

As políticas comerciais do Brasil entre 1994 e 2014 e seus efeitos sobre a produtividade da indústria automobilística

Brazilian trade policies between 1994 and 2014 and its effects on productivity of the automotive industry

Stefan Hubertus Dörner¹
Mirian Beatriz Schneider²

RESUMO

O objetivo do presente artigo é analisar aspectos protecionistas adotados pela política comercial brasileira entre 1994 e a atualidade e possíveis impactos sobre a produtividade da indústria nacional e bem-estar coletivo. Para limitar o escopo deste trabalho, escolheu-se a indústria automobilística pela destacada importância econômica e pela contribuição significativa para o desenvolvimento do país. Seguem exposições sobre as principais medidas protecionistas existentes no mundo, aspectos da produtividade em geral e um breve resumo sobre a indústria automobilística no Brasil. Em seguida, são analisadas as principais medidas protecionistas adotadas pelo Brasil, em especial, a política cambial, tarifária e não tarifária e seus possíveis impactos sobre a produtividade da indústria automobilística e o bem-estar no país.

Palavras-chave: Políticas comerciais, Brasil, Indústria automotiva, Produtividade.

ABSTRACT

This article analyzes protectionist measures adopted by Brazilian trade policy between 1994 and the present and possible impacts on productivity of domestic industry and welfare. To limit the scope of this paper, object is the automotive industry due to its outstanding economic importance and contribution to the development of the country. After a short presentation of the main protectionist measures in the world, aspects of productivity in general a brief summary of the automobile industry in Brazil is exposed. Thereafter, the most common protectionist measures as part of Brazilian foreign trade policy, in particular exchange rate, tariff and non-tariff policy and its possible impacts on the productivity of the automotive industry and welfare in the country are discussed.

Keywords: Foreign trade policy, Brazil, Automotive industry, Productivity.

JEL: F13

Enviado em: 18/05/2015

Aprovado em 29/07/2015

¹ Mestre em Economia Empresarial pela Universidade Cândido Mendes; Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná; Professor Adjunto do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão. Bolsista do CNPq. E-mail: stefandoerner@hotmail.com

² Pós-doutora em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo, Doutora em História Econômica pela Universidade de León, Espanha. Professora Associada do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus Toledo. E-mail: mirian-braun@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Durante o processo de industrialização, o Brasil adotou o modelo de desenvolvimento voltado para dentro, substituindo importações. Priorizava-se o mercado doméstico e buscava-se reduzir a dependência de bens industriais importados. Neste contexto, durante a industrialização até o início da década de 1990, a política comercial brasileira pode ser considerada protecionista da indústria nacional. Outro motivo para tal política foi a crescente preocupação com o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, principalmente na década de 1980. Em 1988, iniciaram-se as primeiras medidas de abertura comercial como a abolição dos regimes especiais de importação, a redução da redundância tarifária, a unificação da incidência de impostos sobre importação e uma redução geral das alíquotas, que, em média, caíram de 51% para 41% em 1988 (KUME et al., 2003).

A década de 1990 foi um período de mudanças marcantes na política comercial externa do Brasil e o início de um novo período de maior abertura. Entre as medidas adotadas constavam a eliminação da maior parte das barreiras não tarifárias, a abolição de quase todos os regimes especiais de importação e nova redução das alíquotas de importação, além de outros incentivos para a importação de produtos para aumentar a competitividade da indústria nacional. Por outro lado, muitos autores afirmam que essa “abertura” expôs de forma desastrosa a indústria brasileira à competição internacional, gerando um grave processo de desindustrialização que persiste até hoje. Por sua vez, a introdução do Real em 1994 trouxe estabilidade monetária para o país e aumentou ainda mais a pressão sobre a indústria nacional em relação à exposição à concorrência internacional. Indústrias nacionais não competitivas foram adquiridas por concorrentes estrangeiros ou entraram em falência, enquanto outras conseguiram se adaptar aos novos padrões (KUPFER, 2003).

Um dos debates mais presentes no Brasil é sobre o chamado *Custo Brasil*, que, geralmente, refere-se aos elevados custos de exportar produtos primários. Contudo, o *Custo Brasil* também se aplica aos elevados preços dos produtos industriais para o consumidor. Numa economia dominada por oligopólios, muitos consumidores reclamam que produtos do mercado doméstico são mais caros do que seus similares, muitas vezes de qualidade superior, em praticamente todos os mercados no mundo.

O que pode estar atrás deste fenômeno? A indústria reclama da elevada carga tributária, da burocracia excessiva e da infraestrutura deficiente, entre outros, e justifica assim os altos preços cobrados de seus consumidores. Por outro lado, parece existir um “pacto” entre o governo e as empresas, chamado por Castor (1999, p. 4) de “conúbio entre Estado, capitalismo privado protegido e capitalismo público”, em que o poder público garante um mercado protegido da concorrência internacional através de políticas comerciais externas restritivas em troca de altos impostos cobrados das indústrias, as quais, por sua vez, obtêm grandes margens de lucros de seus consumidores. Como o mercado é protegido, as indústrias não precisariam investir elevadas somas para aumentar sua competitividade e poderiam simplesmente manter um padrão moderado de investimentos e reduzir custos com mão de obra e fornecedores para incrementar seus lucros. E estes devem ser consideráveis. Castro (1999, p. 4) chama o modelo de cálculo do preço final de produtos da indústria brasileira de “*cost-plus*”, em que os empresários simplesmente não consideram o preço final de seus produtos como adequados com a qualidade que oferecem.

O objetivo do presente artigo é analisar aspectos protecionistas adotados pela política comercial brasileira entre 1994 e a atualidade e possíveis impactos sobre a produtividade da

indústria nacional e bem-estar coletivo. O texto discute as diversas medidas protecionistas adotadas pela política comercial brasileira entre 1994 e 2014 e seus impactos sobre a produtividade da indústria e o bem-estar no país. Para limitar o escopo deste trabalho, escolheu-se a indústria automobilística pela destacada importância econômica e pela contribuição significativa para o desenvolvimento do país.

O texto está estruturado em cinco partes: introdução; debate sobre a produtividade em geral e um breve resumo sobre a indústria automobilística no Brasil; análise das principais medidas protecionistas adotadas pelo Brasil - em especial, as políticas cambial, tarifária e não tarifária e seus possíveis impactos sobre a produtividade da indústria de automóveis e o bem-estar no país; e por fim, são apresentadas as conclusões deste trabalho.

INDÚSTRIA E PRODUTIVIDADE

O aumento da produtividade impulsiona o crescimento da economia e é a principal razão da melhora do padrão de vida da população de um país. Diversos fatores contribuem para tal desenvolvimento. Por um lado, são os investimentos em novos maquinários e equipamentos que ampliam a capacidade produtiva de capital, e, por outro, são o crescimento populacional, a imigração e melhores possibilidades de educação e qualificação profissional, que contribuem para o incremento da produtividade de trabalho. Além disto, os avanços na pesquisa e inovação com mudanças tecnológicas vêm acelerando o progresso tecnológico e consequentemente, a produtividade da economia em geral (STIGLITZ, 2003).

Segundo estudos empíricos realizados nos Estados Unidos por Robert Solow entre 1909 e 1949 e Edward Denison entre 1929 e 1982, a maior contribuição pelo crescimento foi atribuída ao progresso tecnológico seguido de aumentos da produtividade de trabalho e de capital. Mesmo assim, existem outros elementos que influenciam de forma significativa a produtividade dos setores da economia, tais como o crescimento populacional, a qualidade do fator capital humano em forma de educação e formação por um lado e pela automação por outro. Também, investimentos pelo poder público e a eficiência da utilização dos recursos produtivos influenciam a produtividade dos setores da economia (DORNBUSCH, 1991).

