

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 6.468, DE 2016

Dispõe sobre a importação de veículos automotores usados.

Autor: Deputado ALEXANDRE LEITE

Relator: Deputado ROBERTO SALES

I - RELATÓRIO

Vem à Comissão o Projeto de Lei nº 6.468, de 2016, de autoria do Deputado Alexandre Leite. A iniciativa permite a importação de veículos usados que estejam em conformidade com a legislação de trânsito brasileira. De acordo com a proposta, o valor de qualquer tributo incidente sobre a importação do veículo usado não será superior a uma vez e meia o valor do tributo incidente sobre a importação de veículo novo equivalente.

Segundo o autor, a liberação da importação *“propiciará maior segurança no trânsito, menor poluição ambiental, menores preços de comercialização de veículos novos e usados, e maior eficiência na produção de veículos novos no Brasil”*. Para S.Exa., veículos usados estrangeiros poderão entrar com preço competitivo no mercado nacional, favorecendo a substituição da parte mais antiga da frota de automóveis, espalhada pelo interior do País.

Não houve emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A questão que nos chega – liberação de importação de veículos usados – admite tanto um exame empírico como um teórico. Começo pelo segundo aspecto, deixando aquele, o empírico, para a conclusão do parecer.

O autor conseguiu apresentar argumentos bastante razoáveis em favor da liberação da importação de veículos usados. Importa destacar dois. O primeiro é a redução do preço médio dos veículos usados, em face do aumento da oferta devido à vinda de veículos do exterior. Isso, como nota S.Exa., teria o condão de favorecer a substituição de veículos usados muito antigos, em mãos de brasileiros de menor renda, por veículos usados com data de fabricação bem mais recente, muitos dos quais já incorporando inovações voltadas tanto para a segurança dos passageiros como para a redução da emissão de poluentes. O segundo é o incentivo à melhoria da indústria automotiva no Brasil, que passaria a estar exposta a ambiente concorrencial mais agudo, favorável ao incremento da produtividade e da inovação e à redução de preço.

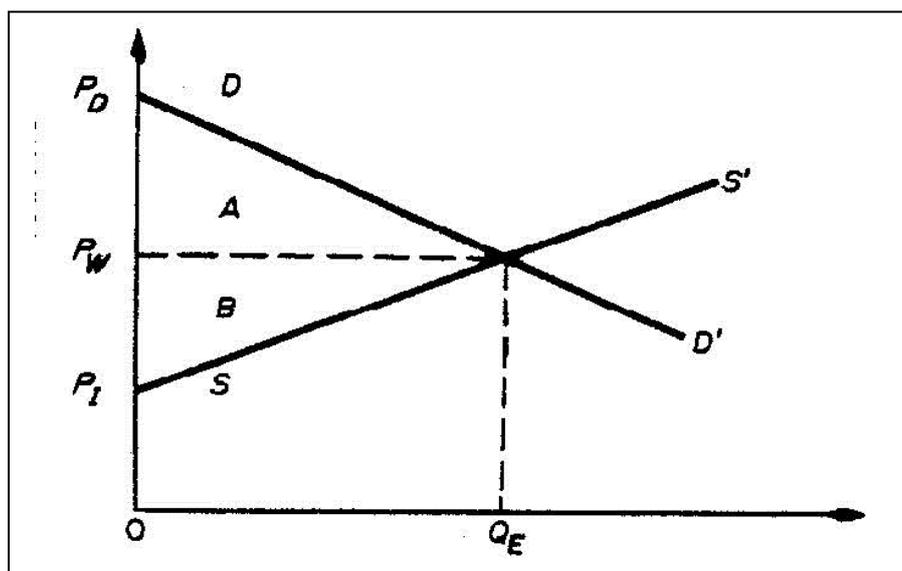
Acerca do papel desempenhado pela importação, vale lembrar o diagnóstico feito por Milton Friedman, laureado com o Prêmio Nobel, a respeito da eliminação das barreiras ao livre comércio. Há uma clara analogia com o tipo de decisão a ser enfrentado no exame do projeto aqui contemplado¹:

“Dado que é desejável caminhar para o livre comércio, como devemos fazê-lo? O método adotado é o das negociações multilaterais recíprocas para a redução de tarifas com outros países. Isso me parece uma prática errada, já que leva a uma visão errônea do problema básico: faz parecer que as tarifas ajudam o país que as impõe, enquanto prejudicam os outros, como se, quando renunciamos a uma tarifa, estivéssemos abandonando algo bom e tenhamos de receber algo em troca, sob a forma de redução das tarifas impostas pelos outros países.”

