: controlar a inflação e proporcionar o ajuste externo. O impacto da política econômica de caráter restritivo tem como consequência lógica a predominância de ciclos breves de recessão e pequenos crescimentos do produto interno bruto (PIB), prevalecendo a dinâmica do *stop and go*. Esse cenário está relacionado a um novo papel excessivamente passivo do Estado em relação à indústria, passando a predominar uma absoluta preocupação de curto prazo em relação à política macroeconômica e, o mais lamentável, uma ausência quase que completa de qualquer estratégia de longo prazo para o setor industrial.

Com esse cenário, a indústria automobilística nacional inicia os anos 1990 enfrentando sérios problemas de competitividade em relação ao padrão internacional. No caso do Brasil, a fabricação era fortemente baseada na produção em massa, com altos níveis de estoque e retrabalho pós-linha, além da baixa escala de produção, fazendo com que a produtividade e a qualidade dos veículos nacionais fossem extremamente baixas, e as defasagens tecnológicas e de mão de obra fossem os principais fatores que originavam esses problemas. Além do mais, ainda que tenham ocorrido esforços para modernização nos anos 1980, os baixos índices de robotização e de automação, o baixo nível da educação básica da força de trabalho, a alta hierarquização dentro das empresas, a falta de confiança entre os operadores e a gerência e a ausência de trabalho em grupo foram obstáculos para o sucesso das novas formas de organização da produção e do trabalho. Esse cenário distanciava o setor automobilístico brasileiro de qualquer possibilidade de crescimento, tanto do ponto de vista do mercado interno, como também em relação ao mercado externo, ainda mais considerando as novas estratégias da indústria automobilística com as transformações provocadas pelo processo de aprofundamento das cadeias globais de valor.¹

1. Ver Almeida *et al.* (2006).

Associado às transformações na economia internacional, a partir dos anos 1990 como discutido na introdução deste trabalho, do ponto de vista especificamente da indústria automobilística, até o início da década de 1990, a economia brasileira manteve-se muito fechada devido ao processo conhecido como industrialização substitutiva de importações. Nesse sentido, a indústria automobilística foi um dos setores da indústria brasileira que permaneceu mais protegido da competição internacional, na medida em que o setor contou com proteção absoluta desde o início de sua implantação no país até o começo dos anos 1990.

Portanto, os anos 1990 foram marcados por um amplo processo de transformações da indústria automobilística, com as reformas econômicas locais, especialmente a abertura comercial, levando as firmas a se adaptarem aos novos contornos e circunstâncias econômicas e institucionais. Por exemplo, entre as medidas tomadas em relação ao comércio exterior para provocar a abertura comercial no Brasil, chama a atenção a eliminação do Anexo C, que regulamentava a lista de 1.200 produtos com importação proibida pelo comunicado da Consultoria e Assessoria em Comércio Exterior (Cacex)² nº 204 de 1988 e também a eliminação gradual, mas em um ritmo acelerado, dos controles quantitativos sobre as importações. Aliava-se às medidas da abertura financeira, tais como a extinção da incidência do imposto suplementar de renda sobre as remessas ao exterior de lucros e dividendos; a redução do período de doze para seis anos como prazo mínimo de permanência no país de recursos advindos de títulos da dívida externa utilizados nos leilões de privatização; e a eliminação do prazo mínimo de dois anos para que o investidor estrangeiro alienasse os ativos adquiridos no processo de privatização.³ A indústria nacional ficou vulnerável para o caminho da baixa diferenciação da sua estrutura produtiva.

Essas reformas acontecem concomitantemente ao processo de globalização e reestruturação da indústria automobilística mundial, o que tornou ainda mais contundentes as mudanças do setor no Brasil. As mudanças ocorridas na indústria automobilística, durante os anos 1990, estão associadas ao acirramento da concorrência e à saturação dos mercados dos países desenvolvidos, que culminaram no aumento da capacidade

2. A Cacex regulava as importações de equipamentos, permitindo a importação somente de bens sem "similar nacional" ou quando contemplados nos Acordos de Participação com a Indústria Nacional. Cabia às estatais e às associações empresariais envolvidas o exame da similaridade e dos índices de nacionalização.

3. Ver Nascimento (2003).

ociosa e na queda da rentabilidade do setor. Esses fatores geraram uma reestruturação produtiva caracterizada pelos seguintes fatos: *i*) a intensa globalização dessa indústria, com aumento dos fluxos de investimentos diretos externos (IDE); *ii*) o aumento da concentração produtiva, especialmente via fusões e aquisições (F&A); e *iii*) os esforços, em termos de desenvolvimento de produto, com o objetivo de dinamizar a demanda.⁴

Segundo Almeida *et al.* (2006), as reformas nos anos 1990 estão associadas também a uma necessidade de propiciar uma adequação da estrutura produtiva da indústria automobilística brasileira às características desse setor na economia mundial, marcada pelo domínio de elevado volume de capital e atuando em mercado altamente concentrado, definindo estratégias globais de atuação. Além do mais, a organização industrial sob a forma de cadeia global de produção e distribuição leva as empresas do setor a atuar em diferentes mercados e com novas regras de funcionamento, construindo plantas industriais em tamanhos menores, mas com elevada produtividade, fortalecendo as relações com fornecedores, trazendo para seus projetos de investimentos fornecedores internacionais de primeira linha, aproximação de clientes como segmento importante para viabilização de suas vendas, explorando *marketing* e outros canais de comercialização, além de recorrer sistematicamente a inovações de produto, explorando o *design* como importante determinante do padrão de concorrência, entre outras qualidades ditadas pelo hodierno padrão de acumulação mundial.

Muitos estudos afirmam que os anos 1990 no Brasil foram marcados também pela ausência de uma estratégia de desenvolvimento econômico que tinha como meta principal o avanço no parque industrial brasileiro, principalmente quando se considera as transformações na economia internacional e a necessidade de promover no país um aprofundamento da estrutura industrial para estimular o crescimento da produtividade. De fato, essa fase é marcada por uma política macroeconômica em que as medidas das políticas fiscal e monetária explicitam bem que o controle da inflação se tornou e se consolidou como principal objetivo da política econômica no Brasil, em detrimento de medidas que proporcionem um crescimento econômico sustentável e de longo prazo.

Entretanto, em relação à indústria automobilística especificamente, em 1996, o governo brasileiro anunciou o Regime Automotivo Brasileiro (RAB). Segundo Pinheiro

4. Ver De Negri (2010) e Almeida *et al.* (2006).

e Motta ([s.d.]), o RAB foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 1.024/1995, e após inúmeras reedições o RAB foi convertido na Lei nº 9.449, de 14 de março de 1997, mediante a oferta de benefícios e incentivos fiscais às *newcomers*, cujo objetivo principal era ampliar e modernizar a capacidade instalada para, no momento subsequente, alavancar as exportações e fazer do setor um instrumento de captação de recursos externos. Entre os objetivos e metas estabelecidas pelo RAB constam: “atrair investimentos para o setor e estimular a exportação de autoveículos e autopeças”; e “aumentar a produção de autoveículos de 1,8 milhão para 2,5 milhões até o ano 2000”.

Para os autores, mesmo que o RAB não implicasse um desembolso de recursos do Tesouro Nacional, a renúncia a tributos resulta por caracterizá-lo, sob a ótica financeira e fiscal, como uma política pública. Segundo o próprio Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o RAB é basicamente:

Um programa de investimento e de exportação com regime especial de importação. Isto é, a empresa industrial instalada no país ou que queira se instalar (*newcomer*) e que assuma junto ao governo o compromisso de investir/exportar terá, em contrapartida, a autorização para importar bens de capital, insumos e veículos com redução do Imposto de Importação (MDIC *apud* Pinheiro e Motta, p. 1, [s.d.]).

Segundo Pinheiro e Motta ([s.d.]), o conceito de *newcomers*, de acordo com o Decreto nº 2.072/96, está associado às montadoras e fabricantes de autopeças que venham a se instalar no país, às fábricas novas das montadoras e fabricantes já instalados, e às linhas de produção novas e completas, adicionais às existentes, definidas como aquelas que introduzam no país um modelo novo ou família nova de modelos, com investimentos em conjunto completo de novas ferramentas para a confecção de nova carroceria.

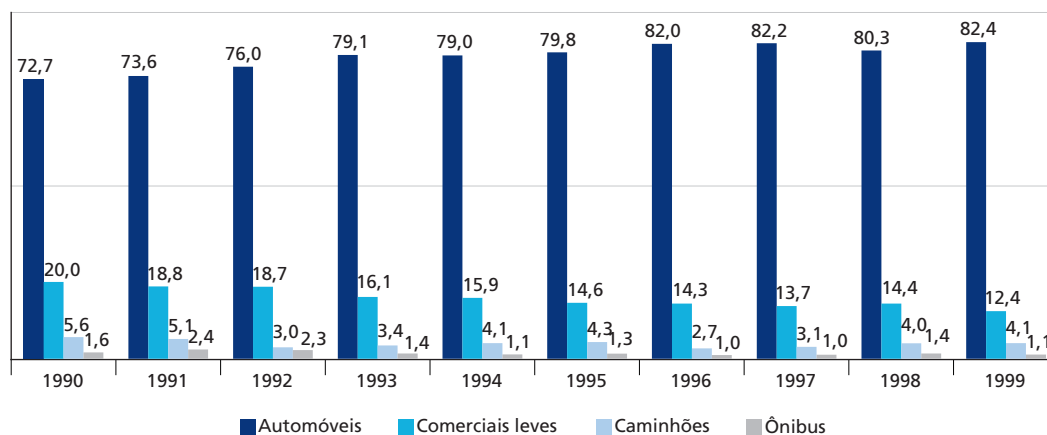
Outro ponto relevante do RAB diz respeito à Medida Provisória de nº 1.532, que instituiu o Regime Automotivo Especial (RAE), o qual proporcionava benefícios especiais e adicionais às *newcomers* que se estabelecessem nos estados e regiões do Centro-Oeste, Norte e Nordeste. O RAE surgiu depois de amplo debate político em relação à concentração do setor automobilístico nas regiões Sul e Sudeste, o que levou muitos a discutirem a necessidade de o RAB incorporar medidas que promovessem um processo de desregionalização do setor automobilístico no Brasil.

Para Pinheiro e Motta ([s.d.]), com o RAE, o RAB passou a ser considerado como uma política pública voltada para a desconcentração regional e para o avanço da indústria

automobilística no país, tornando-a mais moderna e competitiva para atender tanto o mercado interno como também o mercado internacional. Segundo os autores, a avaliação do governo federal apontava para o fato de que, com base nos dados do mês dezembro de 1997, 165 empresas haviam aderido ao programa, com compromisso de investimentos de US\$ 19,9 bilhões até 1999. De fato, a partir de 1996, dezesseis grandes montadoras, 150 empresas de autopeças e 29 firmas de outros setores produtivos aderiram ao Regime.

Em 1990, como mostra o gráfico 1, a produção total de veículos no Brasil era marcada por forte domínio da produção de automóveis. A participação de automóveis na produção total de autoveículos em 1990 era de 72,7%, alcançando um patamar de 82,4% em 1999. Veículos leves tinham uma participação de 20% em 1990 e ficaram com uma participação de 12,4% em 1999, enquanto caminhões tinham uma participação de 5,6% em 1990 e 4,1% em 1999. Ônibus saem de uma participação de 1,6% em 1990 para 1,1% em 1999. Esses dados apontam para o fato de que o RAB estimulou a maior concentração da produção de autoveículos em automóveis, desestimulando a produção dos tipos comerciais leves, caminhões e ônibus.

GRÁFICO 1
Produção total de veículos no Brasil (1990-1999)
(Em %)



Fonte: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea).
Elaboração do autor.

Do ponto de vista do crescimento da produção em unidades, a taxa média de crescimento da produção de autoveículos durante os anos 1990 foi de 4,1%, saindo de uma produção de 914.466 unidades para 1.356.714 unidades, conforme mostra a tabela 1.

Se considerarmos o período que envolve o RAB, entre 1996 e 1999, a produção de veículos sai de 1.804.328 em 1996 para 1.356.714 em 1999, ou seja, uma queda significativa de -24,8% na produção total de veículos. Na verdade, é importante observar que, após sucessivas taxas de crescimento da produção de autoveículos, só a partir de 1998 o setor começa a apresentar taxas negativas de crescimento da produção, fato este que deixa em evidência o não cumprimento da meta do RAB de aumentar a produção de autoveículos de 1,8 milhão para 2,5 milhões até o ano 2000.

TABELA 1
Produção total de veículos no Brasil (1990-1999)
(Em unidades)

Ano	Total	Taxa de crescimento	Automóveis	Taxa de crescimento	Comerciais leves	Taxa de crescimento	Caminhões	Taxa de crescimento	Ônibus	Taxa de crescimento
1990	914.466	-9,7	665.051	-9,4	182.787	-9,7	51.597	-17,7	15.031	3,3
1991	960.219	5,0	707.176	6,3	180.736	-1,1	49.295	-4,5	23.012	53,1
1992	1.073.861	11,8	816.446	15,5	201.104	11,3	32.025	-35,0	24.286	5,5
1993	1.391.435	29,6	1.100.670	34,8	223.995	11,4	47.876	49,5	18.894	-22,2
1994	1.581.389	13,7	1.249.098	13,5	250.719	11,9	64.137	34,0	17.435	-7,7
1995	1.629.008	3,0	1.299.493	4,0	237.373	-5,3	70.495	9,9	21.647	24,2
1996	1.804.328	10,8	1.479.490	13,9	258.783	9,0	48.712	-30,9	17.343	-19,9
1997	2.069.703	14,7	1.700.438	14,9	283.965	9,7	63.744	30,9	21.556	24,3
1998	1.586.291	-23,4	1.273.356	-25,1	227.704	-19,8	63.773	0,0	21.458	-0,5
1999	1.356.714	-14,5	1.118.483	-12,2	168.020	-26,2	55.277	-13,3	14.934	-30,4
Taxa média	*	4,1	*	5,6	*	-0,9	*	2,3	*	3,0

Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

As taxas negativas de crescimento da produção da indústria automobilística entre 1998 e 1999 atingiram todos os tipos de produção de veículos, tanto automóveis, comerciais leves, quanto caminhões e ônibus, o que aponta para o não cumprimento de metas do RAB em todos os tipos de produção de veículos. Quando considerada a taxa média de crescimento ao longo da década de 1990, a produção de automóveis apresentou a maior taxa do setor nos anos 1990, com uma porcentagem de 5,6%, vindo em seguida ônibus, com taxa média de crescimento de 3,0%, caminhões, com 2,3%; foi exceção o setor comerciais leves, o único com taxa média negativa de crescimento durante o período, com uma variação de -0,9%.

Para entender a dinâmica da produção da indústria automobilística durante os anos 1990, é necessário descrever o cenário macroeconômico do período. Nesse sentido, ao serem analisados os distintos momentos da economia brasileira durante os anos 1990 e

2000, verifica-se que o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) teve uma média de crescimento da economia mundial de 4,3%, enquanto a economia brasileira de 3,8%, ou seja, o Brasil cresceu menos que a média mundial. Àquela época, o Plano Real, em seu primeiro momento, tinha como base de sustentação a liberalização comercial e o regime de âncora cambial para garantir que o objetivo primordial do plano – a estabilização da inflação – fosse alcançado. No entanto, para sustentar um regime de âncora cambial era necessário manter um nível de reservas substancialmente elevado, mesmo que o governo não garantisse a conversibilidade. Esse cenário justifica e explica as altas taxas de juros que predominaram, as reformas da economia e do Estado que foram executadas as quais, ao mesmo tempo, não propiciaram um ambiente favorável para taxas de crescimento econômico mais elevadas, além de impactarem fortemente o comércio externo brasileiro em decorrência do câmbio supervalorizado, afetando negativamente a indústria automobilística.

No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), a taxa média de crescimento da economia mundial foi de 3,4% e da economia brasileira de 2,1%, mais uma vez o país crescendo menos que a média mundial. Esse segundo momento da implantação e aprofundamento do modelo econômico neoliberal no Brasil foi marcado também por sucessivas crises internacionais. As crises internacionais que ocorreram no México em 1995, na Ásia em 1997 e na Rússia em 1998 tiveram como pontos comuns ataques especulativos e, conseqüentemente, fortes fugas de capitais que provocaram crises cambiais, trazendo recessão e aumento de vulnerabilidade dos respectivos países. Essas crises tiveram fortes impactos no Brasil, provocando a desvalorização do real, ameaça de volta da inflação e recessão econômica. As respostas do governo foram basicamente medidas de caráter ortodoxo, como o aumento de taxas de juros e os ajustes fiscais com o objetivo de conter os impactos das crises internacionais sobre o Brasil, ocasionando forte contração do crescimento econômico.

Essa fase é marcada também pela adoção, pelo país, de duas novas medidas de caráter ortodoxo na política econômica, quais sejam: o regime de metas de inflação e a obtenção de elevados *superavit* primários. Ambas as medidas explicitam bem que o controle da inflação se tornou e se consolidou como principal objetivo da política econômica no Brasil, em detrimento de medidas que proporcionassem um crescimento econômico sustentável e de longo prazo. Essa afirmação pode ser constatada pela política de juros altos e forte contenção dos investimentos públicos executada nesse período.

Além do mais, é importante considerar que o comércio exterior passou a ser uma variável de grande relevância para a economia, já que o período inicia-se após a crise cambial de 1999, que implicou uma forte desvalorização da moeda, favorecendo, assim, as exportações, com a balança comercial do país começando a apresentar uma reversão de tendência, passando a ter, inicialmente, redução dos *deficit* (1999 e 2000) e, posteriormente, a partir de 2001, crescentes *superavit*. Essa nova tendência se apresenta como uma reversão do período anterior a 1999, quando a implantação do Plano Real levou a economia brasileira a ter, sistematicamente, e de forma crescente, *deficit* na balança comercial (com o aumento significativo das importações, não acompanhado por um desempenho das exportações).

Esse cenário macroeconômico de baixa taxa de crescimento econômico, valorização cambial entre 1994 e 1998, crise a partir de 1999 com forte desvalorização cambial e aprofundamento das políticas ortodoxas explica bem os motivos para o baixo dinamismo do setor automobilístico da economia brasileira, principalmente quando constatamos que o mercado interno é o grande impulsionador do setor em detrimento do comércio externo.

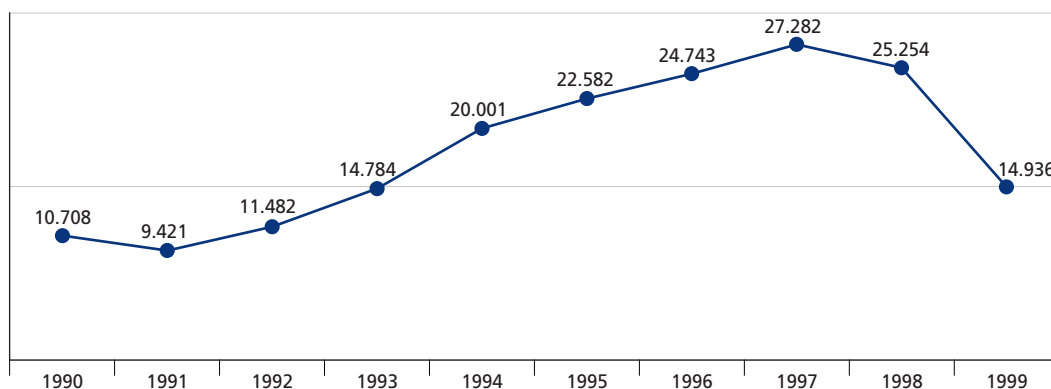
Em termos de produção em unidades, pode-se afirmar que o RAB não conseguiu alcançar suas metas. Além do mais, o faturamento líquido da indústria automobilística brasileira, após a implementação do RAB, também não apresentou resultados significativos. Como pode ser observado no gráfico 2, a indústria automobilística apresenta um crescimento do faturamento líquido desde 1991, saindo de um patamar de US\$ 11,482 bilhões e chegando a um faturamento de US\$ 24,743 bilhões em 1996, ano em que foi implementado o RAB. Entretanto, a partir da implementação do RAB em 1996, o faturamento apresenta um crescimento em 1997, alcançando o valor de US\$ 27,782 bilhões, mas, já em 1998, começa uma tendência de queda do faturamento para US\$ 25,254 bilhões e, no auge da crise econômica que atravessava a economia brasileira em 1999, cai para US\$ 14,936 bilhões. Comparando-se o ano de 1996 com o ano de 1999, a queda do faturamento líquido foi de -39,6%, um resultado expressivamente negativo se considerarmos que a indústria automobilística estava recebendo os incentivos proporcionados pelo RAB.

No entanto, é importante considerar que o período é marcado por crises, como já mencionado anteriormente, que atingiram tanto o mercado interno quanto o externo, principalmente a Argentina, um dos principais mercados de destino das exportações dos automóveis produzidos no Brasil.

GRÁFICO 2

Faturamento líquido da indústria automobilística brasileira (1990-1999)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Anfavea.

Elaboração do autor.

Obs.: ¹ Faturamento sem impostos.² Valores correntes convertidos para dólar pela taxa média anual (Banco Central).

Associado à queda da produção e do faturamento líquido da indústria automobilística brasileira durante os anos 1990, o investimento também apresentou queda significativa durante o período. Na verdade, é importante observar a forte correlação entre a produção, o faturamento e o nível de investimento do setor, pois assim como a produção e o faturamento, conforme o gráfico 3, o investimento apresentou um crescimento modesto no início dos anos 1990, saindo de US\$ 790 milhões em 1990 para US\$ 886 milhões em 1993, mas a partir de 1994 apresentou um crescimento mais relevante. Considerando o valor do investimento em 1990 (US\$ 790 milhões) e comparando com o valor do ano de 1996 (US\$ 2,359 bilhões), a taxa de crescimento foi de 198,6%, enquanto a taxa média de crescimento do investimento para a década de 1990 foi de 11,7%.

Quando analisada a dinâmica do investimento após a implementação do RAB, o investimento apresenta uma tendência de queda já no primeiro ano após o RAB, pois, em 1997, ao contrário do que aconteceu com a produção e com o faturamento, o investimento já apresentava uma queda substancial, saindo do valor de US\$ 2,359 bilhões em 1996 para US\$ 2,092 bilhões em 1997, apresentando uma leve recuperação em 1998 ao alcançar US\$ 2,335 bilhões, mas caindo novamente em 1999 para US\$ 1,791 bilhão. A dinâmica do investimento aponta para o fato de que o RAB não estimulou muito os investimentos das empresas da indústria automobilística, além de apontar para o fato de que os investimentos dessas empresas se concentram muito mais nas suas matrizes do que nas suas montadoras instaladas no Brasil.

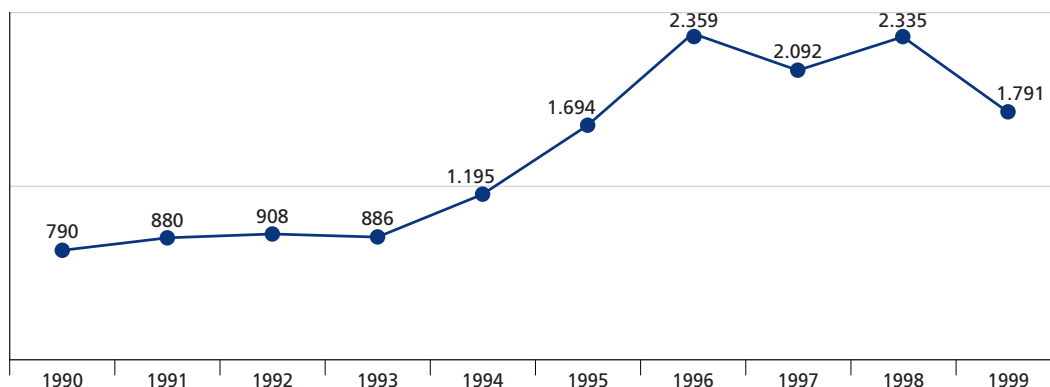
Em relação à questão do investimento da indústria automobilística brasileira, Almeida *et al.* (2006) afirmam que apesar da tendência de aumento dos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) a partir dos anos 2000 fora das matrizes, inclusive nas subsidiárias dos países em desenvolvimento, grande parte dessas atividades e dos registros de patentes mantém-se fortemente concentrada nas matrizes e nas subsidiárias dos países desenvolvidos, fato este que se reflete no baixo dinamismo do investimento das indústrias automobilísticas no Brasil. No entanto, esse processo tem sido distinto entre as montadoras, observado apenas naquelas que passaram a considerar que o desenvolvimento externo de produto nas subsidiárias traz vantagens de custos e maior eficiência na utilização das capacitações locais para a penetração regional.

Nesse sentido, continuam os autores, no caso brasileiro, encontram-se duas situações, quais sejam: *i*) a do produto desenvolvido para o mercado local, sendo a sede do projeto a matriz, e a do *design* desenvolvido no país, com maior ou menor autonomia, dependendo do modelo e/ou da empresa. A Fiat, a GM e a VW estão inseridas na estratégia de derivação das plataformas globais para diferentes modelos voltados ao mercado local e têm descentralizado o desenvolvimento de produto a partir da participação das subsidiárias brasileiras como corresponsáveis pelo projeto, como foi o caso dos modelos Fiat Palio, GM Corsa e GM Celta; *ii*) a outra situação tem como exemplo o caso da Ford, a qual, no início dos anos 2000, estava em um período de transição, após a verificação dos maiores custos de mão de obra e da ineficiência da centralização do *design* nos países desenvolvidos, enquanto as novas entrantes, Renault, Peugeot Citroën, Toyota, Honda e Daimler Chrysler, têm centralizado suas atividades de P&D na matriz.

GRÁFICO 3

Investimento da indústria automobilística brasileira (1990-1999)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

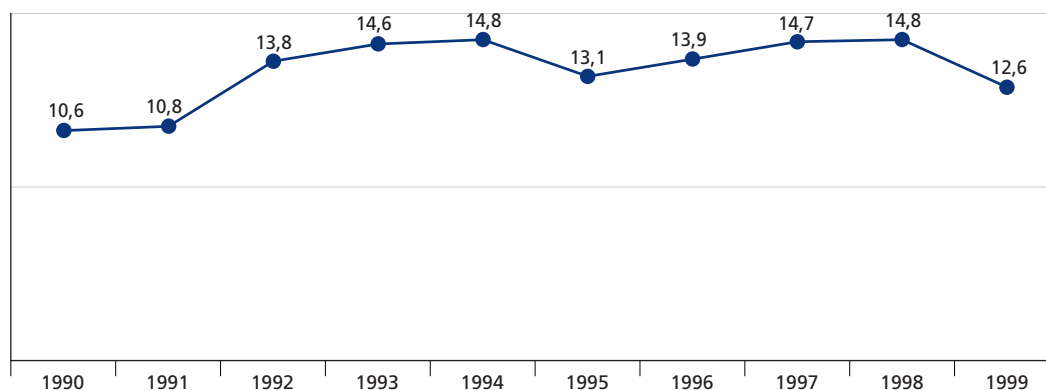
Os indicadores apresentados até aqui apontam para um desempenho da indústria automobilística abaixo do esperado, principalmente considerando que a resposta em relação à implementação do RAB, no primeiro momento, não foi muito relevante – na verdade pode-se considerar que foi até frustrante. De acordo com os dados do gráfico 4, a participação da indústria automobilística brasileira no PIB industrial também apresentou um crescimento moderado durante os anos 1990, saindo de uma participação de 10,6% em 1990 e chegando a uma participação de 12,6% em 1999. Em 1990, a participação era de 10,6% e chega a 13,1% em 1995, um crescimento considerável. Entretanto, em 1996, a participação era de 13,9%, e alcança a porcentagem de 14,7% em 1997, mas cai para 12,6% em 1999.

Alguns analistas podem argumentar que essa queda da participação é resultante da crise do final da década de 1990, assim como um resultado do processo de desindustrialização que atinge vários setores da indústria manufatureira brasileira durante o período. No entanto, é importante considerar que a indústria automobilística foi um dos poucos setores na economia brasileira que teve uma política de estímulo ao seu crescimento, além de continuar contando com um razoável nível de protecionismo, que deveria provocar um maior dinamismo do setor.

GRÁFICO 4

Participação da indústria automobilística brasileira no PIB industrial (1990-1999)

(Em %)



Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

A dinâmica da indústria automobilística no Brasil está mais associada ao mercado interno do que ao externo, como mostra os indicadores da tabela 2. A participação do mercado interno como destino da produção da indústria automobilística era de 79,5%

em 1990, enquanto a participação do mercado externo era de 20,5%. Ao longo da década de 1990, há um crescimento da participação do mercado interno e queda da participação do externo até 1996, ano em que a participação do mercado interno era de 83,6% e do externo de 16,4%. A partir de 1996, ano em que foi implementado o RAB, há uma pequena queda da participação do mercado interno e um leve crescimento da participação do externo, com a participação do mercado interno ficando em 79,7% em 1999 e do externo em 20,3% no mesmo ano.

Esses indicadores deixam nítido que a dinâmica da indústria automobilística depende fundamentalmente do mercado interno e muito menos do externo. Entretanto, é importante considerar que os indicadores da tabela 2 apontam também para um processo de maior inserção externa da indústria automobilística promovido pela RAB na medida em que há um crescimento da participação do mercado externo após a sua implementação. Além do mais, a taxa média de crescimento das exportações de automóveis entre 1990 e 1999 é ligeiramente maior que a taxa média de crescimento da produção destinada para o mercado interno. Chama a atenção que, em 1999, a taxa negativa de crescimento da produção destinada para as exportações apresenta uma forte queda de -31,3%, bem maior que a queda para o mercado interno, que foi de -8,8%, resultado este que está associado à dinâmica do principal mercado de destino das exportações de automóveis, que é a Argentina.

TABELA 2
Autoveículos: produção, exportação e mercado interno (1990-1999)

Ano	Produção total/unidades	Taxa de Crescimento	Exportação unidades	Taxa de crescimento	Participação percentual	Mercado interno/unidades	Taxa de crescimento	Participação (%)
1990	914.466	-9,7	187.311	-26,2	20,5	727.155	-4,3	79,5
1991	960.219	5,0	193.148	3,1	20,1	767.071	5,5	79,9
1992	1.073.861	11,8	341.900	77,0	31,8	731.961	-4,6	68,2
1993	1.391.435	29,6	331.522	-3,0	23,8	1.059.913	44,8	76,2
1994	1.581.389	13,7	377.627	13,9	23,9	1.203.762	13,6	76,1
1995	1.629.008	3,0	263.044	-30,3	16,1	1.365.964	13,5	83,9
1996	1.804.328	10,8	296.273	12,6	16,4	1.508.055	10,4	83,6
1997	2.069.703	14,7	416.872	40,7	20,1	1.652.831	9,6	79,9
1998	1.586.291	-23,4	400.244	-4,0	25,2	1.186.047	-28,2	74,8
1999	1.356.714	-14,5	274.799	-31,3	20,3	1.081.915	-8,8	79,7
Taxa média	-	4,1	-	5,3	-	-	5,2	-

Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

Outro indicador importante que mostra a importância do mercado interno, mas também o crescimento e abertura da economia para o mercado externo, é o número de

licenciamentos, uma *proxy* do mercado consumidor doméstico de veículos. Conforme os dados da tabela 3, o número de licenciamentos sai de 712.741 em 1990 para 1.256.953 em 1999, uma taxa de crescimento de 76,4% ao se comparar os valores de 1990 e de 1999. Entretanto, a partir de 1997, há uma forte queda do número de licenciamentos, com os anos de 1998 (-21,0%) e 1999 (-18,1%) apresentando taxas negativas elevadas de crescimento, números que mostram mais uma vez o impacto da crise externa e a queda do crescimento interno no setor automobilístico no final dos anos 1990, comprometendo os resultados do RAB.