Numa economia aberta, deve ser considerado vital o nível da taxa de câmbio. Uma moeda local muito valorizada leva a baixas taxas de crescimento da economia, fato comprovado em trabalhos empíricos por Cavallo et al. (1990), Dollar (1992) e Razin e Collins (1997) entre 1970 e 1990. Já taxas de câmbio desvalorizadas, não de forma extrema, impulsionam o crescimento da economia, como mostraram também Rodrik (2007), Acemoglu et al. (2002) e Fajnzylber et al. (2002) através de dados empíricos. Gala (2001) argumenta que taxas de câmbio muito valorizadas não permitem a transferência de mão de obra de segmentos industriais de baixa para os de alta produtividade, pois os preços dos bens não comercializáveis se tornariam artificialmente incrementados. Em contrapartida, no caso do câmbio desvalorizado, mão de obra seria deslocada para segmentos de alta produtividade. Por estas razões, é importante para qualquer país possuir uma taxa de câmbio competitiva para o estímulo do desenvolvimento do setor industrial, o que levaria também ao desenvolvimento tecnológico (WILLIAMSON, 2008).

Para todos os setores da economia existem produtividades específicas, que são a produtividade da mão de obra, composta pelo número de horas trabalhadas e pelo

produto por hora trabalhada. A quantidade de horas trabalhadas resulta do aumento da oferta da mão de obra ou da jornada de trabalho, enquanto o produto ou *output* por hora trabalhada é o elemento decisivo para o aumento do padrão de vida de um país. Este último é influenciado pela acumulação de capital através da poupança e do investimento, pela melhoria na qualificação da mão de obra, pela realocação para segmentos mais produtivos e pelo progresso tecnológico (KRUGMAN, 1996; STIGLITZ, 2003).

Para determinar a produtividade de um setor da indústria, existem duas formas, a produtividade total dos fatores e a produtividade parcial, método mais utilizado e recomendável pela disponibilidade dos dados. Para a produtividade do trabalho, o valor agregado é dividido pelo número de horas trabalhadas ou pelo número das pessoas ocupadas (IPEA, 1997).

Em muitos discursos políticos, a comparação das produtividades de certos países serve de argumento para adotar políticas protecionistas ou para introduzir medidas pouco populares e obrigar a população a aceitar redução de salários e limitações dos direitos trabalhistas. Contudo, não existe uma taxa de produtividade para certo país. Somente existe a produtividade de certo setor da economia, como para uma indústria específica de determinado país. Os países não competem entre eles para conquistar mercados, são as empresas, independentemente da nacionalidade. Qualquer aumento da produtividade em setores da economia num determinado país leva ao aumento da renda real, mas seu efeito sobre outras economias é praticamente inexistente (KRUGMAN, 1996).

A INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA NO BRASIL

Nas décadas de 1920 e 1930, os agentes representantes das empresas automobilísticas multinacionais instalaram no país o sistema *completely knocked down* (CKD) que denominava a importação de todas as peças de um automóvel e sua completa montagem em galpões no território nacional devido à proibição de instalação de unidades autônomas de produção. Aos poucos, tanto a demanda por veículos quanto a formação de mão de obra qualificada e a de redes de distribuição e concessionárias começaram a crescer para justificar a vinda das próprias montadoras.

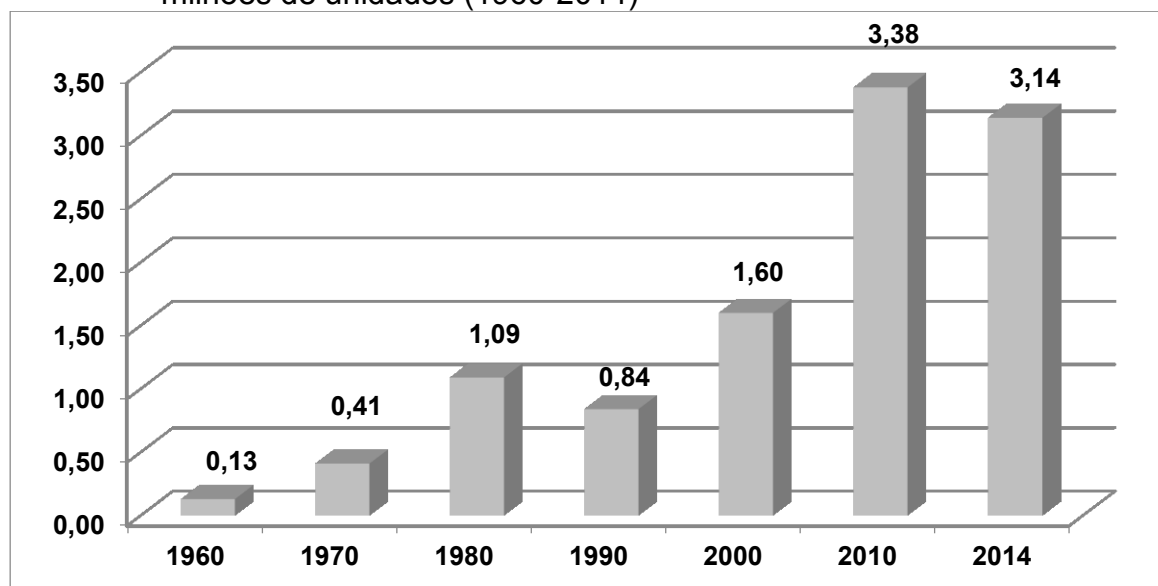
A fundação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e da Fábrica Nacional de Motores (FNM) nos anos 1940, finalmente completaram a estrutura básica para a instalação da indústria automobilística no final dos anos 1950, também impulsionada pela política de substituição das importações do governo brasileiro (SCAVARDA, 2001). Desde então, a produção brasileira vem aumentando constantemente. Até a década de 1970, as unidades produzidas atendiam somente ao mercado nacional, mas em seguida, começaram as exportações, que promoveram a duplicação da produção entre 1970 e 1980.

Em 1990, houve queda da produção para 840 mil unidades, mas a partir de 2000, a produção voltou a crescer novamente. Entre 2010 e 2013, alcançou seu apogeu, com 3,7 milhões de unidades fabricadas. Porém, em 2014, este número recuou para 3,14 milhões de unidades.

A fabricação de automóveis no país é estratégica para as multinacionais e, em 2013, o Brasil alcançou a sétima posição no ranking mundial de produção atrás da China, dos Estados Unidos, do Japão, da Alemanha, da Coreia do Sul e da Índia (ANFAVEA, 2015).

O Gráfico 1 demonstra a evolução das unidades produzidas no país desde os anos de 1960 até 2014. Em 2014, a produção foi 24 vezes maior do que em 1960.

Gráfico 1: Automóveis, comerciais leves, caminhões e ônibus produzidos no Brasil em milhões de unidades (1960-2014)



Fonte: ANFAVEA (2015). Elaboração própria.

Em 2012, o valor da transformação industrial do setor alcançou R\$ 85 bilhões. 550 mil pessoas trabalhavam na própria atividade industrial, sem contar com os milhões de empregos no setor de serviços automotivos e outras atividades econômicas relacionadas, o que torna o setor um dos mais importantes da economia brasileira (IBGE, 2015).

POLÍTICA COMERCIAL E PRODUTIVIDADE NA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA

A fim de determinar a produtividade da indústria automobilística brasileira, foi considerado o valor da transformação industrial, o número de pessoas ocupadas, os gastos com pessoal incluindo salários, retiradas e outras remunerações e o ativo imobilizado com soma das aquisições e melhorias e subtrações das baixas. Os dados foram extraídos do banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e deflacionados pelo Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas para dezembro de 2012. O IPEA recomenda a utilização do Índice de preços por atacado, a partir de 2010 denominado de IPA (Índice de Preços ao Produtor Amplo) (IPEA, 1997; FGV, 2015), mas, para facilitar a análise, foi utilizado o IGP-DI. O período de observação entre 1996 e 2012 foi definido conforme o objeto do trabalho e a disponibilidade de dados. Seguiu-se a Classificação de Atividades Econômicas (CNAE) para a fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias, que corresponde à CNAE 34 na CNAE 2.0 a partir de 2007 e para os anos anteriores à CNAE 1.0 (IBGE, 2007). Os principais resultados para a indústria de automóveis podem ser observados na Tabela 1 que contém o valor bruto da transformação industrial, a quantidade de pessoas ocupadas,

os gastos com salários, retiradas e outras remunerações, os investimentos em ativo imobilizado e as produtividades de mão de obra, de capital e total.

