

---

## **MICT - REFLEXOS SÓCIO-ECONÔMICOS DA IMPLANTAÇÃO DO REGIME AUTOMOTIVO**

### **Relatório de Auditoria Operacional**

---

Ministro-Relator José Antonio Barreto de Macedo

Grupo II - Classe V - Plenário

TC-005.875/1999-4

Apenso: TC-001.507/98-2 (Relatório de Auditoria)

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Órgão: Secretaria de Política Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, atual Secretaria do Desenvolvimento da Produção.

Responsável: Hélio Mattar, Secretário.

*Ementa: Relatório de Auditoria Operacional realizada no Regime Automotivo com o objetivo de verificar reflexos sócio-econômicos de sua implantação. Identificação de resultados relativamente à elevação de investimentos e à expansão do volume de exportações do setor. Considerações sobre o impacto na geração de empregos. Determinação à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.*

## RELATÓRIO

Em sessão de 22/10/98, a 2ª Câmara – ao apreciar o Relatório de Levantamento de Auditoria na área de concessão de incentivos fiscais ao setor automotivo – decidiu, mediante Relação nº 63/98 (Gab. Ministro Adhemar Paladini Ghisi, in Ata nº 36/98), autorizar a realização de auditoria no Regime Automotivo Geral e no Regime Automotivo de Desenvolvimento Regional, objetivando verificar reflexos sócio-econômicos da sua implantação.

2. Naquela ocasião, decidiu ainda aquela Câmara recomendar ao então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo/MICT que, em face do volume de recursos financeiros envolvidos no Regime Automotivo e os seus efeitos sobre a economia nacional, promovesse a alocação de recursos humanos e de equipamentos de suporte em microinformática na Coordenação-Geral de Programas Especiais.

3. Transcrevo, a seguir, parte do bem elaborado Relatório de Auditoria, a cargo da 5ª Secex (fls. 03/49):

“A análise dos resultados de uma política ou programa de governo pressupõe o conhecimento prévio acerca dos objetivos a serem alcançados; o Regime Automotivo tem, de acordo com a Exposição de Motivos nº 222/95, do Ministério da Indústria e Comércio, os seguintes objetivos:

- Redução dos custos da produção doméstica;
- Aumento dos investimentos;
- Expansão das exportações do setor automotivo;
- Melhoria do balanço de pagamentos nacional a médio e longo prazos; e
- Aumento da eficiência e competitividade da economia.

O Regime Automotivo constitui-se em uma das áreas beneficiadas com a concessão de incentivos fiscais ou renúncia de receita, sendo, portanto, necessário situar o leitor acerca de sua conceituação e aplicações.

(...)

O incentivo fiscal é um instrumento que, nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, tem sua utilização destinada ao rompimento da estagnação econômica, tecnológica e até mesmo social, bem como para desenvolver áreas atrasadas, setores de baixa utilização, ou seja, para promover o desenvolvimento social e econômico de forma mais rápida .

(...)

As renúncias de receita são constituídas de recursos públicos alocados em vários segmentos econômicos com os objetivos de estimular uma atividade econômica (audiovisual, construção naval, pesquisa, veículos e autopeças, e outras), beneficiar um grupo social (taxistas) ou desenvolver uma região (fundos de investimentos regionais, SUFRAMA, e outras).

A renúncia de receita constitui, portanto, um instrumento de política pública cujos objetivos devem inserir-se nas dimensões sociais e econômicas presentes nos planos governamentais.

O questionamento mais comum acerca da concessão de renúncias de receitas prende-se ao fato de que, sendo estas constituídas de recursos públicos, seus reflexos e benefícios deveriam ser auferidos pelo conjunto da sociedade que, em última análise, é o patrocinador destas inversões.

Esta questão deve ser respondida de forma definitiva com o objetivo de tornar possível uma análise técnica e transparente acerca dos reais reflexos gerados pela concessão de incentivos fiscais no Brasil e, futuramente, impedir a alocação de recursos desta natureza em projetos inviáveis técnica e economicamente e injustos socialmente.

(...)

Os dados disponíveis no MDIC referentes aos aspectos sociais, econômicos e ambientais que pudessem retratar a realidade nas empresas beneficiadas pelo Regime Automotivo, em comparação com os objetivos pretendidos pelo Governo Federal, foram considerados insuficientes. Desta forma optou-se pela circularização de questionários destinados a uma amostra de 26 empresas (montadoras e indústrias de autopeças relacionadas às folhas 115/116) selecionadas de acordo com o volume de impostos relevados.

(...)

A análise dos dados encaminhados pelas empresas e as conclusões estão presentes de forma agregada no corpo do presente Relatório de Auditoria, não sendo

possível sua individualização em função da necessidade de resguardar o sigilo de informações confidenciais.

A estrutura deste Relatório de Auditoria contempla o desempenho do Regime Automotivo Geral e do Regime Automotivo Regional durante o período 96/98, o quantitativo de empresas beneficiadas, sua concentração geográfica, o volume de impostos relevados, o déficit da balança comercial do segmento automotivo e os resultados alcançados no âmbito social, econômico e ambiental.

Dentre os principais aspectos analisados destacam-se a geração de empregos, a qualificação da mão de obra, a geração de renda, o retorno tributário, o potencial indutor das indústrias associadas ao setor automotivo sobre outros segmentos econômicos, a integração regional e os impactos ambientais, após o que poder-se-á esboçar um juízo de valor acerca da viabilidade para a sociedade decorrente da implantação e manutenção deste Regime Automotivo.

## **2. Desempenho do Regime Automotivo**

As informações a seguir apresentadas, relacionadas com o desempenho do Regime Automotivo, foram obtidas junto à Secretaria de Política Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e, para facilitar a compreensão serão subdivididas em Regime Automotivo Geral (Lei nº 9.449/97) e Regime Automotivo do Norte, Nordeste e Centro Oeste (Lei nº 9.440/97).

### **2.1. Regime Automotivo Geral**

#### **2.1.1. Distribuição Quantitativa das Empresas Habilitadas e a Desconcentração Industrial**

O denominado Regime Automotivo Geral (RAG) apresentava, até 1999, um total de 200 empresas habilitadas, o que caracteriza uma evolução considerável se compararmos com o exercício de 1997, quando havia um total de 125 empresas habilitadas, bem como com relação ao exercício de 1998, com um quantitativo de 165 empresas.

As empresas habilitadas ao RAG fazem jus aos seguintes benefícios:

a) redução de noventa por cento (90%) do Imposto sobre Importação (II) que for incidente sobre a importação de máquinas, equipamentos, inclusive de testes, ferramental, moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes, peças de reposição e modelos para moldes;

b) redução de setenta por cento (70%) para o exercício de 1996, de cinquenta por cento (50%) para o exercício de 1997 e de quarenta por cento (40%) para os exercícios de 1998 e 1999 do Imposto sobre Importação (II), que incidir sobre a importação de peças, matéria-prima, partes, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semi acabados e pneumáticos;

c) redução de cinquenta por cento (50%) do Imposto sobre Importação (II) incidente sobre a importação de veículos de transporte.

Um aspecto que merece destaque refere-se à concentração das empresas beneficiárias do RAG na região sudeste, notadamente no Estado de São Paulo, com 65,53 % e 55,34 % dos programas aprovados, respectivamente. O MDIC entende

que o Regime automotivo, juntamente com a existência de um mercado do porte do MERCOSUL, possibilitou uma maior integração econômica entre as regiões o que ensejaria uma desconcentração industrial.

De fato, anteriormente ao advento do Regime Automotivo a concentração de empresas em São Paulo era mais significativa em diversos segmentos econômicos, com destaque para as montadoras e indústrias de autopeças. Em função dos benefícios tributários concedidos pelo regime, associados com outros benefícios concedidos pelos governos estaduais e municipais, várias indústrias de grande porte optaram pela implantação de seus projetos / fábricas em outras regiões do país.

Como exemplo deste processo pode-se citar a implantação das fábricas das montadoras Chrysler, Renault e Volkswagen no Paraná, a IVECO e a Mercedes Benz em Minas Gerais, a General Motors no Rio Grande do Sul, e mais recentemente a intenção da FORD em implantar sua nova unidade industrial na Bahia. Verifica-se, portanto, uma real desconcentração dos investimentos o que vem a diminuir o peso relativo do Estado de São Paulo e da própria região sudeste no contexto nacional, favorecendo um maior equilíbrio e integração regional.

(...)

Dentro deste enfoque podemos observar o surgimento de novos pólos industriais, notadamente o interior de São Paulo e Rio de Janeiro ( em detrimento de suas metrópolis) e os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia, que poderão atuar futuramente no sentido de minorar as disparidades regionais existentes.