¹ Friedman, Milton (1962). *Capitalismo e Liberdade*, University of Chicago Press.

Na verdade, a situação é completamente diferente. Nossas tarifas nos prejudicam tanto quanto aos outros países. Nós nos beneficiaríamos da eliminação unilateral de nossas tarifas. É evidente que teríamos ainda maiores benefícios se eles também reduzissem as deles, mas nosso benefício não exige que isso aconteça. O mesmo se aplica, naturalmente, à remoção de barreiras não tarifárias."

Graficamente, numa adaptação da análise de Grubel², é fácil observar o ganho a que se refere Friedman:



Consideremos PD o preço médio de veículos usados praticado no Brasil e PI o preço médio de veículos usados praticado no país exportador, antes da liberação de importações por nosso país. PD é superior a PI porque nos países afluentes a depreciação dos veículos novos é mais rápida. Ali, o ciclo de troca de veículo é mais curto do que em países como o Brasil, o que aumenta o estoque de veículos usados à disposição, lançando os preços para baixo. Há alguns fatores que explicam isso, em especial o rendimento médio maior daquela população, o que a torna mais inclinada a absorver o custo associado à aquisição de um veículo novo. Todavia, à medida que os veículos

² International Trade in Used Cars and Problems of Economic Development
HERBERT G. GRUBEL
Simon Fraser University
file:///C:/Users/P_5096/Downloads/UsedCarsGrubel.pdf

usados passam a ser vendidos de um mercado para o outro, a divergência de preço tende a diminuir, até acabar ao se atingir a quantidade QE, a quantidade de equilíbrio.

Os ganhos de bem-estar produzidos pela liberdade de conexão de um mercado com o outro são representados pelas áreas A e B da figura. A é a diferença a menor entre o que os consumidores brasileiros teriam de gastar na compra de um veículo usado e o que efetivamente gastam após a abertura. B é a diferença a maior entre o que proprietários de veículo usado no país exportador ganhariam ao comercializá-lo e o que efetivamente ganham após a abertura.

Embora essa seja uma análise esquemática, é suficiente para demonstrar o potencial de ganho relacionado à abertura comercial, para ambas as partes. Aliás, não é à toa que os períodos de liberdade de comércio são os mais frutíferos para a prosperidade material dos povos.

Passo ao exame empírico.

A importação de veículos usados é tema bastante controverso, mundo afora. Dado que, teoricamente, como visto aqui, os ganhos de bem-estar para o consumidor são evidentes, outros aspectos são levados em conta para que a prática não seja admitida por toda a comunidade internacional. Na América do Sul, por exemplo, apenas Bolívia, Peru e Paraguai possuem legislação que autoriza a importação de veículos usados.

As alegações, a favor da proibição da importação de usados, se concentram em três linhas: segurança automotiva, proteção ambiental e apoio à indústria automotiva e de autopeças local. De longe, a terceira delas é a que mais conduz a políticas protecionistas nesse campo, posto que o receio quanto à falta de segurança e de controle de emissões dos veículos usados importados pode ser contornado por intermédio de exigências em relação a equipamentos, ao estado geral e à idade do veículo que ingressará no mercado interno.

De fato, tem-se demonstrado que os países mais restritivos à importação de usados são justamente os que possuem indústria

automobilística consolidada³. É o caso do Brasil. Há enorme resistência dos fabricantes aqui instalados a que se libere importação de veículos, mesmo novos. Não por acaso, a alíquota do imposto de importação fixada pelo governo brasileiro para os novos ultrapassa trinta por cento, já tendo sido, não faz muito, bem mais alta do que isso, caso o importador ultrapassasse uma determinada cota de importação. Essa política acabou sendo denunciada pela Organização Mundial do Comércio – OMC, levando o Brasil a revogá-la, em 2017. No caso dos veículos usados, a importação é virtualmente impossível: segundo a Portaria nº 235 do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC, a importação só é permitida em se tratando de veículos antigos, com mais de trinta anos de fabricação, e apenas para fins culturais e de coleção.