Tabela 1: Produtividade da indústria automobilística (1996-2012)

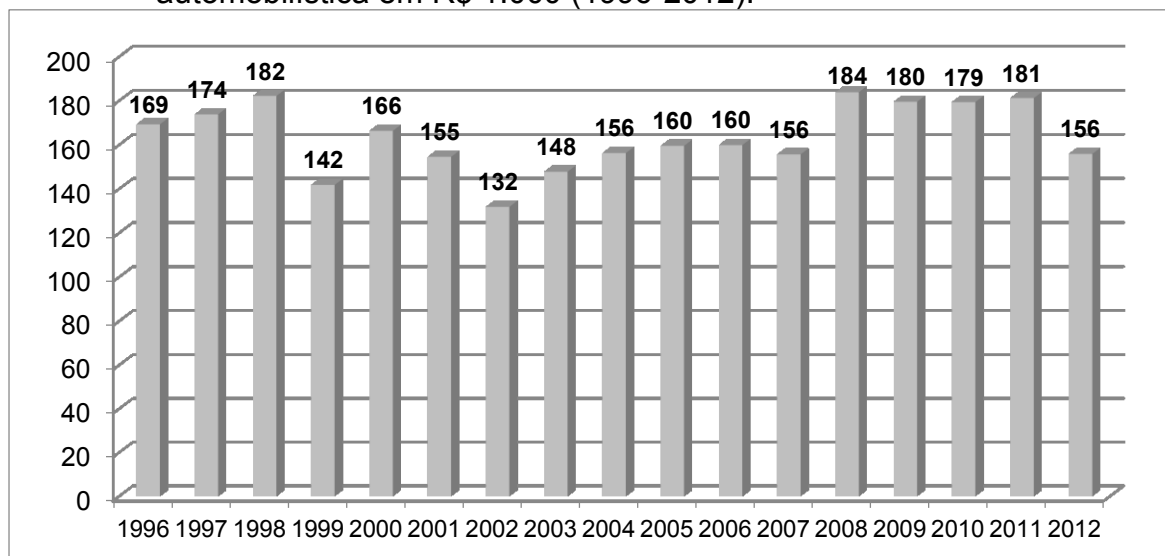
| Ano | (1) VTI (R\$ bilhões) | (2) POP (1.000) | (3) GCP (R\$ bilhões) | (4) AI (R\$ bilhões) | (5) PPO (R\$ 1.000) (1) / (2) | (6) PRGP (R\$) (1) / (3) | (7) PC (R\$) (1) / (4) | (8) PT (R\$) (6) + (7) |
|------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------------|----------------------------|--|-----------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| 1996 | 49,17 | 290 | 17,48 | 11,73 | 169 | 2,8 | 4,2 | 7,0 |
| 1997 | 52,46 | 301 | 17,63 | 7,86 | 173 | 3,0 | 6,7 | 9,6 |
| 1998 | 48,05 | 263 | 17,15 | 10,38 | 182 | 2,8 | 4,6 | 7,4 |
| 1999 | 36,47 | 257 | 14,18 | 11,57 | 141 | 2,6 | 3,2 | 5,7 |
| 2000 | 45,47 | 273 | 14,33 | 8,47 | 166 | 3,2 | 5,4 | 8,5 |
| 2001 | 44,44 | 273 | 14,07 | 14,52 | 154 | 3,2 | 3,1 | 6,2 |
| 2002 | 44,57 | 287 | 12,43 | 7,64 | 131 | 3,6 | 5,8 | 9,4 |
| 2003 | 53,67 | 337 | 15,06 | 5,93 | 147 | 3,6 | 9,0 | 12,6 |
| 2004 | 58,06 | 363 | 14,72 | 7,50 | 156 | 3,9 | 7,7 | 11,7 |
| 2005 | 60,69 | 371 | 16,14 | 11,48 | 159 | 3,8 | 5,3 | 9,0 |
| 2006 | 64,72 | 380 | 17,00 | 5,33 | 159 | 3,8 | 12,1 | 15,9 |
| 2007 | 71,64 | 460 | 19,42 | 8,18 | 155 | 3,7 | 8,8 | 12,4 |
| 2008 | 88,93 | 483 | 20,45 | 9,08 | 183 | 4,3 | 9,8 | 14,1 |
| 2009 | 85,68 | 477 | 21,11 | 7,72 | 179 | 4,1 | 11,1 | 15,1 |
| 2010 | 94,40 | 526 | 22,35 | 6,88 | 179 | 4,2 | 13,7 | 17,9 |
| 2011 | 98,45 | 543 | 25,00 | 9,25 | 181 | 3,9 | 10,6 | 14,6 |
| 2012 | 85,68 | 549 | 24,77 | 13,60 | 155 | 3,5 | 6,3 | 9,8 |

Legenda: VTI: Valor da transformação industrial real; POP: Pessoas ocupadas; GCP: Gastos reais com pessoal; AI: Ativo imobilizado real; (5) PPO - Produtividade por pessoa ocupada; (6) PRGP - Produtividade por cada real gasto com pessoal; (7) PC - Produtividade real de capital; (8) PT - Produtividade real total (mão de obra + capital). Valores arredondados.

Fonte: IBGE (2015). Organização e elaboração própria.

Para melhor visualização, os dados foram transformados para os gráficos 2 e 3. O Gráfico 2 demonstra a produtividade de uma unidade de mão de obra na indústria. Nota-se que a produtividade oscilou bastante durante o período de observação. Em 1996, um trabalhador produzia R\$ 169 mil e em 2012 somente R\$ 156, ou seja, menos do que 16 anos atrás. O ano de 2012 parece atípico, pois as produtividades entre 2008 e 2011 se mantiveram em um nível bem mais elevado, acima de 179 mil por pessoal ocupado. Isto significa, que a produtividade de trabalho tem aumentado entre 1996 e 2011.

Gráfico 2: Produtividade real de uma unidade da mão de obra na indústria automobilística em R\$ 1.000 (1996-2012).

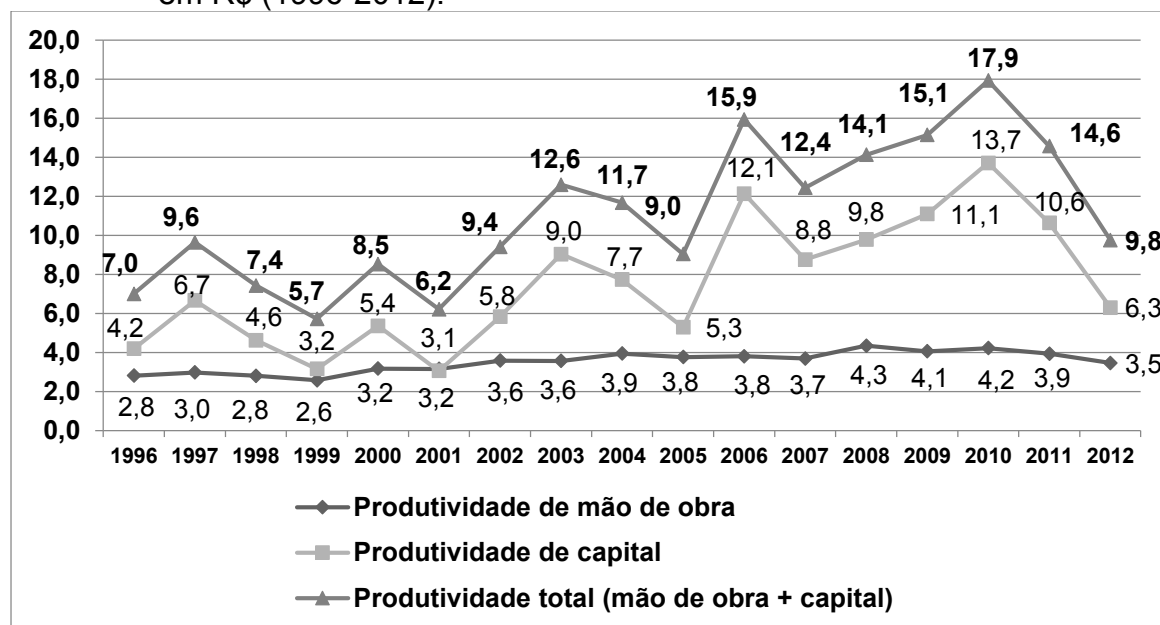


Fonte: IBGE (2015). Elaboração própria.