Um aspecto importante a ser destacado neste contexto é a entrada de novas indústrias no Brasil, atraídas pelo mercado consumidor representativo e pelas vantagens tributárias concedidas nos três níveis da Administração Pública.

Uma rápida análise da composição das empresas habilitadas pelo RAG aponta para a existência de quarenta e seis (46) empresas que foram consideradas como empresas “newcomers”, ou seja, empreendimentos que englobam uma das seguintes situações: as chamadas **empresas novas** que representam a situação na qual uma empresa veio instalar-se no Brasil, a **fábrica nova** que representa uma unidade industrial de uma empresa já instalada no Brasil e a **linha de produção nova**.

A distribuição das empresas newcomers pode ser observada na tabela nº 01, abaixo:

**Tabela nº 01: Distribuição das Empresas Newcomers**

<b>Newcomers</b>	<b>Montadoras</b>	<b>Autopeças</b>	<b>Total</b>
Empresas Novas	11	26	37
Fábricas Novas	1	6	7
Linha de Produção	1	1	2
Total	13	33	46

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial 1999

De acordo com a tabela, verifica-se uma significativa presença de montadoras (11) entre as newcomers ditas “empresas novas”, fato que está associado a uma mai-

or abertura do mercado automotivo nacional ao capital estrangeiro ocorrida ao longo dos últimos quatro anos.

Entretanto, o ingresso do capital estrangeiro no País merece ser melhor avaliado em seus reflexos, não apenas no que concerne ao desempenho econômico financeiro do Regime Automotivo mas, também, aos impactos sociais.

### **2.1.2. Os Impostos Relevantados**

Durante o período 96/98 o RAG proporcionou às empresas habilitadas a redução da sua carga de tributos no total de US\$ 1.883.451.762,00, distribuídos conforme a tabela nº 02 abaixo:

**Tabela nº 02: Valor Renunciado / Segmento (Valores em US\$ Milhões)**

	<b>Montadoras</b>	<b>Autopeças</b>	<b>Reboques</b>	<b>Máq. Agríc.</b>	<b>Total</b>
<b>1996</b>	578,03	55,51	0,298	9,79	643,6
<b>1997</b>	603,56	73,34	1,02	18,48	696,41
<b>1998</b>	441,19	82,76	1,39	18,09	543,43
<b>Total</b>	1.622,78	211,61	2,71	46,36	1.883,46

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial 1999

O volume de US\$ 1,88 bilhão, bastante expressivo, representa recursos públicos que foram alocados de forma a favorecer um segmento econômico notadamente capitalizado e intensivo em capital. Em recente matéria veiculada na revista Exame (Edição de 28.07.99, pg.16), verifica-se que, dentre as dez maiores empresas do mundo pelo critério faturamento, as três maiores são montadoras de veículos automotores (General Motors, Daimler-Chrysler e a Ford Motors com um faturamento conjunto em 1998 da ordem de US\$ 460,3 bilhões).

Desta forma, uma questão que se apresenta de imediato em nossa análise são as razões apresentadas pelo Governo Federal para justificar sua opção pela alocação destes recursos financeiros em um segmento tão capitalizado em detrimento de vários outros setores econômicos e atividades tais quais a saúde e educação que são reconhecidamente carentes. Em outros termos, o que se questiona é a opção efetuada pelo Governo Federal em utilizar o instrumento da renúncia de receita, que caracteriza gastos indiretos, ao invés de alocar estas receitas renunciadas no orçamento da União, possibilitando os gastos diretos nas áreas de saúde, educação, etc.

(...)

### **2.1.3. A Balança Comercial do Regime Automotivo Geral**

A habilitação ao Regime Automotivo Geral possibilita à empresa beneficiária o usufruto de vantagens concernentes à isenção do Imposto sobre Importação (II) incidente nas aquisições de equipamentos e matérias primas, além de obrigá-la a efetivar um esforço voltado à exportação de produtos manufaturados.

A tabela nº 03 aponta a evolução das importações e das exportações associadas ao RAG nos exercícios de 1996 a 1998.

**Tabela nº 03: Exportações e Importações do RAG (em US\$ bilhões)**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>Total</b>
<b>Exportação</b>	4,64	6,90	7,60	19,14
<b>Importação</b>	6,25	8,23	8,27	22,75
<b>Saldo</b>	(1,6)	(1,33)	(0,67)	(3,6)

Fonte : MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

A evolução dos saldos comerciais proporcionou um déficit na balança comercial do Regime Automotivo Geral da ordem de US\$ 3,6 bilhões no período 96/98, embora se verifique uma tendência à redução no crescimento destes déficits a cada ano. Este comportamento pode ser explicado se considerarmos que a empresa habilitada inicia suas operações com a aquisição de máquinas e equipamentos, o que ocasiona a elevação dos volumes de importações, ao passo que as exportações só ocorrerão após a fase produtiva e a real colocação das mercadorias no mercado interno, o que demanda um lapso temporal significativo. À medida em que a empresa promove a exportação de seus produtos, a relação importação/exportação vai sendo gradualmente alterada.

A tabela nº 04 destaca a participação percentual dos quatro grandes grupos de empresas atuantes no RAG: montadoras, autopeças, máquinas rodoviárias e agrícolas e reboques e semi-reboques no total das exportações e das importações realizadas em 1998.

**Tabela nº 04: Percentual das Exportações / Segmento Econômico**

	<b>Montadoras</b>	<b>Autopeças</b>	<b>Máq. Rod.</b>	<b>Reboques</b>
<b>Exportação</b>	61,8	29,8	7,7	0,7
<b>Importação</b>	74,3	20,2	5,2	0,4

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

A participação das montadoras de veículos é bastante expressiva, indicando que os recursos do RAG estão sendo aplicados em maior percentual no conjunto das empresas mais capitalizadas e intensivas em capital, o que sugere, a princípio, que o Regime Automotivo atua de forma a favorecer a concentração de capital.

#### **2.1.4. A Relação Impostos Relevados / Exportações**

A habilitação ao RAG é realizada mediante o estabelecimento de algumas cláusulas contratuais (anexo, fls. 117/119) entre a empresa habilitada e o MDIC, dentre as quais destaca-se a obrigatoriedade de que sejam efetivadas exportações dentro de determinados parâmetros vinculados ao montante de recursos provenientes dos impostos relevados.

Em outras palavras, para cada unidade monetária de impostos relevados, a empresa obriga-se a exportar produtos cujo valor alcance um determinado volume de recursos financeiros. O MDIC informou em seu relatório de avaliação de desempenho do RAG que as empresas habilitadas cumpriram as relações estabelecidas quanto a este aspecto operacional, dado que não foi comprovado nesta Auditoria.

A tabela nº 05 apresenta a relação anual entre os valores exportados pelas empresas habilitadas do RAG e o total de impostos relevados no período 96/98.

**Tabela nº 05: Razão entre Exportação e Impostos Relevados**

Exercício	Exportação x Imposto Relevado
1996	7,22
1997	9,91
1998	13,99

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

A tabela nº 06 apresenta o comportamento deste mesmo parâmetro tomando-se como base os quatro segmentos mais importantes: as montadoras, autopeças, máquinas e equipamentos agrícolas e reboques e semi-reboques.

**Tabela nº 06: Razão entre Exportação e Impostos Relevados**

Ano	Montadoras	Autopeças	Máq. Agrícolas	Reboques
1996	5,12	24,83	28,63	89,81
1997	6,77	31,28	25,94	45,50
1998	10,65	27,35	32,49	37,74

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

Embora as montadoras apresentem uma elevada relação entre o imposto relevado e as exportações realizadas, os demais segmentos do Regime Automotivo possuem níveis muito mais significativos, o que implica considerar que os melhores resultados associados à exportação são obtidos nos três segmentos menos intensivos em capital e que receberam menores volumes de recursos.

Uma possível explicação para este comportamento está provavelmente vinculada ao fato de que as montadoras possuem um mercado interno maior e mais significativo do que os demais segmentos aqui retratados que, por hipótese, direcionam maior percentual de suas respectivas produções ao mercado externo.

A contínua evolução existente entre exportação e imposto relevado induz à conclusão de que o RAG transformou-se em um instrumento de apoio às exportações, em sinergia com outros fatores intervenientes tais como a oferta de financiamentos, a política cambial e a taxa de câmbio, possibilitando a conquista de mercados externos. Há que se verificar, entretanto, outras dimensões da questão associadas aos reflexos sociais de forma a possibilitar uma correta avaliação do Regime Automotivo.

#### **2.1.5. Relação Aquisição de Maquinário/Equipamentos x Imposto Relevado**

A habilitação ao RAG é realizada mediante o estabelecimento de algumas cláusulas contratuais (anexo, fls. 117/119) entre a empresa habilitada e o MDIC, dentre as quais destaca-se a obrigatoriedade de que seja adquirido maquinário / equipamento dentro de determinados parâmetros vinculados ao montante de recursos provenientes dos impostos relevados.

