

POLÍTICAS INDUSTRIAIS PARA O SETOR AUTOMOTIVO: ANÁLISE DO PROGRAMA INOVAR-AUTO

Luana Kristina de Jesus Nunes - luanunes40@gmail.com

Universidade Federal Fluminense

1 INTRODUÇÃO

A política industrial é desprendida de juízos de valores, tem como foco incentivar ação pública e pode afetar a alocação inter e intra-industrial de recursos, além de combinar medidas que influenciam a conduta e desempenho de agentes econômicos e a estrutura produtiva e patrimonial, ou seja, promover a atividade no setor produtivo (FERRAZ, PAULA e KUPFER, 2003). No caso do Brasil, ao longo de sua formação econômica, políticas industriais vêm sendo utilizadas em diversos momentos via programa desenvolvimentista para aquecer setores estratégicos visando o crescimento econômico do país. O setor automotivo, nos últimos trinta anos de política econômica brasileira, foi titular em benefícios e regimes especiais de tributação por ser uma área estratégica do desenvolvimento nacional.

Diante disso, o presente estudo tem como objetivo analisar as políticas industriais para o setor com foco no programa Inovar-auto, lançado durante o governo da ex-presidente Dilma Rousseff, o qual buscava “apoiar o desenvolvimento tecnológico, a inovação, a eficiência energética e a qualidade dos veículos e das autopeças...” (BRASIL, Decreto 7.819 de 3 de outubro de 2012). O governo pensava em algo maior como uma cadeia local de suprimentos, incentivando as empresas a fixarem processos no país e a desenvolver fornecedores locais.

2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é mapear a trajetória da indústria automotiva no Brasil e auxiliar na construção de um banco de dados acadêmico sobre o setor. Denominada como *Brazilian Research in Auto Industry* (BRAIN), a proposta de um banco de dados engloba o perfil das montadoras, as mudanças organizacionais e as transformações tecnológicas, usando como referência os resultados efetivos das políticas industriais de fomento ao setor delineadas no país. Como objetivo específico, é feita a análise do programa Inovar-auto e como as políticas industriais influenciam no setor.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

O trabalho priorizou o uso de metodologia quantitativa, privilegiando a sistematização de dados necessários à construção da página do *Brazilian Research in Auto Industry* (BRAIN). Foi utilizada pesquisa em fontes de comunicação em massa sobre as políticas industriais brasileiras para o setor, como: Valor Econômico; Revista Quatro Rodas; e Automotive Business. Além disso, foi realizada a sistematização de anuários estatísticos (produção e emplacamento) e da linha histórica da indústria no Brasil, como: Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), da Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (FENABRAVE) e da International Organization of Motor Vehicle Manufacturers (OICA). Por fim, organização dos relatórios anuais e de informações online acerca da atuação no Brasil das quatro novas montadoras instaladas durante o período no qual vigorou o Inovar-Auto, quais sejam Mercedes-Benz, BMW, Jeep e Jaguar Land-Rover.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Brasil iniciou sua história com a indústria automotiva há mais de um século, a partir da abertura do primeiro escritório da Ford no país, em 1919, mas a evolução desse setor se deu com Getúlio Vargas ao regulamentar medidas de restrição à importação de carros inteiros com intuito de estimular a produção nacional. Outro passo que ajudou na consolidação do setor foi a inauguração em 1946 da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) que viabilizou a matéria-prima de automóveis e outras peças.

Posteriormente, com o Plano de Metas, a indústria e o transporte se converteram em pilares de sustentação da economia nacional. Para viabilizar as iniciativas de produção de automóveis nacionais foi criado o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), órgão que supervisionava as normas de instalação, as metas de produção e os planos de nacionalização, autorizando e acompanhando os projetos para a criação da indústria automobilística brasileira (SHAPIRO, 1997).

Durante o período de proibição de importações, a produção local foi fomentada, o que gerou uma defasagem tecnológica devido à falta de investimentos e às barreiras à entrada de novas tecnologias. O cenário da indústria automotiva antes da abertura do mercado era de baixa qualidade de produtos. Em 1994, com o início do Plano Real, o setor recebeu muitos incentivos como a operação de isenção/diferimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal mecanismo de subsídio. Esse momento é marcado pela Guerra Fiscal que teve papel de destaque na mídia e fez parte das análises das políticas públicas

brasileiras, por conta da disputa pelos investimentos (ARBIX, 2000) e interiorização das montadoras no país.

O Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-auto) foi lançado em 2012, durante o Governo da ex-presidente Dilma Rousseff, pelo Plano Brasil Maior. A medida tinha como objetivo estimular a competitividade do setor por meio de incentivos fiscais para as montadoras de veículos e promoção de uma cadeia local de suprimentos com intuito de internalizar essas empresas no país e desenvolver uma rede de fornecedores locais de modo a construir um ciclo de inovação na cadeia automotiva.

Com metas específicas, o programa tinha enraizado em sua base influências protecionistas à indústria local. Ele buscava a inovação com investimento em pesquisa e desenvolvimento, impondo níveis de atividades mínima fabril e aumento no volume de gastos com engenharia, tecnologia industrial básica e capacitação de fornecedores. Além disso, a eficiência energética com veículos mais eficientes em relação ao consumo de combustível também foi um objetivo da medida.