Contudo, não é possível determinar o total de horas efetivamente trabalhadas e pagas por ano. O IBGE somente trabalha com valores índices. A problemática consiste no argumento de que não se sabe com exatidão se as pessoas ocupadas na indústria automobilística trabalharam mais ou menos horas por ano durante o período de observação, o que torna uma comparação mais difícil. Porém, são os únicos dados de que o IBGE dispõe e que podem ser utilizados para medir a produtividade do trabalho no setor (IPEA, 1997).

O Gráfico 3 compreende a produtividade de mão de obra, de capital e a produtividade total. Entre 1996 e 2004, houve tendência de crescimento da produtividade de mão de obra de 2,8 para 3,9, mas em seguida, ocorreu um período de estagnação até 2007. Em 2008, o setor obteve com 4,3 a maior produtividade, para, em seguida entrar em um período de tendência de queda moderada até 3,5 em 2012. Resumindo, a produtividade da mão de obra se manteve praticamente constante durante os anos.

Gráfico 3: Produtividades (capital investido e mão de obra) na indústria automobilística em R\$ (1996-2012).



Fonte: IBGE (2015). Organização e elaboração própria.

Referente à produtividade do capital, existe bastante oscilação, variando de períodos de decréscimo entre 1997 e 1999, 2003 e 2005 e 2010 e 2012 e de ascensão entre 2001 e 2003 e 2007 e 2010. A produtividade da mão de obra teve pouca influência sobre a produtividade total, pois se manteve praticamente constante, enquanto a produtividade de capital exerceu influência bem maior. Em 2012, a produtividade de capital alcançou o dobro da produtividade de trabalho e, em 2006 e 2010 o triplo.

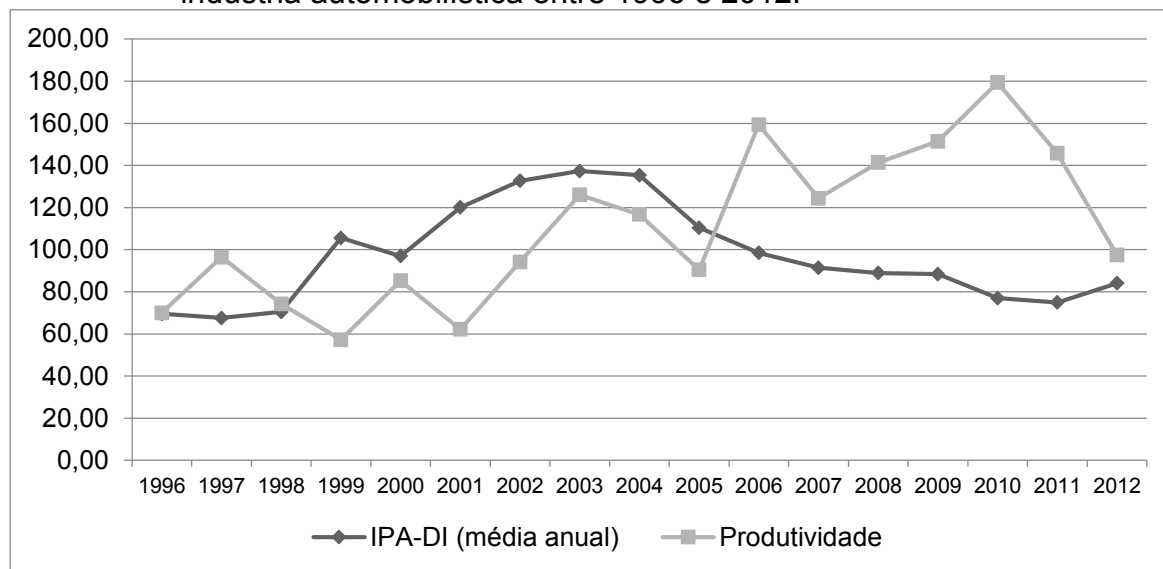
A questão da política cambial

Com a introdução do Plano Real em 1994 e do sistema de bandas cambiais, iniciou-se forte valorização da taxa de câmbio até janeiro de 1995. Posteriormente, pela política de desvalorização cambial com aumento das bandas cambiais, seguiu um período de estagnação da taxa até janeiro de 1999. Em janeiro de 1999 foi introduzido o regime flutuante (ALMEIDA et al., 2000) que levou a uma leve desvalorização da taxa de câmbio real entre 2000 e 2004. A partir de 2005 começou outro período de valorização da moeda local que durou até 2011 para ser sucedido por nova desvalorização do real entre 2012 e 2014.

O Gráfico 4 compara as médias dos índices de taxas reais de câmbio (IPA-DI) com a produtividade total da indústria. Entre 2001 e 2005, a curva da produtividade acompanha a tendência da taxa do câmbio real. Entre 2001 e 2003, essa curva, teve o mesmo movimento da produtividade, que se elevou no período. De 2003 a 2005, o câmbio se desvaloriza e a produtividade cai. O movimento no sentido inverso ocorre no período entre 2005 e 2010, em que a desvalorização da moeda é acompanhada

por aumentos da produtividade. Somente para o ano de 2011, a leve valorização do câmbio real é acompanhada pela queda da produtividade, relação que não se confirma para o ano de 2012, em que houve desvalorização e também queda da produtividade. Tampouco parece haver relação para os anos entre 1996 e 2000.

Gráfico 4: Índice de taxas reais de câmbio (média anual) IPA-DI e produtividade da indústria automobilística entre 1996 e 2012.



Fonte: BACEN (2015a); IBGE (2015).

Obs.: Produtividade multiplicada por dez.

Aparentemente, portanto, existiam outros fatores como políticas tarifárias ou não tarifárias que influenciaram a produtividade da indústria no período observado, ou seja, a taxa de câmbio parece ter exercido pouca influência sobre a produtividade da indústria.