O número de licenciamentos de carros nacionais é bem superior ao número de licenciamentos de carros importados, com a participação do licenciamento nacional sendo de 99,98% em 1990 e de licenciamento de importados de 0,02%, situação esta que mostra claramente o quanto era fechado o mercado da indústria automobilística no início dos anos 1990. A partir do processo de abertura, do crescimento da economia brasileira e da valorização cambial, principalmente a partir de 1994, observa-se uma elevada taxa de crescimento do licenciamento de carros importados, como por exemplo os anos de 1993 e 1994, que apresentaram taxas de crescimento de licenciamentos de carros importados acima de 100%. Como resultante das elevadas taxas de crescimento do licenciamento de carros importados, a participação do licenciamento de carros importados sai de 0,02% em 1990 para 22,6% em 1998, sofrendo uma forte queda em 1999 em decorrência da crise econômica no país e da desvalorização cambial que desestimulou as importações de veículos.

TABELA 3
Licenciamento de autoveículos novos – total, nacional e importado (1990-1999)

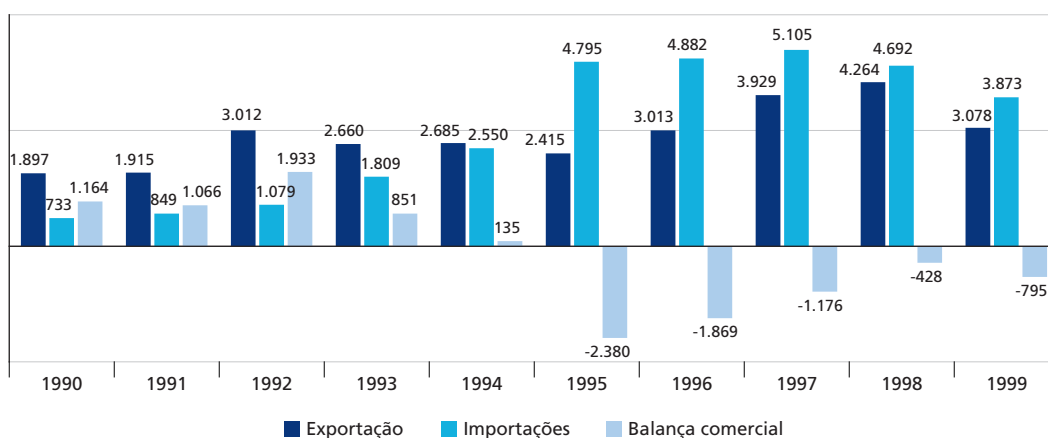
Ano	Licenciamento total/unidades	Taxa de crescimento	Licenciamento nacional/unidades	Taxa de crescimento	Participação percentual	Licenciamento importado/unidades	Taxa de crescimento	Participação (%)
1990	712.741	-6,4	712.626	-6,4	99,98	115	-	0,02
1991	790.773	10,9	770.936	8,2	97,5	19.837	-	2,5
1992	764.016	-3,4	740.325	-4,0	96,9	23.691	19,4	3,1
1993	1.131.165	48,1	1.061.467	43,4	93,8	69.698	194,2	6,2
1994	1.395.403	23,4	1.206.823	13,7	86,5	188.580	170,6	13,5
1995	1.728.380	23,9	1.359.332	12,6	78,6	369.048	95,7	21,4
1996	1.730.788	0,1	1.506.783	10,8	87,1	224.005	-39,3	12,9
1997	1.943.458	12,3	1.640.243	8,9	84,4	303.215	35,4	15,6
1998	1.534.952	-21,0	1.187.737	-27,6	77,4	347.215	14,5	22,6
1999	1.256.953	-18,1	1.078.215	-9,2	85,8	178.738	-48,5	14,2
Taxa média	-	7,0	-	50,4	-	-	55,2	-

Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

Embora possa ser observado o crescimento expressivo do licenciamento de carros importados, o número de licenciamentos de carros nacionais continua predominando na economia brasileira, mesmo com a queda ao longo da década. Ao longo dos anos 1990, a taxa de crescimento de licenciamento de carros nacionais é compatível com o número de licenciamentos total, caindo apenas a partir de 1998 com a crise econômica. A participação de licenciamento de carros nacionais, por outro lado, apresentou uma queda ao longo da década, tendo em vista que era de 99,98% em 1990 e ficou em 77,4% em 1998, aumentando em 1999, crescimento este decorrente muito mais da desvalorização cambial que do dinamismo do mercado interno.

Como já mostrado anteriormente, as exportações apresentaram uma maior participação como destino da produção total de veículos no Brasil e, simultaneamente, o número de licenças de carros importados aumentou durante a década de 1990. Esses indicadores apontam para o início de uma pequena internacionalização do mercado automobilístico brasileiro ao longo do período, fato este que pode ser constatado também no resultado da balança comercial de automóveis durante o período. Como mostra o gráfico 5, entre 1990 e 1994, com o crescimento econômico, início de abertura e com um câmbio relativamente desvalorizado, as exportações eram maiores que as importações, gerando durante essa fase um resultado superavitário na balança comercial. Em 1990, as exportações de automóveis eram de US\$ 1,897 bilhão e as importações de US\$ 733 milhões, gerando um *superavit* na balança comercial de US\$ 1,164 bilhão. Em 1994, as exportações alcançaram US\$ 2,660 bilhões, enquanto as importações US\$ 1,809 bilhão, resultado este que diminuiu fortemente o saldo na balança comercial e já apontava para a reversão no comportamento da balança comercial a partir de 1994 da indústria automobilística.

GRÁFICO 5
Balança comercial de automóveis no Brasil (1990-1999)
(Em US\$ milhões)



Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

A partir de 1994, com a valorização cambial, aprofundamento do processo de abertura da economia e o baixo crescimento econômico, há uma forte expansão das importações e um fraco crescimento das exportações, o que irá gerar elevados *deficit* na balança comercial da indústria automobilística. Em 1995, o valor das importações alcança US\$ 4,795 bilhões, enquanto as exportações têm uma queda em comparação a 1994, caindo para um valor de US\$ 2,415 bilhões. Até 1999, as importações serão maiores que as exportações, gerando constantes *deficit* na balança comercial de autoveículos no Brasil. Esse resultado da balança comercial deixa explícita a fragilidade da produção de automóveis no Brasil no sentido de inserção no mercado internacional, tendo em vista sua baixa competitividade e também a produção de modelos fabricados no país que não têm inserção em mercados mais maduros.

O número de licenciamentos de carros importados e o resultado da balança comercial da indústria automobilística a partir de 1995 apontam para uma maior abertura do país e, simultaneamente, evidencia que, em momentos de crescimento econômico e câmbio valorizado, predominou no período a baixa competitividade dos automóveis produzidos no Brasil, no mercado internacional e no mercado interno, tendo em vista que as exportações não apresentaram crescimento relevante e, ao mesmo tempo, há um forte crescimento no número de carros importados. Essa situação mostra que o RAB, além de não lograr seus objetivos de crescimento da produção de automóveis, também não tinha, em sua formulação, estratégias para elevar a produtividade da indústria automobilística do ponto de vista estrutural, focando apenas o processo de abertura como único mecanismo de provocar concorrência e estimular a competitividade. Os indicadores apontam para o fato de que a abertura por si só, sem uma política industrial setorial mais profunda, não é o suficiente para promover o *upgrading* do setor automobilístico brasileiro.

O fraco desempenho das exportações e a inserção externa brasileira da indústria automobilística estão associados também a um restrito acesso ao mercado externo. De acordo com os dados da tabela 4, o principal mercado de destino das exportações é a Argentina. Em 1990, a participação da Argentina como destino das exportações era de 20,2%, com crescimento em sua participação ao longo da década de 1990, chegando a 70,7% em 1994, mas apresentando queda após esse ano e chegando a 35,9% em 1999. Essa queda da participação da Argentina como mercado de destino está mais associada à restrição de crescimento econômico no mercado argentino do que ao enfraquecimento da indústria automobilística brasileira.

De acordo com Almeida *et al.* (2006), é importante mencionar que, no início da década de 1990, o crescimento da participação da Argentina como mercado de destino das exportações está associado ao reaquecimento da demanda argentina e ao início do processo de integração comercial com esse país. O Acordo de Complementação Econômica firmado entre o Brasil e a Argentina estabeleceu cotas de intercâmbio de veículos e componentes entre esses dois países. Mesmo com as limitações das cotas de intercâmbio de veículos montados, esse acordo aumentou a flexibilidade do comércio de componentes intraempresa, estimulando a importação, pelas montadoras argentinas, de *complete knocked down* (CKDs) – veículos desmontados – brasileiros, principalmente de veículos de pequeno e médio portes. Assim, resolveu-se o problema de falta de capacidade produtiva argentina, sem a necessidade de aumentar os investimentos e, ainda, aumentou-se a montagem de veículos naquele país.

TABELA 4
Destino das exportações de autoveículos (1990-1999)
(Em %)

Ano	Argentina	Uruguai	México	Chile	Alemanha	Itália	França	Espanha
1990	20,2	4,6	-	5,4	2,7	32,4	1,2	2,7
1991	43,3	5,2	0,2	9,8	4,6	11,3	2,0	0,1
1992	59,8	3,9	0,5	7,6	3,1	6,8	0,9	-
1993	69,9	4,4	0,4	4,4	1,8	5,6	0,7	0,3
1994	70,7	4,2	0,6	3,0	1,8	9,0	0,8	0,6
1995	60,6	4,7	2,6	4,4	2,5	7,8	1,0	0,5
1996	67,2	3,9	0,5	4,2	1,0	5,0	0,5	0,5
1997	58,4	3,4	1,8	3,3	1,4	8,1	0,4	0,2
1998	54,7	3,3	5,6	1,9	3,1	9,0	2,7	0,4
1999	35,9	1,6	14,1	4,8	4,2	16,7	3,7	0,7

Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

O México é outro mercado de destino que passou a ser importante para o Brasil no final da década de 1990. A queda da participação da Argentina no final da década é compensada pelo crescimento da participação do México, pois enquanto a da Argentina cai para 35,9% em 1999, a do México aumenta de 0,2% em 1991 para 14,1% em 1999. O crescimento das exportações para o México está associado ao acordo comercial com o Brasil, que reduziu as alíquotas de importação entre esses dois países. Levando-se em consideração a participação da Argentina e do México como destino das exportações de automóveis brasileiros, pode-se afirmar que o mercado americano é o principal destino da produção de automóveis produzidos no Brasil até o final da década de 1990.

Em relação ao mercado europeu, a Itália é o principal mercado de destino das exportações de automóveis produzidos no Brasil. Em 1990, a participação da Itália como mercado de destino era de 32,4%, mas apresentando forte queda ao longo do período, ficando em 16,7% em 1999. Por outro lado, a Alemanha exibiu uma tendência de crescimento como destino de mercado das exportações de automóveis brasileiros, saindo de uma participação de 2,7% em 1990 e chegando a 4,2% em 1999. A França também apresentou um leve crescimento como mercado de destino das exportações de automóveis brasileiros, saindo de uma participação de 1,2% em 1990 para 3,7% em 1999.

Segundo dados de 1999 da Anfavea, do ponto de vista dos países de origem das importações de automóveis, os principais são: Argentina, Holanda, Alemanha, Coreia do Sul, Japão, França, Itália, Estados Unidos e México.⁵ Ou seja, pode-se perceber que há uma diversificação maior dos países de origem das importações de automóveis, principalmente levando em consideração que os países asiáticos, como Coreia do Sul e Japão, são representativos. É relevante notar que, para os países asiáticos, o Brasil não tem representatividade nenhuma como mercado de destino das exportações de automóveis produzidos no Brasil.

3 A INDÚSTRIA DE AUTOPEÇAS NOS ANOS 1990 NO BRASIL

O processo de inserção internacional e as novas estratégias de produção proporcionadas pelas transformações na economia mundial a partir dos anos 1990, com o fortalecimento das CGVs, têm forte associação entre as montadoras e as fornecedoras.

Segundo Vanalle e Salles (2011), as relações entre montadoras e fornecedores antes dos anos 1990 eram marcadas por renovações contratuais anuais, em um número elevado de fornecedores, e a escolha do fornecedor tinha como característica principal a variável preço. Entretanto, a partir dos anos 1990, há evidências de que as relações entre montadoras e fornecedores passaram a ter os contratos com um prazo maior, no mínimo, durante a vida de um modelo, além de ter havido redução no número de fornecedores por componente. A competência se baseava fundamentalmente em qualidade, custo, engenharia, prazo de entrega e menos nos preços.

5. Informações tiradas do Anuário da Anfavea do ano de 2000.

As transformações nas relações entre as montadoras e os fornecedores com o processo de mudanças nas CGVs é discutida por Lima (2015). Segundo o autor, as mudanças na indústria automobilística estão associadas à ascensão de fornecedores globais, que é a característica mais marcante da indústria automobilística a partir de 1990. Muitos destes fornecedores se tornaram preferenciais das montadoras em sua expansão mundial, devido à capacidade de atender aos requisitos exigidos pelas fabricantes. Entre tais exigências, tornou-se crescente a necessidade de investimento em novas plantas produtivas nas localidades em que as fabricantes de automóveis estabelecem novas linhas de montagem.

Além do mais, continua Lima (2015), um fato importante a ser levado em consideração é que os critérios utilizados pelas montadoras para selecionar seus fornecedores envolvem: preço, qualidade e capacidade tecnológica. Nessa relação, passaram a predominar três níveis de fornecedores, e os diferentes níveis são bastante distintos. A relação entre montadoras e grandes fornecedores globais – primeiro nível – precisa ter alcance global, inovação e capacidades de *design*, bem como recursos financeiros consideráveis. No segundo nível, o alcance global não é necessário, mesmo que haja algumas tendências para a internacionalização do setor. No terceiro nível, as competências necessárias são muito menores e os retornos, muito mais baixos.

Entretanto, Lima (2015) chama atenção para o fato de que, mesmo com todas as transformações nas relações entre montadoras e fornecedores, a indústria automobilística é um segmento produtivo cuja cadeia de valor é comandada pelo produtor, isto é, o comando da cadeia de valor é exercido pelas montadoras de veículos, detentoras dos chamados “recursos-chave”. Ao transferirem a produção para empresas terceirizadas, as montadoras perderam o controle direto, mas construíram estrutura de governança que garantiu o suprimento de acordo com as necessidades técnicas já estabelecidas. Podem também ainda ocorrer casos em que a montadora atua diretamente em seus fornecedores não imediatos para obter ganhos em prazos de entrega, preços ou mesmo melhorias na qualidade dos produtos.

Associadas a essas transformações no mercado internacional da indústria automobilística estão o processo de abertura da economia brasileira nos anos 1990 e a ligeira retomada dos investimentos do setor, como já mostrado no item 1.1. Para Vanalle e Salles (2011), essa nova onda de investimento na indústria automobilística irá propiciar a entrada de novas empresas no setor de autopeças, seja por meio de instalação de novas plantas (investimento *greenfield*) para atender à demanda para a produção de novos

modelos de veículos, seja através de aquisições e fusões de empresas de capital nacional. Com isso, o setor se internacionaliza e se integra à cadeia produtiva em escala mundial, estabelecendo, ao longo dos anos 1990, uma nova divisão do trabalho de projeto e produção de peças e de veículos, provocando uma forte hierarquização da cadeia produtiva. O Brasil passa a ser objeto de experimentações de arranjos organizacionais que atribuem a determinado tipo de empresa de autopeças – os sistemistas – um novo papel, qual seja: o de organizar a chamada “modularidade”. Todas as novas unidades montadoras de automóveis – e mesmo muitas das antigas, remodeladas – passam a utilizar, em alguma medida, este conceito.

Ainda segundo os autores, até o início da década de 1990, a indústria brasileira de autopeças apresentava uma estrutura segmentada em dois grandes grupos: o primeiro composto por grandes empresas nacionais e multinacionais, que forneciam produtos de maior densidade tecnológica diretamente às montadoras de veículos, inseridos nos fornecedores de primeiro e segundo níveis, ou seja, predominam as grandes corporações estrangeiras, com uma estrutura produtiva bastante concentrada, competitiva e internacionalizada; o segundo grupo é formado por um grande número de pequenas e médias empresas de autopeças, com predomínio de origem de capital nacional, que produziam itens de menor complexidade tecnológica primordialmente para o mercado de reposição, com fornecimentos em menor escala para as montadoras localizadas no país, ou seja, se enquadram mais nos fornecedores de terceiro nível.

Segundo Sarti *et al.* (2008), a presença de sistemistas no topo do processo de hierarquização do fornecimento tem reduzido bastante o número de fornecedores diretos para as montadoras. Em média são 150 fornecedores de primeiro nível contra quinhentos no padrão anterior, além de predominarem nesse grupo as empresas estrangeiras. Em um segundo nível, com um grau bem maior de heterogeneidade competitiva e com maior participação de empresas nacionais pouco internacionalizadas, estão os fornecedores de partes e peças e componentes forjados, fundidos, estampados, usinados etc. Em um terceiro nível estão os fornecedores de matérias-primas para os fornecedores de primeiro e segundo níveis, com presença predominante de empresas nacionais.

Além do mais, Sarti *et al.* (2008) afirmam que a capacidade de resposta à reestruturação competitiva das montadoras, como os impactos sobre o setor de autopeças, foi muito diferenciada dentro deste setor, pois as diferenças em termos de capacidade produtiva, tecnológica e financeira das empresas do setor eram muito grandes e isso se

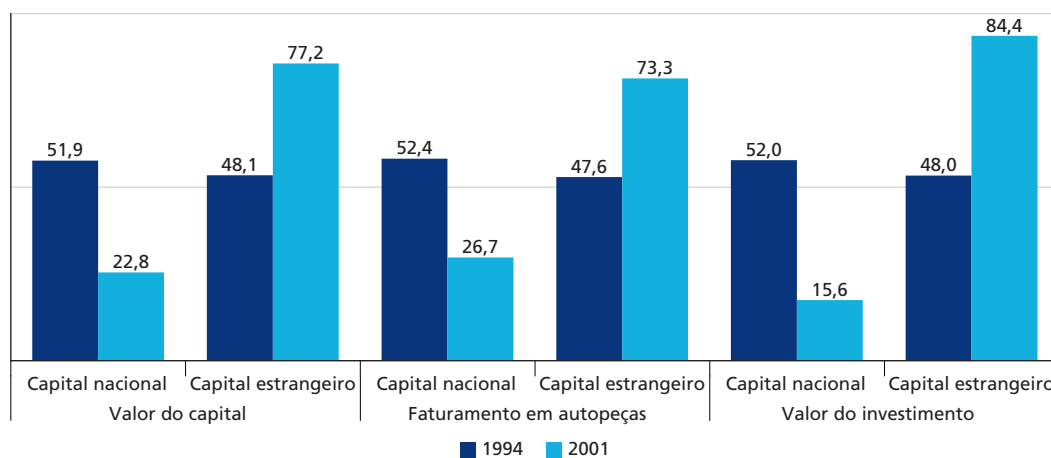
ampliou mais ainda com a abertura dos anos 1990 e com a implementação do RAB. Segundo os autores, com os novos investimentos, as montadoras e os fornecedores de primeiro nível aumentaram suas importações e forçaram os fornecedores locais a se adequarem a padrões de qualidade e de preços internacionais. As empresas de origem de capital estrangeiro se adaptaram muito mais fácil e rápido com as novas mudanças, enquanto os menos competitivos, com maiores custos produtivos e financeiros, dificuldade de acesso a linhas de financiamento e menores escalas foram impossibilitados de se beneficiarem do mesmo nível de incentivos do Regime Automotivo, dado que estes estavam vinculados ao desempenho exportador. Os fornecedores de segundo e terceiro níveis, compostos sobretudo de empresas nacionais, não acompanharam e não se beneficiaram na mesma intensidade do crescimento do setor automobilístico.

De Negri (2010) também afirma que o setor de autopeças acompanhou as transformações na cadeia produtiva da indústria automobilística mundial, principalmente quando se percebe um grande movimento de fusões e aquisições que promoveu uma significativa mudança patrimonial das firmas no Brasil. Com isso, pode-se afirmar que a organização do setor de autopeças acompanhou as tendências internacionais, ganhando escala e organizando-se na forma de rede. Os provedores de primeira linha são firmas de capital multinacional e estas concentram-se nas atividades de fornecimento às firmas de primeira linha. A lógica da reestruturação do setor de autopeças foi buscar flexibilidade na produção, escala e diversificação.

Sobre o processo de mudança patrimonial no setor de autopeças com forte tendência a desnacionalização do setor e predomínio das empresas estrangeiras, o gráfico 6 deixa isso em evidência. Em 1994, o valor do capital nacional no setor de autopeças era de 51,9%, enquanto o do capital estrangeiro era de 48,1%. Após a implementação do RAB, em 2001, há uma mudança substancial, tendo em vista que o capital nacional passou a ter uma participação de apenas 22,8% no valor do capital nacional, enquanto o capital estrangeiro passou a ter participação de 77,2%. Em termos de faturamento de acordo com a origem do capital, as empresas de capital nacional tinham uma participação de 52,4% em 1994, caindo para 26,7% em 2001. Por outro lado, as empresas de capital estrangeiro tinham uma participação no faturamento do setor de autopeças de 47,6% em 1994 que saltou para 73,3% em 2001. Por fim, em relação ao valor do investimento, a participação do capital nacional era de 52,0% em 1994 e caiu para 15,6% em 2001, e o capital estrangeiro, que tinha uma participação no valor do investimento de 48,0% em

1994, saltou para 84,4% em 2001. Na década de 1990, um exemplo desse processo em que muitas firmas de capital nacional no setor autopeças foram compradas por empresas de capital multinacional fornecedores globais das grandes montadoras mundiais foi o caso da venda das empresas Metal Leve e Cofap.

GRÁFICO 6
Participação das empresas segundo a origem do capital no setor de autopeças no Brasil (1994 e 2001)
(Em %)



Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

O predomínio do capital estrangeiro no setor de autopeças é inquestionável. De acordo com os indicadores do gráfico 7, o país com maior presença no setor de autopeças no Brasil são os Estados Unidos. Em 1992, os Estados Unidos tinham uma participação de 36,3% no setor de autopeças no país, caindo para 31,1%. Mesmo com essa queda, os Estados Unidos continuaram sendo, até 2002, o país com maior participação no mercado de autopeças no Brasil. O segundo país com maior participação no setor de autopeças no Brasil é a Alemanha, com uma participação que era de 34,7% em 1992, caindo para 24,8% em 2002.

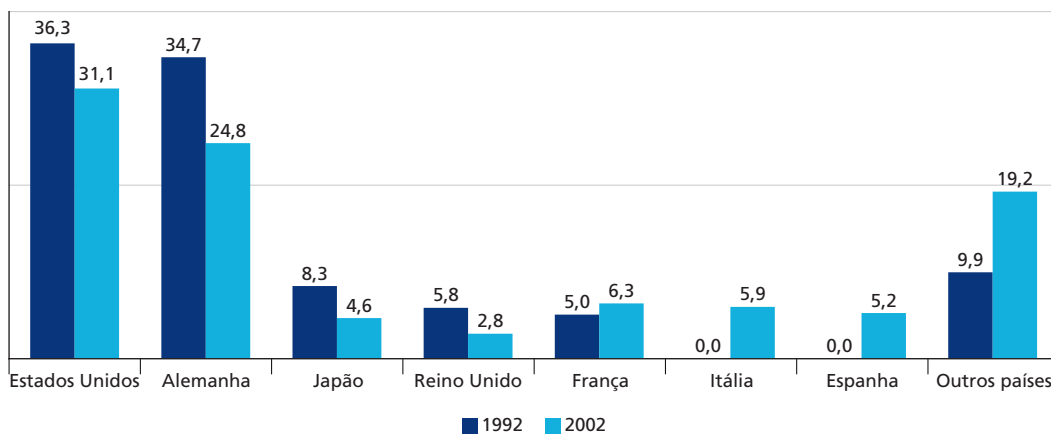
O Japão tinha uma participação de 8,3% em 1992 e caiu para 4,6% em 2002. As quedas da presença desses países estão associadas a ganhos de países europeus, tendo em vista que a França tinha uma participação de 5,0% em 1992 e em 2002 passou a ter uma participação de 6,3%; a Itália, que era de quase 0,0% em 1992, em 2001 passou a ter uma participação de 5,9%; e a Espanha, que também tinha uma participação

de quase 0,0% em 1992, em 2001 passou a 5,2%. Por fim, quando se considera que outros países também aumentaram sua participação no setor de autopeças no mercado brasileiro, é importante considerar que, no grupo de outros países, estão principalmente países asiáticos, como o Japão, Coreia do Sul e a China mais recentemente.

GRÁFICO 7

Distribuição das empresas conforme participação estrangeira – indústria de autopeças no Brasil (1992 e 2002)

(Em %)



Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

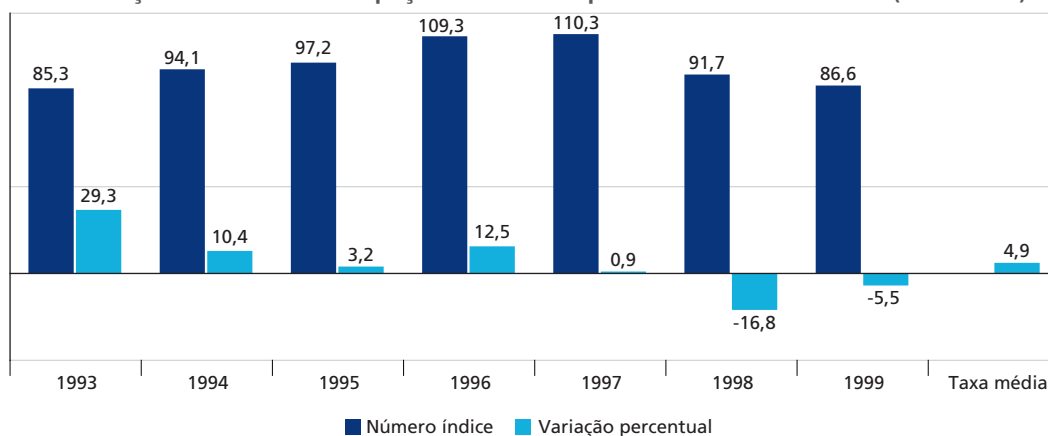
Segundo Sarti *et al.* (2008), o setor de autopeças, a partir dos anos 1990, passou por um profundo processo de reestruturação que se caracterizou pela conformação de uma estrutura hierarquizada de fornecimento, seguindo tendências internacionais. Essa reestruturação, afirmam os autores, aconteceu em decorrência de um processo crescente de internacionalização produtiva e comercial que promoveu uma maior concentração técnica e econômica e a desnacionalização da base produtiva brasileira. Em termos gerais, pode-se afirmar que houve um salto importante das capacitações competitivas, tecnológicas e organizacionais, que se refletem em maiores exportações e importações, nos avanços na engenharia automotiva, e no desenvolvimento local de produtos e nas inovações de processo. Entretanto, é relevante reconhecer que esses ganhos de competitividade foram bastante assimétricos entre os segmentos e empresas, de forma geral concentrados na parte superior da pirâmide de fornecimento, composta em sua maioria absoluta por filiais de empresas estrangeiras.

A partir desses indicadores que apontam para um processo predominante da presença das empresas estrangeiras no mercado do setor de autopeças, quando se analisam os indicadores do dinamismo do setor, é importante levar em consideração duas características: *i*) a primeira é que o papel das empresas estrangeiras no setor de autopeças passou a ser muito mais fundamental que das empresas nacionais, principalmente ao se considerar que as empresas estrangeiras atuam mais como empresas de primeiro nível; e *ii*) a segunda questão é que quando se analisam os resultados do setor de autopeças nos anos 1990 a partir do processo de abertura da economia e as transformações pelas quais passou o setor, principalmente considerando a implementação do RAB, é importante notar que o setor de autopeças é fortemente dependente da dinâmica da produção da indústria de automóveis, ou seja, o entendimento dos indicadores do setor de autopeças deve sempre estar associado ao que está acontecendo com as montadoras instaladas no Brasil e na economia mundial.

Nesse sentido, pode-se observar que a produção de peças e acessórios para veículos e automotores na década de 1990 apresenta pequenas taxas de crescimento no início da década de 1990, assim como aconteceu com a indústria de automóveis, com uma taxa de crescimento de 29,3% em 1993, mas posteriormente com taxas de crescimento inferiores. Em 1996, após a implementação do RAB, acompanhando a dinâmica da indústria de automóveis, o setor de autopeças apresentou uma taxa de crescimento mais elevada no ano de 12,5%, mas a partir de 1997 teve forte queda, com 0,9%, e em 1998 e 1999 taxas de crescimento negativas, -16,8% e -5,5% respectivamente. Entre 1993 e 1999, a taxa média de crescimento foi de 4,9%, muito próxima da taxa média de crescimento da produção de automóveis na década de 1990, que foi de 4,1%.

GRÁFICO 8

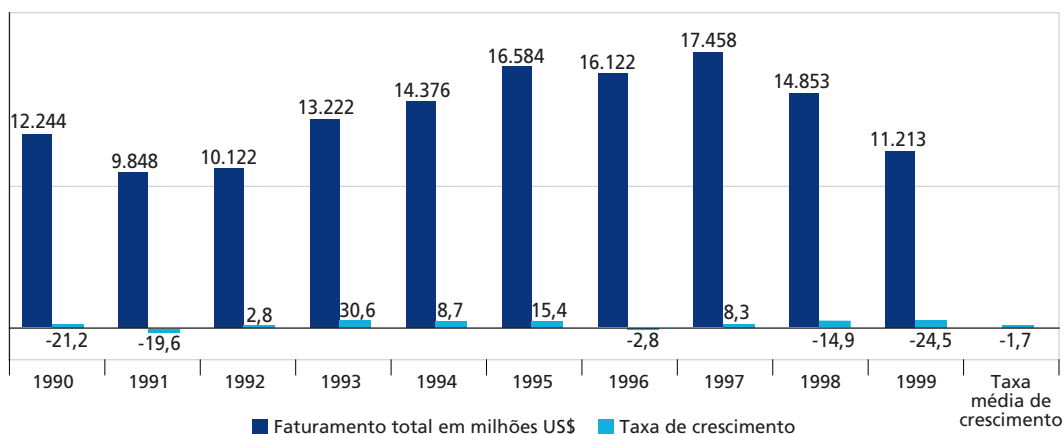
Produção física industrial – peças e acessórios para veículos automotores (1993-1999)



Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

O faturamento da indústria de autopeças apresentou uma dinâmica cíclica muito acentuada ao longo da década de 1990, conforme pode ser visto no gráfico 9. Surpreende o fato de que a taxa média de crescimento do faturamento do setor na década de 1990 foi negativa (de -1,7%), fato este que acontece principalmente pela forte queda do faturamento a partir de 1998. Após forte queda de -21,2% do faturamento em 1990 e de -19,6% em 1991, entre 1992 e 1996 o setor passa a apresentar pequenas taxas de crescimento do faturamento, saindo de um valor de US\$ 10,122 bilhões em 1992 para 16,584 bilhões em 1995. A partir da implementação do RAB em 1996, o faturamento já apresenta queda em 1996 de -2,8%, mas um crescimento de 8,3% em 1997. Entretanto, com a crise da indústria de autoveículos e do mercado externo entre 1998 e 1999, o setor passa a apresentar taxas negativas de crescimento no faturamento, associado à queda na produção do próprio setor.

