

**RELATÓRIO DE
ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO
PARA A IMPORTAÇÃO DE BENS REMANUFATURADOS**

Secretaria de Comércio Exterior
Janeiro 2022

FICHA TÉCNICA

Lucas Pedreira do Couto Ferraz
Secretário de Comércio Exterior

Glenda Bezerra Lustosa
Subsecretária de Facilitação de Comércio

Renato Agostinho da Silva
Subsecretário de Operações de Comércio Exterior

Daniela Ferreira de Matos
Assessora

André Afonso de Castro
Coordenador

Marcos Alberto Nakagomi
Coordenador-Geral de Operações

Henrique Martins Sachetm
Coordenador-Geral de Facilitação de Comércio

Luiz Carlos Amaral Oliveira
Analista de Comércio Exterior

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO PARA A IMPORTAÇÃO DE BENS REMANUFATURADOS

Sumário

1. Sumário Executivo.....	3
2. O Problema Regulatório	7
2.1. Causas	8
2.2. Consequências	10
3. Agentes econômicos afetados.....	11
4. Fundamentação legal.....	12
5. Objetivos.....	13
5.1. Objetivo principal	13
5.2. Objetivos específicos	13
5.3. Resultados esperados	14
6. Alternativas regulatórias	15
6.1. Categorias de bens objeto da regulação	15
6.2. Tratamento da importação	15
7. Participação social	16
8. Práticas Internacionais	21
9. Comparação entre as alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado.....	23
9.1 Máquinas, equipamentos e outros bens de capital remanufaturados	27
9.2 Partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital.....	28
9.3 Núcleos para remanufatura de máquinas e equipamentos	29
9.4 Bens de consumo remanufaturados	30
9.5 Partes e peças remanufaturadas de bens de consumo	31
9.6 Núcleos para a remanufatura de bens de consumo	32
10. Estratégia de Implementação	34
Referências	36

1. Sumário Executivo

O problema regulatório que se pretende solucionar

O modelo regulatório vigente para a importação de bens remanufaturados e de núcleos empregados na remanufatura pode não estar promovendo a maior eficiência econômica.

A Portaria SECEX nº 23, de 14 de julho 2011, proíbe, como regra geral, a importação de bens de consumo usados e permite a importação de máquinas e equipamentos usados somente quando não houver produto nacional capaz de substituir o que se pretende importar. Na falta de regulamentação própria pertinente aos bens remanufaturados, eles são considerados bens usados para fins de aplicação das normas incidentes sobre importações.

Contudo, bens remanufaturados são muito distintos de bens usados, podendo apresentar a mesma garantia e performance de bens novos, a um custo reduzido. Ademais, o contínuo aumento das preocupações com o meio ambiente e com a destinação final de bens duráveis gera oportunidades de inovações ecológicas. Somando-se a isso as oportunidades de negócios do comércio internacional, tem-se um impulso à indústria de remanufatura e ao comércio transfronteiriço desses bens, bem como dos núcleos em que se baseiam.

Objetivos que se pretende alcançar

O objetivo principal que se almeja alcançar é definir qual o tratamento dado a importação de bens remanufaturados e núcleos para remanufatura que promoverá a maior eficiência econômica.

Para se aferir essa eficiência econômica, não importa apenas o impacto da medida em relação ao aumento absoluto de riqueza gerado, mas também a compreensão de seus efeitos em relação aos seguintes fatores:

- geração de investimentos nos setores de indústria e de serviços;
- geração de empregos nos setores de indústria e de serviços;
- aumento de produtividade nos setores de indústria e de serviços; e
- geração de bem-estar aos consumidores.

Alternativas regulatórias consideradas

Foram consideradas as seguintes alternativas regulatórias para o tratamento da importação de bens remanufaturados e dos núcleos destinados à remanufatura:

- Proibição: Impõe-se a proibição total da importação da categoria de bens em questão.
- Liberação sujeita a requisito de análise de produção nacional: Importação da categoria de bens somente é permitida para os bens que não contem com produto nacional capaz de substituí-los. A análise é feita conforme procedimento padronizado pela SECEX, geralmente mediante consulta pública. A importação está sujeita a licenciamento para fins de análise de produção nacional e, se necessário, para comprovação da condição de remanufaturado ou da destinação para remanufatura, quando se tratar de núcleos.
- Liberação não sujeita a requisito de análise de produção nacional: É livre a importação da categoria de produtos, independentemente de haver um bem equivalente produzido no Brasil capaz de substituir aquele que se pretende importar. A importação está sujeita ao licenciamento somente com a finalidade de aferir a condição de remanufaturado ou a destinação para remanufatura, no caso dos núcleos.

