

AValiação de Impacto Legislativo: MP 1.175/2023

Michelle Rodrigues de Souza

RESUMO

A Medida Provisória 1.175/2023 dispõe sobre mecanismo de desconto patrocinado na aquisição de veículos sustentáveis para carros, ônibus e caminhões com o objetivo estimular a indústria automobilística, renovar a frota de caminhões e ônibus do país e reduzir emissões de carbono e outros poluentes emitidos por veículos, além de buscar impulsionar o crescimento econômico do país.

O presente ensaio analisa a MP 1.175 com base na Teoria Econômica. A relevância de tal estudo reside na necessidade crescente de analisar os impactos de novas leis de uma forma mais pragmática, avaliando de fato os custos e os benefícios de cada uma delas. Para tanto são apresentadas as principais características da MP e em seguida é feita uma análise qualitativa e uma análise quantitativa preliminar, sendo analisados os dados disponíveis mais recentes.

Palavras-chave: Teoria Econômica; *Law and Economics*.

1. INTRODUÇÃO

A Medida Provisória 1.175, publicada em 5 de junho de 2023, que dispõe sobre mecanismo de desconto patrocinado na aquisição de veículos sustentáveis para carros, ônibus e caminhões tem como objetivo estimular a indústria automobilística, renovar a frota de caminhões e ônibus do país e, não menos importante, para reduzir emissões de carbono e outros poluentes emitidos por veículos, principalmente ônibus e caminhões mais antigos. Além disso, busca impulsionar o crescimento econômico do país (Congresso Nacional, 2023).

De acordo com o texto da MP 1.175, são considerados sustentáveis o automóvel e o veículo comercial leve (carros e utilitários) que atenderem aos critérios relativos a (1) fonte de energia utilizada no veículo, (2) consumo energético do veículo, (3) preço público sugerido e (4) densidade produtiva do veículo.

No caso de veículos novos para transporte de cargas ou de passageiros, os critérios para fazer jus ao desconto patrocinado estão associados a entrega à concessionária de

veículo nas seguintes condições: (1) veículo de mesma categoria, (2) veículo em condições de rodagem, (3) veículo com licenciamento regular relativo ao ano de 2022 ou a ano posterior e (4) veículo com data de emplacamento original superior a vinte anos.

A MP 1.1.75 também define o processo a ser seguido após a venda do automóvel. No caso de automóveis ou veículos comerciais leves sustentáveis, após a operação de venda ao consumidor com o desconto patrocinado, a concessionária poderá solicitar ressarcimento do valor correspondente à montadora. No caso de ônibus ou caminhões, a concessionária responsável pela venda será responsável por:

- proceder à baixa definitiva do veículo entregue como contrapartida no órgão de trânsito estadual ou distrital;
- encaminhar o veículo entregue como contrapartida à pessoa jurídica de desmontagem de veículos automotores terrestres e;
- enviar à montadora as informações sobre o veículo comercializado com desconto patrocinado, juntamente com o comprovante de baixa definitiva do registro e do certificado de desmonte ou destruição do bem elegível.

Considerando o aspecto financeiro-operacional, a MP 1.175 estabeleceu faixas de desconto para as aquisições. Para os carros, foram sete faixas de desconto, de R\$ 2 mil a R\$ 8 mil e utilizaram-se três critérios para a escolha dos veículos: menor preço (até R\$ 120 mil), maior eficiência energética (carros menos poluentes) e densidade industrial (maior capacidade de gerar emprego e renda no entorno). Para caminhões e ônibus, os descontos ficaram entre R\$ 33,6 mil e R\$ 99,4 mil. No caso dos caminhões, foram incluídos veículos semileves, leves, médios, semipesados e pesados, com diferentes níveis de desconto. Para os ônibus, os descontos variam de acordo com a capacidade de passageiros. O quadro 1 demonstra como os recursos foram distribuídos.

Quadro 1: Recursos disponibilizados para o patrocínio

Tipo de Veículo	Recurso
Carros e veículos leves	R\$ 800 milhões
Caminhões	R\$ 700 milhões
Ônibus	R\$ 300 milhões
Total	R\$ 1,8 bilhão

A verba para esse patrocínio veio dos recursos das empresas contratadas para exploração e produção de petróleo e gás natural no país. Sendo o programa custeado por meio de créditos tributários, foram concedidos descontos pelo governo aos fabricantes de veículos no pagamento de tributos futuros. Em troca, a indústria automotiva comprometeu-se a repassar a diferença ao consumidor.

Diante da importância desse tema, o presente ensaio tem como objetivo analisar a Medida Provisória 1.175/2023 com base na Teoria Econômica. A relevância deste estudo reside na necessidade crescente de analisar os impactos de novas leis de uma forma mais pragmática, avaliando de fato os custos e os benefícios de cada uma delas.