GRÁFICO 9
Faturamento da indústria de autopeças (1990-1999)
(Em US\$ milhões e taxa de crescimento)

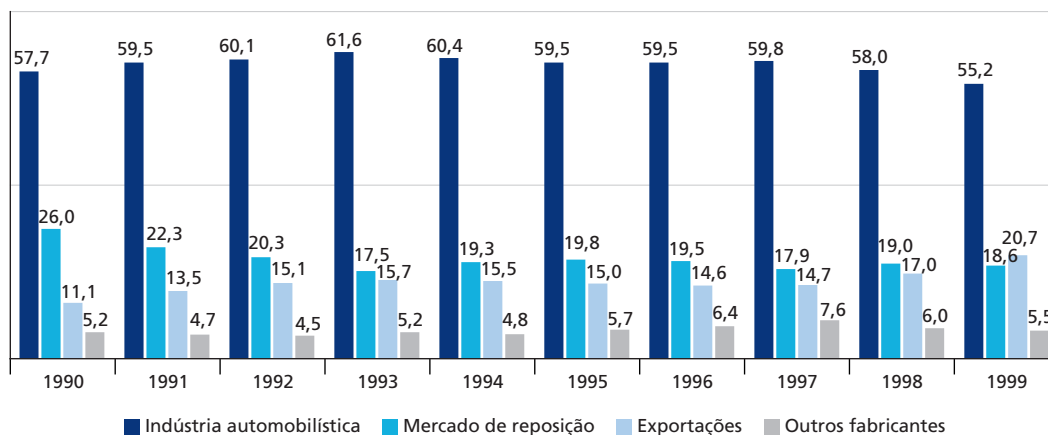


Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

Como já afirmado anteriormente, o setor de autopeças tem uma relevante dependência da dinâmica de produção do setor de autoveículos e isso pode ser comprovado com os indicadores do gráfico 10. Conforme os dados do gráfico, a participação da indústria automobilística como origem do faturamento da indústria de autopeças era de 57,7% em 1990, apresentando crescimento ao longo da década de 1990, chegando a 61,6% em 1993. A partir de 1994, essa participação começa a apresentar uma tendência de queda e se intensifica principalmente a partir da implementação do RAB em 1996. Em 1996, a participação era de 59,5% e, em 1999, cai para 55,2%. O mercado de reposição

ocupava o segundo lugar como principal fonte de origem do faturamento da indústria de autopeças, com uma participação de 26,0% em 1990. Esse setor apresenta uma queda em sua participação ao longo da década e fica com 18,6% em 1999.

GRÁFICO 10
Origem do faturamento da indústria de autopeças (1990-1999)
(Em %)



Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

Enquanto a indústria de automóveis e o mercado de reposição apresentam queda em sua participação como origem do faturamento do setor de autopeças, o mercado externo passa a ser mais representativo ao longo da década de 1990. A participação das exportações como origem do faturamento da indústria de autopeças sai de uma porcentagem de 11,1% em 1991 para 20,7% em 1999, um crescimento expressivo que confirma a ideia de que o processo de abertura da economia aliada à implementação do RAB internacionalizou mais o setor de autopeças na década de 1990.

Embora o faturamento desse setor comece a apresentar taxas de crescimento a partir de 1992, o investimento só começa a apresentar taxa de crescimento a partir de 1994, tendo em vista que entre 1990 e 1993 essas taxas são negativas, o que aponta para o fato de que o crescimento do setor aconteceu com base em capacidade ociosa inicialmente. A partir de 1994, a taxa de investimento na indústria de autopeças começa a apresentar um crescimento relevante de 25,8% em 1994 e de 41,2% em 1995. Chama atenção o fato de que a taxa de crescimento em 1997 (38,7%) no setor também é muito alta quando comparada com o ano de 1996, ano este que apresentou uma taxa de crescimento mais modesta de 3,9%. Entretanto, assim como aconteceu na indústria automóveis, com a crise em 1999 o setor

de autopeças apresentou forte queda na taxa de investimento, saindo com taxas negativas de -12,1% em 1998 e -35,4% em 1999. A taxa média de crescimento do investimento no setor de autopeças foi de 2,4% na década de 1990, bem abaixo da taxa média de crescimento do investimento do setor de autoveículos, que foi de 11,7% para o mesmo período.

TABELA 5
Investimento da indústria de autopeças (1990-1999)
(Em US\$ milhões)

Ano	Investimento em US\$ milhões	Taxa de crescimento	Participação do investimento sobre o faturamento (%)
1990	987	-7,0	8,1
1991	764	-22,6	7,8
1992	715	-6,4	7,1
1993	702	-1,8	5,3
1994	883	25,8	6,1
1995	1.247	41,2	7,5
1996	1.296	3,9	8,0
1997	1.798	38,7	10,3
1998	1.580	-12,1	10,6
1999	1.020	-35,4	9,1
Taxa média de crescimento	-	2,4	-

Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

A participação do investimento do setor de autopeças sobre o faturamento apresentou uma dinâmica cíclica ao longo da década de 1990, apresentando queda no início dos anos 1990, saindo de 8,1% em 1990 e ficando em 5,3% em 1993, aumentando até chegar em 10,6% em 1998, mas apresentando nova queda em 1999 para uma porcentagem de 9,1%, acima da participação que começou na década de 1990. Chama atenção o fato de que a taxa de crescimento começa a cair justamente após a implementação do RAB em 1996, o que também aconteceu com a indústria de autoveículos. Além do mais, a queda da taxa de investimento no final da década de 1990 também mostra que as exportações não são suficientes para manter a rentabilidade do setor, tendo em vista que durante o período as exportações apresentaram crescimento na participação como origem do faturamento da indústria de autopeças. Isso aponta para a maior relevância do mercado interno para essa indústria, assim como para a indústria de autoveículos.

Para Sarti *et al.* (2008), durante os anos 1990, a rentabilidade negativa, a partir de meados dos anos 1990, predomina pelo fato de que o setor de autopeças como um todo não se beneficiou na mesma proporção da reestruturação produtiva e dos ganhos

de competitividade das montadoras. Além do mais, a baixa rentabilidade no setor de autopeças também tem condicionantes estruturais, tais como o expressivo grau de concentração técnica e patrimonial no setor, além de ele ser o elo mais frágil da cadeia automotiva. De um lado, fornecedores com estruturas de mercado bastante oligopolizadas (siderurgia, petroquímica, tintas e vernizes e combustíveis e lubrificantes) e, de outro, o elevado poder de mercado das montadoras comprometem a rentabilidade e faturamento do setor. Uma maior e mais estável taxa de rentabilidade será um fator decisivo para alavancar os investimentos setoriais sem comprometer sua competitividade. Foi essa queda da rentabilidade e do faturamento que contribuíram para a baixa taxa média de crescimento e a forte queda no nível de investimento do setor de autopeças durante o período.

Como discutido, as exportações passaram a ter maior relevância como fonte de faturamento do setor de autopeças, mas isso não significa que passou a predominar *superavit* na balança comercial do setor. Como mostra a tabela 6, a taxa média de crescimento das exportações de autopeças na década de 1990 foi de 5,8%, enquanto a taxa média de crescimento das importações para o mesmo período foi de 19,9%. Como resultado dessas diferenças entre as taxas de crescimento das exportações e importações do setor, podemos observar que ao longo da década de 1990 o *superavit* comercial do setor, que era de US\$ 1,290 bilhão em 1990, vai caindo no decorrer dos anos, passando a ficar deficitário a partir de 1997. Em 1999, o *deficit* na balança comercial foi de US\$ -327 milhões.

TABELA 6
Balança comercial do setor de autopeças (1990-1999)
(Em US\$ milhões)

Ano	Exportação	Taxa de crescimento	Importação	Taxa de crescimento	Balança comercial
1990	2.127	0,3	837	18,2	1.290
1991	2.048	-3,7	844	0,8	1.204
1992	2.312	12,9	1.060	25,6	1.252
1993	2.665	15,3	1.549	46,2	1.116
1994	2.986	12,0	2.073	33,8	913
1995	3.262	9,3	2.789	34,6	473
1996	3.506	7,6	3.423	22,7	83
1997	4.042	15,2	4.394	28,4	-352
1998	4.031	-0,3	4.175	-5,0	-144
1999	3.598	-10,8	3.925	-6,0	-327
Taxa Média	-	5,8	-	19,9	-

Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

O saldo comercial fortemente positivo nos anos 1980 e na primeira metade dos 1990 transformou-se em um *deficit* comercial a partir do processo de abertura da economia, da reestruturação produtiva, das facilidades de importação promovidas pelo Regime Automotivo e da valorização cambial entre 1994 e 1998, e em 1999, mesmo com a desvalorização cambial e o baixo crescimento econômico, ainda persistiu o resultado negativo na balança comercial.

O destino das exportações de autopeças tem como principal mercado os Estados Unidos, o qual tinha uma participação de 37,7% em 1992 e em 1999 ficou com 39,7%, de acordo com os dados da tabela 7. A Argentina é o segundo principal mercado de destino das exportações, com uma participação de 18,0% em 1992 e de 21,3% em 1999. O México apresentou uma queda em sua participação como principal mercado de destino das exportações de autopeças, saindo de 10,9% em 1992 e ficando em 5,2% em 1999.

TABELA 7
Destino das exportações de autopeças (1992-1999)
(Em %)

Ano	Argentina	Estados Unidos	México	Europa	China
1992	18,0	37,7	10,9	20,2	0,01
1993	22,2	40,6	9,3	14,1	0,12
1994	23,3	40,5	8,0	15,0	0,05
1995	22,8	39,8	2,7	17,0	3,1
1996	28,3	36,8	4,1	15,3	2,9
1997	28,1	35,2	4,3	14,8	0,7
1998	27,5	34,5	4,3	18,2	0,1
1999	21,3	39,7	5,2	21,0	0,1

Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

O mercado europeu representa uma participação de destino das exportações de autopeças de 21,0% em 1999, quase similar a sua participação em 1992, que era de 20,2%. Quando se considera o mercado europeu, os principais mercados de destino das exportações são a Alemanha, Itália e França. Outro ponto importante é que a China, já no final da década de 1990, começa a apresentar um pequeno crescimento como destino das exportações de autopeças, fazendo com que o setor tenha uma inserção no mercado asiático, fato este que não acontece com a indústria de autoveículos. Considerando as participações dos Estados Unidos, da Argentina e do México, pode-se afirmar que os mercados das Américas do Norte e do Sul se constituem como os principais destinos das exportações do setor de autopeças.

Do ponto de vista da origem das importações, a tabela 8 mostra que serão os Estados Unidos e a Argentina os principais mercados de origem das importações de autopeças, fato similar ao que aconteceu com o destino das exportações do setor. A participação dos Estados Unidos como origem das importações de autopeças era de 16,6% em 1992 e aumenta para 17,0% em 1999. A Argentina tinha uma participação de 18,6% e, após um período de crescimento em sua participação no início da década de 1990, apresenta uma queda substancial no final do período, ficando em 13,6% em 1999. Essa queda da participação da Argentina está associada ao crescimento do mercado europeu, tendo em vista que este mercado apresentou uma queda no início da década de 1990, enquanto a Argentina aumentou sua participação. Após meados dos anos 1990, no momento em que a Argentina reduziu sua participação, o mercado europeu apresentou um crescimento, ficando em 53,1%, um pouco acima da sua participação em 1992, que era de 52,6%.

TABELA 8
Origem das importações de autopeças (1992-1999)
(Em %)

Ano	Estados Unidos	Argentina	México	Europa	China	Japão
1992	16,6	18,6	0,9	52,6	*	8,2
1993	14,4	23,9	1,6	45,1	0,4	10,1
1994	13,5	22,4	1,1	46,8	0,5	9,8
1995	13,5	20,7	2,5	46,6	1,0	8,2
1996	12,5	16,2	2,9	56,8	0,6	6,5
1997	14,1	16,2	1,7	53,4	0,5	7,4
1998	19,5	12,9	1,7	51,6	0,4	8,9
1999	17,0	13,6	2,1	53,1	0,4	10,5

Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

Um fato importante a ser levado em consideração é que o Japão não tem relevância como mercado de destino das exportações de autoveículos e nem de autopeças, mas tem importância como mercado de origem das importações de autopeças, saindo de uma participação de 8,2% em 1992 e chegando a 10,5%. Como mostram os indicadores, há uma tendência de uma maior diversificação de mercados de origem das importações de autopeças ao longo dos anos 1990.

Segundo Sarti *et al.* (2008), os indicadores das indústrias de autoveículos e de autopeças deixam em evidência que o setor automotivo brasileiro passou por fases de mudanças significativas. O ciclo de investimento da segunda metade dos anos 1990 tornou o setor muito mais competitivo e internacionalizado, bem como promoveu mudanças nas relações entre montadoras e fornecedores e na localização espacial de plantas industriais, fato este que pode ser melhor analisado com os indicadores dos anos 2000.

De fato, ao longo da década de 1990, houve um rápido crescimento da demanda por veículos no Brasil, a instalação de novas montadoras e a modernização de várias das plantas fabris já existentes. Com a globalização, aconteceu uma reestruturação das fábricas e algumas subsidiárias brasileiras de grandes montadoras tornaram-se fornecedoras de suas matrizes devido ao menor custo de produção e à maior produtividade. Os resultados das indústrias de autoveículos e de autopeças mostram que, no início dos anos 1990, esses setores tiveram um baixo dinamismo, apresentando um ponto de inflexão a partir de 1994, principalmente com a intensificação do processo de abertura econômica e o Regime Automotivo Brasileiro em 1996. Entretanto, todos os indicadores também mostram que os resultados das indústrias de autoveículos e de autopeças ficaram abaixo do esperado após a implementação do RAB, fato este que está associado ao baixo crescimento econômico interno e à crise externa regional que passaram a predominar no final dos anos 1990. Por outro lado, é inegável que ambos os setores apresentam indicadores de maior inserção externa, tanto do ponto de vista das exportações como das importações. Esse processo de internacionalização na indústria de autopeças esteve associado a uma elevada desnacionalização do setor, passando a ser dominado por empresas estrangeiras.

Os resultados obtidos a partir da vigência do RAB provocaram um amplo debate sobre a sua efetividade. Um dos pontos que todos concordam é que o RAB promoveu, durante a década de 1990, em termos de localização geográfica dos investimentos, uma maior participação de outras regiões fora do Sudeste, se comparada aos ciclos de inversões anteriores, fortemente concentrados em São Paulo e Minas Gerais. Após 1997, a desconcentração produtiva estimulada especialmente pelo RAB e pela guerra fiscal levou à instalação de grande parte das novas plantas nas regiões menos desenvolvidas – Ford na Bahia e Mitsubishi em Goiás –, ainda que São Paulo continuasse a ser a unidade federativa receptora de maior montante de investimentos. Além do mais, esse movimento de desconcentração da produção também englobou a transferência de muitas empresas da indústria de autopeças e a instalação de novas plantas no interior do estado de São Paulo, como a Honda, a Toyota e a Volkswagen (VW). Há ainda a instalação dos condomínios industriais, contando com a presença de fornecedores diretos, localizados nas áreas das fábricas da Volkswagen e da Peugeot-Citroën, no Rio de Janeiro, e da General Motors (GM), no Rio Grande do Sul.⁶

6. Ver Almeida *et al.* (2006); Sarti *et al.* (2008).

Para Pinheiro e Motta ([s.d.]), em relação à chamada guerra fiscal gerada pelo RAB, por exemplo, destacam o fato de que a reação dos estados localizados no Sul/Sudeste contra os incentivos adicionais (Lei nº 9.440/1997) oferecidos pelo governo federal às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, transformou-se em uma “guerra” entre os primeiros, cujas armas eram estímulos crescentes, cumulativos e diferenciados para atrair não só as montadoras, como as respectivas cadeias de fornecedores. É emblemática a situação da planta da GM, em Gravataí, RS, que foi “disputada” por doze estados e, no Rio Grande do Sul, por 150 municipalidades. Essa guerra teria surgido pelo distanciamento do governo federal na definição de políticas industriais regionais. Semelhante posicionamento manifestam outros analistas que, pela ausência de políticas públicas complementares (qualificação profissional, infraestrutura etc.), não identificam o RAB como uma efetiva política industrial.

Além da crítica em relação à guerra fiscal gerada pelo RAB, Pinheiro e Motta ([s.d.]) afirmam que o regime, *stricto sensu*, não pode ser considerado uma política pública para a modernização, pois não encerra a característica sistêmica que articula e coordena os demais setores, as demais regiões e os demais níveis de governo necessários para assegurar a efetividade, eficiência e eficácia das iniciativas governamentais. A partir dessa perspectiva crítica, os autores destacam os seguintes pontos de fragilidade do regime:

- 1) Ao selecionar um setor para gerar excedentes na balança comercial e que, conforme seu próprio diagnóstico, apresenta grandes deficiências competitivas, o governo se obrigou, para o êxito do seu próprio empreendimento, a financiar a modernização de um setor cujo centro estratégico e decisório está situado fora dos limites nacionais, ou seja, as decisões são tomadas exogenamente.
- 2) O RAB não foi originalmente concebido como uma política de descentralização do eixo econômico do país, apesar de a redução das desigualdades regionais se constituir em um dos objetivos gravados na Constituição, portanto, permanente. Todavia, acabou por promovê-la no sentido inverso ao pretendido, isto é, ao invés de os investimentos fluírem para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o movimento foi, predominantemente, rumo ao Sul, posto que foram “vitoriosos” os seus governantes na oferta de benefícios. Apenas as coreanas Asia e Hyundai e a japonesa Mitsubishi planejaram investimentos fora do eixo Sul/Sudeste do país, e o fato de a Ford ter transferido o seu projeto para a Bahia não pode ser atribuído ao estímulo conferido pelo RAB à descentralização industrial.
- 3) A institucionalização e a cronologia do RAB falam por si mesmos, ou seja, uma efetiva política industrial, resultado de um diagnóstico e em resposta às demandas

locais, não teria sido implementada através de uma Medida Provisória e, tampouco, reeditada e modificada inúmeras vezes até ser convertida em lei.

- 4) Não há estímulo à capacitação de mão de obra, exceto para os empreendimentos estabelecidos nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Pinheiro e Motta ([s.d.]) citam um estudo de Arbix e Rodrigues-Pose que analisam os diversos Protocolos entre os governos estaduais e as montadoras (Renault e Chrysler com o do Paraná, Mercedes-Benz com o de Minas Gerais, e General Motors e Ford com o do Rio Grande do Sul) e destacam que é frágil o argumento disseminado sobre a geração de tecnologias e avanços técnicos a serem possibilitados pelas novas fábricas. A maioria das novas fábricas foram concebidas para operar como montadoras, exatamente de modo a evitar os altos custos de P&D. O desenvolvimento de novas tecnologias ocorreria em outras regiões do mundo para, então, serem aplicadas ao Brasil, de modo que só restaria ao país alguma esperança com a adaptação e desenvolvimento de novos modelos. No entanto, a maioria dos protocolos inclui apenas referências genéricas ao desenvolvimento de instalações de P&D e considerações vagas sobre a cooperação entre as montadoras e os centros brasileiros de pesquisa, fato este que não garantia nem um avanço no desenvolvimento de P&D e ciência e tecnologia (C&T) gerados pelas empresas dos setores no Brasil.
- 5) Por fim, não há por exemplo, no termo, cláusula que assegure ou confira prerrogativa diferenciada, mínima que seja, à participação do setor produtivo local na cadeia de suprimentos da montadora, e tampouco da comunidade tecno científica local nos projetos da empresa. Destarte, em que pese a “promoção do desenvolvimento científico e tecnológico” e a “criação de polos de alta tecnologia” terem sido arroladas como justificativas na etapa inicial do planejamento do setor público, na etapa subsequente, a da implementação, estes objetivos não foram acompanhados dos programas e projetos específicos destinados aos fins pretendidos.

Uma visão mais otimista em relação aos resultados do RAB é apresentada por Almeida *et al.* (2006), ao afirmarem que os resultados do regime devem ser vistos não apenas no espaço de tempo dos anos 1990, mas ampliando sua análise para o início dos anos 2000. Sendo assim, é importante considerar que o papel do Estado foi fundamental nesse processo de reestruturação, com reflexo positivo na economia, dada a magnitude dessa indústria na cadeia produtiva automotiva. No caso da indústria automobilística, o papel do Estado assumiu relevância não apenas nas políticas regulatórias e macroeconômicas, mas também nas políticas setoriais e condutas estratégicas, implementadas por meio das câmaras setoriais (CSs) do Regime Automotivo, das alterações nas tarifas de importações e no imposto sobre produtos industrializados (IPI) sobre os veículos, com reflexo na especialização produtiva e no desempenho exportador.

Os autores afirmam que, entre as políticas públicas, cabe ressaltar que as CSs tiveram fundamental atuação para dinamizar a demanda e induzir a especialização da indústria em veículos compactos após 1993, tornando o país referência mundial dessa produção, aumentando as escalas técnicas e as capacitações da força de trabalho local. Além do mais, o RAB induziu um novo bloco de investimentos, caracterizado pela ampliação e criação de capacidade produtiva, bem como pelo aumento da concorrência a partir da entrada de novas empresas no cenário nacional.

Para Almeida *et al.* (2006), a retomada dos investimentos e a dinamização da demanda, a partir da segunda metade dos anos 1990, estiveram relacionadas com as políticas setoriais, como a do Regime Automotivo Brasileiro (RAB), que vigorou de dezembro de 1995 até fins de 1999, assim como da integração comercial com a Argentina. As tarifas especiais de importação do RAB permitiram que as montadoras já instaladas aprofundassem a estratégia de combinar a produção doméstica com importações intrafirma, no sentido de aumentar as economias de escala. Os aumentos de economia de escala também estiveram vinculados à especialização produtiva regional, a partir da integração produtiva com a Argentina, que contribuiu para aumentar consideravelmente o comércio intrabloco e resolver os problemas de baixa escala produtiva.

Entretanto, os autores afirmam que os ganhos em termos de competitividade decorrentes da reestruturação dos anos 1990 não foram suficientes para efetivar uma inserção externa mais ativa da indústria automobilística local. Isso pode ser constatado quando observamos que, nessa década, a abertura comercial promoveu uma mudança estrutural no comércio exterior do país, na medida em que o aumento das importações em todo o período foi significativamente superior ao aumento das exportações e, especificamente no caso da indústria automobilística, esse aspecto pode ser verificado através da maior participação das importações nas vendas domésticas, que não voltaram aos níveis anteriores a 1991, nem mesmo diante do aumento das tarifas de importação em 1995 ou da desvalorização cambial em 1999.

Para De Negri (2010), de fato observou-se, ao longo da década de 1990, rápido crescimento da demanda por veículos no Brasil, a instalação de novas montadoras e a modernização de várias das plantas fabris já existentes. Com a globalização, houve reestruturação das fábricas e algumas subsidiárias brasileiras de grandes montadoras tornaram-se fornecedoras de suas matrizes, devido ao menor custo de produção e à maior produtividade.

Já a partir da segunda metade da década de 1990, uma das características importantes das políticas de incentivo ao setor automobilístico foi atrair novas montadoras para a produção no país. Entretanto, segundo De Negri (2010), os reflexos desta política em termos de concentração de firmas na indústria automobilística só começaram a ser sentidos na década de 2000. Os novos entrantes optaram por um volume pequeno de investimentos no início, aproveitando a possibilidade de importação para completar sua linha de produção. Dado que as firmas não possuíam redes de fornecedores estruturadas, a estratégia de iniciar com investimentos menores foi a mais adequada.

Do ponto de vista dos indicadores, este estudo aponta para o fato de que, nos anos 1990, o RAB não logrou seus objetivos, mas provocou um processo de reestruturação das indústrias de automóveis e de autopeças no país, principalmente considerando a maior internacionalização dos respectivos setores. Entretanto, pode-se afirmar que uma das principais fragilidades do RAB se constitui por não estar articulado com um projeto de longo prazo que promovesse transformações estruturais, as quais passam pela implementação de políticas que ocasionam o desenvolvimento de P&D e C&T internamente.

A atração de novas empresas para o setor e os estímulos dados para ampliar a produção para atender o mercado interno e a maior internacionalização através de uma inserção externa para mais mercados, se não articulada com uma mudança nas estratégias das empresas em internalizar o desenvolvimento de P&D e C&T, continua deixando o setor vulnerável e incompleto na medida em que, apesar da tendência recente de aumento dos gastos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) fora das matrizes, inclusive nas subsidiárias dos países em desenvolvimento, grande parte dessas atividades e dos registros de patentes mantém-se fortemente concentrada nas matrizes e nas subsidiárias dos países desenvolvidos. No caso do Brasil, isso se torna mais problemático quando observamos que no país não existem montadoras nacionais e o setor de autopeças foi amplamente desnacionalizado.

4 A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NOS ANOS 2000

Os anos 2000 serão marcados pela continuidade do processo de abertura comercial e financeira da economia brasileira e uma dinâmica econômica mais vigorosa do que os anos 1990. Além do mais, outra característica importante dos anos 2000 são as diversas propostas e medidas de políticas industriais que surgem durante o período, particularmente

levando em consideração as políticas setoriais para as indústrias de autoveículos e de autopeças. Nesse sentido, antes de tudo, é importante fazer uma breve descrição de alguns dados macroeconômicos da economia brasileira durante os anos 2000 e, apresentar as principais políticas industriais implementadas durante o período, para posteriormente analisarmos os dados referentes às indústrias de autoveículos e de autopeças.

No primeiro mandato do governo Lula (2003-2006), a taxa média de crescimento da economia mundial foi de 4,5% e a do Brasil foi de 3,5%, mais uma vez uma taxa média de crescimento menor do que a média do crescimento da economia mundial. A crise cambial de 1999, que implicou uma forte desvalorização da moeda, ainda favorecia as exportações, com a balança comercial apresentando crescentes *superavit*, mas com uma perda de dinamismo a partir de 2005 com a volta da valorização cambial. Vale ressaltar que a retomada das exportações a partir de 1999, particularmente os anos 2003, 2004 e 2005, além de ser motivada pela desvalorização do câmbio e a existência capacidade produtiva ociosa (que permite o aumento das exportações, sem comprometer a oferta para o mercado interno), teve também como origem o cenário externo favorável para a economia brasileira, como bem constata Batista Junior:

Não se deve perder de vista, além disso, que as circunstâncias internacionais foram excepcionalmente favoráveis em 2003 e 2004, tanto no plano comercial como no financeiro. O comércio mundial cresceu em ritmo extraordinário, subiram os preços de uma série de *commodities* exportadas pelo Brasil, parceiros comerciais importantes, como a Argentina e a China, registraram grande dinamismo, as taxas de juros nos Estados Unidos, na Europa e no Japão permaneceram em nível reduzido e a disponibilidade de capital externo foi, em geral, bastante abundante para os mercados “emergentes” (Batista Junior, 2005, p. 61).

Nesse contexto, as exportações parecem ter se transformado em uma variável de grande relevância para promover um ajuste do balanço de pagamentos, por meio de elevados *superavit* comerciais, e manter a economia brasileira em atividade, mesmo que em níveis ainda baixos quando comparados a outras economias em desenvolvimento, garantindo, ao mesmo tempo, um mínimo de estabilidade macroeconômica, ao reduzir conjuntamente a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Segundo Amitrano (2006), nesse período o aumento do consumo das famílias através do incremento do volume do crédito teve impacto no crescimento econômico. Mesmo com o aumento do consumo das famílias através do crédito, resultando na expansão do comércio varejista, as exportações tiveram maior relevância como variável impulsionadora da expansão da economia durante o período.

O primeiro mandado do governo Lula também teve a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) com o objetivo de promover o crescimento econômico e o avanço no parque industrial. A PITCE atuava em três eixos: *i*) linhas de ação horizontais (inovação e desenvolvimento tecnológico, inserção externa/exportações, modernização industrial e ambiente institucional); *ii*) promoção de setores estratégicos (*software*, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos); e *iii*) atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis).⁷ Essa política não tem nenhuma relação direta com a indústria automobilística, mas, com o desenvolvimento da indústria de bens de capital, haveria benefícios para o setor.

Entretanto, segundo Laplane e Sarti (2006), os resultados esperados pelo PITCE foram insuficientes, pois a sua execução enfrentou problemas com as dificuldades de coordenação das ações governamentais e, principalmente, pela rigidez na forma de utilização e na disponibilidade de recursos para implementar projetos de grandes impactos. Na verdade, a dificuldade de implementação do PITCE residiu na rigidez do governo Lula representada pelo Ministério da Fazenda e Banco Central, contrários a uma política industrial. Ambas as instituições intensificaram a política macroeconômica restritiva, com o Ministério da Fazenda seguindo cegamente o ajuste fiscal para alcançar o *superavit* primário e o Banco Central elevando os juros de forma indiscriminada – não considerando as raízes da inflação na economia brasileira – para lograr a meta de inflação. Na verdade, em relação à política fiscal, a partir de 2003, com o governo Lula, é importante considerar que houve um maior aperto fiscal com a elevação do *superavit* primário de 3,75% para 4,25%.⁸

Para Almeida (2013), o PITCE agradou até mesmo os críticos especialistas em política industrial, mas ao mesmo tempo recebeu críticas pela falta de clareza e de objetivos relativos aos setores industriais mais intensivos em mão de obra, como calçados, têxtil e confecções, entre outros, que são importantes empregadores na economia brasileira.

No segundo mandato do governo Lula, a economia mundial apresentou um crescimento médio do PIB de 3,1% e o Brasil um crescimento médio de 4,5%. Foi a

7. Ver Almeida (2013).

8. Barbosa e Dias (2010) defendem a hipótese de que o primeiro mandato do governo Lula predominou um cenário nacional e internacional que exigiram do governo um ajuste necessário de caráter macroeconômico para retomar o controle da situação monetária, fiscal e cambial do país.