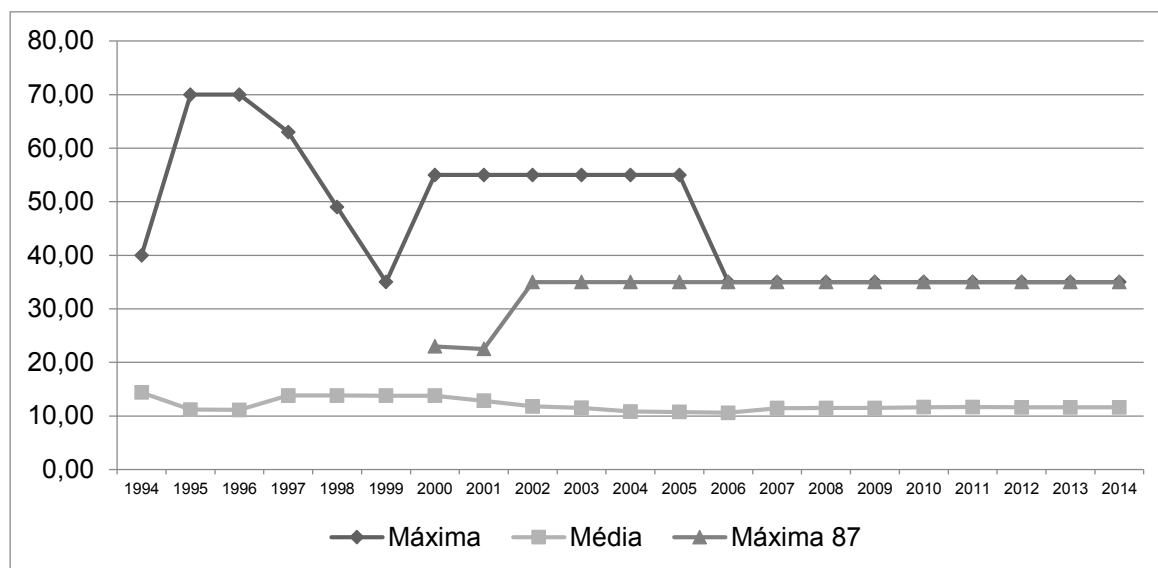
A Política tarifária

O gráfico 5 mostra a evolução das tarifas de importação do Brasil entre 1994 e 2014. A Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) é um sistema de classificação de mercadorias nas operações do comércio exterior e foi introduzido pelos países do Mercosul em 1994. Referente ao capítulo 87 que inclui veículos automotores, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios, os dados estavam disponíveis somente a partir de 2000. A tarifa máxima para importações se refere a todos os capítulos e, a partir de 2000, devido à disponibilidade de dados, também para o capítulo 87, enquanto a tarifa média de importação se refere a todos os capítulos no período de observação.

Após a abertura comercial no início dos anos 1990, a tarifa média de todos os capítulos praticamente não sofreu alterações significativas, oscilando entre 11 e 14%. A tarifa máxima de todos os capítulos baixou de 70% em 1995 para 35% em 1999, mas logo aumentou novamente para 55% até o final de 2005. Baixou em 2006 para o nível de 35% coincidindo com a tarifa máxima do capítulo 87, ou seja, as tarifas máximas do capítulo 87 correspondiam à tarifa máxima cobrada pelo país entre 2006 e 2014. O capítulo 87 pertencia aos que possuíam as mais elevadas tarifas cobradas, que em 1991 eram de 105%. Houve forte redução em 1994 para a tarifa máxima de

20%. E, apesar de aumentos pontuais em fevereiro e março de 1995 para 32% e 70%, respectivamente, entre 1995 e 1999 o regime automotivo em benefício à indústria automobilística concedia grandes reduções das tarifas cobradas que oscilavam em torno de 20% (WTO, 1996).

Gráfico 5: Brasil: Tarifas de importação (máxima, média e do capítulo 87) entre 1994 e 2014.

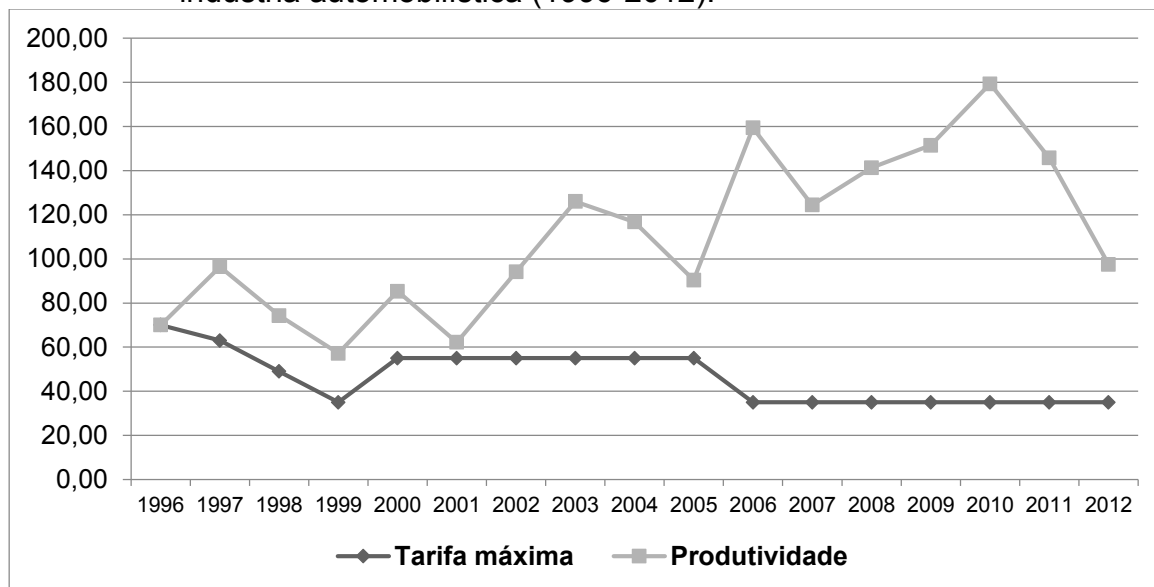


Fonte: MDIC (2015a).

Dentro do capítulo 87, as posições 87.02 (veículos automóveis para transporte de dez pessoas ou mais, incluindo o motorista), 87.03 (automóveis de passageiros e outros veículos automóveis principalmente concebidos para transporte de pessoas), 87.04 (veículos automóveis para transporte de mercadorias), desde 2002, tinham as tarifas máximas de 35% do imposto de importação, ou seja, a importação de carros, ônibus ou caminhões, inclusive de chassis, estava sujeita à tarifa máxima. Isto demonstra que a indústria de automóveis tem sido altamente protegida pelo governo através de medidas tarifárias. Além disto, até dezembro de 2014, continuava em vigor a portaria DECEX (Departamento de Operações de Comércio Exterior) nº 8 de 13 de maio de 1991 que proibia a importação de automóveis usados (MDIC, 2015b).

O Gráfico 6 mostra a produtividade da indústria e as tarifas máximas do imposto de importação para o período entre 1996 e 2012. Em geral, o nível das tarifas do capítulo 87 sempre esteve entre os mais elevados. Entre 1996 e 1999, a redução das tarifas máximas foi acompanhada também por uma queda da produtividade e no ano seguinte, o aumento da tarifa levou ao aumento da produtividade. Entre 2000 e 2005, a tarifa máxima estava em 55% e a produtividade, com exceção de 2001, mostrou taxas mais elevadas do que em 1999, apesar de leve queda em 2004 e 2005, porém, ainda em níveis maiores. A redução da tarifa máxima a partir de 2006 foi acompanhada por aumentos de produtividades até 2010, tendência que não se confirmou a partir deste ano, com fortes quedas da produtividade e alcance dos níveis de 2005 no ano de 2012.

Gráfico 6: Tarifa máxima do Imposto de Importação (em %) e produtividade da indústria automobilística (1996-2012).



Fonte: MDIC (2015a); IBGE (2015). Elaborado pelos autores.

Aparentemente, houve pouca influência da tarifa máxima de importação sobre a produtividade. Somente para os anos a partir de 2006, quando a tarifa foi reduzida para 35%, houve melhoria considerável dos níveis de produtividade, com exceção do último ano.

Política não tarifária

Referente à política comercial não tarifária, são examinados os subsídios e o regime automotivo. O sistema BNDES conta com diversas linhas de financiamento. Os produtos mais importantes estão descritos na Tabela 2, com os respectivos valores concedidos para empresas em 2013 (BNDES, 2015). Nos últimos anos, a atuação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) como agente financeiro para a concessão de empréstimos a taxas reduzidas cresceu de forma considerável.