Para participar do programa, era necessário seguir as modalidades de habilitação, pois a adesão era opcional. Essas condições estavam divididas entre requisitos específicos, correlatos às características de cada uma das três modalidades de habilitação, percorridos detalhadamente na sequência; e, requisitos gerais, válidos e compulsórios para todos os tipos de habilitação. Com isso, a intenção dessa política industrial, ao longo dos cinco anos de vigência, era ter por parte das empresas interessadas, distintas possibilidades de adesão a partir das opções de modalidades.

De modo geral, a medida incentivou as empresas habilitadas a investirem localmente em estruturas fabril, produção, inovação e tecnologia, vislumbrando os benefícios fiscais ao Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). Esses benefícios converteram-se no aumento da margem de lucratividade das montadoras sobre os veículos vendidos. Isso gerou uma vantagem competitiva em relação aos concorrentes do mercado externo.

Em contrapartida, para os fabricantes de veículos importados que não ingressaram no programa, houve um aumento de 30% na taxa de IPI, o chamado “Super IPI”. Isso levou algumas empresas a montarem plantas no Brasil, como BMW, Mercedes-Benz, Jaguar Land Rover, Chery e Jeep. Nesse sentido, três segmentos foram beneficiados pela medida de acordo com Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC):

fabricantes que já produziam no país, empresas que puderam investir em produção doméstica; e empresas sem manufatura, mas com comércio no Brasil (PASCOAL et al., 2017).

Com o encerramento da medida no final de 2017, especialistas em economia e no setor automotivo, classificam o programa como ineficaz e amador, muitas das inovações não passaram de replicações de tecnologias já implantadas no mercado externo, ou seja, uma tecnologia já obsoleta (PINTO e VARGAS, 2018). Dentro da classificação dada pelos especialistas, a medida foi ineficaz por ignorar a forma como a indústria organiza sua cadeia de valor globalmente e amadora por desconsiderar elementos básicos que regem o comércio exterior. Além disso, o Inovar-auto acabou por não colocar em destaque nos incentivos toda a categoria de fabricantes dessa indústria, como: fabricantes de automóveis; caminhões; ônibus e equipamentos pesados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados expostos pelo governo se mostraram tímidos em termos de aumento nos investimentos pelas empresas em P&D, e a OMC a avaliou como protecionista por vincular vantagens de créditos à nacionalização de componentes. As firmas beneficiadas possuem forte circulação e envolvimento político e interferem nas deliberações do poder público para o setor. Essas empresas beneficiadas, conforme Bourdieu (2006) são dominantes e tendem a defender essa posição. Apesar das dificuldades e erros do programa, ele foi fundamental à sobrevivência da malha industrial automotiva no Brasil e como uma política industrial se manteve com sua agenda desenvolvimentista que historicamente possibilitou o crescimento do setor.

REFERÊNCIAS

ARBIX, G. **Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 00, 2000. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582000000100001>. Acesso: dez 2022.

ANFAVEA. **Estatísticas e Séries Históricas**, 2018. Disponível em <http://www.anfavea.com.br/estat%C3%ADsticas.html>

BOURDIEU, P. **As estruturas sociais da economia**. Porto, PT: Campo das Letras, 2006.

BRASIL. Decreto 7.819 de 03 de outubro 2012. **Regulamenta o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, dentre outras medidas.** Diário Oficial da União, 03 de outubro de 2018. Disponível em <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/49480369>.

DA COSTA LIMA, Raphael Jonathas; DOS SANTOS, Rafael Carvalho. **FORJANDO A POLÍTICA AUTOMOTIVA BRASILEIRA: INCUMBENTES E DESAFIANTES NA CONSTRUÇÃO DO PROGRAMA INOVAR-AUTO FORGING BRAZILIAN AUTOMOTIVE POLICY: INCUMBENTS AND CHALLENGERS IN THE CONSTRUCTION OF THE INOVAR-AUTO PROGRAM.** *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 18, n. 2, p. 355-380, 2021.

FERRAZ, J.; PAULA, G.; KUPFER, D. **Política Industrial.** Em *Economia Industrial: Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil.* Editora Campos, São Paulo, 2003, pag. 543-563. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/2700233/cap-23-david-kupfer-politica-industrial>.

PASCOAL, E.T. et al. **The new Brazilian automotive policy and its impact on the competitiveness of multinational automobile and auto parts manufacturers.** *International journal of automotive technology and management*, v. 17, p. 225-247, 2017.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011-2014.** *Nova Economia*, v. 25, n. spe, p. 803-833, 2015.

SHAPIRO, H. **A primeira migração das montadoras: 1956-1968.** In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. (Orgs.). *De JK a FHC: a reinvenção dos carros.* São Paulo: Scritta, 1997, p. 23-88.

VARGAS, T.; PINTO, G.; AZEVEDO, A.; CAMPOS, A. **INOVAR-AUTO: Continuação ou Ruptura da Indústria Dependente? 2018.** Disponível em <<http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/4818>>