Ademais, foram definidas as seguintes categorias centrais de bens a serem regulados:

- máquinas, equipamentos e outros bens de capital remanufaturados;
- partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital;
- núcleos para remanufatura de máquinas e equipamentos e outros bens de capital;
- bens de consumo remanufaturados;
- partes e peças remanufaturadas de bens de consumo; e
- núcleos para a remanufatura de bens de consumo.

Participação social e experiência internacional

Foi realizada ampla consulta pública com relação às alternativas regulatórias possíveis. Foram recebidas 121 respostas, sendo: 3 entidades multissetoriais, 14 entidades setoriais, 88 empresas e 17 cidadãos. Identificaram-se como consumidores 15 respondentes, enquanto 83 respondentes se declararam produtores, 21 importadores e 2 exportadores.

Ademais, a pedido da SECEX, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) realizou estudo denominado “Panorama Internacional do Mercado de Bens Remanufaturados”. Foi analisada a situação da indústria e do mercado de remanufatura em economias diversas (Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos (EUA), Índia, Japão, Malásia, México, Rússia, Singapura e União Europeia), bem como o tratamento dado ao comércio exterior de bens remanufaturados e de seus insumos (núcleos). Da

amostra de países analisada, infere-se a correlação percebida entre a maturidade do mercado de remanufaturados de determinada economia e a política comercial imposta sobre essa categoria de mercadorias.

Melhor alternativa regulatória apontada

Considerando as alternativas analisadas para lidar com o problema regulatório identificado e os critérios estabelecidos sob enfoque da eficiência econômica, optou-se pela utilização da metodologia de Análise Multicritério (AMC).

A AMC é uma técnica para a comparação dos impactos das opções regulatórias que auxilia o tomador de decisão a lidar com problemas complexos em um contexto com muitas incertezas, sendo uma alternativa viável aos métodos quali-quantitativos de Análise de Impacto Regulatório (AIR), uma vez que permite uma aproximação sistemática para a aplicação de critérios, subjetivos ou qualitativos para a tomada de decisão, em um ambiente com uma grande quantidade de informações complexas.

Foi utilizado como base o Manual de Análise Multicritério do Governo do Reino Unido, “[Multi-criteria analysis: a manual](#)”, recomendado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O método utilizado foi o modelo ELECTRE de “*outranking*”, isto é, cada alternativa regulatória foi comparada bilateralmente com as demais, e posteriormente foi verificado qual alternativa regulatória superou (*outranked*) todas as consideradas.

A Tabela abaixo resume as conclusões com relação à melhor alternativa regulatória para o tratamento conferido à importação de cada categoria de bem, resultante desta AIR:

Categoria	Melhor alternativa identificada
Máquinas, equipamentos e outros bens de capital remanufaturados	Liberação das importações sem avaliação de produção nacional
Partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital	Liberação das importações sem avaliação de produção nacional
Núcleos para remanufatura de máquinas e equipamentos	Liberação das importações sem avaliação de produção nacional
Bens de consumo remanufaturados	Liberação apenas das importações de bens que não possam ser substituídos por equivalentes nacionais
Partes e peças remanufaturadas de bens de consumo	Liberação das importações sem avaliação de produção nacional
Núcleos para a remanufatura de bens de consumo	Liberação das importações sem avaliação de produção nacional

Estratégia de implementação

Recomenda-se alteração da Portaria SECEX nº 23, de 14 de julho de 2011. As alterações na redação da normativa devem conter tratamento diferenciado para bens remanufaturados, com relação a bens usados, assim como agrupamento das categorias de bens conforme o tratamento regulatório a ser conferido à importação.

Devem ser observados os meios de comprovação da condição de remanufaturado do bem, assim como a comprovação de destinação dos núcleos para remanufatura.

Sugere-se que a proposta de alteração normativa da Portaria SECEX nº 23/2011 seja submetida a consulta pública, pelo prazo mínimo de 60 dias, para manifestação da sociedade civil.

Recomenda-se, ainda, acompanhamento das importações objeto desta AIR e, se possível, do desenvolvimento da indústria de remanufaturados no Brasil.

2. O Problema Regulatório

A regulamentação de importação ora vigente impõe restrições sobre a importação de bens usados para o Brasil. Na falta de regulamentação própria pertinente aos bens remanufaturados, eles são considerados bens usados para fins de aplicação das normas incidentes sobre importações.