A par da capacidade de influência da indústria automobilística na tomada de decisão governamental acerca da política de importação de veículos, vale ressaltar o Ministério da Fazenda sempre demonstrou desconforto com a possibilidade de haver superfaturamento ou subfaturamento na importação de usados, dada a dificuldade de se apurar o real valor de mercado desses veículos. Tendo em vista o significativo aumento da disponibilidade de informação relativa a preços, em virtude da difusão da Internet e do comércio eletrônico, tal receio, parece, já não soa crível.

Para tornar mais palpável a avaliação dos efeitos da liberação da importação de veículos usados, vale a pena recorrer a um caso concreto e bem documentado: a abertura do mercado mexicano aos veículos usados vindos dos Estados Unidos e do Canadá, a partir de 2005. De acordo com a decisão do governo mexicano, então, podia-se importar veículos cuja idade estivesse entre 11 e 15 anos, praticamente sem imposto de importação⁴. Entre 2005 e 2008, mais de dois milhões e meio de veículos usados foram exportados para o México, desde os Estados Unidos. Considerando a frota mexicana à época – 22 milhões de veículos –, tratou-se de um fluxo muito expressivo. Isso foi possível graças à rápida formação de um mercado descentralizado, do lado da oferta, composto por milhares de comerciantes de

³ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=325424

⁴ <https://pdfs.semanticscholar.org/272f/04404bf565109d0f261f1a44eccd22e0476a.pdf>

veículos. Em 2008, a política de importação de usados foi alterada, tornando-se mais restritiva. Mesmo assim, o México continuou sendo o principal destino das exportações norte-americanas de veículos usados, como visto na tabela abaixo, que apresenta o número absoluto de veículos exportados para os países listados:

Top markets for Used Passenger Vehicles Exports from the U.S, 2012- 2014

	2012	2013	2014
Mexico	62,434	106,136	102,157
United Arab Emirates	90,567	80,740	82,584
Nigeria	92,019	102,022	74,890
Benin	63,462	53,934	54,192
Cambodia	19,143	17,695	23,990
Jordan	26,369	34,571	23,766
Dominican Republic	17,871	17,984	19,738
Georgia	10,423	16,971	18,855
Saudi Arabia	43,103	26,640	18,651
China	121,138	14,920	18,007

Source: (United States Department of Commerce, International Trade Administration, 2015)

De acordo com Davis e Kahn (2010)⁵, a partir da análise de dados colhidos no período de 2005 a 2008, a abertura do mercado mexicano trouxe pouquíssima alteração no tamanho da frota em circulação nos Estados Unidos, sugerindo que os veículos exportados fossem, de todo modo, levados a desuso. Do lado mexicano, não se encontrou evidência de que a importação de usados tenha afetado a venda de veículos novos no país, em que pese todo o esforço da indústria local para reverter a política de abertura, o que acabou ocorrendo de forma parcial em 2008, como assinalado anteriormente. Segundo os citados autores, é difícil fazer afirmações definitivas a respeito do impacto da importação de usados nas vendas de veículos novos, pois muitos fatores têm influência nesse tipo de resultado. No caso do México, tudo leva a crer que a

⁵ <https://pdfs.semanticscholar.org/272f/04404bf565109d0f261f1a44eccd22e0476a.pdf>

faixa de idade da frota importada não se mostrou atrativa para os consumidores que tinham poder aquisitivo para adquirir veículos novos. Na hipótese de uma abertura que não considere limite de idade do veículo importado, é de se esperar que haja alguma influência no comportamento do mercado de veículos novos, uma vez que países com legislação muito severa em termos de manutenção veicular e de incorporação de tecnologias e de controles, caso do Japão, seguem oferecendo veículos de segunda-mão com poucos anos de uso e extremamente modernos, considerando os parâmetros de muitos países importadores.

Em relação ao Brasil, especificamente, onde a tributação de veículos importados já é elevada, o risco de ocorrer uma avalanche de veículos usados vindos do exterior é muito pequeno⁶. Lembre-se que o projeto em exame ainda permite a imposição de tarifa de importação, para usados, até uma vez e meia superior à aplicada a veículos novos. No caso de veículos usados antigos, essa majoração da alíquota pode não surtir resultado, pois o valor do bem costuma ser muito baixo nos países exportadores. Quanto aos veículos usados com poucos anos de uso – o grande temor da indústria local, diga-se – a situação é bem diferente, pois uma alíquota de importação superior a 50%, por exemplo, pode inviabilizar economicamente muitas operações.