única fase dentro da periodização, considerando período de governos, que a economia brasileira apresentou uma taxa média de crescimento maior que a da economia mundial, mas mais em decorrência da crise mundial que da dinâmica de crescimento interno. Esse período foi marcado pela emergência da crise na economia mundial a partir de 2008, com o governo brasileiro adotando um conjunto de medidas anticíclicas e, concomitantemente, executando os projetos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). O PDP tinha como principal objetivo elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras, com ações diretas de investimentos público em inovação e subsídios horizontais à inovação privada (como chamada Lei do Bem, nº 11.196/2005), com políticas de estímulos a setores específicos. Já o PAC abrange medidas orientadas para a expansão da economia brasileira por meio da elevação dos investimentos em infraestrutura no período 2007-2010, com o setor público ganhando um papel importante na realização dos investimentos em projetos específicos.

Para Resende (2013), o PDP, embora tenha como foco estimular os setores mais intensivos em tecnologia, não conseguiu direcionar seus estímulos para setores onde se esperava haver mais *spillovers*. Segundo o autor, uma política industrial que tenha como objetivo estimular a inovação precisa ter como argumento implícito de setorialização o de que alguns setores, pela sua própria natureza, são mais importantes para a inovação que outros, de tal forma que a política industrial irá privilegiar esses setores. Uma forma de justificar a setorialização é discutir as externalidades geradas pelos setores selecionados, fato este que PDP não faz, na medida em que não tem menção a externalidades na descrição dos programas estruturantes para sistemas produtivos, que é a parte da política de desenvolvimento produtivo, que envolve a seleção explícita de setores a serem estimulados. Além do mais, a escolha dos setores pelo PDP nos programas estruturantes para sistemas produtivos não parece ter relação muito clara com a inovação.

Além do PAC e do PDP, o governo adotou medidas durante esse período que proporcionaram o crescimento econômico, como a redução da taxa básica de juros, que estimulou os investimentos privados e públicos; uma maior flexibilidade na condução da política fiscal, principalmente a partir da crise; a política de salário mínimo para recompor as perdas dos trabalhadores durante o período de alta da inflação, fortalecendo assim o poder de compra das famílias; a política de acúmulo de reservas internacionais que corroborou para reduzir a vulnerabilidade externa da economia frente a choques externos; a continuidade do saldo da balança comercial, mesmo com a redução desse

saldo em decorrência do processo de valorização cambial; e o aumento das importações mais proporcional que o crescimento das exportações⁹.

Fica claro que o governo brasileiro, ao longo da crise, adotou políticas econômicas anticíclicas que foram de grande relevância para atenuar o impacto sobre determinados setores. Nesse sentido, pelo lado da política monetária e creditícia, destacam-se a redução do compulsório bancário, os cortes da taxa de juros básica (Selic) e o aumento na oferta de crédito por parte dos bancos públicos.¹⁰ Essas medidas buscavam minimizar os efeitos negativos da crise sobre o investimento e o consumo a partir de menores taxas de juros e da maior disponibilidade de crédito. Do lado da política fiscal, destacam-se a redução de alguns impostos, como o IPI, e da meta de *superavit* primário.

O fato é que a conjunção dos projetos executados pelo PAC e pelo PDP, aliado às medidas anticíclicas durante a crise no mercado internacional, levou a economia brasileira a apresentar um crescimento econômico mais vigoroso durante o segundo mandato do governo Lula, crescimento este que teve o mercado interno e o aumento do investimento público e privado como principais variáveis de expansão.

É relevante aqui atentar para o fato de que o crescimento da economia brasileira abaixo do crescimento da economia mundial coloca em evidência, como afirmam Laplane e Sarti (2006), a incapacidade da economia brasileira, com o domínio das políticas neoliberais, de aproveitar as oportunidades existentes no contexto mundial favorável para se implementar uma política que tenha como o objetivo a promoção da expansão da economia e o desenvolvimento industrial. Com isso, pode-se considerar que, mesmo com uma melhora dos indicadores com o PAC e o PDP no segundo mandato do governo

9. Laplane e Sarti (2006) salientam que esse é um problema estrutural da economia brasileira em que se apresenta em todos os momentos de crescimento econômico, pois a expansão do investimento implica em transferir para outros mercados a compra de partes e componentes para a montagem de produtos duráveis no país, particularmente a indústria tradicional importadora de equipamentos, ficando claro que o volume de importações depende do nível do investimento no país.

10. Em um relatório síntese do Instituto de Economia da Universidade de Campinas (Unicamp) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), fica claro a diferenciação entre a atuação dos bancos privados e públicos, principalmente após a crise de 2008. Enquanto os bancos privados adotaram uma estratégia conservadora na fase de baixa do ciclo, aumentando sua preferência por títulos públicos e reduzindo o volume do crédito, os bancos públicos agiram com uma política anticíclica, aumentando o volume do crédito no mercado brasileiro. O relatório deixa nítido que os bancos públicos no Brasil – Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – têm um perfil de crédito de maior prazo, spreads menores e uma atuação anticíclica, direcionando o crédito de acordo com os setores da economia e o porte das empresas, sendo que o BNDES é fundamental na oferta de crédito para a infraestrutura. Ver Carneiro *et al.* (2009).

Lula, a economia brasileira ainda apresenta uma dinâmica muito abaixo do necessário para obter avanços no caminho de uma nação mais desenvolvida com uma estrutura econômica mais dinâmica e competitiva.

Entre 2010 e 2014, no governo Dilma, a taxa média de crescimento econômico foi de 2,1%, enquanto a taxa média de crescimento da economia mundial apresentou uma taxa média de crescimento do PIB real para o período de 3,6%, segundo dados do Fundo Monetário Internacional (FMI). É importante mencionar que a taxa média de crescimento mundial durante esse período foi puxada para cima pelas economias em desenvolvimento e mercados emergentes, tendo em vista que os países desenvolvidos apresentaram baixas taxas de crescimento, puxando a média mundial para baixo.¹¹

Durante esse período, o governo Dilma deu continuidade às políticas de estímulo ao consumo, redução da taxa básica de juros que estimulou os investimentos privados e públicos; uma maior flexibilidade na condução da política fiscal, principalmente em 2014; a política de salário mínimo para recompor as perdas dos trabalhadores durante o período de alta da inflação, fortalecendo assim o poder de compra das famílias; a política de acúmulo de reservas internacionais. Um fato importante durante esse período é que, mesmo com a baixa taxa de crescimento econômico, o mercado de trabalho conviveu com baixíssimas taxas de desemprego, como por exemplo o ano de 2014, que ficou com uma taxa de desemprego de apenas 4,3% no mês de dezembro, o que levou muitos analistas a afirmarem que o país passava pelo pleno emprego.

Além dos estímulos de caráter expansionista do ponto de vista das políticas fiscal e monetária, no governo Dilma foi anunciado em 2011 o Plano Brasil Maior (PBM), cujo objetivo principal era reerguer a indústria nacional, sobretudo o setor automotivo, foco de várias medidas de estímulo à produção. Entre as principais medidas, o PBM tem três dimensões, conforme explicitado a seguir:

Primeira dimensão: estímulo ao investimento e à inovação: *i)* desonerações tributárias; *ii)* financiamento ao investimento e à inovação; e *iii)* marco legal da inovação.

11. Por exemplo, as economias desenvolvidas apresentaram taxa média de crescimento de 1,7% em 2011, 1,2% em 2012, 1,4% em 2013 e 1,8% em 2014. Por outro lado, as economias em desenvolvimento e os mercados emergentes apresentaram taxa média de crescimento de 6,2% em 2011, 5,2% em 2012, 5,0% em 2013 e 4,6% em 2014.

Segunda dimensão: comércio exterior: *i*) desonerações das exportações; *ii*) defesa comercial; *iii*) financiamento e garantias para as exportações; e *iv*) promoção comercial.

Terceira dimensão: defesa da indústria e do mercado interno: *i*) desoneração da folha de pagamento; *ii*) regime especial automotivo; *iii*) compras governamentais; e *iv*) harmonização de políticas de financiamento.¹²

Para Almeida (2013), o PBM, pode ser visto como uma nova versão do PDP, o qual inclui medidas de proteção comercial, compras do setor público com margem de preferência para produtores domésticos e desoneração da contribuição previdenciária da folha de salários para quinze setores, parcialmente compensada por um imposto sobre faturamento.

Para Guardado e Bolle (2013), o PBM foi muito criticado devido à ausência de uma estratégia coerente de médio prazo para o desenvolvimento da indústria. Uma estratégia que, segundo muitos estudiosos, deveria passar necessariamente pela remoção de entraves estruturais. Esses obstáculos, como a elevada carga tributária, os altos custos de energia, a deterioração da infraestrutura logística, entre outros, teriam passado a exercer um papel crescentemente relevante na obstrução dos canais que possibilitariam a expansão da atividade manufatureira. Além do mais, segundo os autores, o PBM carece de uma visão estratégica, podendo ser caracterizado como uma grande “colcha de retalhos” que inclui intervenções no mercado de câmbio, desonerações tributárias setoriais e pontuais, requisitos de conteúdo nacional e compras governamentais para beneficiar determinados setores.

Ao mesmo tempo que é lançado o PBM, o governo Dilma também anuncia a Medida Provisória nº 563/2012. Em seu artigo 31, criou o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – Inovar-Auto, com vistas a induzir o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças produzidos no Brasil. No dia 4 de outubro de 2012, o governo federal publicou, em edição extra do Diário Oficial da União, o Decreto nº 7.819/2012, que regulamenta o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e

12. Ver Guardado e Bolle (2013).

Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Inovar-Auto, o novo regime automotivo brasileiro. O principal objetivo do programa é criar condições de competitividade e incentivar as empresas a fabricar carros mais econômicos e mais seguros, investir na cadeia de fornecedores e em engenharia, tecnologia industrial básica, pesquisa e desenvolvimento e capacitação de fornecedores.¹³

Como pode ser visto no próprio projeto, o Inovar-Auto tem como principal objetivo criar condições e garantir a competitividade da indústria automotiva nacional, num momento em que o Brasil está no foco dos grandes investimentos mundiais das principais empresas do setor. Para lograr seus objetivos, o Decreto traz uma série de metas e exigências – com foco na melhoria da eficiência energética dos veículos; em investimento em tecnologia e pesquisa e desenvolvimento, e nacionalização das etapas produtivas, entre outras – que são compensadas com estímulos/incentivos governamentais. É importante notar que as regras valem tanto para as empresas já instaladas no país quanto para as que têm projetos de investimentos ou apenas comercializam veículos automotivos no país.

Como consta no próprio projeto, o Inovar-Auto, como todo programa tributário, é direcionado e tem caráter temporário e optativo, com sua vigência válida até 31 de março de 2017. As empresas produtoras de veículos automotores precisam voluntariamente se habilitar ao programa para gozarem dos incentivos previstos. A definição dos possíveis beneficiários e os mecanismos necessários para o processo de habilitação ao programa são elencados pelo próprio projeto da seguinte maneira:¹⁴

- 1) Os beneficiários podem ser: *i*) tratores (exceto os carros-tratores); *ii*) veículos automóveis para transporte de dez pessoas ou mais; *iii*) automóveis de passageiros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para o transporte de pessoas, incluindo os veículos de uso misto (*station wagons*) e os automóveis de corrida; *iv*) veículos automóveis para transporte de mercadorias; *v*) veículos automóveis para usos especiais (autossocorros, caminhões-guindastes, veículos de combate a incêndio etc.); e *vi*) chassis com motor para os veículos automóveis.
- 2) Para a habilitação, por solicitação da empresa, será concedida pelo MDIC e terá validade de até doze meses, podendo ser renovada até 31 de março de 2017, sendo condicionada ao cumprimento dos compromissos e prazos assumidos. Para se

13. Ver Brasil (2012).

14. Ver Cardoso *et al.* (2012).

habilitarem ao Inovar-Auto, as empresas produtoras de veículos automotores precisam, além da inscrição ao programa, respeitar as seguintes exigências: *i*) realizarem atividades fabris e de infraestrutura de engenharia, diretamente ou por terceiros; *ii*) realizarem investimentos em pesquisa e desenvolvimento; *iii*) realizarem dispêndio em engenharia, tecnologia industrial básica e de desenvolvimento de fornecedores; e *iv*) aderirem ao Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular – PBEV do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro).

Segundo Cardoso *et al.* (2012), no caso dos automóveis, o decreto define que deverão ser respeitadas pelo menos três das quatro exigências, e, no caso dos veículos para transporte de mercadorias, no mínimo duas entre as três primeiras. Além do mais, o programa prevê como incentivo a geração de créditos presumidos de IPI, ou seja, a anotação de um crédito fiscal que a empresa se utiliza no pagamento de seus débitos relacionados ao IPI. O decreto estabelece que poderão ser gerados, como crédito presumido de IPI, o valor máximo correspondente ao que resultaria da aplicação da alíquota de 32%, sobre a base de cálculo prevista na legislação do IPI para os veículos automotores.

O crédito presumido de IPI é gerado com base nos dispêndios realizados no país pela empresa com: *i*) pesquisa; *ii*) desenvolvimento tecnológico; *iii*) inovação tecnológica; *iv*) insumos estratégicos; *v*) ferramentaria; *vi*) recolhimentos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) na forma do regulamento; e *vii*) capacitação de fornecedores.

Essas medidas apontam para o fato de que as empresas aqui instaladas terão de realizar em território brasileiro gastos em pesquisa e desenvolvimento de, no mínimo, 0,13% da receita bruta em 2013. A porcentagem sobe para 0,30% em 2014 e fica em 0,50% entre 2015 e 2017. Realizar investimentos em engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores (autopeças, sistemistas etc.) correspondentes a 0,5% (no mínimo) sobre a receita bruta em 2013; de 0,75% em 2014 e de 1% em 2015, 2016 e 2017.¹⁵

De acordo com Cardoso *et al.* (2012), a geração de crédito presumido de IPI com compras de materiais locais (comprados no Brasil e Mercosul) é uma forma implícita de exigência de conteúdo local mínimo, cuja participação das peças nacionais em

15. Ver Dieese (2012).

relação ao total de peças utilizadas no veículo é calibrada pelo fator multiplicador, que será periodicamente revisto em ato conjunto dos ministros de Estado da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Um dos objetivos do Inovar-Auto é desenvolver certa quantidade de etapas produtivas em pelo menos 80% dos veículos produzidos no Brasil. Isso significa que, das doze etapas de produção de um carro, oito terão de ser realizadas aqui no Brasil até 2017 ou, no caso de novas plantas, ao final de cinco anos do início da produção. Já no caso da produção de caminhões, das catorze etapas de produção, dez serão feitas na planta brasileira, nos mesmos prazos.

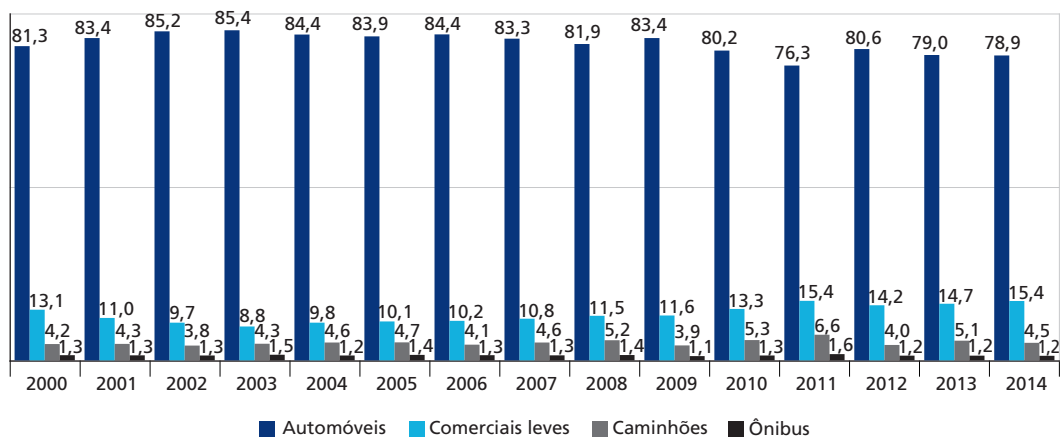
O Inovar-Auto e as demais políticas industriais podem ser melhor avaliados a partir da análise dos indicadores das indústrias de autoveículos e de autopeças durante os anos 2000. Segundo De Negri (2010), ao analisar a dinâmica da indústria automobilística no Brasil a partir dos anos 2000, é necessário levar em consideração que a indústria automotiva brasileira era substancialmente diferente daquela do início da década anterior. Houve um crescimento da capacidade instalada de produção, a produtividade aumentou significativamente com investimentos em tecnologias de processos e produtos, os custos das montadoras reduziram-se com a abertura à concorrência externa no setor de autopeças, com melhorias na qualidade e nos preços, os veículos produzidos tornaram-se tecnologicamente mais avançados e a especialização da indústria nos segmentos de carros populares garantiu que a escala eficiente por planta fosse atingida.

No final dos anos 1990, o Brasil apresentava uma tendência em especialização na produção de automóveis, com o crescimento constante da participação de automóveis na produção total de veículos. Como mostram os dados do gráfico 11, essa tendência tem continuidade ao longo dos anos 2000, na medida em que, em 1999, a participação de automóveis na produção total de veículos era de 82,4%, aumentando ao longo dos anos 2000 e chegando a 84,4% em 2006, mas apresentando uma pequena queda após o ano de 2007, ficando em 78,9% em 2014, participação bem acima da porcentagem em 1990, que era de 72,7%.

Além do mais, assim como aconteceu nos anos 1990, comerciais leves apresentaram queda em sua participação ao longo dos anos 2000, saindo de 13,1% em 2000 e caindo para 10,8% em 2007, recuperando sua participação para 15,4% em 2014. Essa recuperação está associada à queda da participação de automóveis. Caminhões mantiveram

sua participação próxima dos 4% ao longo dos anos 2000, começando com 4,2% em 2000 e ficando com 4,5% em 2014. Por fim, a produção de ônibus também manteve sua participação sempre próxima de 1% no período em análise, saindo de 1,3% em 2000 e 1,2% em 2014.

GRÁFICO 11
Produção total de veículos no Brasil (2000-2014)
(Em %)



Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

Os dados confirmam o fato de que o Brasil se especializou na produção de automóveis, o que para Almeida *et al.* (2006) significa um estímulo ao desenvolvimento de produtos no espaço nacional, refletindo positivamente na cadeia automobilística de duas formas, quais sejam: *i*) por um lado, devido à geração de capacitações locais, uma vez que a atividade inovativa dessa indústria está fortemente relacionada ao conhecimento tácito, derivado de processos de aprendizado e rotinas desenvolvidos internamente às firmas; e *ii*) por outro, em virtude do aumento do índice de conteúdo local através das compras domésticas de peças e componentes. Com isso, afirma os autores, a realização dessas atividades no país beneficia a geração de tecnologia dessa indústria e das indústrias afins (especialmente autopeças), bem como a capacitação da força de trabalho local.

Segundo De Negri (2010), muitas das medidas do RAB adotadas a partir da segunda metade da década dos anos 1990 só começaram a ter efeito de fato nos anos 2000. Como o autor afirmou, nos anos 2000 houve um forte crescimento da capacidade produtiva da indústria automobilística, fato este que pode ser comprovado nos indicadores da

tabela 9. Nos anos 1990, a capacidade de produção sai de 914.466 unidades para um total de 1.356.714 de veículos produzidos. Nos anos 2000, a capacidade de produção salta de 1.191.240 unidades para 3.738.448 em 2013, com uma queda relevante em 2014, para 3.172.750, em decorrência da contração do crescimento econômico nos últimos anos. Se considerarmos a produção de 2000 e compararmos com a produção de 2013, a taxa de crescimento na capacidade de produção foi de 121%, um crescimento muito expressivo.

TABELA 9
Produção total de veículos no Brasil (2000-2014)
(Em unidades)

Ano	Total	Taxa de crescimento	Automóveis	Taxa de crescimento	Comerciais leves	Taxa de crescimento	Caminhões	Taxa de crescimento	Ônibus	Taxa de crescimento
2000	1.691.240	24,7	1.375.382	23,0	221.498	31,8	71.686	29,7	22.674	51,8
2001	1.817.116	7,4	1.516.182	10,2	199.813	-9,8	77.431	8,0	23.690	4,5
2002	1.791.530	-1,4	1.525.491	0,6	174.655	-12,6	68.558	-11,5	22.826	-3,6
2003	1.827.791	2,0	1.561.780	2,4	160.061	-8,4	78.960	15,2	26.990	18,2
2004	2.317.227	26,8	1.954.604	25,2	226.527	41,5	107.338	35,9	28.758	6,6
2005	2.530.249	9,2	2.122.101	8,6	255.068	12,6	117.693	9,6	35.387	23,1
2006	2.612.329	3,2	2.204.390	3,9	266.826	4,6	106.601	-9,4	34.512	-2,5
2007	2.980.163	14,1	2.481.949	12,6	321.922	20,6	137.281	28,8	39.011	13,0
2008	3.216.381	7,9	2.634.010	6,1	370.854	15,2	167.406	21,9	44.111	13,1
2009	3.183.482	-1,0	2.655.704	0,8	369.609	-0,3	123.633	-26,1	34.536	-21,7
2010	3.646.548	14,5	2.924.208	10,1	484.839	31,2	191.621	55,0	45.880	32,8
2011	3.445.221	-5,5	2.629.785	-10,1	530.330	9,4	229.083	19,6	56.023	22,1
2012	3.432.249	-0,4	2.765.557	5,2	488.872	-7,8	136.264	-40,5	41.556	-25,8
2013	3.738.448	8,9	2.954.711	6,8	547.749	12,0	190.962	40,1	45.026	8,4
2014	3.172.750	-15,1	2.504.117	-15,3	487.751	-11,0	143.660	-24,8	37.222	-17,3
Taxa média	-	6,4	-	6,0	-	8,6	-	10,1	-	8,2

Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

A taxa média de crescimento da produção total de veículos nos anos 2000 foi de 6,4%, sendo que em poucos momentos ao longo do período houve taxas negativas de crescimento. O setor de automóveis apresentou uma taxa média de crescimento de 6,0%, enquanto comerciais leves, de 8,6%, caminhões, 10,1% e ônibus, de 8,2%, números estes que explicam bem a pequena queda na participação total que automóveis tiveram no final dos anos 2000, principalmente a partir 2009.

Pode-se observar que, a partir de 2003, com a retomada do crescimento econômico e as políticas de estímulos ao consumo interno já citadas anteriormente, a produção de veículos começa a apresentar taxas de crescimento expressivas – 26,8% em 2004 e 14,1% em 2007. Se considerarmos o período entre 2004 e 2008, antes do impacto da crise

econômica mundial, o Brasil apresentou uma taxa média de crescimento da produção de veículos de 12,2%, bem acima da taxa média de crescimento dos anos 2000, que foi de 6,4%. A taxa de crescimento da produção positiva só foi interrompida em 2009, com uma porcentagem negativa de -1,0% com o impacto da crise econômica mundial, muito pelo fato da contração do mercado internacional, mas principalmente pela retração do crescimento econômico interno no ano de 2009. Entretanto, como a recuperação do crescimento econômico no Brasil foi muito rápida, a produção de veículos também voltou, já em 2010, a apresentar uma taxa de crescimento vigorosa de 14,5%.

Um fato que chama a atenção é que a produção de automóveis começa a apresentar perda de dinamismo em suas taxas de crescimento justamente durante a implementação do Inovar-Auto. A produção começou a apresentar taxas negativas de crescimento em 2011, com -5,5%, em 2012, com -0,4%, e se recuperou em 2013, com taxa de crescimento de 8,9%. Entretanto, em 2014, o setor apresentou uma forte queda de -15,1%.

É importante notar que a dinâmica da produção de veículos está muito mais associada às questões internas da economia brasileira do que ao comportamento da economia mundial, pois a produção apresenta taxas de crescimento positivas ou negativas de acordo com o comportamento do crescimento econômico e das condições de crédito, consumo e políticas de estímulos ao setor, conforme pode ser constatado nos indicadores da produção do setor. Essa afirmação pode ser confirmada com os indicadores apresentados durante os anos 1990 e com os demais indicadores que serão apresentados agora nos anos 2000.

No final da década de 1990, o faturamento líquido da indústria automobilística tinha apresentando um forte declínio, em decorrência da queda da produção com a crise que se abate sobre os mercados interno e externo em 1999. Já em 2000, como mostra o gráfico 12, o faturamento apresenta uma recuperação, com um crescimento de 23% quando comparado com o valor de 1999, saindo de US\$ 14,936 bilhões 1999 e alcançando US\$ 18,366 bilhões em 2000. Entretanto, com a queda do crescimento econômico no início dos anos 2000, o crescimento da produção em 2001 não tem como contrapartida o crescimento do faturamento. Só a partir de 2002 é que o faturamento líquido começa a apresentar um crescimento contínuo até 2009, compatível com o crescimento da produção ao longo deste mesmo período, saindo de um valor de US\$ 13,831 bilhões em 2002 para um faturamento de US\$ 65,599 bilhões em 2008, uma taxa de crescimento de 374,3%, quando comparado o valor de 2002 com o valor de 2008, enquanto a taxa média de crescimento entre 2003 e 2008 é de 30,1%.

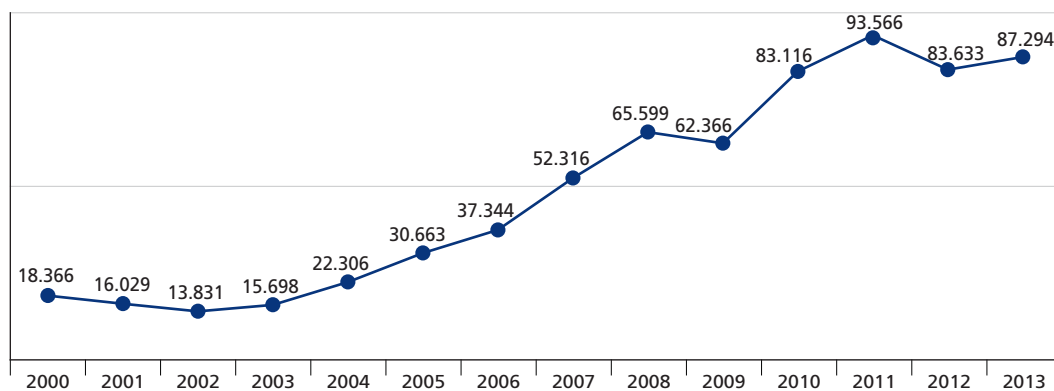
Em 2009, com a crise econômica, o faturamento apresenta uma pequena queda para US\$ 62,366 bilhões, mas logo se recuperando em 2010, e em 2011 alcançando o maior valor do faturamento do setor desde os anos 1990, US\$ 93,566 bilhões. É importante sublinhar que essa queda do faturamento no ano de 2009 só não foi maior devido ao desempenho do mercado interno. Dito de outro modo, a queda no faturamento do setor deve-se exclusivamente à redução das exportações, que sofreram com dois vetores adversos e concorrentes para esse resultado: *i*) a valorização do real; e *ii*) a retração dos mercados compradores externos, por conta da crise financeira internacional.

Como já discutido, nos últimos anos a economia brasileira começa a apresentar um arrefecimento do seu crescimento econômico, impactando tanto na produção como também no faturamento do setor, principalmente a partir de 2012, ano em que o Inovar-Auto é implementado. Em 2012, após o setor bater recorde em seu faturamento, em 2011, o faturamento cai para US\$ 83,633 bilhões com uma leve recuperação em 2013, mas um valor abaixo do recorde de 2011.

GRÁFICO 12

Faturamento líquido da indústria automobilística brasileira (2000-2013)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Anfavea.

Elaboração do autor.

Obs.: ¹ Faturamento sem impostos.² Valores correntes convertidos para dólar pela taxa média anual (Banco Central).³ Dados retirados do Anuário Estatístico da Indústria Automobilística Brasileira da Anfavea de 2015.

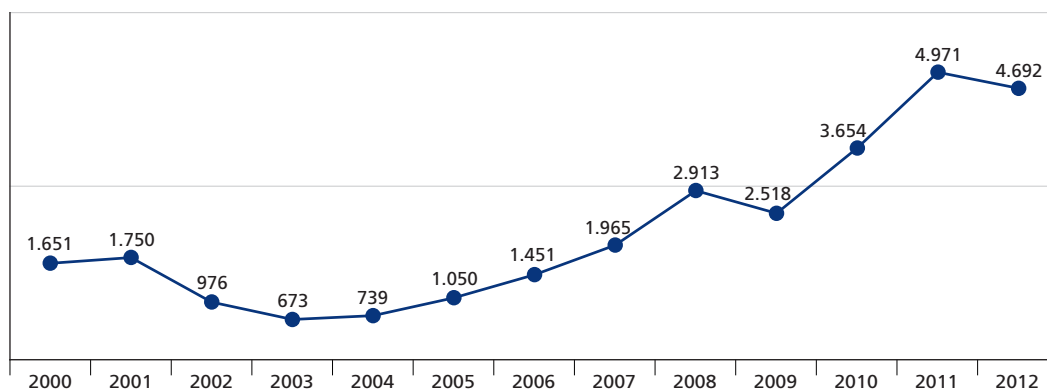
Como mostrado, no ano 2000, há recuperação do faturamento, com pequena queda entre 2001 e 2002, mas retomada do crescimento do faturamento em 2003, com o setor alcançando cifras históricas em seu faturamento líquido. Entretanto, a dinâmica do investimento não acompanha a mesma trajetória do faturamento, conforme o gráfico 12. Em 2000 o investimento é de US\$ 1,651 bilhão; quando comparado com o valor

de 1999, que foi de US\$ 1,791 bilhão, é uma queda de -7,8%, fato este que contrasta com o crescimento da produção e do faturamento líquido do setor, pois, enquanto a produção apresentou uma taxa de crescimento de 24,7% em 2000 e o faturamento um crescimento de 23,0%, o investimento apresenta essa queda. Essa característica marca toda a dinâmica do investimento da indústria automobilística ao longo de toda a sua trajetória, tanto nos anos 1990 como nos anos 2000.

GRÁFICO 13

Investimento da indústria automobilística brasileira (2000-2012)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

Entre 2002 e 2004, o investimento da indústria automobilística apresentou contínuo declínio, saindo de um valor de US\$ 1,750 bilhão em 2001 para US\$ 739 milhões em 2004, uma queda de -57,8%, comparando-se os valores de 2001 e 2004. O que chama atenção é que, em 2001 e 2002, há queda no faturamento, o que justificaria a redução no volume do investimento. Entretanto, mesmo com a retomada do crescimento do faturamento em 2003, o crescimento do investimento de forma vigorosa só é retomado a partir de 2005, e ainda em um nível abaixo de 2001. Só a partir de 2007, com um valor de US\$ 1,965 bilhão, é que o volume de investimento no setor ultrapassa o valor do investimento de 2001, aumentando em 2008 para US\$ 2,913 bilhões, mas voltando a cair em 2009. Esse crescimento continua entre 2010 e 2011, logrando um valor recorde no volume de investimento em 2011 de US\$ 4,971 bilhões. Entre 2000 e 2012, a taxa média de crescimento do investimento foi de 12,2%.

A análise da produção, do faturamento e do investimento explicam porque o setor tem impactos tão pronunciados sobre o nível de atividade da indústria de transformação.