Em outras palavras, para cada unidade monetária de impostos relevados, a empresa obriga-se a adquirir máquinas e equipamentos cujo valor alcance um determinado volume de recursos financeiros. O MDIC informou em seu relatório de avaliação de desempenho do RAG que as empresas habilitadas cumpriram as relações estabelecidas quanto a este aspecto operacional, o que não foi alvo de uma comprovação dado o escopo desta Auditoria.

A tabela nº 07 apresenta a relação entre o valor do maquinário adquirido pelas empresas habilitadas do RAG para cada dólar de impostos relevados no período 96/98.

**Tabela nº 07: Relação entre o Maquinário Adquirido e o Imposto Relevado**

<b>Exercício</b>	<b>Maquinário adquirido x Imposto Relevado</b>
1996	2,83
1997	2,24
1998	3,50

Fonte: MDIC/SPI-Relatório Gerencial de 1999

A evolução deste indicador ao longo do período 96/98, indica que há um esforço considerável das indústrias beneficiadas pelo RAG em adquirir equipamentos modernos, objetivando garantir condições reais de competitividade internacional.

A tabela nº 08 apresenta o comportamento deste mesmo parâmetro tomando-se como base os quatro segmentos mais importantes: as montadoras, autopeças, máquinas e equipamentos agrícolas e reboques e semi-reboques.

**Tabela nº 08: Relação entre o Maquinário Adquirido e os Impostos Relevados**

<b>Ano</b>	<b>Montadoras</b>	<b>Autopeças</b>	<b>Máq. Agrícolas</b>	<b>Reboques</b>
<b>1996</b>	2,54	6,01	4,61	1,94
<b>1997</b>	1,88	5,43	1,57	3,60
<b>1998</b>	3,08	6,08	1,89	3,58

Fonte: MDIC/SPI-Relatório Gerencial de 1999

Embora as montadoras apresentem uma elevada relação entre o imposto relevado e as aquisições de maquinário realizadas, os demais segmentos do Regime Automotivo possuem níveis mais significativos, com exceção do segmento de Máquinas Agrícolas, o que implica considerar que os melhores resultados associados à modernização do parque industrial são obtidos no segmento de autopeças.

A questão da modernização industrial com a conseqüente redução de postos de trabalho nas indústrias assume importância fundamental no momento sócio-econômico em que vive o país. De um lado há forte pressão de indústrias que buscam aumentar suas participações no mercado, obtendo lucros maiores e de outro há uma expressiva parcela de nossa população que vive em condições insatisfatórias,

situação acirrada se considerarmos os elevados níveis de desemprego vigentes no país (7,8 % da força de trabalho segundo a mais recente pesquisa do IBGE).

(...)

#### **2.1.6. Geração de Empregos**

Recente matéria veiculada na revista Veja, em sua edição de 7 de maio de 1999, aponta a pesquisa realizada pelo IBOPE na qual o desemprego é a principal preocupação de 46% dos entrevistados, sendo que 72% destes têm receio de perder seus empregos.

De fato, o desemprego que vem atingindo parcela significativa da população ativa de nossa economia (7,8% segundo última pesquisa do IBGE), obstaculiza o desenvolvimento econômico do país e compromete a estabilidade social a longo prazo.

A geração de empregos surge, então, como uma das principais justificativas para a concessão de benefícios tributários no Brasil, ainda mais se considerarmos a necessidade de promover a colocação profissional de um contingente estimado em aproximadamente 3 milhões de jovens que chegam anualmente à idade produtiva, algo como gerar empregos anualmente para a população de um país como o Uruguai.

A renúncia de receita, conforme pode-se verificar no Demonstrativo de Benefícios Tributários da Secretaria da Receita Federal, possui um leque de abrangência bastante amplo com reflexos em vários setores/segmentos econômicos, aspecto que pode ser utilizado como um catalizador de políticas governamentais que objetivem a geração de empregos em diferentes áreas e em regiões específicas.

Quanto ao Regime Automotivo, observa-se um viés interessante desta renúncia de receita manifestado pela fragilização do mercado de trabalho no setor à medida em que as normas legais obrigam a empresa beneficiária à aquisição de máquinas e equipamentos modernos, mas são silentes quanto à manutenção e ampliação da oferta de postos de trabalho.

Os equipamentos adquiridos sob o amparo do Regime Automotivo proporcionam uma significativa elevação de produtividade associada a um comprometimento do mercado de trabalho uma vez que cada máquina adquirida gera a dispensa de vários empregados.

A tabela nº 09 a seguir apresenta a situação do emprego, antes e após a habilitação ao Regime Automotivo, nas empresas que responderam o questionário encaminhado pelo SECON:

**Tabela nº 09: Emprego Gerado nas Empresas da Amostra/SECON**

	<b>Montadoras</b>	<b>Autopeças</b>
<b>Antes da Habilitação</b>	44.026	27.342
<b>Após a Habilitação</b>	34.403	24.726
<b>Saldo Percentual</b>	-21,86 %	- 9,57%

Fonte: Questionários devolvidos à SECON

Observa-se que o emprego sofreu uma redução significativa na amostra pesquisada durante o período de habilitação ao RA, sendo esta redução mais intensa (21,86 %) no caso das montadoras do que no caso das indústrias de autopeças (9,57 %). Uma possível explicação para o fato é que as indústrias de autopeças são, em média, menos intensivas em capital e tecnologia do que as montadoras, preservando o emprego.

Esta situação representa um grave equívoco no campo das políticas públicas de um país com as características sociais do Brasil, sendo moralmente questionável que o Governo Federal promova este tipo de ação com recursos originários de renúncia de receita, recursos públicos em sua essência, possibilitando a concentração de renda em poder de poucas empresas e seus acionistas em detrimento do emprego e da dignidade de milhares de trabalhadores e respectivas famílias, sem uma política clara e consistente que busque promover a sua realocação a outros segmentos econômicos.

(...)

Estudos do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) demonstram que outros setores da economia possuem um maior potencial para a geração de empregos a partir de um mesmo volume de investimentos financeiros. De acordo com o trabalho desenvolvido, as montadoras geram um total de 85 empregos (diretos e indiretos) para cada um milhão de dólares de investimentos, o que coloca o setor como sendo o 38º classificado em um ranking de 41 setores industriais pesquisados.

Apenas a título de comparação, a tabela nº 11 apresenta os empregos diretos e indiretos gerados em 10 setores produtivos com um mesmo investimento de US\$ 1 milhão.

**Tabela nº 11: Empregos por Setor Econômico**

<b>Setor Econômico</b>	<b>Empregos</b>	<b>Classificação</b>
Artigos de vestuário	211	1º
Agropecuária	202	2º
Abate de animais	169	3º
Madeira e Mobiliário	163	4º
Serviços prestados à família	162	5º
Indústria de Laticínios	159	6º
Beneficiamento de Produtos Vegetais	154	7º
Fabricação de Óleos Vegetais	151	8º
Comércio	149	9º
Montadoras de Veículos	85	11º

Fonte: BNDES, junho de 1.999

Esta situação, contudo, já foi mais favorável ao setor automobilístico uma vez que no início da década de 90 ocupava o 28º neste ranking de setores pesquisados. A ocorrência desta queda está vinculada ao investimento em alta tecnologia, que inclui até mesmo robôs, o que acaba penalizando a geração de empregos.

### 2.1.6. Capacitação da Mão de Obra

A simples menção ao número de empregos gerados em um setor econômico não traduz toda a dimensão desta questão, uma vez que é necessário verificar o nível de capacitação desta mão de obra empregada, ou seja, não é uma questão quantitativa, mas qualitativa também.

As montadoras têm neste enfoque um trunfo respeitável posto que sua mão de obra é responsável pela operação de equipamentos cada vez mais sofisticados, possuindo um nível de qualificação superior à média nacional.

De fato, a tabela nº 12 retrata a distribuição da mão de obra nas empresas da amostra trabalhada via questionários segundo o nível de escolaridade.

**Tabela nº 12: Distribuição da Mão de Obra por Nível de Escolaridade**

Escolaridade	Montadoras	Autopeças
Primeiro Grau	43,64 % (9.405)	37,51 % (4.714)
Segundo Grau	29,34 % (6.323)	39,83 % (5.006)
Superior	27,02 % (5.822)	22,66 % (2.848)
Total	100 % ( 21.550)	100 % (12.568)

Fonte: Questionários encaminhados à SECON

Verifica-se, assim, que a mão de obra vinculada ao setor automotivo possui um nível de escolaridade superior à média dos demais setores econômicos.

O RAG não obriga as indústrias beneficiadas ao investimento constante na capacitação de sua mão de obra, o que existe é um dispositivo associado ao denominado Regime Automotivo para o Desenvolvimento Regional (RAR) que possibilita o incremento das importações de forma a compensar os investimentos realizados com a capacitação profissional.