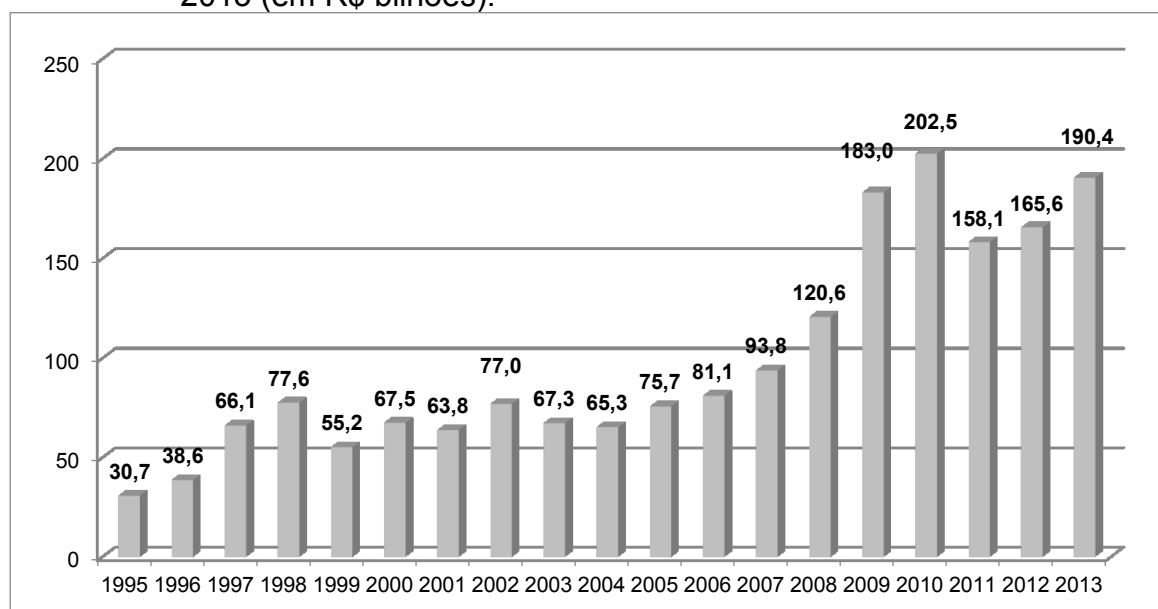
Tabela 2: Valores desembolsados por produto pelo BNDES em 2013 (em R\$ bilhões)

| Produto | Descrição | 2013 |
|-------------------|---|---------------|
| FINAME | Financiamentos para a produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos | 58,13 |
| Automático | Financiamento a projetos de investimentos cujo valor seja, no máximo, R\$ 20 milhões. | 14,60 |
| FINEM | Financiamento a projetos de investimentos de valor superior a R\$ 20 milhões. | 76,14 |
| FINAME Leasing | Financiamento de aquisição isolada de máquinas e equipamentos novos, de fabricação nacional, destinados a operações de arrendamento mercantil. | 0,15 |
| EXIM | Financiamentos destinados tanto à produção e exportação de bens e serviços quanto à comercialização destes no exterior. | 15,25 |
| Limite de Crédito | Crédito rotativo para o apoio a empresas ou grupos econômicos já clientes do BNDES e com baixo risco de crédito. | Não informado |
| Project finance | Engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa de um projeto, servindo como garantia aos ativos e recebíveis desse mesmo empreendimento. | Não informado |
| Outros | | 26,14 |
| Total | | 190,41 |

Fonte: BNDES (2015a). Adaptado pelos autores.

Segundo o Gráfico 7, entre 1995 e 2013, foram concedidos financiamentos de R\$ 1,88 trilhão³ para as empresas brasileiras de diversos segmentos da economia.

Gráfico 7: Financiamentos concedidos a empresas no país pelo BNDES entre 1995 e 2013 (em R\$ bilhões).



Fonte: BNDES (2015); BACEN (2015b). Elaboração própria.

Legenda: Valores corrigidos pelo IGP-DI para dezembro de 2013.

³ Valores corrigidos pelo IGP-DI para dezembro de 2013.

A indústria de automóveis teve também participação importante nos financiamentos concedidos pelo banco. Entre 1999 e 2013, esta participação oscilava entre 3 a 11% do total dos financiamentos realizados.

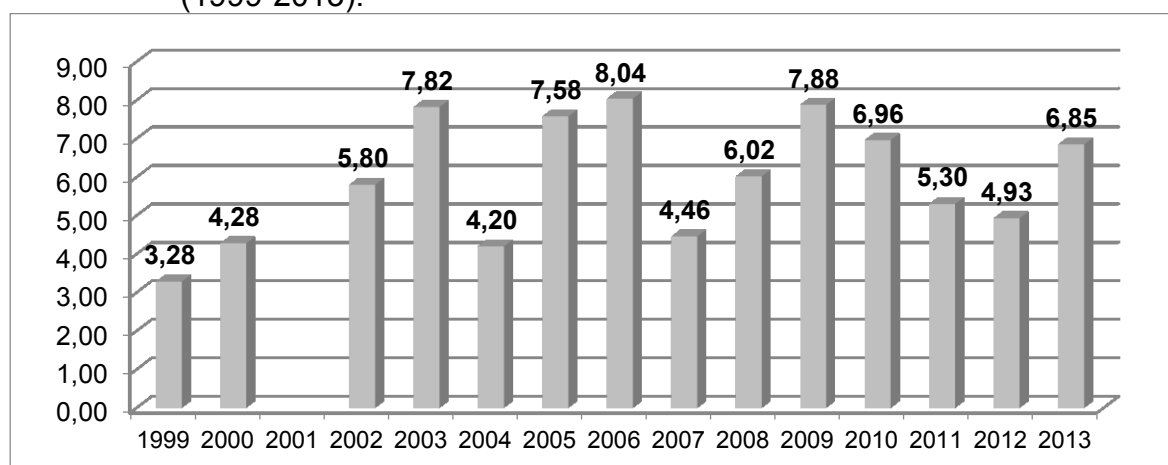
Financiamentos através de agentes financeiros governamentais se encaixam na categoria dos subsídios. Estes empréstimos a taxas de juros reduzidos para o setor automobilístico através do sistema BNDES ocorreram de forma direta pelo próprio banco, ou de forma indireta, por instituições financeiras credenciadas. Os volumes têm sido consideráveis e, conforme o Gráfico 8, que mostra os valores corrigidos pelo IGP-DI para dezembro de 2013, os desembolsos oscilaram entre R\$ 3 bilhões e R\$ 8 bilhões anuais.

Desde 2009, a tendência é de leve queda, mas em 2013, houve novo aumento dos valores para R\$ 6,85 bilhões. Contudo, não foram somente verbas concedidos para as montadoras, também as empresas e profissionais autônomos compradores de caminhões de carga e veículos de transporte de passageiros tiveram forte apoio. Dentro da modalidade FINAME, está alocado o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), instalado em 2009 e com vigência até 31 de dezembro de 2015. Outra forma de financiamento para a aquisição de ônibus e caminhões para microempresas e empresas de pequeno porte e o PROCAMIONHEIRO executado através dos agentes financeiros habilitados. Entre 2009 e 2014, foram disponibilizados R\$ 91,9 bilhões para o PSI subprograma ônibus e caminhões e R\$ 9,45 bilhões para o PROCAMINHONEIRO.

São financiamentos de 72 a 96 meses com taxas de juros entre 9 e 10% ao ano com participação pelo BNDES entre 50 e 70%. Deve ser considerado que dentro do FINAME, existem outras linhas de financiamentos como o Programa de Produção de Bens de Consumo com R\$ 6,78 bilhões, o Programa Inovação Tecnológica com R\$ 614 milhões e o Programa Máquinas e Equipamentos Eficientes com R\$ 242 milhões (BNDES, 2015b; BNDES, 2015c).

No entanto, o FINAME, denominado Programa Financiamentos para a Produção e Aquisição de Máquinas e Equipamentos Novos, que reserva a grande maioria de seus recursos exclusivamente para a compra de caminhões e ônibus, não parece ter como prioridade a modernização do parque maquinário da indústria brasileira. Possui muito mais o caráter de um programa de investimento para financiar o consumidor final dos produtos da indústria de automóveis, mas não para melhorar a produtividade da indústria brasileira, sobretudo, a da indústria automobilística.