De fato, o crescimento da produção nesse setor pode, por meio de sua cadeia de fornecimento, impulsionar o crescimento de vários outros setores da indústria. Entretanto, a análise dos investimentos do setor permite afirmar que os investimentos setoriais em aumento de capacidade não têm sido expressivos, quando comparamos o nível da produção e do faturamento do setor com seu volume do investimento, até porque o aumento da produção se deu pela ocupação de uma elevada capacidade ociosa existente no setor. Além disso, a análise aponta para os seguintes fatos: *i*) a racionalização e fechamento de plantas, principalmente nos países avançados, têm sido acompanhadas de novos investimentos (*greenfield*), crescentemente destinados para a periferia europeia e para o Sul e o Sudeste Asiático; e *ii*) o crescimento da produção em novos mercados (China, Japão, Índia e Coreia do Sul) tem sido obtido em grande medida com investimentos de empresas nacionais, o que reduz a participação do IDE nos investimentos totais do setor automotivo. A América do Sul e o Brasil, em particular, têm sido atores coadjuvantes nesse processo de expansão dos investimentos da indústria automobilística.

Embora possa se constatar que há uma baixa relação entre o faturamento e a produção com o volume de investimentos, é importante notar que, entre 2014 e 2016, instalaram-se ou se instalarão dez novas fábricas de carros no Brasil, totalizando um investimento de R\$ 14 bilhões, aproximadamente US\$ 4,7 bilhões, considerando uma taxa de câmbio de R\$ 3,00 reais. Segundo as próprias empresas, todos os investimentos foram estimulados pelo Inovar-Auto e pelo vigor do mercado interno. Entre as dez empresas, temos: *i*) *Cherry*, localizada em Jacareí (SP), com um investimento de R\$ 1,2 bilhão, aberta em agosto de 2014; *ii*) *Jeep*,¹⁶ localizada em Goiana (PE), com um investimento de R\$ 4 bilhões, com data para inaugurar em 2015; *iii*) *Nissan*, instalada em Resende (RJ), com investimento de R\$ 2,6 bilhões, aberta em abril de 2014; *iv*) *BMW*, instalada em Araquari (SC), com investimento que ultrapassa R\$ 1 bilhão, aberta em setembro de 2014; *v*) *Jaguar Land Rover*, em Itatiaia (RJ), com um investimento de R\$ 750 milhões, com data prevista para abertura para início de 2016; *vi*) *Honda*,¹⁷ instalada

16. A Jeep inaugurou sua fábrica em Goiana (PE) no mês de abril de 2015, com uma perspectiva de geração de 9 mil empregos até o final de 2015.

17. No mês de outubro de 2015, a Honda adiou pela segunda vez o início das operações na fábrica em construção em Itirapina (SP) e anunciou que a nova data será definida de acordo com a evolução do mercado. Diante das dificuldades atuais do segmento automotivo, o vice-presidente executivo da empresa, Tetsuo Iwamura, explicou que a expectativa para 2016 é manter o mesmo nível de volume de produção do ano de 2015, o que poderá ser suprido pela fábrica de Sumaré (SP). Ainda de acordo com os representantes da Honda, apesar do adiamento, os investimentos em Itirapina "seguem sendo realizados rigorosamente de acordo com o cronograma estabelecido" e a unidade "estará pronta para iniciar a produção em massa assim que houver melhor previsibilidade do mercado" (Honda., 2015).

em Itirapina (SP), com investimento de R\$ 2 bilhões e data de inauguração até o final de 2015; *vii) Mercedes-Benz*, em Iracemápolis (SP), com investimento de R\$ 510 milhões e data de abertura para o ano de 2016; *viii) Audi*,¹⁸ em São José dos Pinhais (PR), com investimento de R\$ 450 milhões, com data de abertura para o segundo semestre de 2015; *ix) JAC*,¹⁹ instalações em Camaçari (BA), com previsão de investimento de R\$ 1 bilhão, com previsão de abertura em 2014, mas ainda não inaugurada; e *x) Hyundai-Caoa*, em Anápolis (GO), fábrica já existente e com previsão de ampliação do investimento em R\$ 600 milhões.²⁰

É importante notar que, dessas dez fábricas que se instalarão ou já se instalaram no Brasil, apenas a Cherry e a JAC anunciaram investimento em centros de pesquisas e desenvolvimento no Brasil, o que aponta para a relevância e estratégia que é a parceria do Brasil com a China no setor automobilístico no sentido de internalizar as decisões de produção relacionada aos itens mais intensivos em tecnologia. As demais empresas não apresentaram pretensão nenhuma em ampliar seus investimentos no desenvolvimento de centros de pesquisas no Brasil, principalmente empresas de carros de luxo como Mercedes-Benz, BMW e Jaguar Land Rover.²¹

Segundo De Negri (2010), uma das características importantes das políticas de incentivo ao setor automobilístico, na segunda metade da década de 1990, foi atrair novas montadoras para a produção no país. Os reflexos desta política em termos de concentração de firmas na indústria automobilística começaram a ser sentidos somente na década de 2000. Os novos entrantes optaram por um volume pequeno de investimentos no início, aproveitando a possibilidade de importação para completar sua linha de produção. Dado que as firmas não possuíam redes de fornecedores estruturadas, a estratégia de iniciar com investimentos menores foi a mais adequada.

18. A alemã Audi começou no início do mês de outubro de 2015 a fabricação em série do sedã A3 em São José dos Pinhais (PR), em um prédio na fábrica da Volkswagen, sua coligada.

19. A JAC Motors lançou uma nota afirmando que não desistiu de construir sua fábrica no estado da Bahia. Entretanto, em razão do atual cenário econômico de recessão da economia brasileira e seu impacto no mercado automotivo brasileiro, que fechou o ano de 2015 com queda de 22,8% em relação a 2014, a empresa vai estabelecer um novo prazo para a abertura em Camaçari (BA). Segundo o comunicado, a JAC Motors vem trabalhando diuturnamente, no Brasil e na China, bem como com a colaboração do MDIC e do governo da Bahia, na reconfiguração de seu projeto fabril para a atual realidade do mercado automotivo brasileiro, o que envolve, naturalmente, um novo cronograma de implantação de forma faseada. Na nota, a empresa afirma ainda o desejo de iniciar rapidamente a produção de modelos da JAC Motors em território brasileiro, pois enxerga no país um mercado potencial de altíssima atratividade para a marca (JAC., 2015).

20. Ver Deliberato (2014).

21. Ver Deliberato (2014).

Outro ponto importante abordado por De Negri é sobre o nível de concentração de mercado na indústria automobilística no Brasil, que é caracterizado por uma estrutura de mercado altamente oligopolizado. Por exemplo, segundo o autor, em 1996, as quatro maiores empresas montadoras de automóveis detinham 99% do valor bruto da produção no setor montador. Dez anos depois, em 2006, a participação das quatro maiores caiu para 75% do valor da produção, evidenciando o ganho de participação dos novos entrantes e o aumento da concorrência no setor, mas ainda assim muito concentrado. Apesar dos novos entrantes da década de 2000, a indústria automobilística brasileira é liderada por quatro grandes firmas: General Motors, Ford, Fiat e Volkswagen. Estas quatro firmas competem entre si em praticamente todos os segmentos de veículos disponíveis aos consumidores no mercado doméstico. Essa situação propicia um ambiente em que a dinâmica da cadeia produtiva é fortemente influenciada pelas grandes empresas de capital multinacional que têm associadas a elas empresas multinacionais, seus fornecedores globais.

Esse cenário também explica o fato de que essa indústria recebe tratamento preferencial das políticas públicas e dos legisladores, beneficiando-se de proteção comercial que lhe reserva, ao menos parcialmente, o mercado interno. Entretanto, deve-se ressaltar que a proteção é concentrada no setor de produção e montagem de veículos, já que as tarifas do setor de autopeças são substancialmente menores que aquelas do setor de veículos, e as tarifas nominais e efetivas do ramo de autopeças acompanham a política comercial geral. Assim, a proteção comercial é focada no setor de montagem de veículo, propiciando então um ambiente ainda altamente oligopolizado na indústria automobilística no Brasil, o que favorece ainda o predomínio de elevados níveis de preços no mercado interno, por exemplo.

O crescimento da produção, do faturamento e o baixo investimento do setor em um mercado caracterizado pelo elevado nível de oligopolização podem ser melhor analisados com a participação da indústria automobilística no PIB. Conforme discutido no primeiro capítulo deste trabalho, a participação da indústria automobilística no PIB industrial foi crescente ao longo dos anos 1990, encerrando em 1999 com uma participação de 12,6%. Os anos 2000 também apresentaram um crescimento contínuo da participação da indústria automobilística no PIB industrial, de acordo com os dados no gráfico 14. Em 2000, a participação era de 13,0% e em 2012, 18,7%, um crescimento expressivo que mostra a importância do setor para a atividade da indústria nacional e, simultaneamente, explica o poder que as empresas do setor têm para negociar um tratamento preferencial das políticas públicas e dos legisladores, beneficiando-se de proteção comercial.

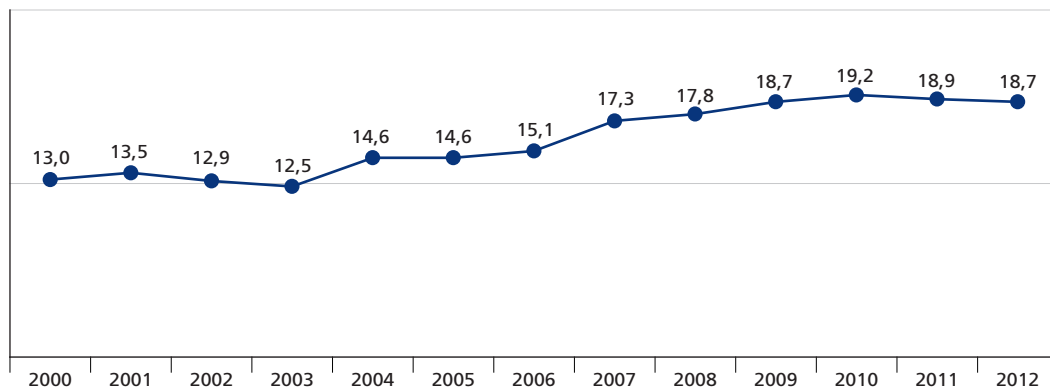
Mesmo com o crescimento da participação da indústria automobilística no PIB industrial ao longo dos anos 1990 e 2000, é importante observar que, com a queda da

atividade do setor nos últimos anos, a partir de 2011 há uma queda na participação, saindo de 19,2% em 2010 e ficando em 18,7% em 2012.

GRÁFICO 14

Participação da indústria automobilística brasileira no PIB industrial (2000-2012)

(Em %)



Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

O crescimento da produção ao longo dos anos 1990 teve como principal variável o mercado interno, como discutido no primeiro capítulo deste estudo, embora os indicadores apontem para um pequeno crescimento da importância do mercado externo no início da década de 1990 como destino da produção, mas depois caindo novamente a partir da segunda metade da década, com as exportações encerrando o período como destino da produção de autoveículos com uma porcentagem de 20,3% em 1999, enquanto o mercado interno representava 79,7%. Nos anos 2000, as exportações como destino da produção de autoveículos apresentaram uma queda contínua, pois em 2000 a participação das exportações era de 22,0% e em 2014 ficou apenas em 11,3%.

Ao mesmo tempo em que o mercado externo reduzia sua participação em importância como destino da produção de automóveis, o mercado interno apresentou um crescimento constante, saindo de uma participação de 78,0% em 2000 para 88,7% em 2014. Esse crescimento da importância do mercado interno como destino da produção de automóveis se intensifica principalmente a partir de 2010, fato este que é explicado pela crise econômica no mercado mundial que contraiu o crescimento dos mercados das economias desenvolvidas. Se o mercado mundial estava inserido na crise econômica, o crescimento do mercado interno brasileiro garantiu o crescimento da produção da indústria automobilística e do faturamento do setor, o que explica a estratégia das empresas em realocar sua estratégia de produção que se intensifica a partir de 2010.

A indústria automotiva implantada no Brasil tem forte dependência no mercado doméstico, o que é ao mesmo tempo uma vantagem atual, mas uma dificuldade futura. Os modelos brasileiros são exclusivos e possuem baixa tecnologia embarcada, além disso, os preços dos veículos no país estão entre os mais altos do mundo. O preço elevado tem como um dos principais fatores a alta carga tributária no setor e isso pode ser comprovado quando se observa que, no Brasil, a carga de tributos nos veículos sobre seu preço final é – em média – de 30,4%. Comparativamente falando, esse mesmo valor chega a 16,4% na França; 16% na Alemanha; 13,8% na Espanha; 9,1% no Japão; e 6,1% nos Estados Unidos.²²

Além da carga tributária, é importante mencionar o elevado nível de oligopolização do setor no país que influencia fortemente o nível de preços.

TABELA 10

Autoveículos: produção, exportação e mercado interno (2000-2014)

Ano	Produção total/unidades	Taxa de crescimento	Exportação unidades	Taxa de crescimento	Participação percentual	Mercado interno/unidades	Taxa de crescimento	Participação percentual
2000	1.691.240	24,7	371.299	35,1	22,0	1.319.941	22,0	78,0
2001	1.817.116	7,4	390.854	5,3	21,5	1.426.262	8,1	78,5
2002	1.791.530	-1,4	424.415	8,6	23,7	1.367.115	-4,1	76,3
2003	1.827.791	2,0	535.980	26,3	29,3	1.291.811	-5,5	70,7
2004	2.317.227	26,8	758.787	41,6	32,7	1.558.440	20,6	67,3
2005	2.530.249	9,2	897.144	18,2	35,5	1.633.105	4,8	64,5
2006	2.612.329	3,2	842.812	-6,1	32,3	1.769.517	8,4	67,7
2007	2.980.163	14,1	789.366	-6,3	26,5	2.190.797	23,8	73,5
2008	3.216.381	7,9	734.534	-6,9	22,8	2.481.847	13,3	77,2
2009	3.183.482	-1,0	475.325	-35,3	14,9	2.708.157	9,1	85,1
2010	3.646.548	14,5	767.432	61,5	21,0	2.879.116	6,3	79,0
2011	3.445.221	-5,5	582.752	-24,1	16,9	2.862.469	-0,6	83,1
2012	3.432.249	-0,4	472.046	-19,0	13,8	2.960.203	3,4	86,2
2013	3.738.448	8,9	591.623	25,3	15,8	3.146.825	6,3	84,2
2014	3.172.750	-15,1	359.571	-39,2	11,3	2.813.179	-10,6	88,7
Taxa média	-	6,4	-	5,7	-	-	7,0	-

Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

Se por um lado há uma queda na participação das exportações como destino da produção de automóveis, o licenciamento de autoveículos importados nos últimos anos apresentou um crescimento relevante, conforme pode ser visto na tabela 11. Os licenciamentos são uma *proxy* do mercado consumidor doméstico de veículos. Entre 2000 e 2014, a taxa média de crescimento de licenciamento de autoveículos total foi de 7,5%. A taxa média de crescimento de licenciamento de veículos nacionais foi de 7,1%,

22. Ver Iedi (2011).

abaixo da taxa média de crescimento de licenciamento total, enquanto a taxa média de crescimento de veículos importados foi de 14,1%.

Essa maior taxa média de crescimento de veículos importados é decorrente das maiores taxas de crescimento de licenciamento de carros importados a partir de 2005, período marcado pela retomada do crescimento econômico e, ao mesmo tempo, por um processo de valorização cambial que estimulou a importação de veículos, principalmente de carros de luxo. Entre 2002 e 2004, período marcado por baixo crescimento econômico e uma taxa de câmbio relativamente desvalorizada, a taxa de crescimento de licenciamento de veículos importados foi negativa, com forte queda da participação percentual de licenciamento de autoveículos importados no total de autoveículos licenciados no Brasil, saindo de uma participação de 11,7% em 2000 para 3,9% em 2004.

Entre 2005 e 2011, a taxa de crescimento de licenciamento de autoveículos importados cresceu de forma extraordinária, uma taxa média de 47,2% entre 2005 e 2011, sendo que em 2007 esta taxa foi de 94,5%. A taxa de crescimento de licenciamento de veículos importados começa a cair a partir de 2012 e se intensifica em 2013 e 2014, com a retração do crescimento econômico. Com isso, a participação de licenciamento de veículos importados saiu de 11,7% em 2000 e ficou em 17,6% em 2014, sendo que chegou a 23,6% em 2011. Essa participação está bem acima da dos anos 1990, quando encerrou a década com 14,2% em 1999.

TABELA 11
Licenciamento de autoveículos novos – total, nacional e importado (2000-2014)

Ano	Licenciamento total/unidades	Taxa de crescimento	Licenciamento nacional/unidades	Taxa de crescimento	Participação percentual	Licenciamento importado/unidades	Taxa de crescimento	Participação percentual
2000	1.489.481	18,5	1.315.303	22,0	88,3	174.178	-2,6	11,7
2001	1.601.282	7,5	1.422.966	8,2	88,9	178.316	2,4	11,1
2002	1.478.627	-7,7	1.370.271	-3,7	92,7	108.356	-39,2	7,3
2003	1.428.610	-3,4	1.358.509	-0,9	95,1	70.101	-35,3	4,9
2004	1.578.775	10,5	1.517.371	11,7	96,1	61.404	-12,4	3,9
2005	1.714.644	8,6	1.626.519	7,2	94,9	88.125	43,5	5,1
2006	1.927.738	12,4	1.785.279	9,8	92,6	142.459	61,7	7,4
2007	2.462.728	27,8	2.185.645	22,4	88,7	277.083	94,5	11,3
2008	2.820.350	14,5	2.445.200	11,9	86,7	375.150	35,4	13,3
2009	3.141.240	11,4	2.652.187	8,5	84,4	489.053	30,4	15,6
2010	3.515.064	11,9	2.854.826	7,6	81,2	660.238	35,0	18,8
2011	3.633.248	3,4	2.775.365	-2,8	76,4	857.883	29,9	23,6
2012	3.802.071	4,6	3.014.008	8,6	79,3	788.063	-8,1	20,7
2013	3.767.370	-0,9	3.060.523	1,5	81,2	706.847	-10,3	18,8
2014	3.498.012	-7,1	2.881.015	-5,9	82,4	616.997	-12,7	17,6
Taxa média	-	7,5	-	7,1	-	-	14,1	-

Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

Os indicadores de licenciamento de autoveículos importados nos anos 1990 e 2000 deixam nítido que a sua dinâmica depende basicamente de duas variáveis: *i*) o ritmo de crescimento econômico; e *ii*) a taxa de câmbio. Quando há uma combinação entre crescimento econômico e taxa de câmbio valorizada, o número de licenciamentos de autoveículos importados tende a se intensificar. Por outro lado, quando o crescimento econômico se contrai e a taxa de câmbio fica desvalorizada, o licenciamento de autoveículos importados tende a apresentar declínio.

A contrapartida do crescimento do licenciamento de autoveículos importados é a queda do licenciamento de autoveículos nacionais. Como já afirmado, a taxa média de crescimento de licenciamento de autoveículos nacionais é de 7,1%, abaixo da taxa média de crescimento de autoveículos total (7,5%) e bem abaixo da taxa média de crescimento de autoveículos importados (14,1%). Com isso, a participação do licenciamento de autoveículos nacionais saiu de 88,3% em 2000 para 82,4% em 2014, uma queda expressiva.

Em seu trabalho, Almeida *et al.* (2006), ao analisarem os indicadores da indústria automobilística até 2005, afirmam que apesar do ligeiro aumento das importações, depois de três anos consecutivos de decréscimo, a contínua queda da participação das importações nas vendas dos últimos anos sugere afirmar que a reestruturação iniciou um “processo de substituição competitiva de importações”. Essa afirmação é equivocada na medida em que a queda da participação de veículos importados entre 2002 e 2004 esteve mais associada ao baixo crescimento econômico e a uma taxa de câmbio relativamente desvalorizada.

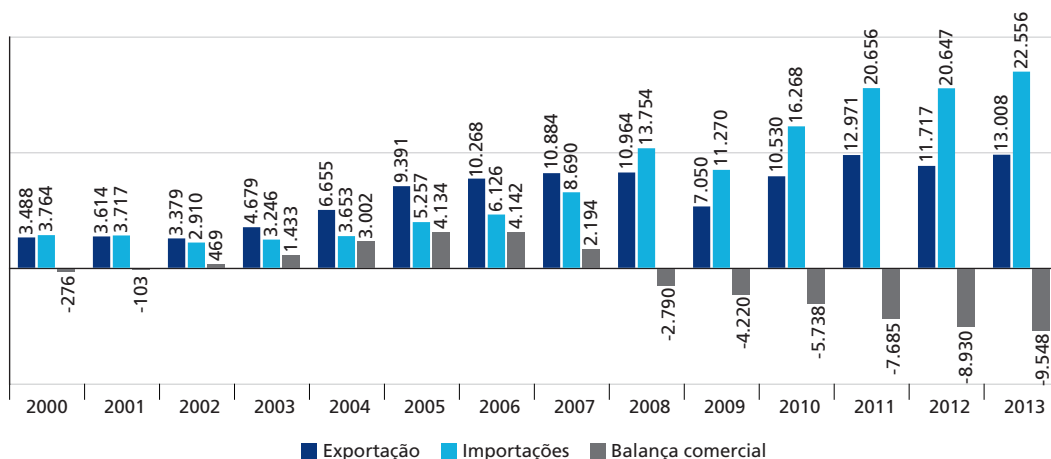
Isso fica mais em evidência quando se observa que, a partir de 2005, quando o país tem crescimento econômico e a taxa de câmbio passa a ficar mais valorizada, o licenciamento de carros importados passa a apresentar taxas de crescimento muito elevadas, só voltando a cair quando o crescimento econômico se contrai e a taxa de câmbio não é mais tão favorável. Além do mais, é importante considerar que o governo Dilma adotou várias medidas para conter a importação de veículos, tendo em vista o forte crescimento das importações nos últimos anos. Portanto, não há indícios de que houve um “processo de substituição competitiva de importações”, conforme afirmam Almeida *et al.* (2006). A contração ou crescimento das importações de autoveículos está mais associada a um cenário conjuntural de crescimento econômico e taxa de câmbio do que a mudança estrutural.

Outro indicador que confirma que não houve e nem há um “processo de substituição competitiva de importações” é o elevado coeficiente de importações do setor. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) produz dados trimestrais para

o coeficiente de importação para vários ramos de produção, dentre eles, de automóveis e de peças e acessórios. O cálculo é feito pela Fiesp, utilizando os dados do consumo aparente – que é a soma da produção doméstica e da importação, menos as exportações –, a evolução das importações de automóveis e de autopeças e acessórios sobre o mercado doméstico. Os dados referentes ao setor de automóveis deixam nítidos que o coeficiente de importação (CI) dos primeiros trimestres, desde 2006 até 2011, apontam para uma crescente participação estrangeira sobre o consumo aparente. Em 2006, o CI marcava 7,5% e no ano de 2011 passou a contabilizar 18,4%, o que equivale a uma alta de 10,9% de expansão no intervalo pesquisado.²³

Desde 1995, a balança comercial de autoveículos apresentou fortes *deficit*, principalmente em decorrência da taxa de câmbio valorizada e do crescimento econômico. A partir de 1999, com a taxa de câmbio desvalorizada e o baixo crescimento econômico, houve uma queda do *deficit* na balança comercial, mas não *superavit*. Conforme pode ser visto no gráfico 15, em 1999 o *deficit* ficou em US\$ -795 milhões, caindo para US\$ -276 milhões em 2000 e em US\$ -103 milhões em 2001. Entre 2002 e 2005, o país apresenta crescimento no *superavit* da balança comercial de autoveículos, mas, já a partir de 2007, há uma reversão do resultado positivo, com o *deficit* voltando a ser persistente, o que confirma que não houve um processo de substituição competitiva de importações.

GRÁFICO 15
Balança comercial autoveículos no Brasil (2000-2013)
(Em US\$ milhões)



Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

23. Ver Iedi (2011).

O crescente número de licenciamentos de carros importados e o predomínio do *deficit* na balança comercial de autoveículos sugere que esses resultados estão associados ao processo de abertura da economia brasileira que internacionalizou o setor, mas ao mesmo tempo aponta para o fato de que os modelos produzidos no Brasil têm um mercado restrito, são exclusivos e possuem baixa tecnologia embarcada. Além do mais, os preços dos veículos no país são dos mais altos do mundo, o que impede que o país seja competitivo no mercado internacional desse setor.

Além de as exportações apresentarem baixo dinamismo como destino da produção de veículos, resultando em um *deficit* comercial predominante nos anos 2000, os mercados de destino passaram a ser mais restritos ainda. O principal e predominante mercado de destino das exportações de autoveículos é a Argentina. No início de 2000, a participação da Argentina como destino das exportações de autoveículos era de 27,2% e em 2013 salta para 76,2%, um crescimento impressionante que é resultado das estratégias das montadoras de voltarem sua produção para o mercado interno e da busca de um mercado externo regionalmente local, ou seja, o Mercosul. Segundo De Negri (2010), a divisão da produção das firmas intra Mercosul segue a racionalidade de reduzir o número de modelos em cada planta e buscar a especialização e os ganhos de escala mais próximos dos padrões internacionais, com as filiais das montadoras dividindo a produção de modelos e versões de um mesmo modelo no Brasil e na Argentina de forma a capturar as economias de escala. Essa estratégia intensifica a relação entre as montadoras no Brasil e no Mercosul.

TABELA 12
Destino das exportações de autoveículos (2000-2013)
(Em %)

Ano	Argentina	México	Estados Unidos	União Europeia	China	Coreia do Sul	Japão
2000	27,2	22,3	11,3	16,5	-	-	-
2001	15,5	23,4	22,5	5,6	-	-	-
2002	6,3	33,5	24,8	3,6	-	-	-
2003	19,1	33,5	15,4	3,4	-	-	-
2004	30,2	28,3	4,4	3,2	-	-	-
2005	29,1	20,6	3,8	11,9	-	-	-
2006	31,6	20,9	3,1	10,5	0,150	0,847	0,027
2007	36,1	13,9	0,7	11,5	0,179	0,128	0,013
2008	45,1	9,7	0,1	15,0	0,008	-	0,071
2009	48,4	11,5	0,1	15,7	-	0,002	0,043
2010	57,7	10,7	0,1	8,1	0,001	-	0,014
2011	70,6	6,9	0,0	1,6	0,001	0,001	0,026
2012	66,8	6,4	0,0	0,5	0,000	0,003	0,029
2013	76,2	5,2	0,1	0,7	0,003	0,002	0,034

Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

Como resultado do crescimento da participação da Argentina como nosso principal mercado, a participação do México apresentou uma forte queda ao longo dos anos 2000, saindo de uma participação de 22,3% em 2000 para 5,2% em 2013. Os Estados Unidos também apresentaram uma forte queda em sua participação, saindo de 11,3% em 2000 e ficando em 0,1% em 2013. A União Europeia também segue a mesma tendência de queda em sua participação como mercado de destino, saindo de 16,5% em 2000 para 0,7%. Os mercados asiáticos não têm grande relevância no setor de autoveículos enquanto mercado de destino das exportações, como mostram os dados da tabela 12.

O crescimento das importações de autoveículos nos anos 2000 tem como principal mercado de origem a Argentina, o que confirma o fato de que a divisão da produção das montadoras no Mercosul é uma estratégia das montadoras, intensificando assim a relação entre os dois países. A participação da Argentina como origem das importações de autoveículos se mantém praticamente constante ao longo dos anos 2000, saindo de 59,9% em 2000 para 56,1% em 2013.

TABELA 13
Origem das importações de autoveículos (2000-2013)
(Em %)

Ano	Argentina	México	Estados Unidos	União Europeia	China	Coreia do Sul	Japão
2000	59,9	0,9	1,7	15,1	-	-	-
2001	64,7	4,1	2,0	10,7	-	-	-
2002	59,0	5,0	1,0	17,6	-	-	-
2003	51,6	3,7	1,7	28,0	-	-	-
2004	56,4	1,4	2,2	19,4	-	-	-
2005	59,1	3,3	1,9	20,6	-	-	-
2006	57,4	12,8	1,4	19,6	0,0	3,8	4,5
2007	58,7	13,4	1,3	12,0	0,2	8,6	4,5
2008	51,3	15,1	1,7	11,9	1,7	11,9	4,8
2009	53,6	13,6	1,4	10,6	1,2	15,2	3,0
2010	49,7	11,6	1,3	12,9	2,0	17,6	3,1
2011	41,8	14,1	1,4	14,1	5,2	16,6	4,4
2012	50,9	20,7	0,9	10,9	1,4	9,4	4,2
2013	56,1	15,7	1,6	13,9	1,8	5,3	3,3

Fonte: Anfavea.
Elaboração do autor.

Por outro lado, ao contrário do que aconteceu com o México como destino das exportações, esse país aumentou sua participação como origem das importações de autoveículos. Sua participação era de 0,9% em 2000 e alcança uma porcentagem de 15,7% em 2013. Isso aponta para o fato de que o México se coloca como um forte concorrente

do Brasil no mercado regional, mesmo considerando que a inserção do Brasil ainda é muito baixa e irrelevante. A União Europeia apresentou uma tendência de equilíbrio em sua participação como mercado de origem das importações, tendo uma participação de 15,1% em 2000 e ficando com 13,9% em 2013. Por fim, chama atenção que, assim como no caso dos mercados como destino das exportações, o mercado asiático ainda não apresenta grande relevância como mercado de origem das importações. O país mais representativo é a Coreia do Sul, que apresentou um crescimento entre 2008 e 2011 – nos últimos anos a Coreia do Sul apresentou uma forte queda em sua participação, saindo de 17,6% em 2010 e ficando com 5,3% em 2013.

Os anos 1990 e 2000 marcam um inequívoco processo de transformações da indústria automobilística, com as reformas econômicas locais e a abertura comercial obrigando as firmas a se adaptarem aos novos contornos e circunstâncias econômicas e institucionais que conduzissem as empresas a se adaptarem ao processo de globalização e reestruturação da indústria automobilística mundial. Os indicadores apontam para o fato de que, ao longo do período estudado, houve um rápido crescimento da demanda por veículos no Brasil, a instalação de novas montadoras, e a modernização de várias das plantas fabris já existentes. Com a globalização, houve reestruturação das fábricas e algumas subsidiárias brasileiras de grandes montadoras tornaram-se fornecedoras de suas matrizes, devido ao menor custo de produção e à maior produtividade.

Em geral, os dados apresentados em relação à indústria automobilística também mostram que de fato há um crescimento da capacidade produtiva durante os anos 2000, com crescimento do faturamento e da participação da indústria automobilística no PIB industrial. Entretanto, os investimentos realizados pelo setor estão longe de serem compatíveis com o faturamento alcançado, o que aponta para o fato de que o Brasil exerce um papel de ator coadjuvante nesse processo de expansão dos investimentos da indústria automobilística.