Desta forma, uma empresa beneficiada pelo Regime Automotivo Regional poderá investir na capacitação profissional de seus funcionários e ter seus custos compensados com um acréscimo no limite autorizado para importação de máquinas, equipamentos e demais insumos.

O Governo Federal deveria tornar obrigatória a inversão de recursos financeiros na capacitação/qualificação da mão de obra empregada naquelas empresas beneficiárias do Regime Automotivo como forma de internalizar benefícios tanto ao nível das regiões, que passariam a contar com uma mão de obra mais qualificada, indicador positivo para a atração de novos investimentos, quanto ao nível individual daqueles empregados que teriam maior vantagem competitiva.

### 2.1.7. Integração Regional

A integração regional é objeto de várias políticas governamentais que buscam minimizar disparidades regionais com a utilização preponderante de recursos vinculados à concessão de renúncias de receita, dentre as quais podemos destacar os Fundos de Investimento Regionais do Nordeste (FINOR) e da Amazônia (FINAM), a Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e as Áreas de Livre Comércio da Região Norte.

Os benefícios vinculados ao Regime Automotivo Geral, associados aos benefícios concedidos pelos Estados e Municípios, logrou uma certa desconcentração física dos investimentos em detrimento da anterior concentração que existia no eixo São Paulo/Rio de Janeiro.

Atualmente podemos observar o surgimento de novos pólos industriais, com destaque para o interior de São Paulo e Rio de Janeiro e para os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia, que poderão atuar futuramente no sentido de minorar as disparidades regionais existentes através da indução à implantação de novas indústrias, em especial para o segmento de autopeças.

Um exemplo bastante representativo desta constatação refere-se à atuação da FIAT que, em um processo de vinte (20) anos após sua implantação no Município de Betim/MG, logrou atrair várias empresas fornecedoras de autopeças para aquela região que, em poucos anos, transformou-se em uma grande área industrial, responsável por significativa parcela dos impostos recolhidos no Estado de Minas Gerais.

De fato, a presença de uma indústria de grande porte transforma toda uma região induzindo um processo denominado de economia de aglomeração na qual a entrada de investimentos gera inversões financeiras em saneamento, energia elétrica, rodovias e ferrovias e serviços tais como escolas, hospitais e outros que, em conjunto, passam a constituir um elemento atrativo para novas empresas e investimentos naquela região.

Uma questão relevante para a análise dos impactos decorrentes da concessão de benefícios tributários é detectar até que ponto estes benefícios induziram a uma maior integração regional.

Um recente trabalho de pesquisa realizado pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), objetivando verificar, em uma matriz insumo-produto, qual o impacto das principais indústrias incentivadas pelo Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) sobre as cadeias produtivas ditas “para frente” e “para trás” na Região Norte, apresentou os seguintes resultados, parcialmente reproduzidos na Tabela nº 13 :

**Tabela nº 13: Impacto das Indústrias incentivadas pelo FINAM nas cadeia produtiva da Região Norte**

Setores	Efeito “para frente”	Efeito “para trás”	Total
Fabricação de vidro	22	23	45
Fabric. de máquinas e equipamentos	23	36	59
Peças e acessórios para veículos automotores	40	7	47
Fabricação de motocicletas e outros equipamentos de transporte	25	53	78
Fabricação de artigos de borracha (*)	19	49	68
Fabricação de produtos de plástico	49	9	58

Fonte: SUDAM – Hierarquização de setores segundo os impactos na cadeia produtiva.

(\*) inclui a fabricação de pneumáticos e de câmaras de ar, seu recondicionamento e a fabricação de diversos artefatos de borracha.

As informações contidas nesta tabela são interpretadas da seguinte forma: um setor como a fabricação de vidros pode utilizar produtos/insumos de outros 23 setores ou segmentos econômicos (efeito “para trás”) e seus produtos poderão ser utilizados por outros 22 setores ou segmentos econômicos (efeito “para frente” ), sempre lembrando as condições e limites presentes no escopo do trabalho e na sua vinculação com a realidade da região norte.

Em que pesem as limitações deste modelo, cujas conclusões são restritas às condições econômicas e de infra estrutura vigentes para a Região Norte, podemos ter uma idéia do potencial indutor de seis (6) dos diversos segmentos industriais associados ao setor automotivo.

(...)

#### **2.1.8. Retorno Tributário**

Uma das justificativas que amparam a concessão de incentivos fiscais no país é a crença de que o imposto relevado no presente será restituído com vantagens, via arrecadação de impostos, após a entrada em operação das empresas e projetos incentivados, no que se convencionou denominar de retorno tributário.

Será que no caso do Regime Automotivo esta hipótese se confirma no mundo real ? Quantos reais são recuperados pela via da arrecadação de impostos para cada real aplicado nas empresas incentivadas ?

Estas questões são de fundamental importância na análise das renúncias de receitas pois conferem transparência a um sistema nem sempre claro além da consequente possibilidade de que o governo aprimore suas operações de concessão, controle e fiscalização.

O MDIC obteve junto a Secretaria da Receita Federal um levantamento da arrecadação total gerada pelos setores veículos automotores, autopeças, carrocerias para veículos e pneumáticos e câmaras de ar referente aos impostos IPI, COFINS e PIS/PASEP para os exercícios de 1996/98, conforme o quadro 01 a seguir.

**Quadro nº 01: Arrecadação Total (IPI, COFINS e PIS/PASEP)**

<b>Segmentos</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>Veículos automotores</b>	2.358,1	2.629,2	1.877,3
<b>Autopeças</b>	645,6	910,0	722,8
<b>Carrocerias para veículos</b>	140,9	47,6	43,5
<b>Pneumáticos e câmaras de ar</b>	221,7	236,3	219,7
<b>Total</b>	3.366,3	3.823,1	2.863,3

Fonte: SRF

A equipe realizou, também, um levantamento de informações nos Relatórios de Acompanhamento da Arrecadação por Rubrica Orçamentária da secretaria da Receita Federal, onde obteve o total da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados referente aos automóveis (IPI-automóveis) para os exercícios de 1995 a 1998, conforme o quadro nº 02 a seguir.

#### Quadro nº 02: Arrecadação do IPI-automóveis

Segmentos	1996	1997	1998
<b>Veículos automotores</b>	2.358,1	2.629,2	1.877,3
<b>Autopeças</b>	645,6	910,0	722,8
<b>Carrocerias para veículos</b>	140,9	47,6	43,5
<b>Pneumáticos e câmaras de ar</b>	221,7	236,3	219,7
<b>Total</b>	3.366,3	3.823,1	2.863,3

Fonte: SRF

Embora a arrecadação vinculada ao setor automotivo englobe outros impostos em níveis federal, estadual e municipal, a análise do comportamento da arrecadação do IPI-automóveis demonstra que no período 96/97 ocorreu uma redução de 19,29 % da arrecadação, ao passo em que no período 97/98 ocorreu uma recuperação de 9,4%.

Em outras palavras, no período de vigência do Regime Automotivo (96/98) houve uma redução na arrecadação do IPI-automóveis da ordem de 11,7%, apesar da concessão de inúmeras vantagens tributárias àquele segmento econômico.

#### 2.1.9. Geração de Renda Vinculada ao Trabalho:

A implantação de uma unidade fabril em uma região traz como reflexos imediatos a oferta de empregos e o conseqüente incremento na renda em função do volume de recursos financeiros injetados pela massa salarial na economia.

A indústria automotiva é reconhecida pelo pagamento de salários em faixa superior à média praticada pelos demais setores da economia. A análise da distribuição percentual da mão de obra empregada naquelas empresas que responderam ao questionário encaminhado pela SECON apresenta a seguinte situação, conforme o quadro nº 03 abaixo:

#### Quadro nº 03: Distribuição da Mão-de-Obra por Faixa Salarial

Faixas	Montadoras	Autopeças
<b>Até 10 s.m.</b>	(11.458) 51,52 %	(15.877) 67,42 %
<b>De 10 a 25 s.m.</b>	(9.019) 40,55 %	(6.172) 26, 21%
<b>+ de 25 s.m.</b>	(1.763) 7,93 %	(1.499) 6,37 %
<b>Total</b>	(22.240)	(23.548)

Fonte: Questionário da SECON

#### 2.1.10. Impactos Ambientais:

A questão da interface entre a economia e o meio ambiente, significativamente observada em países desenvolvidos, está sendo contemplada pela grande maioria das indústrias beneficiadas pelo Regime Automotivo.