Como objetivos específicos, o ensaio irá: (1) apresentar as principais características da MP 1.175; (2) analisar de forma qualitativa a MP e; (3) analisar os dados disponíveis, de forma a obter uma análise quantitativa preliminar.

2. METODOLOGIA

A estratégia metodológica escolhida neste ensaio foi primariamente a análise qualitativa. Isso por conta da escassez de dados que possam ser utilizados para uma análise estatística ou econométrica. Assim, a análise dividiu-se em três partes:

- Aspectos legislativos;
- Aspectos econômicos e;
- Aspectos ambientais.

3. ASPECTOS LEGISLATIVOS

Uma pergunta que pode ser feita em relação a MP é a questão da inovação. A resposta para essa pergunta não é única. A MP, apesar de não ser completamente inovadora, apresenta alguns avanços em relação ao ordenamento legal anterior.

A Lei nº 14.440/2022 foi criada para regulamentar o Programa de Aumento da Produtividade da Frota Rodoviária no país (Renovar). O principal objetivo do programa era aumentar a produtividade, a competitividade e a eficiência da logística no país. A medida também prometia reduzir a emissão de gases no meio ambiente, ao equipar a frota nacional com veículos menos poluentes.

Em 2022, havia cerca de 3,5 milhões de caminhões em circulação no Brasil e, desse total, cerca de 26% dos veículos tinham mais de 30 anos de fabricação e, mesmo

representando apenas 5% da frota veicular no país, eram responsáveis por cerca de 47% da poluição do ar por carbono negro.

Sendo assim, o Renovar integrava ações público-privadas, assim como a MP 1.175, com a União oferecendo os mesmos recursos do fundo das empresas petroleiras e, em contrapartida, os caminhões com mais de 30 anos tinham que ser descartados em desmontes licenciados.

A MP 1.175 apresentou sim uma inovação, uma vez que a lei de 2022 não estendia o benefício à compra de carros e veículos utilitários, pois o foco era justamente na renovação da frota de caminhões no Brasil.

4. ASPECTOS ECONÔMICOS

Não foi possível realizar uma análise econômica quantitativa devido à falta de dados, conforme mencionado na introdução. Por esse motivo a análise a seguir foi realizada de forma teórica e qualitativa e foi dividida em três dimensões: (1) bem-estar social, (2) alocação de recursos e (3) distribuição de renda.

4.1 BEM-ESTAR SOCIAL

A MP 1.175 pode não gerar bem-estar social, uma vez que uma pequena parcela da população foi beneficiada e, a outra, que não possui ônibus e caminhões, ainda que antigos, ou dinheiro para a compra de um carro novo, não pôde fazer parte, direta ou indiretamente, do programa.

Além disso, a MP cita que tal medida geraria empregos, mas não foi o que se viu até o momento no cenário atual do país, em que, mesmo com o subsídio do governo e a tentativa de acelerar o mercado automobilístico, montadoras, como Volkswagen e GM, paralisaram sua produção e deram férias coletivas em todas as suas unidades do país.

Outro ponto importante é que a MP pode ter causado uma externalidade negativa, pois o benefício de um carro novo é maior para o indivíduo do que para a sociedade como um todo.

4.2 ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Essa alocação pode ter sido ineficiente no ponto de vista econômico, pois ao direcionar recursos públicos para financiar bens privados, há risco de que falte recursos

para atender às necessidades e prioridades públicas essenciais, como infraestrutura, serviços básicos ou programas sociais.

4.3 DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

No ponto de vista da distribuição de renda, a MP 1.175 não contribui para a diminuição da desigualdade nem da pobreza, uma vez que os mais pobres jamais serão beneficiados com os recursos aplicados nessa medida.

5. ASPECTOS AMBIENTAIS

No caso dos ônibus e caminhões, A MP 1.175 cita o artigo art. 9º da Lei nº 12.977 de 20 de maio de 2014, que permite o desmonte de veículos terrestres. Essa lei diz que, se realizada a desmontagem do veículo, a empresa de desmontagem deverá registrar no banco de dados as peças ou conjuntos de peças usadas que serão destinados à reutilização.

Dessa forma, para gozar do benefício da MP, apesar da retirada de circulação dos ônibus e caminhões com mais de 20 anos de utilidade, com a permissão da lei do desmonte, se um indivíduo entrega um caminhão, por exemplo, com 30 anos de utilidade, suas peças poderão ser reutilizadas e dar vida a diversos outros veículos de mesmo porte e modelo, que, por sua vez, estavam fora de circulação por falta de peças antigas para substituição.