Além do mais, o mercado interno continua sendo a principal variável que direciona os investimentos e a produção da indústria automobilística, com uma baixa inserção no mercado externo do ponto de vista das exportações. Por outro lado, predomina uma considerável importação de autoveículos, e a contração ou crescimento das importações de autoveículos está mais associada a um cenário conjuntural de crescimento econômico e taxa de câmbio favorável às importações do que a mudança estrutural que caracterize

um “processo de substituição competitiva de importações”, conforme afirmam Almeida *et al.* (2006). Isso também sugere que o processo de abertura da economia brasileira propiciou uma maior internacionalização do setor, mas ao mesmo tempo aponta para o fato de que os modelos produzidos no Brasil têm um mercado restrito, são exclusivos e possuem baixa tecnologia embarcada, além do fato de os preços dos veículos no país serem dos mais altos do mundo, o que impede que o país seja competitivo no mercado internacional desse setor.

Um dos grandes desafios do Inovar-Auto é fazer com que a indústria automobilística tenha uma inserção externa mais competitiva, ampliando a participação das exportações como destino da produção e reduzindo a forte dependência em relação ao mercado interno. Além do mais, outro desafio é fazer com que essas empresas ampliem seus investimentos no país, direcionando recursos para a construção de centros de P&D e C&T no país e internalizando mais suas decisões e produção de produtos mais intensivos em tecnologia. Até o momento, desse ponto de vista, o Inovar-Auto parece não ter surtido efeito nenhum, além de não ter grande impacto na própria dinâmica de produção da indústria automobilística, na medida em que se observa uma queda do nível de atividade do setor justamente após a implementação do programa.

5 A INDÚSTRIA DE AUTOPEÇAS NOS ANOS 2000

As transformações nas relações entre as montadoras e os fornecedores com o processo de mudanças nas CGVs tem continuidade e se intensifica nos anos 2000. Como discutido na primeira seção deste trabalho, as mudanças na indústria automobilística estão associadas à ascensão de fornecedores globais, e muitos destes fornecedores se tornaram preferenciais das montadoras em sua expansão mundial, devido à capacidade de atender aos requisitos exigidos pelas fabricantes. Entre tais exigências, tornou-se crescente a necessidade de investimento em novas plantas produtivas nas localidades em que as fabricantes de automóveis estabelecem novas linhas de montagem.

Lima (2015) mostra que predomina no mercado mundial no setor da indústria automobilística uma busca sistemática de redução de custos que promoveu uma reorganização das redes de fornecimento e de produção bem como das atividades de desenvolvimento de novos produtos. Essa estratégia está associada a um cenário na economia mundial

onde a racionalização da produção e perda de dinamismo das economias internas nos países avançados, assim como a expansão da capacidade de produção em alguns países emergentes – como a periferia da Europa e os países Asiáticos – levaram as empresas a terem uma maior presença nos mercados consumidores mais dinâmicos. Nesse caso, como já mostrado no início da segunda seção deste texto, as economias em desenvolvimento e emergentes têm apresentado um dinamismo de crescimento econômico maior que as economias desenvolvidas.

Foi afirmado, na primeira seção deste trabalho, que o Brasil tem sido um ator coadjuvante nesse processo, principalmente quando se observa que racionalização e fechamento de plantas em economias desenvolvidas têm sido acompanhadas de novos investimentos (*greenfield*), crescentemente destinados para a periferia europeia e para o Sul e Sudeste Asiático, em detrimento dos países do Mercosul, entre eles o Brasil.

O setor de autopeças no Brasil, ao se inserir nas transformações na cadeia produtiva da indústria automobilística mundial, passou por um amplo processo de fusões e aquisições que promoveram uma significativa mudança patrimonial das firmas no país, tendo como principais características o fato de que os provedores de primeira linha são firmas de capital multinacional e as firmas de capital nacional concentram-se nas atividades de fornecimento às firmas de primeira linha, seguindo uma lógica da reestruturação do setor de autopeças para buscar flexibilidade na produção, escala e diversificação. Uma das consequências desse processo de mudança patrimonial foi o elevado nível de desnacionalização nos anos 1990, já que, em 1994, o valor do capital nacional no setor de autopeças era de 51,9%, enquanto do capital estrangeiro era de 48,1%. Em 2001, há uma mudança substancial, tendo em vista que o capital nacional passou a ter uma participação de apenas 22,8%, enquanto o capital estrangeiro passou a ter participação de 77,2%.

Os resultados da indústria de autopeças mostram que, no início dos anos 1990, esse setor teve um baixo dinamismo, apresentando um ponto de inflexão a partir de 1994, principalmente com a intensificação do processo de abertura econômica e o Regime Automotivo Brasileiro em 1996. Entretanto, todos os indicadores também mostram que os resultados do setor de autopeças ficaram abaixo do esperado após a implementação do RAB, fato este que está associado ao baixo crescimento econômico interno e à crise

externa regional, que passaram a predominar no final dos anos 1990. Por outro lado, é inegável que ambos os setores apresentam indicadores de uma maior inserção externa, tanto do ponto de vista das exportações como das importações.

Para Cardoso *et al.* (2012), em função da globalização da indústria e da ausência de uma política nacional para o fortalecimento e proteção do setor, o setor de autopeças se desnacionalizou e, no atual contexto, tem suas decisões baseadas nas empresas multinacionais que decidem da mesma forma que as montadoras. Ao setor de autopeças brasileiro cabe um papel auxiliar na condição de fornecedor das sistemistas globais, com baixa capacidade de competir e de investir em pessoas, tecnologia e inovação.

Para analisar os indicadores da indústria de autopeças, é importante lembrar que, como já mostrado anteriormente, durante os anos 2000, principalmente entre 2004 e 2012, o mercado consumidor doméstico de veículos teve excepcional crescimento, principalmente quando se considera o número de licenciamento e da produção do setor. As razões para esse desempenho são várias, mas duas variáveis, particularmente, são fundamentais para explicar esse dinamismo: *i*) o aumento real da massa de rendimentos; e *ii*) o crescimento do crédito, principalmente para a aquisição de bens duráveis, como os automóveis. Como cabe notar, o mercado externo teve fraca performance para o produto brasileiro.

Além do mais, o Inovar-Auto, com o objetivo de fortalecer a cadeia de fornecedores, estabeleceu que o cálculo do crédito presumido se dará pela multiplicação do valor gasto nas aquisições de insumos por um fator criado para medir a contribuição da empresa para os objetivos do regime automotivo. Ou seja, o projeto vincula o acesso ao crédito presumido à necessidade de as empresas automobilísticas aprofundarem suas relações com os fornecedores instalados no país.²⁴

Um dos efeitos dos processos de transformações na indústria de autopeças nos anos 1990 foi a forte desnacionalização do setor. Nos anos 2000, ainda predomina um forte nível de desnacionalização do setor, mas com estancamento desse processo, tendo em vista que, conforme os dados do gráfico 16, o capital nacional teve uma participação no faturamento no setor de 26,7% em 2001, aumentando para 31,1% em 2013.

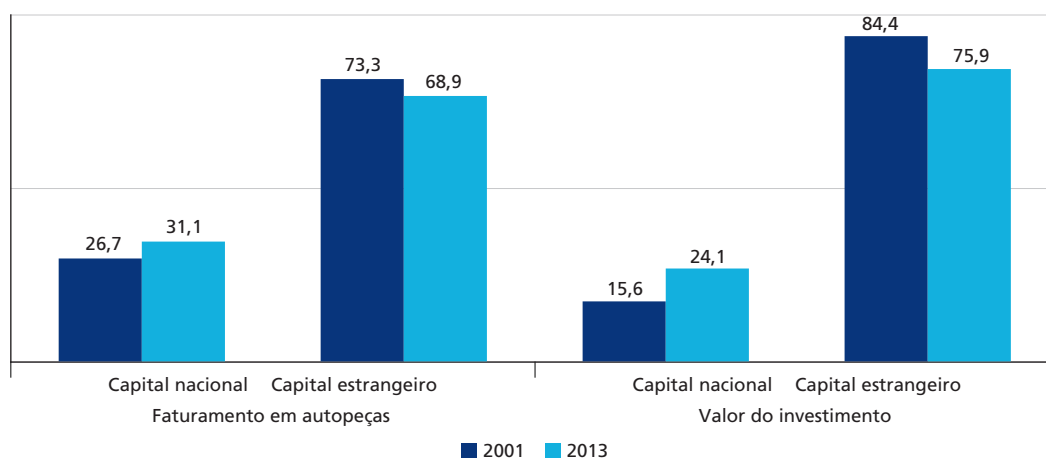
24. Ver Brasil (2012).

Por outro lado, as empresas de capital estrangeiro tiveram uma participação no faturamento do setor de 73,3% em 2001, caindo para 68,9% em 2013. O valor do investimento das empresas de capital nacional também apresentou crescimento em sua participação, saindo de 15,6% em 2001 para 24,1% em 2013. Já as empresas de capital estrangeiro apresentaram uma participação no valor do investimento de 84,4% em 2001, caindo para 75,9% em 2013.

GRÁFICO 16

Composição de faturamento e do investimento da indústria de autopeças no Brasil (2001 e 2013)

(Em %)



Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

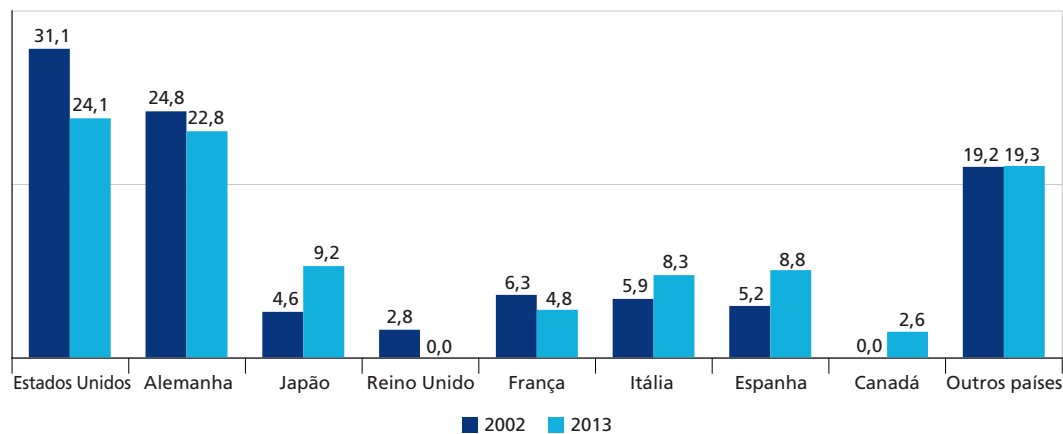
Esses indicadores, embora mostrem que houve um processo de estancamento no processo de desnacionalização no setor de autopeças, deixam nítido que o setor continua sendo altamente desnacionalizado, fato este que começou a acontecer no início da década de 1990 com o processo de abertura. Uma problemática que isso apresenta é o fato de que o Brasil não tem nenhuma empresa de capital nacional entre as montadoras, e isso já dificulta a construção de uma estratégia de inserção mais competitiva nas CGVs, tendo em vista que as decisões das montadoras são tomadas exogenamente pelas matrizes. Portanto, o fortalecimento das montadoras para a construção dessa estratégia de inserção nas CGVs poderia ser feito por meio dos fornecedores, principalmente fortalecendo o país nos fornecedores de primeiro e segundo níveis. Entretanto, com o elevado grau de desnacionalização no setor de fornecedores de autopeças, essa estratégia também passa a ser dificultada, considerando que essas empresas têm sua tomada de decisões nos seus países de origem.

Nos anos 1990, a origem do capital das empresas estrangeiras de autopeças era concentrada nos Estados Unidos e na Alemanha, com esses países apresentando queda em suas participações, assim como o Japão, mas outros países da Europa aumentando sua presença no país. Comparando os indicadores de 2002 com 2013, segundo os dados do gráfico 17, os Estados Unidos com uma porcentagem caindo de 31,1% em 2001 para 24,1% em 2013, ainda são o principal país com maior participação no setor de autopeças. A Alemanha continua sendo o segundo país com maior participação no setor, mesmo apresentando uma queda de 24,8% em 2001 para 22,8% em 2013.

Por outro lado, o Japão, após ter apresentado uma queda em sua participação nos anos 1990 – saindo de 8,3% em 1994 para 4,6% em 2001 –, voltou a recuperar seu espaço no país, aumentando sua participação para 9,2%, acima da porcentagem de 1994, e ocupando o terceiro lugar como país com maior presença no setor de autopeças. Esse crescimento deve ser visto como um processo de ampliação da presença das empresas asiáticas no mercado brasileiro, fato este que explica também o caimento de capital estrangeiro de outros países no Brasil, incluído aí empresas coreanas e empresas chinesas. Outros países tinham uma participação de 9,9% em 1994, aumentando de forma expressiva para 19,2% em 2002 e ficando em 19,3% em 2013.

A Itália e a Espanha nos anos 1990 apresentavam crescimento em sua participação no setor de autopeças no Brasil. A Espanha tinha uma participação de aproximadamente 0,0% em 1994, ficando com 5,2% em 2002 e, em 2013, aumentou para 8,8%, ocupando o quarto lugar como principal país com maior presença no setor de autopeças. A Itália tinha uma participação de aproximadamente de 0,0% e também aumentou para 5,9% em 2002, elevando mais ainda para 8,3% em 2013, ocupando o quinto lugar. O que chama atenção em relação aos países europeus é a forte queda da participação do Reino Unido no mercado de autopeças no Brasil, saindo de 5,8% em 1994 e ficando com aproximadamente 0,0% em 2013. Essa queda da participação do Reino Unido está associada a um enfraquecimento do próprio setor no Reino Unido, refletindo-se na sua presença em outros mercados internacionais, inclusive no Brasil. Há queda na presença no setor de autopeças também com o capital de origem da França, saindo de uma participação de 6,3% em 2002 para 4,8% em 2013.

GRÁFICO 17
Distribuição das empresas conforme participação estrangeira – indústria de autopeças no Brasil (2002 e 2013)
 (Em %)



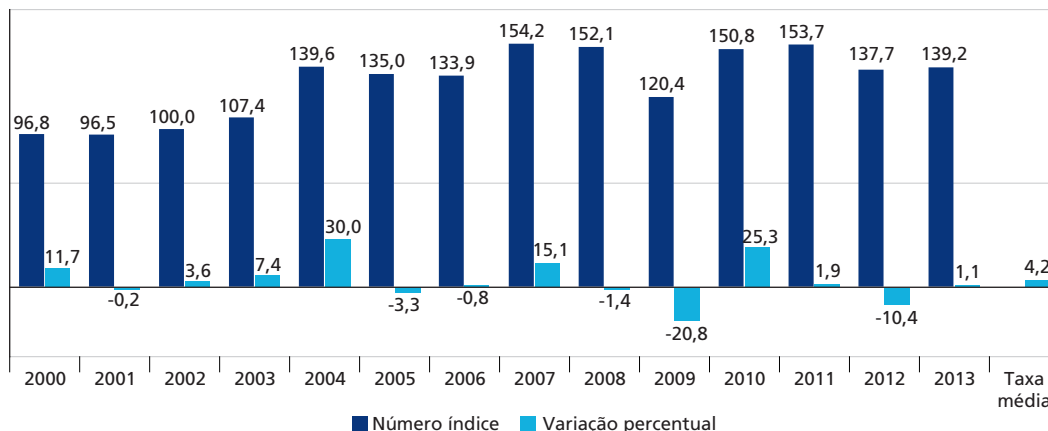
Fonte: Sindipeças.
 Elaboração do autor.

Como já afirmado, o processo de desnacionalização do setor de autopeças está fortemente associado à presença dessas empresas no primeiro e segundo nível do setor. Segundo De Negri (2010), por exemplo, a produção de automóveis e caminhões é quase que integralmente realizada pelas empresas de capital multinacional. Cabines são quase que totalmente feitas pelas empresas de capital nacional. Além do mais, segundo o autor, em um mapeamento de empresas realizado sobre o setor, foram identificadas 62 empresas que exercem papel de liderança tecnológica – seja de custos ou de diferenciação de produtos – no setor automotivo e mais de quatrocentas empresas seguidoras. Todas essas empresas, líderes ou seguidoras, são altamente eficientes e competitivas internacionalmente, ou seja, são exportadoras. Mas é importante considerar que são as empresas líderes as responsáveis pela introdução de novos produtos ou processos produtivos no mercado brasileiro, ou seja, são elas que direcionam os processos de inovação e as trajetórias tecnológicas seguidas pelo setor. Essas empresas líderes são, na sua grande maioria, de capital estrangeiro, as quais ocupam a função de fornecedores de primeiro nível. As empresas de capital nacional têm uma participação elevada na categoria de empresas frágeis, ou seja, ocupam, em geral, a posição de fornecedores de terceiro nível. Existem quatrocentas empresas classificadas como frágeis que não são exportadoras, pequenas e pouco competitivas.

Esses indicadores, portanto, confirmam o fato de que, no setor de autopeças no Brasil, ainda predomina fortemente a presença de empresas estrangeiras, as quais têm papel muito mais fundamental do que as empresas nacionais, principalmente ao se considerar que as empresas estrangeiras atuam mais como empresas de primeiro nível, além de ser um setor fortemente dependente da dinâmica da produção da indústria de autoveículos, ou seja, o entendimento dos indicadores do setor de autopeças deve sempre estar associado ao que está acontecendo com as montadoras instaladas no Brasil e na economia mundial.

Nesse sentido, enquanto a indústria automobilística apresentou uma taxa média de crescimento em sua produção de 6,4% entre 2000 e 2014, a produção industrial do setor de peças e acessórios apresentou uma taxa média de crescimento um pouco abaixo desse crescimento, com 4,2%. Entretanto, é importante considerar que as taxas positivas ou negativas de crescimento acompanham a tendência do que acontece na indústria automobilística, apontando para a forte correlação entre os dois setores. Por exemplo, a produção de autoveículos teve taxas de crescimento positivas entre 2003 e 2008, o que aconteceu também com o setor de peças e acessórios, conforme pode ser visto no gráfico 18. Nos anos de 2009 e 2012, quando as taxas de crescimento da produção de autoveículos foram negativas, as taxas de crescimento da produção de peças e acessórios também foram negativas com, -20,8% em 2009 e -10,4% em 2012.

GRÁFICO 18
Produção física industrial – peças e acessórios para veículos automotores (2000-2013)



Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

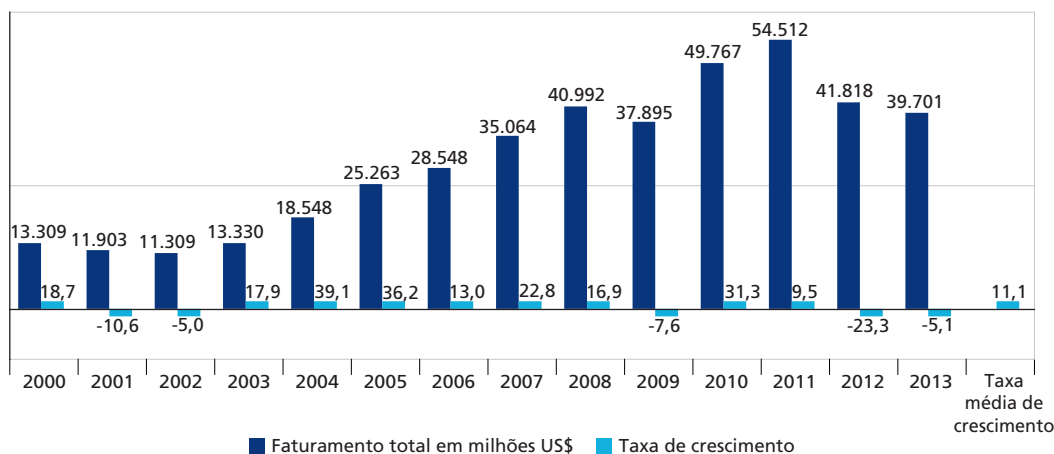
Embora ainda predomine essa forte dependência do setor de autopeças em relação à indústria autoveículos, é importante notar que o setor apresenta taxas de crescimento menores que a indústria de autoveículos. Tal fato pode ser explicado, segundo Cardoso *et al.* (2012), com a perda de competitividade do setor, tendo em vista que ele não conseguiu expandir seu mercado fora do Brasil, ficando a produção concentrada no mercado interno e as montadoras passando a buscar partes e peças fora do país, gerando *deficit* na balança comercial, ocasionando com isso um deslocamento entre a evolução da produção industrial de peças e das montadoras.

Nos anos 1990, o setor de autopeças apresentou uma taxa média de crescimento negativa para o período de -1,7%, principalmente em decorrência das fortes quedas nas taxas de crescimento entre 1998 e 1999. Já no ano de 2000, como mostra o gráfico 19, o setor de autopeças começa a apresentar uma recuperação com uma taxa de crescimento de 18,7%, com um valor de US\$ 13,309 bilhões de faturamento, voltando a cair nos anos de 2001 (US\$ 11,903 bilhões) e 2002 (US\$ 11,309 bilhões). A partir de 2003, o setor apresentou um relevante crescimento em seu faturamento, chegando em 2011 a um valor de US\$ 54,512 bilhões, uma taxa de crescimento de 207,5% quando comparado o valor do faturamento de 2003 com o valor de 2008. O setor volta a apresentar taxa negativa de crescimento em seu faturamento em 2009, com a crise econômica internacional, em 2012, caindo para US\$ 41,818 bilhões (-23,3%) e em 2013, mais ainda, para US\$ 39,701 bilhões (-5,1%).

GRÁFICO 19

Faturamento da indústria de autopeças (2000-2013)

(Em US\$ milhões e taxa de crescimento)



Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

Embora nos últimos dois anos o setor venha apresentando taxas negativas de crescimento, é importante mencionar que a sua taxa média de crescimento do faturamento entre 2000 e 2013 foi de 11,1%, resultado muito superior ao que aconteceu nos anos 1990, quando a taxa média de crescimento do faturamento foi de -1,7%. Mas é relevante notar que, nos anos de 2012 e 2013, a queda do faturamento da indústria de autopeças está relacionada com a queda da atividade da indústria de autopeças no mesmo período, fato este ocasionado pela contração do crescimento econômico nos últimos anos, justamente após a regulamentação do Inovar-Auto.

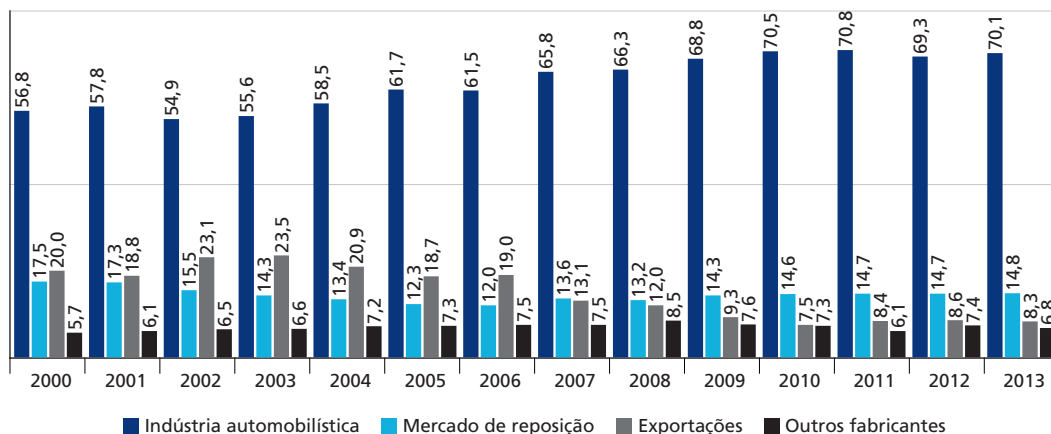
O que chama atenção na dinâmica do faturamento da indústria de autopeças é que, nos anos 1990, o setor encerra o período aumentando sua inserção externa com o crescimento das suas exportações e com isso eleva a participação das exportações como origem do faturamento, já que a participação das exportações era de 11,1% em 1990 e em 1999 ficou em 20,7%. Já nos anos 2000, a participação das exportações como origem do faturamento do setor de autopeças apresenta um declínio contínuo, saindo de 20,0% em 2000 e ficando em apenas 8,3% em 2013, como mostra o gráfico 20.

Ao mesmo tempo, a indústria automobilística, que nos anos 1990 tinha reduzido sua participação como origem do faturamento na indústria de autopeças ao sair de 57,7% em 1990 para 55,2% em 1999, volta a apresentar forte crescimento em sua participação como origem do faturamento da indústria de autopeças, saindo de 56,8% em 2000 para 70,1% em 2013, um crescimento impressionante que mostra a forte dependência da indústria de autopeças em relação à indústria de autoveículos. Além do mais, a queda da participação das exportações como origem do faturamento do setor de autopeças aponta também para uma menor inserção internacional e menor internacionalização a partir dos anos 2000. O mercado de reposição também apresentou queda em sua participação como origem do faturamento do setor de autopeças, saindo de 17,5% em 2000 e ficando com 14,8% em 2013. Outros fabricantes têm uma participação praticamente estável como origem do faturamento da indústria de autopeças, já que no ano de 2000 era de 5,7% e em 2013 fica em 6,8%.

GRÁFICO 20

Origem do faturamento da indústria de autopeças (2000-2013)

(Em %)



Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

De acordo com De Negri (2010), as empresas estrangeiras são mais ativas em sua inserção internacional do que as empresas nacionais, tanto em termos de exportações quanto de importações. Segundo o autor, as empresas estrangeiras líderes respondem por cerca de 60% dos fluxos comerciais de todas as empresas do complexo automotivo.

É relevante observar que esses dados mostram que, embora essas empresas estrangeiras tenham maior capacidade de inserção internacional que as nacionais, a estratégia delas é focada no mercado interno e altamente dependente das empresas de autoveículos, fato comprovado pelos indicadores da origem do faturamento do setor com a queda da participação das exportações. Ou seja, a forte desnacionalização do setor de autopeças com a excessiva entrada das empresas estrangeiras não propiciou ao Brasil uma maior inserção nas CGVs nos anos 2000, o que de certa forma frustra a defesa de muitos analistas, os quais defendem a presença das empresas estrangeiras no país pelo seu potencial de internacionalização.

Outro fator negativo em relação à indústria de autopeças é que o investimento apresentou uma dinâmica cíclica muito grande ao longo dos anos 2000. O investimento em 2000 foi de US\$ 1,100 bilhão, caindo em 2001 para US\$ 798 milhões (-27,5) e mais ainda em 2002, para US\$ 260 milhões (-67,4%). A partir de 2003, o investimento

começa a ter uma retomada em seu crescimento, com uma taxa expressiva de 104,6% em 2003 (US\$ 843 milhões). Essa retomada do crescimento vai até 2008, ao chegar ao patamar de US\$ 2,104 bilhões. Esse período de crescimento do investimento é o mesmo período em que o setor experimenta o crescimento da produção e do faturamento.

A crise de 2009 afeta fortemente o setor, com uma queda de -70% em seu volume de investimento, caindo para US\$ 631 milhões. O setor retoma sua trajetória de crescimento do investimento em 2010 com uma taxa de crescimento de 241,7% (US\$ 2,156 bilhões), porcentagem alta mais em decorrência da base de comparação, que é 2009. Em 2010, o investimento continua crescendo, mas voltando a apresentar queda em 2012 e uma ligeira recuperação em 2013.

O ponto mais negativo na dinâmica cíclica do investimento do setor de autopeças é quando observamos a participação do investimento sobre o faturamento nos anos 2000. A participação do investimento como porcentagem do faturamento era de 8,3% em 2000, caindo ao longo do período e chegando ao seu menor patamar em 2009, com uma porcentagem de apenas 1,7%. Em 2013, a participação do investimento sobre o faturamento é de apenas 4,9%, bem abaixo da porcentagem do início dos anos 2000.

O que torna esse indicador mais preocupante é que a participação do investimento sobre o faturamento, a partir de 2002, sempre esteve abaixo da porcentagem de qualquer um dos anos da década de 1990, ou seja, a intensidade do investimento do setor nos anos 2000 é muito menor, apontando para o baixo dinamismo do setor em termos de investimento. Esse indicador também mostra o fato de que as empresas estrangeiras não proporcionaram grandes avanços em termos de investimento no parque produtivo do setor, dado indicador do investimento sobre o faturamento. Além do mais, se continuarem o baixo crescimento econômico nos próximos anos e a retração da atividade da indústria de autoveículos, como parece que irá acontecer diante do cenário deste ano de 2015, esse indicador tende a cair mais ainda, já que a indústria de autopeças nos anos 2000 apresentou baixa inserção no mercado internacional e alta dependência do mercado interno.

TABELA 14
Investimento da indústria de autopeças (2000-2013)
 (Em US\$ milhões)

Ano	Investimento (US\$ milhões)	Taxa de crescimento	Participação do investimento sobre o faturamento (%)
2000	1.100	7,8	8,3
2001	798	-27,5	6,7
2002	260	-67,4	2,3
2003	532	104,6	4,0
2004	843	58,5	4,5
2005	1.413	67,6	5,6
2006	1.300	-8,0	4,6
2007	1.385	6,5	3,9
2008	2.104	51,9	5,1
2009	631	-70,0	1,7
2010	2.156	241,7	4,3
2011	2.418	12,2	4,4
2012	1.891	-21,8	4,5
2013	1.927	1,9	4,9
Taxa média de crescimento	-	25,6	-

Fonte: Sindipeças.
 Elaboração do autor.

A afirmação de que o setor apresenta uma baixa inserção internacional do ponto de vista das exportações nos anos 2000, mostrada com a queda da participação das exportações como origem do faturamento do setor de autopeças, pode ser confirmada com os dados de comércio externo do setor. Como mostra a tabela 15, a taxa média de crescimento das exportações entre 2000 e 2013 foi de 9,2%, enquanto a das importações para o mesmo período foi de 14,0%, situação esta que reflete bem o fato de que, entre 2000 e 2013, quase sempre predominou *deficit* na balança comercial do setor. O *deficit* comercial era de US\$ -490 milhões em 2000 e fica em US\$ -146 milhões em 2002. Entre 2003 e 2006, a balança comercial do setor apresenta um pequeno *superavit*, de US\$ 415 milhões em 2003 e de US\$ 1,869 bilhão em 2006. Passado esse curto período, a balança comercial volta ao seu estágio “normal” de constantes *deficit*, alcançando o valor de US\$ -9,892 bilhões em 2013.

Esse *deficit* na balança comercial também está associado ao maior coeficiente de importação do setor de autopeças. Segundo estudo da Fiesp, no que tange às autopeças e acessórios, o coeficiente de importações sai de 9,3% no primeiro trimestre de 2006 para 11,4% no mesmo acumulado de 2011, o que significa 2,1 pontos percentuais de alta no intervalo pesquisado.

Além do mais, o crescimento das importações preocupa, porque ele acontece mesmo em períodos de baixo ou maior crescimento econômico, como também com taxa de

câmbio valorizada ou relativamente desvalorizada, o que aponta para uma decisão das montadoras instaladas no Brasil de importar muitas peças e componentes, o que pode significar baixa competitividade da indústria de autopeças instaladas no Brasil diante das empresas no mercado internacional.