De acordo com os questionários encaminhados, a quase totalidade das indústrias possui uma área/departamento encarregado da gestão ambiental, inclusive com projetos para que as respectivas indústrias obtenham o certificado ISO 14.000, além de uma ação conjunta com os diversos órgãos de meio ambiente estaduais no sentido

de promover a correta identificação de impactos ambientais decorrentes da produção e sua deposição conforme as determinações legais e normas do conselho nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

No que concerne à deposição de resíduos industriais, as empresas estão utilizando técnicas modernas de tratamento com o abrandamento do potencial poluidor e aterros sanitários.

Este posicionamento das indústrias demonstra o impacto crescente que a questão ambiental está gerando de forma a conscientizar a sociedade para a necessidade de estimular a produção sem desconsiderar a proteção ambiental e o uso racional e sustentado dos recursos naturais.

## **2.2. Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional**

O Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional (RAR), instituído pela Lei nº 9.440/97, tem como objetivo a concessão de incentivos fiscais apenas para as empresas localizadas nas regiões norte, nordeste e centro oeste.

Atualmente apenas duas (2) empresas a Acumuladores Moura (baterias automotivas) e a TCA (chicotes elétricos), cuja habilitação havia ocorrido para o Regime Automotivo Geral (RAG) e posteriormente foram transferidas, estão habilitadas e efetivamente operando sob o amparo do Regime Automotivo Regional.

O RAR possibilita às empresas habilitadas a fruição dos seguintes benefícios tributários:

a) redução de cem por cento (100%) do Imposto sobre Importação incidente na importação de máquinas, equipamentos, inclusive de testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade novos, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição;

b) redução de até cinquenta por cento (50%) do Imposto sobre Importação incidente na importação dos produtos relacionados nas alíneas “a” a “c” do parágrafo 1º do art. 1º da Lei nº 9.440/97;

c) redução de noventa por cento (90%) do Imposto de Importação incidente na importação de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos, acabados e semi-acabados, e pneumáticos;

d) isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente na aquisição de máquinas, equipamentos, inclusive de testes, ferramental, moldes e modelos para moldes, instrumentos e aparelhos industriais e de controle de qualidade, novos, importados ou de fabricação nacional, bem como os respectivos acessórios, sobressalentes e peças de reposição;

e) redução de quarenta e cinco por cento (45%) do Imposto sobre Produtos Industrializados incidente na aquisição de matérias-primas, partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos – acabados e semi-acabados – e pneumáticos;

f) isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM);

g) isenção de IOF nas operações de câmbio realizadas para pagamento dos bens importados;

h) isenção do Imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração do empreendimento;

i) crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados, como ressarcimento das contribuições de que tratam as Leis Complementares nº 7, 8 e 10, de 7 de setembro de 1970 e de 30 de dezembro de 1970, respectivamente, no valor correspondente ao dobro das referidas contribuições que incidiram sobre o faturamento das empresas referidas no parágrafo 1º do art. 1º da Lei nº 9.440/97.

Como se pode verificar, o RAR possui uma gama mais ampla de benefícios fiscais do que aquela observada no Regime Automotivo Geral, o que é explicado pela necessidade de promoção do desenvolvimento nas regiões mais carentes, objetivando a diminuição das disparidades regionais.

A avaliação de desempenho do RAR está lastreada nos mesmos princípios e ponderações utilizadas quando da análise do RAG, tornando desnecessária a repetição de argumentações anteriormente utilizadas.

Alguns aspectos, entretanto, merecem destaque conforme abordado a seguir:

#### **2.2.1. Distribuição das Empresas Habilitadas e Desconcentração Industrial.**

Desde o exercício de 1996, o RAR habilitou um total de 36 empresas, sendo que 35 foram consideradas “newcomers” na categoria “empresa nova”, e a distribuição por segmento está representada na tabela nº 15 abaixo.

**Tabela nº 15: Participação dos Segmentos Automotivos no RAR**

<b>Segmento</b>	<b>Participação</b>
Montadora de Veículos	9
Montadora de Motocicletas	9
Fabricantes de Autopeças	12
Montadora de Máq. Agríc. e Rodov.	7
Reboques e Semi-Reboques	0
Total	36

Fonte: MDIC/ Secretaria de Política Industrial/ Relatório Gerencial de 1999

Do total de 36 empresas habilitadas ao RAR, três (3) já haviam sido anteriormente habilitadas ao Regime Automotivo Geral mas optaram pela transferência de seus programas para a esfera do RAR em função de decisões internas que consideraram a possibilidade de obtenção de outros benefícios tributários adicionais e, também, a concessão de vantagens creditícias, financeiras e patrimoniais concedidas pelos Estados e Municípios.

De fato, nos últimos anos instalou-se no país uma verdadeira “guerra fiscal” onde os estados buscam atrair investimentos internacionais por intermédio da concessão de vários benefícios de ordem tributária, financeira (empréstimos a juros subsidiados) e patrimonial (doação de terrenos industriais com toda a infra estrutura necessária ao empreendimento), o que a longo prazo tenderá a acentuar as disparidades entre estados e regiões, onde aqueles com maior poder financeiro terão uma posição de prevalência frente aos demais.

A análise das empresas habilitadas ao RAR permite verificar que, embora este Regime Automotivo tenha sido instituído com o objetivo de incentivar a necessária

desconcentração industrial no país, propicia, por outro lado, uma visível concentração da intenção de investimentos das empresas em poucos estados das regiões Nordeste e Centro Oeste, conforme a tabela nº 16, a seguir.

**Tabela nº 16: Participação Percentual de estados no RAR**

Estados	Nº de programas	Participação (%)
Acre	1	2,78
Tocantins	2	5,56
Bahia	15	41,67
Ceará	2	5,56
Paraíba	2	5,56
Pernambuco	4	11,11
Piauí	1	2,78
Goiás	7	19,44

Fonte: MDIC/SPI – Relatório Gerencial de 1999

A concentração observada nos Estados da Bahia, Tocantins e Pernambuco, com 72,22% das intenções de investimentos associadas ao RAR, pode ser explicada pela presença, em maior escala, de infra estrutura naqueles estados, o que favorece a tomada de decisão por parte das empresas na alocação de suas plantas industriais. Este fenômeno, conhecido como economia de aglomeração pode ser facilmente observado no Município de Camaçari/BA que, além de um pólo petroquímico de grandes dimensões, carrou as intenções de investimentos de nove empresas habilitadas ao RAR.

Os Estados de Pernambuco e Tocantins obtiveram um número expressivo de intenções de investimento por parte das empresas habilitadas provavelmente em função de suas vantagens locacionais, próximas aos mercados consumidores, e pela concessão de incentivos fiscais próprios.

### **2.2.2. Os Impostos Relevantados**

O RAR foi responsável, durante os exercícios de 1997 e 1998, por um total de impostos relevados da ordem de US\$ 49.331.418,00, distribuídos conforme a tabela nº 17 :

**Tabela nº 17: Distribuição dos Impostos relevados do RAR em 97/98**

(Valores em US\$)

Segmentos	1997	1998	Total
Montadoras	28.099.365	19.702.099	47.801.464
Autopeças	625.537	817.343	1.542.880
Tratores e Máq. Rodoviárias	2.722	84.352	85.074
Motos	0	0	0
Total	28.727.624	20.603.794	49.331.418

Fonte: MDIC/ SPI – Relatório Gerencial de 1999

De acordo com os dados da tabela nº 17, há uma forte concentração dos impostos relevados no segmento econômico das montadoras; isto se deve à atuação

da empresa ASIA MOTORS que, conforme será discutido em capítulo posterior neste Relatório de Auditoria, efetuou importações de veículos com redução de impostos.

### 2.2.3. A Balança Comercial do Regime Automotivo Regional

A habilitação ao Regime Automotivo Regional possibilita à empresa beneficiária o usufruto de vantagens concernentes à isenção do Imposto sobre Importação (II) e outros, incidentes nas aquisições de equipamentos e matérias primas, além de obrigá-la a efetivar um esforço voltado à exportação de produtos manufaturados.

A tabela nº 18 aponta a evolução das importações e das exportações associadas ao RAR nos exercícios de 1997 e 1998.

**Tabela nº 18: Exportações e Importações do RAR (em US\$ milhões)**

	1997	1998	Total
<b>Exportação</b>	2,93	3,50	6,43
<b>Importação</b>	92,12	82,08	174,20
<b>Saldo</b>	(89,19)	(78,58)	(167,77)

Fonte : MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

A evolução dos saldos comerciais proporcionou um déficit na balança comercial do Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional da ordem de US\$ 167,77 milhões no período 97/98, embora se verifique uma redução a cada ano.

A tabela nº 19 destaca a participação dos quatro grandes grupos de empresas atuantes no RAR: montadoras, autopeças, máquinas rodoviárias e agrícolas e montadoras de motocicletas no total das exportações e das importações realizadas em 1998.