Dessa forma, fica impossível mapear a efetividade do desmonte nas empresas licenciadas, uma vez que a lei não prevê e não regula o destino das peças aproveitadas, apenas exige que elas sejam cadastradas no banco de dados da Lei do Desmonte, permitindo que essas empresas possam vendê-las a quem desejar.

Nesse caso, no ponto de vista ambiental, a regra não põe fim ao problema de emissão de carbono por ônibus e caminhões antigos e abre uma brecha para que tantos outros veículos antigos e poluentes voltem a circular após passarem por transplantes de peças.

Outro ponto de destaque é que a MP recai sobre veículos que não são alimentados por energia limpa, sendo a maioria movida pela queima de combustíveis fósseis, como a gasolina e o diesel, que emitem gases tóxicos e poluentes como o monóxido e o dióxido de carbono, o dióxido de enxofre e fuligem. Esses produtos dos motores a combustão são apontados como causadores de doenças e responsáveis pelo aquecimento global.

6. RESULTADOS

Conforme já observado, o fato de a MP ser ainda muito recente faz que não se tenham dados suficientes para uma análise mais detalhada. No entanto, com base nos dados de maio e junho divulgados pela Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea) e pela Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores (Fenabrave), é possível ter uma primeira ideia sobre os impactos da medida provisória. O primeiro ponto que se pode observar diz respeito à produção de veículos no mês de junho.

Quadro 2: Produção de autoveículos (dados ajustados sazonalmente)

Tipo de Veículo	Produção em maio/2023	Produção em junho/2023	Variação
Carros	163.354,15	151.622,63	-7,18%
Comerciais leves	39.138,78	35.326,79	-9,74%
Caminhões	7.224,17	6.712,20	-7,09%
Ônibus	1.494,81	1.663,61	11,29%
Total	207.582,51	196.361,72	-5,41%

Fonte: Anfavea

Os dados do Quadro 2 mostram que houve uma queda generalizada na produção de autoveículos, com praticamente todas as classes apresentando reduções significativas. Ao se observar os licenciamentos, o mesmo não ocorre. Com isso, a MP não foi capaz de elevar a produção de autoveículos, mas conseguiu elevar as vendas no setor.

Quadro 3: Licenciamentos carros nacionais (dados ajustados sazonalmente)

Tipo de veículo	Licenciamentos em maio/2023	Licenciamentos em junho/2023	Variação
Carros	99.503,49	124.388,93	25,01%
Comerciais leves	29.689,40	28.427,84	-4,25%
Caminhões	7.307,59	7.318,55	0,15%
Ônibus	1.859,00	1.726,08	-7,15%
Total	134.643,22	162.245,53	20,50%

Fonte: Fenabrave.

O aumento de vendas é corroborado com o comportamento dos estoques. Conforme apresentado no Quadro 4, houve uma redução de aproximadamente 11% nos estoques.

Quadro 4: Estoque de autoveículos (dados ajustados sazonalmente)

Local	Estoque em maio/2023	Estoque em junho/2023	Variação
Montadoras	108.319	92.860	-14,27%
Concessionárias	137.754	134.199	-2,58%
Total	251.700	223.600	-11,16%

Fonte: Fenabreve.

O Quadro 5, com base no *dashboard* disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), até o dia 24 de junho, informa o montante utilizado. Nesse sentido, apenas 57,78% do benefício foi efetivamente utilizado.

Tabela 5: Utilização dos recursos disponibilizados via MP 1.175

Tipo de veículo	Benefício autorizado	Benefício utilizado	Percentual de utilização
Carros e veículos comerciais leves	R\$ 800 milhões	R\$ 670 milhões	83,75%
Caminhões	R\$ 700 milhões	R\$ 140 milhões	20,00%
Ônibus	R\$ 300 milhões	R\$ 100 milhões	33,33%
Total	R\$ 1,80 bilhão	R\$ 1,04 bilhão	57,78%

Fonte: MDIC.

Aparentemente, ao observar-se a dinâmica do emprego no setor automobilístico, a MP não conseguiu ter um impacto efetivo sobre o mercado de trabalho desse setor até o momento, com um crescimento praticamente nulo no número de trabalhadores entre os meses de maio e junho (ver Quadro 6).

Um fato curioso pode ser identificado ao se observar a quantidade de empregos criados entre os meses de maio e junho: 89 empregos. Isso chama a atenção pois, considerando apenas os empregos diretos, a MP levou à geração de apenas 89 novos postos de trabalho a um custo de R\$ 1,04 bilhão de reais.