TABELA 15
Balança comercial do setor de autopeças (2000-2013)
(Em US\$ milhões)

Ano	Exportação	Taxa de crescimento	Importação	Taxa de crescimento	Balança comercial
2000	3.831	6,5	4.321	10,1	-490
2001	3.687	-3,8	4.300	-0,5	-613
2002	3.908	6,0	4.054	-5,7	-146
2003	4.814	23,2	4.399	8,5	415
2004	6.085	26,4	5.687	29,3	398
2005	7.522	23,6	6.752	18,7	770
2006	8.842	17,5	6.973	3,3	1.869
2007	9.282	5,0	9.434	35,3	-152
2008	10.211	10,0	12.914	36,9	-2.703
2009	6.735	-34,0	9.122	-29,4	-2.387
2010	9.794	45,4	13.661	49,8	-3.867
2011	11.424	16,7	16.467	20,5	-5.043
2012	10.583	-7,4	16.689	1,3	-6.106
2013	9.854	-6,9	19.746	18,3	-9.892
Taxa média	-	9,2	-	14,0	-

Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

A regionalização do comércio da indústria de autoveículos e de autopeças se intensifica a partir dos anos 2000. Como mostrado no item 2.1, o setor de autoveículos tem como mercado de destino principalmente a Argentina, com uma participação desse país de 76,2% em 2013. O setor de autopeças também caminha para uma concentração de destino das suas exportações para a Argentina, tendo em vista que sua participação como mercado de destino das exportações de autopeças era de 20,7% em 2000 e em 2013 chega a 37,5%. Enquanto a Argentina ganha em participação, os Estados Unidos reduziram de forma acentuada sua participação como mercado de destino das exportações de autopeças, saindo de 35,8% em 2000 e caindo para 14,1% em 2013. O México apresenta uma relativa estabilidade em sua participação como destino das exportações de autopeças do Brasil, com 7,3% em 2000 e 8,9% em 2013.

A União Europeia mantém sua participação praticamente constante ao longo do período, na medida em que era de 18,3% em 2000 e no ano de 2013 ficou em 18,1%. Entre os principais países de destino das exportações, de acordo com os dados de 2013,

temos a Alemanha com participação de 7,6%, Itália com 1,9%, Reino Unido com 1,4% e França com 1,3%. Muitos analistas defendem a hipótese de que o mercado asiático seria uma grande oportunidade de maior inserção externa via exportações para o setor de autopeças e autoveículos brasileiro. Porém, pelos indicadores de participação desses países como destino das exportações, no momento, eles não têm relevância, o que não significa que isso não pode acontecer, tendo em vista a ampliação das relações do Brasil com esses países, principalmente com a China.

TABELA 16
Destino das exportações de autopeças (2000-2013)
(Em %)

Ano	Argentina	Estados Unidos	México	União Europeia	China	Coreia do Sul	Japão
2000	20,7	35,8	7,3	18,3	-	-	-
2001	17,2	30,6	8,5	21,0	-	-	-
2002	8,8	36,8	8,6	22,5	-	-	-
2003	10,8	33,3	6,9	23,7	-	-	-
2004	13,6	31,8	8,1	23,5	-	-	-
2005	15,4	31,8	8,4	22,3	-	-	-
2006	19,1	29,6	7,8	20,7	2,1	0,2	0,3
2007	23,4	23,1	7,7	21,8	1,5	0,1	0,4
2008	28,4	19,2	8,1	21,6	1,5	0,1	0,5
2009	33,6	15,5	7,6	19,1	0,8	0,1	0,2
2010	36,6	15,7	8,7	18,1	1,3	0,1	0,5
2011	38,4	15,4	8,9	16,8	1,2	0,2	0,6
2012	35,4	15,6	9,7	16,2	1,3	0,1	0,5
2013	37,5	14,1	8,9	18,1	1,2	0,1	0,6

Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

Como já mostrado, o setor de autopeças apresentou durante os anos 2000, na maior parte do tempo, *deficit* comerciais em sua balança comercial. O principal país de origem das importações de autopeças são os Estados Unidos, com uma participação de 11,2% em 2013. No entanto, é relevante mencionar que a participação dos Estados Unidos caiu fortemente ao longo dos anos 2000, ao sair de 18,5% em 2000 e ficar com 11,2% em 2013. Enquanto a Argentina apresentou crescimento em sua participação como mercado de destino das exportações de autopeças, em relação à sua posição como origem das importações a dinâmica é diferente, pois sua participação caiu entre 2000 e 2013, saindo de 13,2% em 2000 e ficando com 8,2% em 2013. O México apresenta um pequeno crescimento em sua participação como origem das importações do setor, já que sua participação era de 2,6% em 2000 e fica em 4,0% em 2013.

A União Europeia também apresentou uma pequena redução em sua participação como origem das importações de autopeças, pois no ano de 2000 era de 43,8% e em 2013 ficou em 36,3%. Entre os principais países da Europa como origem das importações,

de acordo com os dados de 2013, temos a Alemanha com participação de 11,1%, Itália com 6,4%, França com 6,3%, Suécia 3,7% e Espanha com 2,2%. Do ponto de vista da origem das importações do mercado europeu, há uma maior diversificação de países em comparação ao destino das exportações do setor.

TABELA 17
Origem das importações de autopeças (2000-2013)
(Em %)

Ano	Estados Unidos	Argentina	México	União Europeia	China	Coreia do Sul	Japão
2000	18,5	13,2	2,6	43,8	-	-	-
2001	18,1	10,8	2,7	47,6	-	-	-
2002	18,4	9,7	2,8	49,0	-	-	-
2003	17,1	9,3	2,6	49,1	-	-	-
2004	15,7	11,0	2,3	47,1	-	-	-
2005	14,1	11,2	2,1	47,9	-	-	-
2006	14,2	12,0	1,8	44,2	6,0	1,0	14,1
2007	13,4	17,4	1,9	44,9	4,9	1,2	12,9
2008	12,0	10,3	1,8	43,8	6,4	1,5	14,0
2009	11,4	11,8	2,1	37,2	6,0	1,9	16,8
2010	12,7	9,8	2,1	38,3	8,2	3,3	13,2
2011	12,4	8,2	2,3	38,0	9,7	4,8	11,0
2012	11,1	8,4	3,3	35,3	9,7	6,9	11,3
2013	11,2	8,2	4,0	36,3	9,7	8,4	9,6

Fonte: Sindipeças.
Elaboração do autor.

Se como origem das exportações o mercado asiático não representa relevância, do ponto de vista da origem das importações do setor de autopeças no Brasil, este mercado passou a ganhar notoriedade, o que explica a queda da participação dos mercados mais tradicionais, como Estados Unidos e Europa. Os dois principais países que apresentaram elevado crescimento em sua participação como origem das importações do setor de autopeças foram a China e a Coreia do Sul. A China tinha uma participação de praticamente 0% no início dos anos 2000 e, no final de 2013, era de China é de 9,7%, um crescimento expressivo em um espaço de tempo não muito grande. Essa mesma situação aconteceu com a Coreia do Sul, pois este país tinha uma participação de praticamente 0% no início dos anos 2000 e chegou a 2013 com uma participação de 8,4%. Isso significa que, em um futuro não muito distante, se a evolução continuar nos mesmos patamares, a China e a Coreia do Sul podem figurar como os principais exportadores de peças para o Brasil.

Os indicadores do comércio exterior do setor de autopeças permitem afirmar que, pela ótica das exportações, o processo de abertura e a desnacionalização do setor não provocaram uma maior inserção do país no comércio internacional. Por outro lado, do

ponto de vista das importações, a maior abertura e a desnacionalização do setor intensificaram a inserção do país em seu volume de importações, fato este que pode apontar para uma maior abertura do país ao comércio internacional nas CGVs, mas também pode significar falta de competitividade das indústrias de autopeças frente às empresas no mercado internacional.

Como mostra um estudo do Iedi (2011), não se pode desconsiderar o fato de que a importação traz benefícios relevantes ao consumidor, porque diversifica as opções de consumo, atua como incentivo para a redução de preços e também propicia melhora da qualidade do produto doméstico, além de ser um fator de atração de futuros investimentos de novos fabricantes. Entretanto, existe uma dimensão que provoca preocupação no caso da economia brasileira. É veloz o processo em que o produto do exterior vai sobrepujando o nacional, que é reflexo não apenas de um contexto internacional em que o mercado brasileiro desponta como um dos mais dinâmicos em todo o mundo – e por isso é alvo de estratégias agressivas por parte de empresas internacionais –, mas que espelha também um *deficit* crescente de competitividade da produção realizada no Brasil, o que precisa ser corrigido de forma urgente.

O real ganho em termos de valor adicionado e progresso tecnológico da inserção nas CGVs não é capturado pelas estatísticas convencionais de fluxo de capitais, bens e serviços. Por essa razão, o exame das CGVs em geral tem sido feito por meio de estudos de casos ao nível de produtos ou subsetores. Os indicadores sobre valor agregado no comércio externo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) contribuem para qualificar melhor a inserção da Coreia nas CGVs da indústria automobilística, principalmente considerando a relação do Brasil com seus principais parceiros comerciais.

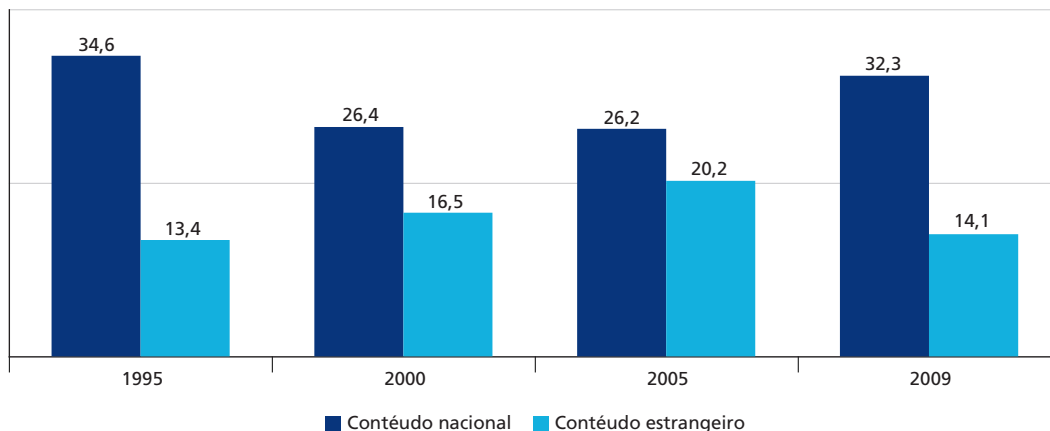
O valor agregado direto de conteúdo da indústria doméstica nas exportações brutas de equipamentos de transportes mostra a contribuição direta feita por uma indústria doméstica na produção de um bem ou serviço para exportação. Nesse sentido, como mostra o gráfico 21, com a inserção da indústria automobilística brasileira na CGVs, entre os anos 1990 e 2000, inicialmente há uma redução da participação do valor agregado doméstico no valor bruto das exportações no início do período, com a participação saindo de 34,6% em 1995 para 26,4% em 2000, depois mais uma pequena queda em 2005 para 26,2%, mas apresentando um crescimento relevante no ano de 2009 ao alcançar 32,3%. Esses números apontam para perda de participação de conteúdo da indústria nacional no início dos anos 2000 e depois, no ano de 2009, uma recuperação da participação do conteúdo da indústria doméstica nas exportações brutas.

O valor agregado de conteúdo estrangeiro no valor bruto das exportações mostra o conteúdo importado das exportações, ou seja, o valor acrescentado estrangeiro proveniente de importações que é incorporado nas exportações. Enquanto o valor agregado de conteúdo doméstico apresentou queda em 2000 e 2005, com recuperação em 2009, o valor agregado de conteúdo estrangeiro apresentou crescimento na participação no valor bruto das exportações brasileiras em equipamentos de transportes, saindo de uma porcentagem de 13,4% em 1995 para 20,2% em 2005, mas com uma redução em 2009 para 14,1%.

GRÁFICO 21

Valor agregado direto de conteúdo da indústria doméstica e valor agregado de conteúdo estrangeiro nas exportações brutas – equipamentos de transportes (1995-2009)

(Em %)



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; Organização Mundial do Comércio (OCDE/OMC).²⁵
Elaboração do autor.

Esses indicadores que mostram maior participação de conteúdo importado nas exportações de equipamentos de transportes fortalecem a ideia de que, a partir dos anos 1990 e o que predominou até 2005, o Brasil ampliou seu processo de abertura econômica, particularmente levando em consideração a indústria automobilística, ampliando as relações entre montadoras e fornecedores na economia mundial como estratégia de

25. A definição de Equipamentos de Transportes nas estatísticas de comércio de valor agregado da OCDE é baseada na *International Standard Industrial Classification – ISIC Rev. 3 Cod. 34 - Fabricação de veículos automóveis, reboques e semi-reboques*.

O código 34 é subdividido em três grupos:

- 1) 341 – Fabricação de veículos automóveis;
- 2) 342 – Fabricação de corpos (carroçarias) para veículos a motor; fabrico de reboques e semirreboques; e
- 3) 343 – Fabricação de peças e acessórios para veículos a motor e seus motores.

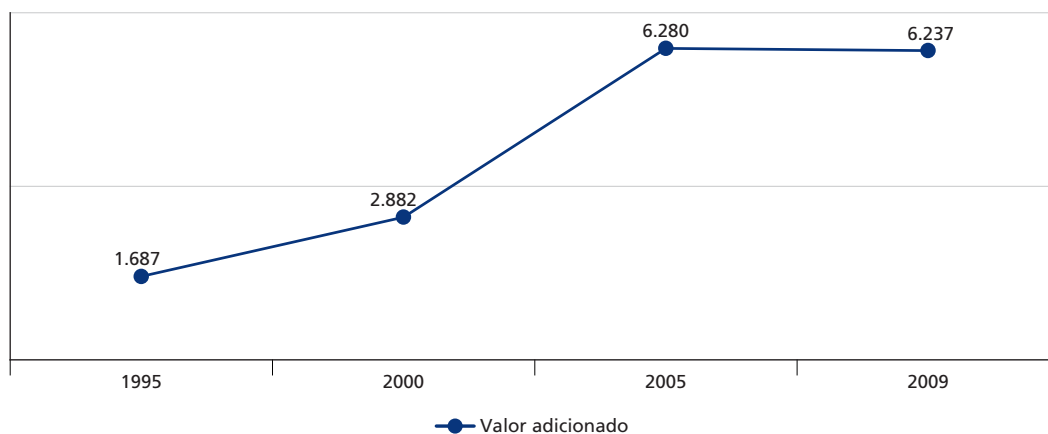
fortalecimento das empresas automobilísticas coreanas e sua inserção na CGVs. O fato de o indicador mostrar o efeito inverso no ano de 2009 não aponta para uma contração dessa inserção, tendo em vista que o ano de 2009 é marcado pela crise econômica.

Outro indicador relevante é o valor agregado doméstico incorporado na demanda estrangeira final que mostra como o valor de exportação das indústrias, tanto por meio de exportações finais diretas como via exportações indiretas de intermediários, é realizado através de outros países para os consumidores finais estrangeiros (famílias, instituições de caridade, o governo, e como investimento). Eles refletem como as indústrias (em uma cadeia de valor) são interconectadas aos consumidores em outros países, mesmo quando não existe nenhuma relação comercial direta. O indicador mostra, portanto, o impacto da produção doméstica no montante integral da demanda final nos mercados estrangeiros. Ele pode ser mais facilmente interpretado como “valor adicionado das exportações”. De acordo com o gráfico 22, o valor agregado doméstico do Brasil em equipamentos de transportes incorporado na demanda final estrangeira apresenta uma tendência crescente entre os anos 1990 e 2000. Em 1995, o valor agregado doméstico era de US\$ 1,687 bilhão, alcançando US\$ 2,882 em 2000, US\$ 6,280 bilhões em 2005 e US\$ 6,237 bilhões em 2009. Se considerarmos o valor de 1995 e o valor de 2009, a taxa de crescimento do valor agregado doméstico incorporado na demanda estrangeira final foi de 269,7%, um crescimento expressivo que mostra que a indústria de equipamentos de transportes do Brasil passou a ter mais influência na demanda final de outros países, ou seja, maior valor agregado nas exportações de outros países.

GRÁFICO 22

Valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira – equipamentos de transportes (1995-2009)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; Organização Mundial do Comércio (OCDE/OMC).
Elaboração do autor.

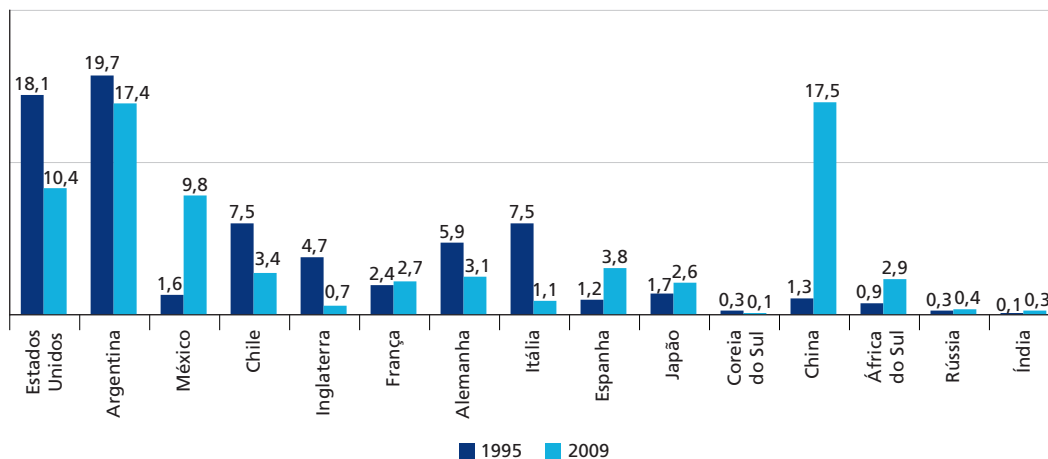
O impacto da produção doméstica no montante integral da demanda final nos mercados estrangeiros mostrado está associado a uma maior inserção da indústria brasileira de equipamentos de transportes no países que são justamente os principais parceiros comerciais, como mostra o gráfico 23. Em 1995, o país com que o Brasil tinha maior participação no valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira era a Argentina, com participação de 19,7%, seguido pelos Estados Unidos com 18,1%, pelo Chile (7,5%), pela Itália (7,5%) e pela Alemanha, com participação de 5,9%. O Brasil tinha pouca representatividade no valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira de países como México e China.

Em 2009, o Brasil apresentou uma redução no seu valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira da Argentina, saindo de uma porcentagem de 19,7% em 1995 para 17,4%, acontecendo o mesmo com os Estados Unidos, com uma queda de 18,1% em 1995 para 10,4% em 2009, a Alemanha, saindo de 5,9% em 1995 para 3,1% e a Itália, com queda de 7,5% em 1995 para 1,1%. A queda da participação que o Brasil apresentou no valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira desses países citados teve como contrapartida a elevada participação do Brasil no valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira da China, saindo de uma participação irrelevante de 1,3% em 1995 para 17,5% em 2009. Com isso, a China passou a ser o principal país com o qual Brasil tem seu valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira. Esse dado mostra a relevância que o mercado chinês tem tido para o Brasil nos últimos anos para o setor de equipamentos de transportes e como ele pode ser estratégico para os próximos anos.

GRÁFICO 23

Valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira – equipamentos de transportes (1995 e 2009)

(Em %)



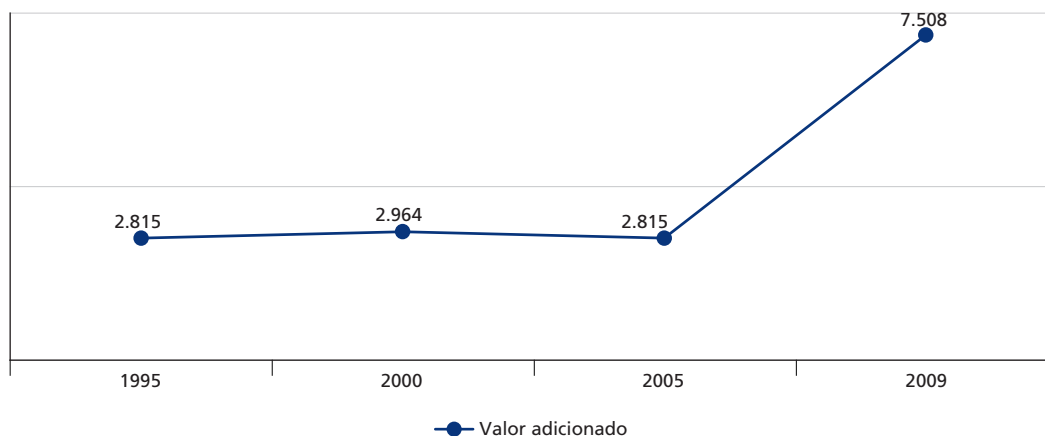
Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; Organização Mundial do Comércio (OCDE/OMC).
Elaboração do autor.

Ao mesmo tempo em que o valor agregado doméstico incorporado na demanda estrangeira final apresentou uma tendência de crescimento ao longo dos anos 1990 e 2000, como mostrado no gráfico 24, o valor agregado estrangeiro incorporado na demanda doméstica final também apresentou crescimento ao longo do mesmo período. O valor agregado estrangeiro incorporado na demanda doméstica final mostra a demanda interna de um bem ou serviço final (comprados pelas famílias, governo, instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias ou como investimento) em que é originário de valor agregado estrangeiro. É o corolário “importação” do valor adicionado doméstico incorporado na demanda final estrangeira, que mostra como indústrias no exterior (o montante de uma cadeia de valor) são interconectadas aos consumidores domésticos, mesmo quando não existe relação comercial direta. O indicador mostra, portanto, o impacto da produção estrangeira no montante integral da demanda final nos mercados domésticos. Ele pode mais facilmente ser interpretado como “valor adicionado das importações”. Como mostra o gráfico 24, o valor agregado estrangeiro incorporado na demanda doméstica final em equipamentos de transportes no Brasil saiu de US\$ 2,815 bilhões em 1995 para US\$ 2,964 bilhões em 2000, para US\$ 2,815 bilhões em 2005, e o grande salto é dado em 2009, quando o valor chega a US\$ 7,508 bilhões. Se comparado o valor de 1995 com o valor de 2009, predomina uma expressiva taxa de crescimento de 166,7% do valor agregado estrangeiro incorporado na demanda doméstica final. O que assusta é o elevado crescimento que aconteceu em 2009, situação esta que aponta para o fato de que, se continuar um crescimento nessa proporção, o valor agregado estrangeiro incorporado na demanda doméstica final ultrapassará muito rápido o valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira no setor de equipamentos de transportes.

GRÁFICO 24

Valor agregado estrangeiro incorporado na demanda doméstica final – equipamentos de transportes (1995-2009)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; Organização Mundial do Comércio (OCDE/OMC).
Elaboração do autor.

É importante observar que, enquanto o valor agregado estrangeiro incorporado na demanda doméstica final apresentou um crescimento de 166,7% (saindo de US\$ 2,815 bilhões para US\$ 7,508 bilhões), o valor agregado doméstico do Brasil incorporado na demanda estrangeira final apresentou um crescimento de 269,7% para o mesmo período (saindo de US\$ 1,687 bilhão para US\$ 6,237 bilhões). Em termos de valores, em 2009, o valor agregado doméstico incorporado na demanda estrangeira é quase a mesma cifra do valor agregado estrangeiro incorporado na demanda doméstica final. Ou seja, isso aponta para um equilíbrio do efeito do Brasil na indústria de equipamentos de transportes em mercados estrangeiros e a influência de mercados estrangeiros no mercado brasileiro. Além do mais, considerando a parcela de insumos estrangeiros contidos nas exportações, um indicador para trás da cadeia produtiva, e a parcela de insumos produzidos em um país contidos nas exportações dos outros países como um indicador para frente da cadeia produtiva, pode-se afirmar que os indicadores apontam para o fato de que o Brasil apresenta também um equilíbrio no setor de equipamentos de transportes.

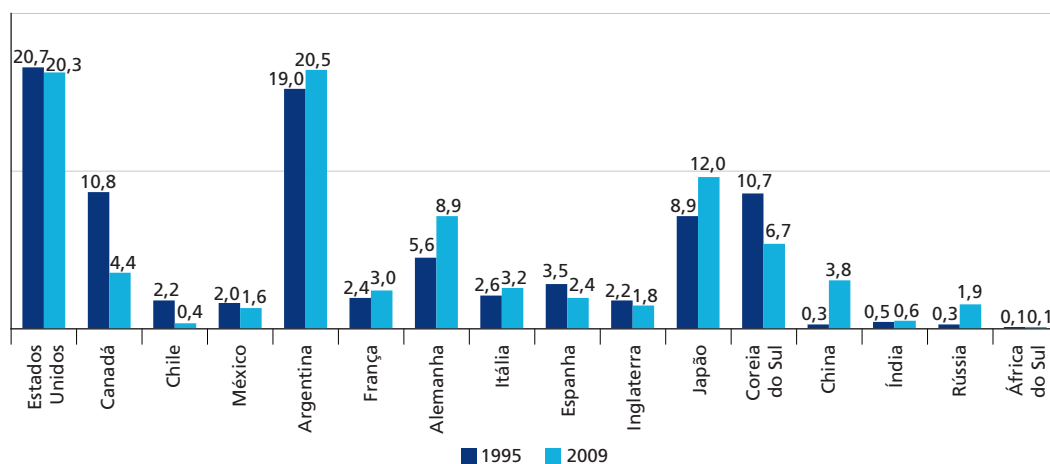
O crescimento do valor agregado estrangeiro incorporado na demanda final doméstica brasileira está associado a uma maior influência de economias como os Estados Unidos, a Argentina, o Japão, a Coreia do Sul e a Alemanha, países que são os principais de origem das importações de automóveis e autopeças. Conforme os dados do gráfico 25, a participação da Argentina era de 19,0% em 1995 e aumenta para 20,5% em 2009, tornando-se o país que mais influência no valor adicionado estrangeiro incorporado na demanda final doméstica, o que confirma a regionalização do comércio do setor do Brasil. Em segundo lugar, vêm os Estados Unidos, com uma participação que era de 20,7% em 1995 e fica em 20,3% em 2009. O Japão fica em terceiro lugar, com 8,9% em 1995 para 12,0% em 2009. Em seguida, vem a Alemanha, que tinha uma participação de 5,6% em 1995 e salta para 8,9% em 2009. A Coreia do Sul, de 10,7% em 1995, cai para 6,7% em 2009.

Em relação à China, embora sua porcentagem seja apenas de 3,8% em 2009 como valor adicionado estrangeiro incorporado na demanda final doméstica do Brasil, é importante considerar que essa porcentagem representa um salto muito grande, tendo em vista que sua participação era apenas de 0,3% em 1995. Ou seja, assim como aconteceu com o valor agregado doméstico incorporado na demanda final estrangeira, o valor agregado estrangeiro incorporado na demanda final doméstica entre Brasil e China apresenta elevadas taxas de crescimento, confirmando assim a importância dessa parceria comercial para os setores da indústria de automóveis e autopeças.

GRÁFICO 25

Valor adicionado estrangeiro incorporado na demanda final doméstica (1995 e 2009)

(Em %)



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico; Organização Mundial do Comércio (OCDE/OMC).
Elaboração do autor.

Os indicadores dos anos 2000, tanto da indústria de autoveículos quanto da indústria de autopeças, mostram que os setores experimentaram um crescimento relevante, principalmente entre 2003 e 2008, sofrendo uma retração em 2009 em decorrência da crise internacional, recuperando-se em 2010, mas a partir de 2011, com a retração do crescimento econômico interno, ambos os setores vêm apresentando uma significativa contração. Além do mais, do ponto de vista dos dados de comércio exterior, as duas indústrias apresentam uma baixa inserção internacional do ponto de vista das exportações, mas, pela ótica das importações, há uma forte inserção, tendo em vista que predomina na indústria de autoveículos e de autopeças *deficit* na balança comercial.

Outro ponto relevante é que os dados apresentados em relação à indústria automobilística e de autopeças também mostram que os investimentos realizados pelos setores estão longe de serem compatíveis com o faturamento alcançado, o que aponta para o fato de que o Brasil exerce um papel de ator coadjuvante nesse processo de expansão dos investimentos da indústria automobilística.

Uma questão fundamental que se coloca é o fato de que o arrefecimento dos setores de autoveículos e autopeças está associado justamente no momento em que se regulamenta o Inovar-Auto, fato este que preocupa os possíveis resultados que esse programa pode e poderia ter para os setores. Na verdade, esse não é o único problema

enfrentado pelo Inovar-Auto, pois existem várias críticas que podem ser feitas em relação ao projeto, principalmente considerando a crise econômica que se abatem sobre a economia brasileira em 2015 e deixou latentes as limitações do projeto.

Um dos problemas iniciais que o Inovar-Auto enfrentou logo após seu anúncio e regulamentação foi a resistência dos países europeus. No dia 17 de dezembro de 2014, os 28 países-membros da União Europeia formalizaram um pedido de processo contra o Brasil em decorrência do Inovar-Auto, alegando que o projeto se configura como uma política protecionista de sobretaxação contra as importações. Esse processo pode durar meses ou anos, de modo que, até o julgamento final, pode acontecer que o Inovar-Auto já tenha acabado, pois seu prazo proposto é de 2013 a 2017. Se os europeus ganharem a disputa, obterão o direito de impor sanções econômicas e sobretaxações compensatórias a exportações brasileiras.

Quando foi formalizada a denúncia dos países da União Europeia, o presidente da Anfavea, Luíz Moan, afirmou que não tinha receio em relação à medida da União Europeia, pois o Inovar-Auto não se configura como uma política protecionista, mas sim como um projeto para incentivar a pesquisa e o desenvolvimento. Nas próprias palavras de Luíz Moan: “Não temos receio algum de perder, porque o Inovar-Auto tem foco em incentivar pesquisa, desenvolvimento e proteção ao meio ambiente, não é um protecionismo” (Kutney, 2014).

O ministro das relações exteriores, Luiz Alberto Figueiredo, também defendeu o programa Inovar-Auto, afirmando que as regras contidas no projeto são perfeitamente compatíveis com as normas da OMC. Nas palavras do próprio ministro: “Achamos que nossas regras são plenamente compatíveis com as normas da OMC e vamos demonstrar isso no painel”.²⁶

Se as limitações do Inovar-Auto estivessem associadas somente à contraposição dos países europeus, poder-se-ia considerar que isso não seria um grande problema para a implementação e o alcance dos objetivos do projeto.

No próprio projeto do Inovar-Auto, não constam regras rígidas que exijam que seus parâmetros e exigências sejam cumpridos. O programa pode até promover a internalização

26. Ver Paraguassu (2014).

de tecnologia estrangeira, mas isso não significa necessariamente que o setor logre ganho de competitividade, pois é necessário promover o aprofundamento da capacidade de geração e difusão de inovações para poder ampliar a importância das filiais de empresas estrangeiras no Brasil dentro de suas corporações mundiais e, por transbordamentos, favorecer também as empresas fornecedoras nacionais nas bases inferiores da pirâmide, fato este que não é contemplado no Inovar-Auto, não havendo nada que garanta que isso irá acontecer.