**Tabela nº 19: Exportações / Segmento Econômico**

(Valores em US\$ milhões)

	Montadoras	Autopeças	Máq. Rod.	Motos
<b>Exportação</b>	0	3,49	0	0
<b>Importação</b>	68,56	12,80	0,72	0
<b>Saldo</b>	(68,56)	(9,31)	(0,72)	0

Fonte: MDIC/SPI – Relatório Gerencial de 1999

A participação das montadoras de veículos é bastante expressiva, principalmente no que concerne às importações (novamente em função da atuação da empresa ASIA MOTORS), indicando que os recursos do RAR estão sendo aplicados em maior percentual no conjunto das empresas mais capitalizadas e intensivas em capital, o que sugere, em princípio, que o Regime Automotivo atua de forma a favorecer a concentração de capital.

Quanto às exportações realizadas ao amparo do RAR, o valor de US\$ 3,49 milhões foi obtido mediante a atuação de duas fábricas de autopeças de capital nacional, a Acumuladores Moura (baterias automotivas) e a TCA (chicotes elétricos) cuja habilitação havia ocorrido para o Regime Automotivo Geral (RAG) e, posteri-

ormente, foram transferidas para o âmbito do Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional (RAR).

#### **2.2.10. A Relação Impostos Relevados / Exportações**

A habilitação ao RAR é realizada mediante o estabelecimento de algumas cláusulas contratuais (anexo, fls. 117/119) entre a empresa habilitada e o MDIC, dentre as quais destaca-se a obrigatoriedade de que sejam efetivadas exportações dentro de determinados parâmetros vinculados ao montante de recursos provenientes dos impostos relevados.

Em outras palavras, para cada unidade monetária de impostos relevados, a empresa obriga-se a exportar produtos cujo valor alcance um determinado volume de recursos financeiros.

O MDIC informou em seu relatório de avaliação de desempenho do RAR que as empresas habilitadas do segmento das montadoras e das máquinas rodoviárias e tratores não estão cumprindo as relações estabelecidas quanto a este aspecto operacional em função de que as suas empresas ainda não efetuaram exportações e nem investimentos suficientes para cumprir a proporção definida em lei.

A tabela nº 20 apresenta a relação anual de valores exportados pelas empresas habilitadas do RAR para cada dólar de impostos relevados no período 97/98.

**Tabela nº 20: Valores relevados x Exportações**

<b>Exercício</b>	<b>Relação Exportação / Imposto Relevado</b>
1997	0
1998	0

Fonte: MDIC/SPI- Relatório Gerencial de 1999

#### **2.2.11. Relação Aquisição de Maquinário/Equipamentos x Imposto Relevado**

A habilitação ao RAR é realizada mediante o estabelecimento de algumas cláusulas contratuais (anexo, fls. 117/119) entre a empresa habilitada e o MDIC, dentre as quais destaca-se a obrigatoriedade de que seja adquirido maquinário e equipamento dentro de determinados parâmetros vinculados ao montante de recursos provenientes dos impostos relevados.

Em outras palavras, para cada unidade monetária de impostos relevados, a empresa obriga-se a adquirir máquinas e equipamentos cujo valor alcance um determinado volume de recursos financeiros. O MDIC informou em seu relatório de avaliação de desempenho do RAR que as duas empresas habilitadas e que efetivamente estão em operação (Baterias Moura e TCA) cumpriram as relações estabelecidas quanto a este aspecto operacional.

O MDIC esclarece que as empresas habilitadas ao RAR têm, de acordo com o estabelecido no Art. 11 do Decreto nº 2.179/97, um prazo de cinco (5) anos para atendimento às proporções **imposto relevado x exportações** e **imposto relevado x aquisição de maquinário**. Se a empresa não cumprir estas proporções, seu Certificado de Habilitação ao RAR, emitido pelo MDIC, não será prorrogado e não poderão usufruir das vantagens concedidas.

Segundo informações constantes do Relatório do MDIC, o RAR apresentou um déficit em sua balança comercial de US\$ 89,2 milhões em 1997 e de US\$ 78,9 milhões em 1998.

### 3. O Caso da Asia Motors

De acordo com informações prestadas pelo MDIC/SPI (anexo, fls. 130/131) empresa ASIA MOTORS, de capital coreano, foi habilitada ao RAG em 18.04.96 com o objetivo de implantar uma fábrica para a produção de 60 mil unidades das vans Towner e Topic, além da geração de 2.500 empregos diretos e indiretos e com carência de três anos para o atendimento das proporções e do índice de nacionalização. Em 30.05.97 foi formalizada a transferência da habilitação para o RAR com uma carência de cinco anos para atendimento das proporções e de quatro anos para atendimento do índice médio de nacionalização.

O local escolhido pela montadora foi o Município de Camaçari/BA, em função dos diversos incentivos tributários, financeiros, creditícios e patrimoniais concedidos pelo estado e pelo município e, também, pela chamada economia de aglomeração pré existente naquela região que conta, inclusive, com um pólo petroquímico de grande porte e o porto de Aratu nas imediações.

(...)

Quando o mercado de capitais mundial sofreu o abalo denominado 'Crise da Ásia', em 1997, a economia coreana, fortemente alavancada pelo capital externo, foi forçada a reduzir seu ritmo de expansão o que acarretou a diminuição dos investimentos anteriormente programado pelas suas empresas em diversos países.

O Grupo KIA/ASIA MOTORS, foi adquirido pelo Grupo HYUNDAI Motors Co. e o projeto brasileiro está sendo reavaliado pelo novo proprietário da empresa.

O reflexo imediato no Brasil foi a quase completa paralisação das obras de implantação da fábrica de Camaçari, cujo terreno já havia sido doado pela Prefeitura Municipal como um dos itens para atrair o investimento.

Cumprir destacar que a empresa coreana importou, desde sua habilitação ao RAR, veículos de fabricação própria com redução do Imposto sobre Importação para revenda no mercado brasileiro, o que configura um negócio extremamente atraente sob o aspecto financeiro na medida em que a empresa poderia praticar preços inferiores aos de seus concorrentes no Brasil.

A tabela nº 21 apresenta o volume total de importações da empresa, associado à aquisição de veículos de transporte, para o período 97/98, bem como a participação percentual no total das importações do RAR e o volume de impostos relevantes com a operação.

**Tabela nº 21: A atuação da ASIA MOTORS no RAR**

(valores em US\$ milhões)

Exercício	Importação da Asia Motors com Isenção de Imposto	Impostos Relevantados pela Asia Motors	Participação % da Asia Motors nas importações do RAR
1997	82,1	28,1	94,7
1998	34,82	19,70	82,7
Total	116,92	47,80	

Fonte: MDIC/SPI – Relatório Gerencial de 1999

O MDIC, ao vislumbrar o problema da matriz coreana e antever seus reflexos no Brasil, inclusive no que tange ao descumprimento da cláusula sexta do termo de Aprovação n° 150/97 (anexo, fls. 130/131), suspendeu no SISCOMEX qualquer aprovação de Licença de Importação de “veículos de transporte” ao amparo do Regime Automotivo, apesar da legislação conceder o referido prazo de carência e este ainda não ter expirado.

Esta situação, destaque-se, não constituiu vantagem para a economia brasileira, posto que o Brasil subsidiou a lucrativa operação de uma empresa estrangeira que competiu no mercado interno graças aos incentivos fiscais concedidos sem que tenha gerado a obrigatória contrapartida no que tange ao incremento de exportações, diversificação da base econômica, qualificação da mão de obra e geração de emprego/renda.

No momento, segundo informações prestadas pelo MDIC/SPI (anexo, fls. 130/131), a empresa encontra-se em descumprimento do disposto no art. 9º do Decreto n° 2.179/97 em função das importações de “veículos de transporte”, o que representou a concessão de US\$ 61,1 milhões de incentivos fiscais, sendo US\$ 59,1 milhões de Imposto de Importação (II) e US\$ 2 milhões de Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

De acordo com o estabelecido no art. 15, inciso VI do Decreto n° 2.179/97, a penalidade prevista para a empresa é de 120% de multa sobre o valor FOB das importações que ultrapassaram as exportações líquidas geradas pela empresa. Neste caso a multa seria aplicada sobre o total das importações e a empresa teria que pagar uma multa correspondente a aproximadamente US\$ 200,94 milhões.

Conforme o entendimento do MDIC, a empresa tem, conforme o acordo celebrado, um prazo de cinco (5) anos para completar a instalação de sua fábrica, findo o qual o Governo Federal deverá acioná-la judicialmente, caso a fábrica não seja concluída, para que recolha a quantia devida com as necessárias correções.

Esta situação a nosso ver caracteriza uma falha do acordo celebrado na medida em que este não obriga a empresa a cumprir um cronograma físico-financeiro de forma a ser constantemente cobrada acerca de seu desenvolvimento.