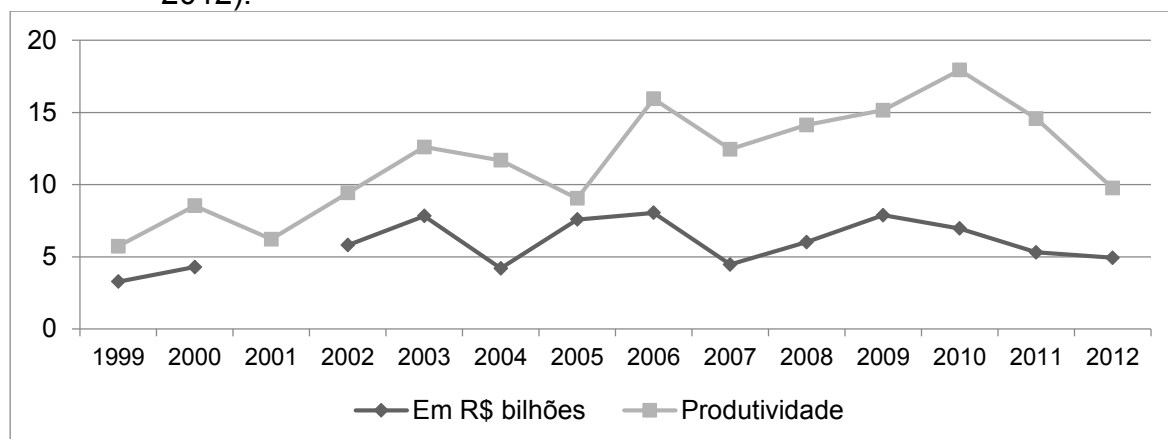
Gráfico 8: Desembolsos do BNDES por CNAE (setor automotivo) em R\$ bilhões (1999-2013).



Fonte: BNDES (2015b). Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IGP-DI para dezembro de 2013.

O Gráfico 9 demonstra os desembolsos realizados pelo BNDES para o setor automotivo entre 1999 e 2012 e a produtividade da indústria automobilística, com exceção de 2001, cujos valores não foram identificados.

Gráfico 9: Desembolso do BNDES (em R\$ bilhões) e produtividade da indústria (1999-2012).



Fonte: BNDES (2015b); IBGE (2015). Elaborado pelos autores.

As curvas mostram um movimento paralelo para praticamente todo o período, somente não coincidindo nos anos 2005 e 2010. Os financiamentos concedidos pelo sistema BNDES de forma direta e indireta parecem impactar de forma significativa sobre os níveis de produtividade do setor. Portanto, podem ser consideradas as medidas mais eficazes para influenciar a produtividade do setor. Também, fica evidente que o setor é capital intensivo e que o acesso a financiamentos a taxas competitivas é primordial para melhorar a competitividade da indústria automobilística brasileira. Contudo, devido aos altos empréstimos concedidos para os consumidores, sua eficácia deve ser questionada e também, se com a cessão destes benefícios, a indústria continuaria com os mesmos níveis de produtividade. As políticas do governo visam primordialmente o lado da demanda e não da oferta pela indústria.

O regime automotivo entre 1995 e 1999 teve como consequência a desconcentração da indústria de automóveis fora do estado de São Paulo com novas

unidades produtivas nas seguintes unidades federativas: Bahia, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul. Tratava-se de novos investimentos pelas empresas já instaladas desencadeadas pelas disputas fiscais entre os estados para a atração destes investimentos, porém, sem participação pelo governo federal. Somente na instalação da fábrica da FORD em Camaçari na Bahia, o governo foi envolvido, pois permitiu a reabertura do prazo de adesão ao regime automotivo para o Nordeste e inclusão do empreendimento com renúncias fiscais federais na ordem de R\$ 180 milhões por ano até 2010. As isenções fiscais foram de natureza estadual pelas unidades federativas participantes com concessões até 2010 (DULCI, 2002).

O novo regime automotivo, o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO), instalado com vigência entre 2013 e 2017, criado em 2012 pela lei nº 12.715, não obriga mais as montadoras a utilizarem 65% de peças produzidas no país para obter os benefícios. Esta norma atende exigências da própria OMC que proíbe tais práticas como desleais ao comércio internacional. Para se enquadrar na norma, as empresas devem produzir pelo menos seis etapas de 80% da produção no Brasil. Além disto, devem investir em pesquisa e desenvolvimento tecnológico 0,15% e 0,5% da receita bruta obtida no país e 0,5% e 1% do faturamento bruto em engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores em 2016 e a partir de 2017, respectivamente.

Outra exigência é a participação no Programa Brasileiro de Etiquetagem Veicular, para informar ao consumidor a eficiência energética dos modelos produzidos, a fim de ser obrigado de fabricar modelos mais econômicos. Todas as empresas que cumprem três das quatro exigências usufruem de descontos no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) por compras de peças e insumos adquiridos no Brasil ou no Mercosul. Quanto maior a compra, maior o desconto sobre os 30 pontos percentuais do IPI e ainda existe uma redução adicional de dois pontos percentuais para empresas que superam as metas estabelecidas. Outro benefício concedido é a desoneração sobre a folha de pagamento. Empresas do setor automobilístico não precisarão mais recolher 20% sobre a folha de pagamento como contribuição ao INSS. Em vez disto, recolherão entre 1 a 2,5% sobre o faturamento, alíquota que foi fixada em 1% para as empresas montadoras. As empresas exportadoras foram isentas do pagamento de IPI e do PIS/Cofins sobre o valor das compras de insumos nacionais. Segundo o governo federal, a desoneração do INSS patronal somente para a indústria automobilística deve ser de ordem de R\$ 1,13 bilhão por ano (MDIC, 2015a; AUTOMOTIVE BUSINESS, 2015).

CONCLUSÕES

A política cambial teve pouco impacto sobre a produtividade da indústria brasileira, principalmente, devido ao câmbio valorizado durante quase todo o período examinado. Referente à política tarifária, ocorreu uma combinação entre a tarifa de importação de 35% e o aumento do IPI para indústrias não instaladas no país por ordem de 30%, sobretaxando veículos importados em até 70%, o que pode ser considerado um mecanismo de proteção para a indústria local bastante eficaz. Na política não tarifária, os subsídios concedidos pelo BNDES para a indústria se encaixam nas medidas protecionistas catalogadas pela UNCTAD. Estes subsídios concederam financiamentos de R\$ 3 a 8 bilhões por ano a taxas de juros reduzidos

para a indústria e, desta forma, contribuíram para incrementar a competitividade. Contudo, montantes muito mais elevados foram disponibilizados para atender a demanda dos consumidores totalizando em torno de R\$ 100 bilhões nos últimos cinco anos, o que equivaleria a uma média de R\$ 20 bilhões por ano. Estas quantias não podem ser consideradas para melhorar a produtividade da indústria de automóveis por se tratarem de medidas para o estímulo do lado da demanda da economia. São valores importantes que seriam necessários para investimentos em inovações tecnológicas na própria indústria automobilística e em outros setores da economia.

Devido à proibição destas medidas pela OMC, em dezembro de 2013, a União Europeia (UE) abriu um requerimento para consultas e iniciaram-se negociações entre as duas partes em relação aos impostos e taxas cobradas sobre as importações no setor automobilístico, além de outros incentivos para empresas exportadoras. Em janeiro de 2014, Japão, Argentina e os Estados Unidos (EUA) se juntaram às consultas e em outubro do mesmo ano, a UE solicitou a abertura de um painel, atendido em dezembro. Os seguintes países registraram sua participação como terceiros: Argentina, Austrália, África do Sul, Canadá, China, Colômbia, Coreia, EUA, Índia, Japão, Rússia, Taiwan e Turquia (WTO, 2015). Devido ao interesse comum de diversos países nesta disputa na OMC, a revogação das medidas adotadas pelo Brasil parece bastante provável.

Referente ao *Custo Brasil*, existem poucas pesquisas sobre os impactos ao bem-estar do país. Para o primeiro regime automotivo entre 1996 e 2000, Negri (1999), através de modelos econométricos, estimou o ganho dos produtores em R\$ 24,5 bilhões, o do governo em R\$ 3,7 bilhões e a perda para os consumidores em 35,6 bilhões, resultando num peso morto para a economia de R\$ 7,4 bilhões. Ainda não existem pesquisas sobre o regime automotivo atual, mas, devido ao aumento das medidas protecionistas nos últimos anos, devem ser presumidos ganhos consideráveis para os produtores e, em menor escala, para o governo, enquanto os consumidores arcariam com as perdas. O resultado final para a economia brasileira deve também resultar num peso morto considerável.