Outro desafio para o Brasil, e que não é contemplado de forma clara pelo Inovar-Auto, é o fato de fazer com que a indústria automobilística tenha uma inserção externa mais competitiva, ampliando a participação das exportações como destino da produção e reduzindo a forte dependência em relação ao mercado interno. Além do mais, outro desafio é fazer com que essas empresas ampliem seus investimentos no país, direcionando recursos para a construção de centros de P&D e C&T no país e internalizando mais suas decisões e produção de produtos mais intensivos em tecnologia. Até o presente momento, desse ponto de vista, o Inovar-Auto parece não ter surtido efeito nenhum, além de não ter grandes impactos na própria dinâmica de produção da indústria automobilística, na medida em que se observa uma queda do nível de atividade do setor justamente após a implementação do programa.

O Inovar-auto também não está associado a reformas estruturais, como uma reforma tributária que tenha como objetivo reduzir a carga sobre o setor para torná-lo mais competitivo. Como mostrado, o preço elevado tem como um dos principais fatores a elevada carga tributária no setor e isso pode ser comprovado quando se observa que, no Brasil, a carga de tributos nos veículos sobre seu preço final é – em média – de 30,4%. Comparativamente falando, esse mesmo valor chega a 16,4% na França; 16% na Alemanha; 13,8% na Espanha; 9,1% no Japão; e 6,1% nos Estados Unidos.²⁷

Além da carga tributária, é importante mencionar o elevado nível de oligopolização do setor no país, que influencia fortemente no nível de preços. Não há uma proposta e nem medida que vise reduzir o elevado nível de oligopolização do setor. É importante mencionar que medidas nesse sentido passam também por uma reflexão em torno do poder de mercado das revendedoras, as quais podem aumentar o preço do valor dos

27. Ver Iedi (2011).

carros em aproximadamente até 24,7%. Segundo documentos da Car and Driver, as montadoras repassam seus carros para as concessionárias com preços sugeridos já com uma margem de lucro considerável, mas as concessionárias aumentam seus preços em aproximadamente 24,7%, encarecendo e muito o valor final do automóvel. Nos Estados Unidos, essa porcentagem de aumento pelas concessionárias é de apenas 3,8%, enquanto no Reino Unido é de 11,0%.²⁸

O presidente da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea), Luiz Moan, em um congresso organizado pela Automotive Business, quando questionado sobre o que achava sobre a regulamentação do Inovar-Auto, afirmou que o país precisava de uma política industrial de longo prazo para o setor automotivo, com um horizonte até 2030. Lembrou ainda que o governo deveria desenvolver um novo sistema tributário para a indústria automobilística, que deveria ser implementado a partir de 2018, quando o Inovar-Auto chegasse ao seu fim.²⁹

Essa afirmação de Luiz Moan aponta para o fato de que o Inovar-Auto está mais associado a uma política de caráter emergencial de curto prazo do que a uma política industrial setorial de longo prazo que proporcione transformações estruturais, no sentido de estimular o *upgrading* no desempenho das indústrias existentes que conectam as empresas nacionais com a economia global, direcionando os investimentos para aumentar a posição de agregação de valor de um país em segmentos altamente móveis de CGVs que já estão no processo de se espalhar para novos locais, ou que podem já estar dentro da competência dos formuladores de políticas, como é o caso da indústria automobilística e de autopeças, mas que o Inovar-Auto não apresenta clareza em relação a essa questão.

Essa afirmação é condizente com o cenário que se apresenta em 2015. Diante da forte contração econômica que se abate sobre a economia brasileira, com previsão do Banco Central de queda do crescimento econômico de -2,01%,³⁰ queda na produção industrial de -5,20% e políticas fiscal e monetária extremamente contracionistas, todas as medidas e propostas do Inovar-Auto estão ameaçadas, na medida em que a política macroeconômica compromete a efetividade do projeto. Em decorrência das quedas

28. Ver Anacleto (2015).

29. Ver Laguna (2014).

30. Banco Central (2015).

das vendas e, conseqüentemente, da produção, as indústrias do setor de autoveículos e autopeças já vêm realizando desde o final do ano de 2014, e intensificando-se em 2015, demissões e previsão de redução dos investimentos. Fato este que tende a se agravar, dada a previsão do Banco Central de crescimento econômico negativo para 2016 de -0,24% e baixo dinamismo da produção industrial, com um crescimento para 2016 de apenas 1,0%.

Por exemplo, o Sindipeças anunciou uma previsão de redução em 40% dos seus investimentos em 2015, uma diminuição de aproximadamente de US\$ 800 milhões, embora o Sindipeças acredite que em 2016 possa ter uma recuperação, motivado pelo Inovar-Auto e pela taxa de câmbio desvalorizada.³¹ No início do ano, a Anfavea previa uma queda de 13,0% na venda de veículos, o que iria impactar na produção e no volume de investimento do setor de autoveículos.³² Com o agravamento da crise econômica e política no Brasil, a Anfavea reviu suas previsões aumentando para cima a porcentagem das quedas nos licenciamentos e nas vendas de veículos. Segundo a Anfavea, o licenciamento de veículos deve apresentar uma queda de 20,6% e a produção de autoveículos de 17,8% em 2015. De acordo com Luiz Moan Yabiku Junior, presidente da Anfavea, “a expectativa de mercado e a confiança dos consumidores e empresários continuam abalados, influenciados diretamente pelo arrocho do crédito e pela espera da conclusão do ajuste fiscal na economia. Estes fatores nos levaram a revisar as projeções para 2015 em todos os segmentos”.³³

Em relação ao mercado de trabalho no setor, há um processo de crescimento da taxa de desemprego constante. Segundo a Anfavea, os estoques da indústria no país chegam a 361,1 mil unidades e 51 dias. Essa medida de estoques em dias significa que toda a indústria tem veículos para vender, sem ter de produzir, por 51 dias. Com isso, as empresas, além de demitirem, estão usando férias coletivas e mecanismo de *lay off* (suspensão de contratos de trabalho). O *lay off* tem duração de cinco meses e pode ser renovado. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de empregados na indústria de transporte caiu mais de 11% em junho de 2015 em relação a junho de 2014. Foi o setor que teve o maior número de demissões dos

31. Ver Fontes (2015).

32. Ver Mantoan (2015).

33. Ver Anfavea (2015).

dezoito que são pesquisados pelo IBGE. De acordo com a Anfavea, só nas montadoras, 9 mil pessoas foram demitidas neste ano e outros 37 mil funcionários estão parados, em férias coletivas ou *lay-offs*. Além do mais, dados da Anfavea do fim de maio contavam 25 mil trabalhadores em regime de férias coletivas ou *lay off*. Esses números devem aumentar, dado o cenário de arrefecimento do nível de atividade do setor.

Frente à fragilidade do cenário econômico e à crise na indústria automobilística, o governo mais uma vez adota uma política de caráter anticíclico em 2015. Em agosto de 2015, através da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, o governo anunciou financiamento subsidiado de ao menos R\$ 14 bilhões para capital de giro e investimentos na indústria automobilística, agronegócio e cadeias de exportação. Na verdade, a medida visa principalmente às indústrias automotiva e de autopeças, setores que têm sido fortemente afetados pela crise externa e, principalmente, pela crise do mercado interno. Segundo a Caixa Econômica, serão liberados R\$ 5 bilhões para o setor automobilístico, enquanto o Banco do Brasil prevê a liberação de R\$ 3,1 bilhões. Essa concessão de crédito está vinculada à manutenção dos empregos por parte das montadoras e das empresas de autopeças.

Não se pode negligenciar o fato de que, diante de um cenário de crise econômica, as medidas anticíclicas setoriais são importantes para que a economia possa voltar a ter mais vigor em seu crescimento. Entretanto, o uso do instrumento do crédito subsidiado ofertado para o setor pelo governo com o intuito de evitar demissões provavelmente não logrará seu objetivo e, simultaneamente, não propiciará ganhos em termos de competitividade para a indústria automobilística. O crédito dado pelo governo para evitar o desemprego na indústria automobilística só teria efeito se fosse acompanhado de outras medidas econômicas que tenham como objetivo estimular o crescimento econômico através do dinamismo do mercado interno, o que não tem acontecido. A política macroeconômica (fiscal e monetária) do governo é fortemente contracionista e com elevado impacto na atividade econômica, vide as previsões de crescimento econômico negativas para 2015 e 2016.

Poderia se considerar que o crescimento do setor automobilístico poderia advir do mercado externo. No entanto, os indicadores nessa pesquisa mostram claramente que o setor depende fortemente do mercado interno e, além disso, o cenário internacional também não é nada favorável, principalmente neste momento em que a economia chinesa apresenta sinais de arrefecimento em seu crescimento, impactando vigorosamente na dinâmica econômica mundial.

Na verdade, essa medida reflete mais uma vez o foco no uso de instrumentos de caráter de curto prazo e a ausência de uma política industrial de longo prazo que tenha como objetivo uma transformação estrutural do setor. Isso pode ser comprovado quando se observa que, em meio a esse cenário, o Inovar-Auto foi completamente abolido da agenda do governo, assim como reformas estruturais, como a reforma tributária, as mudanças na organização industrial com vista a promover a concorrência no setor e as políticas que estimulem o desenvolvimento de P&D e C&T internamente. Tudo isso faz com que o Brasil não supere dificuldades como a produção de modelos que têm um mercado restrito, são exclusivos e possuem baixa tecnologia embarcada, além do fato de os preços dos veículos no país serem um dos mais altos do mundo, o que impede que o país seja competitivo no mercado internacional desse setor e não contribui para uma inserção na CGV em setores mais intensivos em tecnologia.

As medidas de desoneração fiscal e crédito subsidiado para beneficiar alguns setores da indústria brasileira, entre eles a indústria de autoveículos e autopeças, estão associadas a uma medida de política anticíclica de curto prazo que não promove mudanças estruturais no setor e, portanto, não corrobora para o ganho de competitividade. Como afirma Werneck (2013), a ideia de desonerar a folha de pagamento das empresas, por exemplo, não é um programa horizontal e transparente de diminuição paulatina da alíquota de contribuição patronal que configure redução inequívoca da carga tributária, ou seja, não há intenção por parte do governo em promover uma reforma tributária que tenha como o objetivo torná-la progressiva e que contribua para o aumento da competitividade.

Não se pode negligenciar o fato de que existe um risco elevado de o Brasil não capturar ganhos com a expansão das CGVs, tendo em vista que o dinamismo da indústria automobilística e de autoveículos no comércio mundial ainda é muito baixo, principalmente considerando os dados de valor agregado apresentados neste trabalho – mesmo reconhecendo que tenha aumentado, ainda é um valor muito baixo quando comparados com países do mercado asiático. Os países asiáticos tendem a se tornar polos importantes de captação de novos investimentos no setor automotivo, bem como a ampliar a produção de partes, peças e componentes automotivos em detrimento do Brasil, caso no país continue predominando uma política econômica de caráter restritivo .

Durante os anos 1990 e 2000, em geral, o modelo de desenvolvimento econômico implementado subordina qualquer projeto de transformação de longo prazo, principalmente relacionado à indústria. A lógica de seguir o tripé econômico impede maiores avanços

da economia brasileira. Isso faz com que haja um predomínio do conflito entre executar as políticas industriais e a obsessão do Ministério da Fazenda com a política fiscal e do Banco Central com relação à política monetária restritiva, que tem como consequência a predominância de ciclos breves de recessão e pequenos crescimentos do PIB, prevalecendo a dinâmica do *stop and go*. Impedem-se, assim, avanços na estrutura produtiva do país e no modelo de desenvolvimento, fazendo com que o país continue a apresentar uma trajetória de baixo crescimento econômico, baixo dinamismo e instabilidade.

6 CONCLUSÃO

A indústria automobilística nacional inicia os anos 1990 enfrentando sérios problemas de competitividade em relação ao padrão internacional. No caso do Brasil, a fabricação era fortemente baseada na produção em massa, com altos níveis de estoque e retrabalho pós-linha, além da baixa escala de produção, fazendo com que a produtividade e a qualidade dos veículos nacionais fossem extremamente baixas, e as defasagens tecnológicas e de mão de obra fossem os principais fatores que originavam esses problemas.

Além do mais, ainda que tenham ocorrido esforços para modernização nos anos 1980, os baixos índices de robotização e de automação, o baixo nível da educação básica da força de trabalho, a alta hierarquização dentro das empresas, a falta de confiança entre os operadores e a gerência e a ausência de trabalho em grupo foram obstáculos para o sucesso das novas formas de organização da produção e do trabalho. Esse cenário distanciava o setor automobilístico brasileiro de qualquer possibilidade de crescimento, tanto do ponto de vista do mercado interno como em relação ao mercado externo, ainda mais considerando as novas estratégias da indústria automobilística com as transformações provocadas pelo processo de aprofundamento das cadeias globais de valor.

Portanto, os anos 1990 foram marcados por um amplo processo de transformações da indústria automobilística, com as reformas econômicas locais, especialmente a abertura comercial, levando as firmas a se adaptarem aos novos contornos e circunstâncias econômicas e institucionais. Essas reformas acontecem concomitantemente ao processo de globalização e reestruturação da indústria automobilística mundial, o que tornou ainda mais contundentes as mudanças do setor no Brasil. As transformações ocorridas na indústria automobilística, durante os anos 1990, estão associadas ao acirramento da concorrência e à saturação dos mercados dos países desenvolvidos, que culminaram

no aumento da capacidade ociosa e na queda da rentabilidade do setor. Esses fatores geraram uma reestruturação produtiva caracterizada pelos seguintes fatos: *i*) pela intensa globalização dessa indústria, com aumento dos fluxos de investimentos diretos externos (IDE); *ii*) pelo aumento da concentração produtiva, especialmente via fusões e aquisições (F&A); e *iii*) pelos esforços em termos de desenvolvimento de produto, com o objetivo de dinamizar a demanda.

Em relação à indústria automobilística especificamente, em 1996, o governo brasileiro anunciou o Regime Automotivo Brasileiro (RAB). O RAB tinha uma ampla oferta de benefícios e incentivos fiscais às *newcomers*, cujo objetivo principal era ampliar e modernizar a capacidade instalada para, no momento subsequente, alavancar as exportações e fazer do setor um instrumento de captação de recursos externos. Entre os objetivos e as metas estabelecidas pelo RAB constavam atrair investimentos para o setor e estimular a exportação de autoveículos e autopeças, aumentando a produção de autoveículos de 1,8 milhão para 2,5 milhões até o ano 2000.

Os resultados das indústrias de autoveículos e de autopeças mostram que, no início dos anos 1990, esses setores tiveram um baixo dinamismo, apresentando um ponto de inflexão a partir de 1994, principalmente com a intensificação do processo de abertura econômica e o Regime Automotivo Brasileiro em 1996. Entretanto, todos os indicadores também mostram que os resultados das indústrias de autoveículos e de autopeças ficaram abaixo do esperado após a implementação do RAB, fato este que está associado ao baixo crescimento econômico interno e à crise externa regional que passaram a predominar no final dos anos 1990. Por outro lado, é inegável que ambos os setores apresentam indicadores de uma maior inserção externa, tanto do ponto de vista das exportações como das importações. Esse processo de internacionalização na indústria de autopeças esteve associado a uma elevada desnacionalização do setor, que passou a ser dominado por empresas estrangeiras.

Os ganhos em termos de competitividade decorrentes da reestruturação dos anos 1990 não foram suficientes para efetivar uma inserção externa mais ativa da indústria automobilística local. Isso pode ser constatado quando observamos que, nessa década, a abertura comercial promoveu uma mudança estrutural no comércio exterior do país, na medida em que o aumento das importações, em todo o período, foi significativamente superior ao aumento das exportações e, especificamente no caso da indústria automobilística, esse aspecto

pode ser verificado através da maior participação das importações nas vendas domésticas, que não voltaram aos níveis anteriores a 1991, nem mesmo diante do aumento das tarifas de importação em 1995 ou da desvalorização cambial em 1999.

Além do mais, pode-se afirmar que uma das principais fragilidades do RAB se constitui por não estar articulado com um projeto de longo prazo que promova transformações estruturais, as quais passa pela implementação de políticas que suscitem o desenvolvimento de P&D e C&T internamente.

Os anos 2000 são marcados pela continuidade do processo de abertura comercial e financeira da economia brasileira e uma dinâmica econômica mais vigorosa que os anos 1990. Além do mais, outra característica importante dos anos 2000 que diversas propostas e medidas de políticas industriais surgem durante o período, particularmente levando em consideração as políticas setoriais para as indústrias de autoveículos e de autopeças. Por exemplo, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), com o objetivo de promover o crescimento econômico e o avanço no parque industrial.

A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) tinha como principal objetivo elevar a capacidade de inovação das empresas brasileiras, com ações diretas de investimentos públicos em inovação e subsídios horizontais à inovação privada. O Plano Brasil Maior (PBM) tinha como objetivo principal reerguer a indústria nacional, sobretudo o setor automotivo, foco de várias medidas de estímulo à produção. Mas o principal programa para a indústria automobilística foi o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – Inovar-Auto, com vistas a induzir o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a segurança, a proteção ao meio ambiente, a eficiência energética e a qualidade dos automóveis, caminhões, ônibus e autopeças produzidos no Brasil.

Ao se analisar a dinâmica da indústria automobilística no Brasil a partir dos anos 2000, constata-se que a indústria automotiva brasileira era substancialmente diferente daquela do início da década anterior. Houve um crescimento da capacidade instalada de produção, a produtividade aumentou significativamente com investimentos em tecnologias de processos e produtos, os custos das montadoras reduziram-se com a abertura à concorrência externa no setor de autopeças, com melhorias na qualidade e nos preços, os veículos produzidos tornaram-se tecnologicamente mais avançados e a especialização

da indústria nos segmentos de carros populares garantiu que a escala eficiente por planta fosse atingida na manufatura.

Em geral, os dados apresentados em relação à indústria automobilística mostram que de fato há um crescimento da capacidade produtiva durante os anos 2000, com crescimento do faturamento e da participação da indústria automobilística no PIB industrial. Entretanto, os investimentos realizados pelo setor estão longe de serem compatíveis com o faturamento alcançado, o que aponta para o fato de que o Brasil exerce um papel de ator coadjuvante nesse processo de expansão dos investimentos da indústria automobilística.

Além do mais, o mercado interno continua sendo a principal variável que direciona os investimentos e a produção da indústria automobilística, com uma baixa inserção no mercado externo do ponto de vista das exportações. Por outro lado, predomina uma considerável importação de autoveículos, e a contração ou crescimento das importações de autoveículos está mais associada a um cenário conjuntural de crescimento econômico e taxa de câmbio favorável às importações do que a uma mudança estrutural que caracterize um “processo de substituição competitiva de importações”. Isso também sugere que o processo de abertura da economia brasileira propiciou uma maior internacionalização do setor, mas ao mesmo tempo aponta para o fato de que os modelos produzidos no Brasil têm um mercado restrito, são exclusivos e possuem baixa tecnologia embarcada, além do fato de os preços dos veículos no país estarem entre os mais altos do mundo, o que impede que o país seja competitivo no mercado internacional desse setor.

Nos anos 2000, no setor de autopeças no Brasil, ainda predomina fortemente a presença de empresas estrangeiras, as quais têm papel muito mais fundamental que o das empresas nacionais, principalmente ao se considerar que as empresas estrangeiras atuam mais como empresas de primeiro nível, além de o setor ser fortemente dependente da dinâmica da produção da indústria de autoveículos, ou seja, o entendimento dos indicadores do setor de autopeças deve sempre estar associado ao que está acontecendo com as montadoras instaladas no Brasil e na economia mundial. Essas empresas estrangeiras têm maior capacidade de inserção internacional que as empresas nacionais; a estratégia das empresas estrangeiras é focada no mercado interno e altamente dependente das empresas de autoveículos.

O setor de autopeças também apresentou, durante os anos 2000, uma dinâmica cíclica muito elevada em sua produção, faturamento e investimento, principalmente a partir do final do período em análise. Além do mais, a participação do investimento sobre o faturamento do setor a partir de 2002 sempre esteve abaixo da porcentagem de qualquer um dos anos da década de 1990, ou seja, a intensidade do investimento do setor nos anos 2000 é muito menor, apontando para o baixo dinamismo do setor em termos de investimento.

Os indicadores de valor agregado direto no comércio internacional do Brasil mostram uma maior participação de conteúdo importado nas exportações de equipamentos de transportes e fortalecem a ideia de que, a partir dos anos 1990, o Brasil ampliou seu processo de abertura econômica, particularmente levando em consideração a indústria automobilística, ampliando as relações entre montadoras e fornecedores na economia mundial como estratégia de fortalecimento das empresas automobilísticas coreanas e sua inserção na CGVs. Embora o país tenha ampliado sua abertura econômica, é importante considerar a sua inserção, que ainda, em termos de valores, é muito baixa quando comparada com outros países.

Uma questão fundamental que se coloca é o fato de que o arrefecimento da atividade dos setores de automóveis e autopeças nos últimos anos acontece justamente no momento em que se regulamenta o Inovar-Auto, o que traz preocupações quanto aos possíveis resultados que esse programa pode e poderia ter para os setores.

Um dos desafios para o Brasil que não é contemplado de forma clara pelo Inovar-Auto é o fato de fazer com que a indústria automobilística tenha uma inserção externa mais competitiva, ampliando a participação das exportações como destino da produção e reduzindo a forte dependência em relação ao mercado interno. Além do mais, outro desafio é fazer com que essas empresas ampliem seus investimentos no país, direcionando recursos para a construção de centros de P&D e C&T no país e internalizando mais suas decisões e produção de produtos mais intensivos em tecnologia. Até o presente momento, desse ponto de vista, o Inovar-Auto parece não ter surtido efeito nenhum, além de não ter grandes impactos na própria dinâmica de produção da indústria automobilística, na medida em que se observa uma queda do nível de atividade do setor justamente após a implementação do programa.

O Inovar-Auto está mais associado a uma política de caráter emergencial de curto prazo do que a uma política industrial setorial de longo prazo que proporcione transformações estruturais, no sentido de estimular o *upgrading* no desempenho das indústrias existentes que conectam as empresas nacionais com a economia global, direcionando os investimentos para aumentar a posição de agregação de valor de um país em segmentos altamente móveis de CGVs que já estão no processo de se espalhar para novos locais, ou que podem já estar dentro da competência dos formuladores de políticas, como é o caso da indústria automobilística e de autopeças. Entretanto, o Inovar-Auto não apresenta clareza em relação a essa questão.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

ALMEIDA, C. C. *et al.* **Indústria automobilística brasileira: conjuntura recente e estratégias de desenvolvimento**. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/scN5qF>>. Acesso em: fev. 2015.

AMITRANO, C. O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites. *In*: CARNEIRO, R. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula**. São Paulo: Fapesp-Unesp, 2006.

ANACLETO, J. Revendedores podem embolsar até 1/4 do valor do carro. **Car and Drive**, mar. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/Z3fzXI>>. Acesso em: mar. 2015.

ANFAVEA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Anfavea revisa projeções para a indústria automobilística para 2015**. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/Fae3hg>>. Acesso em: jun. 2015.

BALDWIN, R.; ROBERT-NICOUD, F. The impact of trade on intraindustry reallocations and aggregate industry productivity: a comment. **National Bureau of Economics Research**, Cambridge, 2004. (Working Paper, n. 10718). Disponível em: <<http://goo.gl/ROn712>>. Acesso em: Jun. 2013.

_____. Trade-in-goods and trade-in-tasks: an integrating framework. **Bureau of Economics Research**, Cambridge, 2010. (Working Paper, n. 15882). Disponível em: <<http://goo.gl/8dzDCd>>. Acesso em: Jun. 2013.

BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório de mercado. **Boletim Focus**, 21 ago. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/EnMVvT>>. Acesso em: ago. 2015.

BARBOSA, N.; DIAS, G. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

BATISTA JUNIOR, P. **O Brasil e a economia internacional**. Recuperação e defesa da autonomia nacional. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Decreto estabelece as regras do Inovar-Auto, novo regime automotivo brasileiro**, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/AMfXpI>>.

CARDOSO, A. *et al.* **A indústria automobilística no Brasil**. Diagnóstico do setor e análise do novo regime automotivo, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/jLvFTA>>. Acesso em: mar. 2015.

CARNEIRO, R. *et al.* **Perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos** – relatório síntese. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. Mimeografado.

DE NEGRI, J. A. A Cadeia de valor global da indústria automobilística no Brasil. *In*: PROCHNIK, V. (Org.). **La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor**. Serie Red Mercosur; Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/2TX5LL>>.

DELIBERATO, A. Brasil terá 10 novas fábricas de carro e R\$ 14 bilhões investidos até 2016. **UOL Carros**, ago. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/qW7cVU>>. Acesso em: jan. 2015.

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Inovar-auto: novas perspectivas para a indústria automotiva nacional?** 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/NDe4Vn>>. Acesso em: mar. 2015.

ESTEVADEORDAL, A.; BLYDE, J.; SUOMINEN, K. **Are global value chains really global?** Policies to accelerate countries access to international production networks. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/X4mEBc>>. Acesso em: Out. 2015.

FONTES, E. Indústria de autopeças deve investir 40% menos em 2015, prevê entidade. **Valor Econômico**, abr. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/TIZGcc>>. Acesso em: abr. 2015.

GUARDADO, F.; BOLLE, M. Estabilizadores automáticos e política industrial. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

IEDI – INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Veículos e autopeças: o dinamismo do mercado interno e as importações**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Q8rhFG>>. Acesso em: out. 2015.

_____. **O lugar do Brasil nas cadeias globais de valor**. São Paulo, 2013. (Carta IEDI, n. 578). Disponível em: <<http://goo.gl/qdw28S>> Acesso em: out.2015.

KUTNEY, P. Processo na OMC questiona Inovar-Auto. **Automotivebusiness**: negócios e relacionamento da indústria automobilística, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/q6xdXm>>.

LAGUNA, E. Anfavea: regulamentação do inovar-auto deve ser concluída neste ano. **Valor Econômico**, Empresas, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/GnH4AG>>.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI. *In*: CARNEIRO, R. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do Governo Lula**. São Paulo: Fapesp-Unesp, 2006.

LIMA, U. M. **A Dinâmica e o funcionamento da cadeia global de valor da indústria automobilística na economia mundial**. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2065). Disponível em: <<http://goo.gl/5ZxSt1>>.

MANTOAN, V. Anfavea prevê queda de 13% na venda de veículos em 2015. **Valor Econômico**, Empresas, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/4sJUJ3>>.

NASCIMENTO, R. S. **Política econômica externa do governo Collor**: liberalização comercial e financeira. Rio de Janeiro: Race, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/khVTRb>>. Acesso em: 05 jan. 2006.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO; OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Interconnected economies**: benefiting from global value chains. Paris: OCDE, 2013. Preliminary Version. Disponível em: <<http://goo.gl/rZv7af>>.

PARAGUASSU, L. Programa inovar-auto é compatível com OMC, diz Figueiredo. **Revista Exame**, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/FpyfVz>>.

PINHEIRO, I. A.; MOTTA, P. C. D. **O Regime Automotivo Brasileiro (RAB) como instrumento de modernização tecnológica do Parque Industrial Nacional**: uma análise crítica. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/xq5kyg>>.

RESENDE, L. Política industrial para inovação: uma análise das escolhas setoriais recentes. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SARTI, F. *et al.* **Relatório de acompanhamento setorial, autopeças**. Campinas: ABDI; Unicamp, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/xp8LJL>>.

STURGEON, T. *et al.* O Brasil nas cadeias globais de valor: implicações para a política industrial e comércio. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 115, p. 26-41, abr./jun. 2014.

WERNECK, R. L. F. Abertura, competitividade e desoneração fiscal. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

VANALLE, R. M.; SALLES, J. A. A. Relação entre montadoras e fornecedoras: modelos teóricos e estudos de caso da indústria automobilística brasileira. **Revista Gestão e Produção**, v. 18, n. 2, p. 237-250, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BALDWIN, R. Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going. *In*: ELMS, D.; LOW, P. **Global value chains in a changing world**. World Trade Organization, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/sIoWJa>>. Acesso em: Out. 2015.

BAUMANN, R.; KUME, H. Novos padrões de comércio e política tarifária no Brasil. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. (Org.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013

CERRA, A.; MAIA, J.; FILHO, A. A. Aspectos estratégicos, estruturais e relacionais de três cadeias de suprimentos automotivas. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 14, n. 2, p. 253-265, maio/ago. 2007.

COLOVIC, A.; MAYRHOFER, U. Optimising the global value chain: na analysis of the automobile industry. *In*: VAASA CONFERENCE ON INTERNATIONAL BUSINESS, 10., 2009. Finland: University of Vaasa, Aug. 23-25, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/8tVh4U>>. Acesso em: jan. 2014.

DELOITTE RESEARCH. Integrating demand and supply chains in the global automotive industry building a digital loyalty network at General Motors. *In*: STOCKMAN, D. **Demand and supply chains challenges in the Global Automotive Industry**. Stanford global supply chain management Forum; Deloitte Research. Disponível em: <<http://goo.gl/Hg5Usk>>.

DUNNING, J. **Alliance capitalism and global business**. London: Routledge, 1995.

_____. **Globalization, economic restructuring and development**. The 6th Raúl Prebisch Lecture. Genève: UNCTAD, 1998.

HONDA adia pela segunda vez o início da produção na fábrica de Itirapina. **G1**, 30 dez. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/rtKTUf>>.

HUMPHREY, J. **The global automotive industry value chain**: what prospects for upgrading. United Nations Industrial Development Organization: economy environment employment, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/j2uD6A>>. Acesso em: Jan. 2014.

JAC Motors diz que não desistiu de construir sua fábrica na Bahia. **Camaçari Notícias**, 15 out. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/5abcXC>>.

JONES, R. W.; KIERZKOWSKI, H. The role of services in production and international trade: a theoretical framework. *In*: KRUEGER, A.; JONES, R. (Eds.). **The political economy of international trade**. Oxford: Basil Blackwell, 1990.

JUNIOR, J. T. A. Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro. **RBCE**, Cadeias Globais de Valor, n. 115, p. 41-51, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/tkJmiK>>.

SCHIMID, S.; GROSCHE, P. **Managing the international value chain in the automotive industry**: strategy, structure, and culture. Beterlsmann: Gütersloh, 2008.

SCHYMURA, L.; PINHEIRO, M. C. Política industrial brasileira: motivações e diretrizes. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). **O futuro da indústria no Brasil**: desindustrialização em debate. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

STURGEON, T. J.; BIESEBROECK, J. V. Crisis and protection in the automotive industry: a global value chain perspective. **The World Bank Policy Research**, 2009. (Working Paper, n. 5060). Disponível em: <<http://goo.gl/NJpZ8Y>>.

TORRES, R. L.; CARIO, Sílvio A. F. A governança da cadeia global de valor na indústria automobilística: um estudo de caso. **Revista Econômica**, v. 14, n 1, p. 73-91, 2012.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério do
Planejamento