A situação atual possibilita que a empresa fique até o exercício de 2001 amparada pelas regras estabelecidas no acordo, impedindo a cobrança por parte do Governo Federal, embora o bom senso afirme ser impossível a conclusão daquela unidade industrial até o prazo fixado no acordo.

(...)

#### **5. O Atendimento à Decisão do Tribunal de Contas da União**

A proposta contida no item 2 fls. 22 do Levantamento de Auditoria no Regime Automotivo (TC n° 001507/98-2), acolhida na Decisão da Segunda Câmara deste E. Tribunal, em Sessão de 22.10.98 (Relação n° 63/98, Ata n° 36/98), objetivava:

‘2) Recomendar ao MICT que, considerando o volume de recursos financeiros envolvidos no Regime automotivo e os seus efeitos sobre a economia nacional, promova a alocação de recursos humanos e de equipamentos de suporte em microinformática para a Coordenadoria-Geral de Programas Especiais.’

Durante o transcurso desta Auditoria, apurou-se junto à citada Coordenadoria-Geral de Programas Especiais que o MDIC ainda não logrou cumprir a Determinação deste Tribunal de Contas, embora tenha incluído as necessidades daquele setor em processo licitatório objetivando a compra conjunta de equipamentos de informática.

A desvalorização do real, ocorrida em 13 de janeiro, tornou os termos do processo licitatório desvantajosos para a empresa que havia vencido a concorrência, motivo pelo qual esta optou pelo pagamento de multa contratual, não entregando os equipamentos.

Considerando que os problemas da Coordenadoria-Geral de Programas Especiais ainda não foram solucionados, entendemos necessário reiterar os termos da Decisão adotada no processo nº 001507/98-2 no que concerne à necessidade de prover o setor de uma infra-estrutura compatível com suas atribuições.

#### **6. Conclusões**

A análise referente aos reflexos decorrentes da concessão de benefícios tributários vinculados ao chamado Regime Automotivo apontou para as seguintes considerações:

a) Há uma tendência setorial, verificada em todo o mundo, à concentração do capital em um número menor de empresas de grande porte motivada pela fusão/aquisição de empresas menores.

b) As empresas do setor automotivo, sejam montadoras ou indústrias de autopeças, caminham no sentido de serem mais intensivas em capital e tecnologia.

c) Há uma clara tendência à redução do número de empregos do setor em função da necessidade de geração de economias de escala para garantir altos níveis de competitividade global.

d) O Brasil, sendo um país com farta oferta de mão-de-obra e pouca disponibilidade de capitais, deveria optar pela aplicação das renúncias de receita em segmentos econômicos onde houvesse a prevalência do fator trabalho ao invés de propiciar a acumulação de capital nas mãos de poucas empresas, em grande parte controladas pelo capital estrangeiro.

e) O Regime Automotivo deveria ser reformulado no sentido de:

- Incluir uma cláusula objetivando a garantia dos níveis salariais e de emprego vigentes anteriormente à concessão dos incentivos tributários como forma de evitar as perdas decorrentes da modernização das empresas beneficiadas.

- tornar obrigatória a inversão de recursos na qualificação dos trabalhadores, possibilitando a democratização dos benefícios oriundos das várias vantagens concedidas às empresas, bem como sua internalização ao nível dos Estados e Municípios.

- conceder maiores vantagens às empresas de autopeças, em detrimento das montadoras, haja vista a melhor relação obtida pelo segmento quanto às relações entre o **imposto relevado x exportações** e, também, entre o **imposto relevado x aquisição de maquinário**.

f) O RAG e o RAR somente induzem a necessária e desejável desconcentração industrial no Brasil quando associados a um conjunto de incentivos de caráter

creditício, financeiro e patrimonial concedidos pelos Estados e Municípios, tornando muito tênue a linha que separa a desejada integração regional da desagregadora ‘guerra fiscal’.

g) A desconcentração industrial associada ao setor automotivo vem sendo verificada com a formação de ‘ilhas de prosperidade’, tornando necessário um esforço futuro no sentido de irradiar o desenvolvimento para outras regiões do país.

As considerações acima apresentadas atuariam como base de uma proposta objetivando o aperfeiçoamento do Regime Automotivo, caso sua vigência fosse prorrogada. A eventual aplicação destas propostas tornou-se inviável dada a decisão adotada pelo Governo Federal de não entender os seus prazos de vigência em função dos reflexos negativos que poderiam advir frente aos compromissos comerciais assumidos junto ao Mercosul e à Organização Mundial do Comércio, além dos impactos indesejáveis nas contas públicas (anexo, fl. 125).

### **7. Propostas de Encaminhamento**

Diante do exposto somos pelo encaminhamento dos presentes autos à consideração superior com as seguintes propostas:

7.1) determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio que promova, por meio da sua Coordenadoria-Geral de Projetos Especiais, da Secretaria de Política Industrial, um levantamento completo nos diversos projetos habilitados aos Regimes Automotivos de forma a identificar aquelas empresas em condição de inadimplência frente aos parâmetros de avaliação de desempenho industrial estabelecidos nas cláusulas do referido Regime Automotivo.

7.2) determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio que promova, por meio da sua Coordenadoria-Geral de Projetos Especiais, da Secretaria de Política Industrial, a avaliação sócio-econômica do Regime Automotivo Geral, bem como do Regime Automotivo do Desenvolvimento Regional, observando os seguintes aspectos:

a) A eventual redução ocorrida no que concerne aos custos de produção doméstica;

b) A atração de novos investimentos, nacionais e estrangeiros, no setor automotivo após o advento dos Regimes Automotivos;

c) A eventual expansão das exportações nacionais associadas ao segmento automotivo referentes ao período 1996/99;

d) Os reflexos observados no Balanço de Pagamentos Nacional;

e) Os impactos do Regime Automotivo no aumento da eficiência e da competitividade da economia;

f) Os reflexos obtidos no que concerne à geração de empregos, diretos e indiretos, por segmento econômico beneficiados pelos Regimes Automotivos;

g) A quantificação do impacto na qualificação profissional dos trabalhadores das empresas beneficiadas, discriminando o montante de recursos investidos e a quantidade de empregados beneficiados;

h) A contribuição dos Regimes Automotivos no que tange à integração regional e a desconcentração industrial;

i) A quantificação do retorno tributário associado às empresas beneficiadas, discriminando-o em nível federal, estadual e municipal;

j) A análise comparativa, por segmento beneficiado, apontando a renda oriunda do salário obtida pelos empregados das empresas beneficiadas e sua estratificação em faixas salariais ao longo da vigência do Regime Automotivo.

7.3) Determinar à Secretaria de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio que informe, nas próximas prestações de contas daquele Ministério:

a) as ações desenvolvidas com o objetivo de atender à recomendação adotada na Sessão da Segunda Câmara datada de 22.10.98 (Relação nº 63/98, Ata nº 36/98) referente TC nº 001507-98/2, no sentido de que, considerando o volume de recursos financeiros envolvidos no Regime automotivo e seus efeitos sobre a economia nacional, promova a alocação de recursos humanos e de equipamentos de suporte em microinformática para a Coordenadoria-Geral de Programas Especiais;

b) a efetiva implementação das ações determinadas pela Decisão que vier a ser proferida nesses autos, em conformidade com o disposto na IN/TCU nº 12/96.

7.4) Encaminhar cópia do presente Relatório de Auditoria e da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal de Contas à Secretaria de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio para ciência e acompanhamento.”

4.Tendo a Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais/Secon (atual 11ª Secex) assumido atribuições anteriormente a cargo da 5ª Secex, o Sr. Secretário endossou a proposta contida no Relatório de Auditoria, sugerindo, em acréscimo, que “a Secretaria de Política Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior informe, no prazo de 30 dias, ao Tribunal as providências adotadas com vistas ao acompanhamento do efetivo cumprimento do inciso VI do art. 15 do Decreto nº 2.179/97, pela empresa Asia Motors do Brasil” (fl. 132).

5.Ouvida por iniciativa deste Relator, a douta Procuradoria manifesta-se de acordo com a sugestão alvitrada pela unidade técnica.

6.É o relatório.

## VOTO

Inicialmente, convém consignar a qualidade técnica do presente Relatório de Auditoria Operacional, que permite a este Tribunal melhor conhecer as peculiaridades do Regime Automotivo, bem assim reflexos de ordem sócio-econômico decorrentes de sua implantação.

2.Conforme se verifica do Relatório supra, o Regime Automotivo constitui, essencialmente, um programa de investimento voltado para a modernização de empresas do setor automotivo, buscando aumentar a eficiência e a competitividade, bem assim a expansão das exportações do setor, de modo a contribuir para a melhoria do balanço de pagamentos do País. Para tanto, as empresas habilitadas assumem perante o Governo o compromisso de investir e exportar, gozando do benefício da

redução do imposto de importação para determinados produtos. De registrar que tais incentivos fiscais vigoraram até 31 de dezembro de 1999, conforme estabelecia a Lei nº 9.449/97, não tendo sido prorrogados.