Portanto, conforme as medidas protecionistas pesquisadas e seus impactos sobre a indústria automobilística, pode-se afirmar que os instrumentos adotados contribuíram para uma maior proteção do setor. Seus efeitos sobre a produtividade são mais difíceis de serem estimados pela aparente existência de ociosidade da indústria. Esta foi reduzida devido ao estímulo maciço da demanda com financiamentos de R\$ 20 bilhões por ano. Contudo, assim que o governo revogar tais medidas de incentivo ao crédito, o setor deverá voltar à capacidade inicial, baixando a sua produtividade, já que a capacidade instalada da indústria é de 4,5 milhões de veículos por ano, bem acima dos 3,14 milhões produzidos em 2014.

As medidas adotadas pelo governo brasileiro permitiram apenas um aumento parcial da produtividade da indústria. Para determinar medidas mais eficazes a fim de tornar o setor mais produtivo, devem ser realizadas novas pesquisas sobre os impactos dos benefícios concedidos às empresas nacionais e novamente avaliada a possibilidade de permitir a importação de veículos automotores, ônibus e caminhões de carga a tarifas competitivas sem a discriminação sobre o IPI para empresas não nacionais. Somente desta forma, existiria a possibilidade da exoneração do ônus suportado pelos consumidores brasileiros. Sugerem-se incentivos para investimentos em tecnologia e processos produtivos mais eficientes. Ao mesmo tempo, devem ser priorizados padrões de qualidade internacionais que aumentariam a segurança e eficiência econômica dos modelos nacionais. O novo regime automotivo é um primeiro passo para a obtenção deste objetivo, mas medidas adicionais seriam recomendáveis.

Qualquer abertura comercial, no entanto, deve ocorrer de forma gradual, a fim de deixar a indústria nacional preparada para os novos desafios. Os benefícios seriam uma indústria nacional mais produtiva, menor necessidade de subsídios pelo governo e aplicação de investimentos públicos em outros setores da economia, inclusive na infraestrutura. Pelo lado da demanda, consumidores mais propensos para a aquisição de produtos nacionais teriam efeitos multiplicadores sobre a demanda agregada.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James; THAICHAROEN, Yunyong. Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crisis and growth. **Journal of Monetary Economics** 50, 2003. p. 49-123.

ALMEIDA, Mirian; FONTES, Rosa; ARBEX, Marcelo A. Retrospectiva dos regimes cambiais brasileiros com ênfase em bandas de câmbio. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, 2000, v. 21, n. 1, p. 7-43.

AUTOMOTIVE BUSINESS. **Regime automotivo tem novas regras para habilitação.** Automotive Business. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/13611/regime-automotivo-tem-novas-regras-para-habilitacao>> . Acesso em: 2 de abril de 2015.

BACEN. Banco Central do Brasil. (2015a). **Indicadores econômicos consolidados.** Índice de taxas reais de câmbio. IPA-DI. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>> . Acesso em: 1 de abril de 2015a.

_____. (2015b). **Calculadora do cidadão.** Correção de valores. Índices de preços. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?met hod=exibirFormCorrecaoValores>> . Acesso em 2 de abril de 2015.

BNDES. Banco de Desenvolvimento Econômico e Social. (2015a). **Produtos.** <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/>. Acesso em: 31 de março de 2015a.

_____. **Programa de financiamentos a caminhoneiros BNDES – Procaminhoneiro.** Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/apoio/procaminhoneiro>> . Acesso em: 6 de abril de 2015b.

_____. **Bens de capital – comercialização – aquisição de ônibus e caminhões – BK aquisição ônibus e caminhões.** Disponível em: <Financiamentos para a produção e aquisição de máquinas e equipamentos novos>. Acesso em: 6 de abril de 2015c.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Custo Brasil: muito além dos suspeitos habituais. **Revista FAE**, Curitiba, v.2, n.2, maio/ago. 1999. p. 1-6.

CAVALLO, D.; COTTANI, J.A.; KAHN, M.S. Real Exchange rate behaviour and economic performance in LDCs. **Economic Development and Cultural Change**, 39, p.61-76, Oct. 1990.

DOLLAR, David. Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: evidence from 95 LDCs. **Economic Development and Cultural Change**, 39, p.523-544, 1992.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley. **Macroeconomia**. Tradução e revisão técnica Roberto Luis Troster. 2. ed. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, junho de 2002, p. 95-107.

FAJNZYLBBER, Pablo.; LOAYZA, Norman.; CALDERÓN, César. Economic growth in Latin América and the Caribbean: stylized facts, explanations and forecasts. Washington, DC: **Working Papers no. 265**, junio 2004. Banco Central de Chile, 2004.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Indicadores de preços**. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPagelId=402880811D8E34B9011D984D9EE23590>>. Acesso em: 30 de março de 2015.

GALA, Paulo; LIBÂNIO, Gilberto. Taxa de câmbio, poupança e produtividade: impactos de curto e longo prazo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v.20, n.2 (42), p. 229-242, ago. 2011.

IBGE. **Classificação Nacional de Atividades Econômicas**. Versão 2.0. Subclasses para Uso da Administração Pública. CONCLA – Comissão Nacional de Classificação. IBGE: Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Pesquisa Industrial Empresa**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em 10. mar. 2015.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão no. 504. **Produtividade na Indústria Brasileira** – Questões Metodológicas e Análise empírica. SABOIA, João; CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, agosto de 1997.

KUME, Honorio; PIANI, Guida; SOUZA, Carlos Frederico Bráz de. A política brasileira de importações no período 1987-1998: descrição e avaliação. In: CORSEUIL, Carlos Henrique; KUME, Honorio (coord.). **A abertura comercial brasileira nos anos 1990**: impactos sobre emprego e salário. Rio de Janeiro, IPEA; Brasília: TEM, 2003.

KUPFER, David. Política industrial. **Econômica**. Rio de Janeiro, v.5, n.2, p.91-108, dezembro 2003.

KRUGMAN, Paul. **Internationalism Pop**. The MIT Press Cambridge, Massachusetts, London, England: 1996. Second Printing. Massachusetts Institute of Technology.

MDIC. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (2015a). **Tarifa Externa Comum - TEC (NCM) – DEINT**. Informações e histórico. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1848>> . Acesso em: 31 de março de 2015.

_____. (2015b). **Portaria DECEX nº 8/1991**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1197490614.pdf> . Acesso em: 31 de março de 2015.

NEGRI, João Alberto de. O custo de bem-estar do regime automotivo brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 29 n. 2. Agosto de 1999, p. 215-242. Rio de Janeiro.

RAZIN, Ofair.; COLLINS, Susan M. Real Exchange rate misalignment and growth. Forthcoming. In: RAZIN, Assaf; SADKA, Efraim (Ed.). **International economic integration: public economics perspectives**. Cambridge University Press. NBER Working Paper n. 6147, 1997.

RODRIK, Dani. **Real Exchange rate and economic growth: theory and evidence**. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Draft, Jul. 2007.

SCAVARDA, Luis Felipe Roriz; HAMACHER, Sílvio. Evolução da cadeia de suprimentos da indústria automobilística no Brasil. **Revista Administração Contemporânea**, vol. 5, no. 2, Curitiba, maio/agosto 2001. p. 201-219.

STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. **Introdução à Macroeconomia**. Tradução Maria José Cyhlar Monteiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. Classification of non-tariff measures. **February 2012 version**. United Nations: New York and Geneva, 2013.

WILLIAMSON, John. Exchange rate economics. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, February, 2008. (**Working Paper Series**, 08/3).

WTO. World Trade Organisation. **Trade Policy Review BRAZIL**. Report by the Secretariat. WT/TPR/S21. 4 October 1996.

_____. **Dispute settlement**: (2015). Dispute DS472. Brazil – certain measures concerning taxation and charges. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds472_e.htm> . Acesso em: 6 de abril de 2015.