No que respeita aos aspectos de segurança veicular, observa-se que o projeto prevê, no § 3º do art. 2º, que “*os veículos usados deverão contar, previamente à sua entrada no País, com todos os itens de segurança exigidos para os veículos novos produzidos no Brasil*”. Isso certamente garante que o país não seja exposto a automotores defasados em termos de proteção ao motorista, aos passageiros e aos demais partícipes do trânsito. No que tange ao aspecto ambiental, no entanto, a proposta merece aperfeiçoamento, posto que não prevê obrigação da mesma natureza, isto é, não determina que os veículos usados importados possuam características de controle de poluição tão ou mais rígidas do que as exigidas de veículos novos comercializados no país. Tal lapso precisa ser corrigido por intermédio de emenda.

⁶ Aliás, vale notar que, mesmo no México, o fluxo anual de importações foi reduzido para patamar bem inferior ao dos primeiros anos da liberação. Conforme pode ser visto na tabela anteriormente apresentada, cerca de cem mil veículos ingressaram no México nos anos de 2013 e de 2014, contra uma média de mais de oitocentos mil em cada um dos três primeiros anos de importação.

Já terminando, destaco circunstância que favorece a liberação da importação de veículos usados, no Brasil. De acordo com dados recentes, a taxa de motorização brasileira é de 4,8 habitantes por veículo, ainda muito baixa se comparada a de países desenvolvidos. Na Alemanha a relação é de 1,68 habitante por veículo; na França, 1,72; e nos Estados Unidos, 1,2. Entre os vizinhos, na Argentina a pesquisa mais recente indica 3,2 habitantes por veículo, com tendência de diminuir ainda mais. No México, são 3,5 por veículo⁷. Isto é, há espaço para crescimento da frota nacional, por mais que os constantes e enormes congestionamentos nas grandes cidades brasileiras pareçam mostrar o contrário.

Além disso, é preciso lembrar que parte da taxa de motorização observada no Brasil é resultado do enorme volume de vendas de motocicletas verificado no decorrer das duas últimas décadas. Em que pese ter havido uma pequena redução da frota, nos anos de 2016 e 2017, elas totalizam mais de 13 milhões, ou seja, cerca de 30% da frota nacional de veículos⁸. Ora, ao se liberar a importação de veículos usados, é bem provável que os consumidores que, por força do baixo poder aquisitivo, optaram por motocicleta – um tipo de veículo que se envolve com muito mais frequência em acidentes –, passem a considerar a alternativa de comprar um carro usado, comercializado a preço inferior àquele praticado antes da liberação de importação. Seria uma perspectiva animadora para a redução de acidentes fatais no País.

Finalmente, para encerrar, recorro que está em vigor a Medida Provisória nº 843, de 2018, que institui Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística. Trata-se de iniciativa legal que visa à modernização da indústria automobilística instalada no Brasil, assim como da frota por ela importada ou fabricada. De acordo com a MP, os inscritos no Rota 2030 gozarão de regime tributário especial, que favorecerá a realização de investimento para o aumento da pesquisa e da produtividade. Nota-se, assim, que o parque industrial automotivo aqui fixado, antes mesmo de qualquer movimento em direção à liberação parcial do mercado interno à concorrência, já está recebendo atenção

⁷ <https://www.valor.com.br/empresas/5407575/idade-media-dos-veiculos-no-pais-fica-perto-dos-10-anos>

⁸ <https://g1.globo.com/carros/noticia/frota-brasileira-de-veiculos-cresce-12-em-2017-diz-sindipecas.ghtml>

e incentivos do governo, o que o fortalece para encarar cenário futuro bem mais competitivo.

Em vista de todo o exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 6.468, de 2016, alterado pela emenda anexa.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado ROBERTO SALES
Relator

2018-7369

COMISSÃO DE VIAÇÃO E TRANSPORTES

PROJETO DE LEI Nº 6.468, DE 2016

Dispõe sobre a importação de veículos automotores usados.

EMENDA Nº 1

Dê-se ao § 3º do art. 2º do projeto a seguinte redação:

"Art. 2º.....

.....

§ 3º Os veículos usados de que trata o caput deverão contar, previamente à sua entrada no País, com todos os itens e parâmetros de segurança e de controle de poluição exigidos para os veículos novos produzidos no Brasil."

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado ROBERTO SALES
Relator