3. Vale ressaltar que o incremento das exportações associadas ao Regime Automotivo Geral, entre 1996 e 1998, foi da ordem de 63%, possibilitando a redução do déficit do saldo da balança comercial do setor, no mesmo período, em 58%. No tocante aos investimentos realizados, de notar que a relação entre o maquinário adquirido e o imposto relevado atingiu o coeficiente médio de 3,5 no ano de 1998, destacando-se o ramo de autopeças cujo coeficiente foi de 6,08 naquele ano. Em outros termos, para cada dólar de imposto relevado, investiu-se nesse seguimento US\$ 6,08 para a modernização dos equipamentos, buscando maior competitividade nacional e internacional.

4. De outro turno, não se pode desconsiderar que a automação acarreta, via de regra, redução do emprego direto, porquanto opera-se a substituição de diversos postos de trabalho pela máquina. Todavia, a abordagem dessa questão exige estudo mais aprofundado, buscando aquilatar os benefícios indiretos no mercado de trabalho decorrentes da elevação da competitividade da indústria. Convém lembrar que a redução de custos possibilita a diminuição dos preços, e, conseqüentemente, melhores condições para atender o mercado interno e externo, ensejando condições para a expansão da economia e, com isso, a geração de empregos.

5. Nesse compasso, um dado que merece destaque consiste na habilitação de 46 empresas consideradas “newcomers”, que abrange novas empresas, novas fábricas e novas linhas de produção.

6. Outro aspecto a se considerar no presente trabalho, refere-se à desconcentração física dos investimentos, com a progressiva redução da importância do eixo Rio-São Paulo, resultante de benefícios vinculados ao Regime Automotivo, associados aos incentivos concedidos pelos Estados e Municípios. Essa tendência, mostra-se particularmente importante para a economia do País, em face das desigualdades regionais.

7. No tocante às propostas de encaminhamento formuladas pela unidade técnica, considero adequada a sugestão de promover determinação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no sentido de realizar levantamento completo nos projetos habilitados nos Regimes Automotivos, de forma a identificar as empresas em condição de inadimplência em relação às cláusulas pertinentes aos respectivos Regimes, informando as providências adotadas em face do eventual descumprimento verificado.

8. De outra parte, em face do que consta nos autos, creio não ser oportuno determinar ao aludido Ministério, por meio da Coordenadoria-Geral de Projetos Especiais, a avaliação sócio-econômica dos Regimes Automotivos, tendo em vista não só o objetivo deste Relatório de Auditoria, mas também considerando o término de vigência dos Regimes (e a ausência de perspectivas de readotá-los), bem assim levando em conta a escassez de recursos humanos e equipamentos na mencionada Coordenadoria, conforme consignado no Relatório.

9. Relativamente à proposta de promover determinação ao supramencionado Ministério para que informe ao Tribunal acerca das “providências adotadas com vistas ao acompanhamento do efetivo cumprimento do inciso VI do art. 15 do Decreto nº 2.179/97 (pagamento de multa), pela empresa Asia Motors do Brasil”, entendendo melhor será determinar ao Controle Interno que informe na prestação de contas oportuna as providências implementadas para a cobrança da multa. Isso porque, nos termos do art. 11 do Decreto nº 2.179/97 (que regulamenta o Regime Automotivo Regional), a referida empresa tem a carência de cinco anos para comprovar o atendimento das proporções, prazo que expira em 31/12/01.

10. Por fim, tendo em vista a modificação na estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, promovida por meio do recente Decreto nº 3.405, de 06/04/2000, e, sobretudo, o fim do Regime Automotivo, remanescendo apenas tarefas residuais a cargo de unidade desse Ministério, creio ser dispensável promover determinação à Secretaria Federal de Controle Interno, para que informe sobre a “alocação de recursos humanos e de equipamentos para a Coordenadoria-Geral de Programas Especiais”.

Com essas considerações, acolho, em parte, os pareceres e voto por que seja adotada a decisão que ora submeto a este E. Plenário.

#### DECISÃO Nº 571/2000 - TCU - PLENÁRIO<sup>1</sup>

1. Processo nº 005.875/99-4, apenso TC-001.507/98-2.
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria Operacional.
3. Responsável: Hélio Mattar, Secretário.
4. Órgão: Secretaria de Política Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, atual Secretaria do Desenvolvimento da Produção.
5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: 11ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
  - 8.1. determinar à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que promova levantamento completo dos projetos habilitados nos Regimes Automotivos (Lei nº 9.440/97 e Lei nº 9.449/97), de forma a identificar as empresas em condição de inadimplência em relação às cláusulas pertinentes aos respectivos Regimes, informando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas em face de eventual descumprimento verificado;
  - 8.2. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que informe – por ocasião da tomada de contas da Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, ou de unidade que venha a sucedê-la, relativa ao exercício de 2002 – as medidas implementadas com

<sup>1</sup> Publicada no DOU de 11/08/2000.

vistas à aplicação do disposto no inciso VI do art. 15 do Decreto nº 2.179/97, em relação à empresa Asia Motors do Brasil;

8.3. encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e à Secretaria Federal de Controle Interno.

9. Ata nº 29/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 26/07/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Guilherme Palmeira e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo (Relator) e Benjamin Zymler.

IRAM SARAIVA

Presidente

JOSÉ ANTONIO BARRETO DE MACEDO

Ministro-Relator

Grupo I – Classe V – Plenário

TC-005.875/99-4<sup>2</sup>

Apenso: TC-001.507/98-2 (Relatório de Auditoria)

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Órgão: Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Responsável: Reginaldo Braga Arcuri, Secretário.

*Ementa: Relatório de Auditoria Operacional realizada no Regime Automotivo com o objetivo de verificar reflexos sócio-econômicos de sua implantação. Identificação de resultados relativamente à elevação de investimentos e à expansão do volume de exportações do setor. Determinação à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com fixação de prazo para que informe as providências adotadas (decisão do Plenário). Solicitação de prorrogação de prazo. Atendimento.*

## RELATÓRIO

Em sessão de 26/07/2000, este Plenário, ao apreciar Relatório de Auditoria Operacional realizada no Regime Automotivo, decidiu, entre outras medidas (Decisão nº 571/2000, in Ata 29/2000):

“8.1. determinar à Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que promova levantamento completo dos projetos habilitados nos Regimes Automotivos (Lei nº 9.440/97 e Lei nº 9.449/97), de forma a identificar as empresas em condição de inadimplência em relação às cláusulas pertinentes aos respectivos Regimes, informando a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências adotadas em face de eventual descumprimento verificado”.

2. Mediante o expediente de fls. 191/192, o titular da mencionada Secretaria solicita dilação do prazo fixado pelo aludido *decisum*, por trinta dias, em face do “grande número de empresas habilitadas aos regimes automotivos, o expressivo volume de documentos e dados relacionados a cada uma, somados à necessidade de uma apreciação caso a caso” (fl. 192).

3. A 11ª Secex, por meio do despacho de fl. 193, encaminha os presentes autos à apreciação deste Relator.

4. É o relatório.

---

<sup>2</sup> Relatório, Voto e Decisão relativos ao mesmo processo, submetidos ao Plenário, pelo Ministro-Relator, posteriormente à Decisão nº 571/2000.

## VOTO

Em face das razões expendidas pelo Secretário do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Sr. Reginaldo Braga Arcuri, entendo deva ser deferida a presente solicitação.

Assim sendo, Voto por que seja adotada a decisão que ora submeto a este E. Plenário.

### DECISÃO Nº 808/2000 – TCU – PLENÁRIO<sup>3</sup>

1. Processo: TC-005.875/1999-4, apenso TC-001.507/1998-2.
2. Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria Operacional.
3. Responsável: Reginaldo Braga Arcuri, Secretário.
4. Órgão: Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
5. Relator: Ministro José Antonio Barreto de Macedo.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidade Técnica: 11ª Secex.
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator,

#### DECIDE:

8.1. deferir o pedido formulado pela Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, concedendo, em consequência, 30 (trinta) dias, a partir de 12/09/2000, para o atendimento da determinação objeto do subitem 8.1 da Decisão nº 571/2000 – Plenário;

8.2. dar ciência desta deliberação ao órgão interessado.

9. Ata nº 38/2000 – Plenário

10. Data da Sessão: 27/09/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros Presentes: Humberto Guimarães Souto (na Presidência), Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Bento José Bugarin, Valmir Campelo, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo (Relator).

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO  
na Presidência

JOSÉ ANTONIO BARRETO DE MACEDO  
Ministro-Relator

---

<sup>3</sup> Publicada no DOU de 19/10/2000.