Quadro 6: Emprego no setor automobilístico (dados ajustados sazonalmente)

	empregos em maio/2023	emprego em junho/2023	variação
Total de empregados	99.885	99.974	0,09%

Fonte: Fenabrave.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações teóricas apresentadas neste ensaio mostraram que a Medida Provisória 1.175 não parece ser uma medida eficiente no sentido econômico. Isso porque ela pode não gerar bem-estar social, uma vez que ela beneficia apenas uma pequena parcela da população. Adicionalmente, apesar de a MP citar que tal medida geraria empregos, os dados até o momento mostram um impacto quase nulo, com o emprego do setor automobilístico crescendo apenas 0,09% entre maio e junho.

Outro ponto que põe em xeque a eficácia da MP está relacionado ao problema da emissão de poluentes, uma vez que a medida não condiciona que os automóveis que participam do programa possuam fonte de energia limpa. Adicionalmente, ainda existe a possibilidade de que caminhões velhos que estavam fora de circulação voltem às ruas devido ao aumento da oferta de peças velhas recondiçionadas.

Até o momento, não foram divulgados dados que apontem quantos ônibus e caminhões foram comprados com o subsídio do governo com a condição de entregar o veículo velho e quantos foram comprados de forma convencional.

Diante de tais características, surgem naturalmente vários questionamentos.

Qual seria a alternativa às regras de subsídio da MP? Uma alternativa seria a determinação de compra de crédito carbono por todas as empresas que aderiram ao programa, pois apenas subsidiar para aquecer as vendas do mercado automobilístico, sem nenhuma contrapartida, não parece razoável. A responsabilidade pela emissão de CO2 causada pelos produtos dessas empresas deveria ser levada mais a sério e com mais fiscalização por parte do governo.

O incentivo à compra de veículos era mais importante que o investimento na mobilidade urbana sustentável? Ao invés de o país caminhar para o incentivo à mobilidade urbana sustentável, o governo incentiva e facilita a compra de veículos e contribui para o aumento da poluição. Somente com muito investimento no transporte

público será possível avançar na qualidade do serviço a ponto de mudar o comportamento do indivíduo e sua preferência pelo transporte individual. Além disso, ao interferir na interação entre a oferta e a demanda no mercado, ele pode estar também interferindo no mecanismo de equilíbrio, determinando preços e padrões, ferindo também a teoria do bem-estar.

E quando os recursos se esgotarem? Como ficará o mercado? Recentemente o presidente da Fenabreve afirmou que está preocupado com as vendas do setor após o fim dos recursos da MP, temendo por estagnação e fortes quedas. Ele também afirmou que já está trabalhando em um projeto que será apresentado ao governo que vise o crescimento sustentado do setor sem perdas de arrecadação. Nesse caso, é possível observar que a MP pode, ainda, gerar risco moral, pois, quando o governo financia bens privados, os agentes privados podem se tornar dependentes dos recursos públicos, caminhando para a busca de subsídios contínuos, sem assumir a responsabilidade pelos custos e riscos associados às suas atividades.

Um questionamento final: É eficiente manter montadoras no Brasil? Nos anos 2000 a 2021, o governo desembolsou cerca de 69 bilhões de reais com incentivos para que as montadoras permanecessem no Brasil. Elas são responsáveis por empregar cerca de 102 mil pessoas.

Apenas em 2021 os incentivos federais chegaram na casa dos R\$ 5,9 bilhões. Esse valor poderia pagar mais uma parcela de Auxílio Emergencial a R\$ 9,8 milhões de pessoas naquele mesmo período.

A partir desses dados, pode-se fazer uma simulação simples: supondo que todas as montadoras saíssem do Brasil e que esses recursos fossem aplicados em outras áreas da economia via política pública. Essa política pública consistiria na utilização do total gasto em subsídios (R\$ 5,9 bilhões) para pagar um benefício a cada um dos empregados (102 mil) no período de 12 meses para que se realocassem. O gasto do governo seria de R\$ 57.800,00 por trabalhador durante 1 ano, o que equivale a um benefício mensal de aproximadamente R\$ 5.000,00.

A renda mensal de R\$ 5.000,00, resultante do redirecionamento dos gastos com subsídio destinados às montadoras é aproximadamente 131% maior que o piso salarial do acordo coletivo atual, R\$ 2.157,58. Essa conta, mesmo que superficial, sugere que talvez o país esteja desembolsando muito dinheiro, com a justificativa de manter a economia em equilíbrio, para manter uma parcela quase insignificante da população empregada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Presidência da República, 2023. **Medida Provisória nº 1.175 de 5 de junho de 2023**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1175.htm.

_____. Presidência da República, 2022. Lei nº 14.400 de 2 de setembro de 2022. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14440.htm.