A Portaria SECEX nº 23/2011, a qual dispõe sobre operações de comércio exterior no âmbito da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Economia, proíbe, como regra geral, a importação de bens de consumo usados e permite a importação de máquinas e equipamentos usados somente quando não houver produto nacional capaz de substituir o que se pretende importar. Assim, máquinas, equipamentos e suas partes remanufaturados podem ser importados sob condições específicas, aplicando-se também o requisito de inexistência de produção nacional. Há algumas exceções à regra, a exemplo do setor aeronáutico, cujo comércio de bens usados não sofre restrição. Não há registro de momento anterior em que estas restrições não se encontrassem vigentes, tendo sido reeditadas sucessivamente em diferentes atos normativos, o mais recente a supramencionada portaria da SECEX.

Por outro lado, conforme estudo “Panorama Internacional do Mercado de Bens Remanufaturados”¹, produzido pela Enap, o contínuo aumento das preocupações com o meio ambiente e com a destinação final de bens duráveis gera oportunidades de inovações ecológicas. Somando-se a isso as oportunidades de negócios do comércio internacional, tem-se um impulso à indústria de remanufatura e ao comércio transfronteiriço desses bens, bem como dos núcleos em que se baseiam.

Diante desse cenário de maior interesse nos bens remanufaturados, importa compreender os impactos econômicos, para o Brasil, das restrições às importações que hoje vigoram, bem como identificar oportunidades de melhorias regulatórias capazes de trazer maior eficiência econômica no tratamento das transações envolvendo esses bens e suas externalidades.

Uma dificuldade que se apresenta no estudo do assunto é a carência de definição internacionalmente consensuada para o termo “remanufatura”. Do ponto de vista interno, a carência de definição clara para a Administração e para os agentes econômicos é um obstáculo ao desenvolvimento de políticas públicas para o setor. Com o objetivo de atender a essa necessidade, a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) editou norma versando sobre as diferentes modalidades de bens reprocessados, a ABNT NBR 16.290:2014. Por se tratar de padrão brasileiro editado por entidade reconhecida em virtude de demanda apresentada pela própria Administração Pública Federal, com a participação de órgãos públicos e de atores relevantes do setor privado, recomenda-se que seja empregada como referência para a presente análise de impacto regulatório. Assim, conforme a norma da ABNT, é um bem remanufaturado:

¹ Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/consultas-publicas-da-secex/consultas-publicas-abertas/relatorio_secex_evex.pdf

“Bem resultante de processo industrial realizado pelo fabricante original do produto novo, por empresa pertencente ao mesmo grupo societário ou por empresa autorizada pelo fabricante original especificamente para este processo, envolvendo:

- a) A desmontagem de produtos usados na extensão necessária à realização de ações que permitam determinar o estado de conservação e assegurar o desempenho de seus componentes, partes e peças;
- b) A substituição de componentes críticos e/ou desgastados por componentes novos ou remanufaturados, de modo que o bem remanufaturado resultante apresente condições de operação, funcionamento e desempenho de acordo com as especificações do bem novo original ou superiores a estas, inclusive em termos de garantia;
- c) Atendimento a todos os regulamentos e normas técnicas aplicáveis a bens novos destinados à mesma finalidade.”

Tem-se, portanto, como problema a ser resolvido o fato de o modelo regulatório vigente para a importação de bens remanufaturados e de núcleos empregados na remanufatura potencialmente não promover a maior eficiência econômica. Entende-se aqui como núcleo o material usado que forma o componente central do bem a ser remanufaturado. Nesse sentido, busca-se avaliar o impacto econômico da restrição à importação de bens remanufaturados em comparação às potenciais repercussões sobre a indústria, o setor de serviços e os consumidores do Brasil da eventual adoção de política regulatória menos restritiva.

2.1. Causas

Tem-se como causa central do problema a política de comércio de bens usados prevista na Portaria SECEX nº 23/2011. Historicamente, a restrição ora vigente busca executar objetivos diversos de políticas públicas ao impedir a importação de materiais potencialmente nocivos ao meio ambiente, à saúde e à segurança dos consumidores, e à produção nacional. Observa-se, assim, interesse, por um lado, na preservação dessas políticas públicas como causa relevante para a limitação vigente e seus respectivos impactos sociais e econômicos.

Contudo, tais restrições foram inicialmente impostas antes da existência de uma indústria e de um comércio internacional de bens remanufaturados que atendessem a todas as condições de qualidade, desempenho e procedência referidas na norma ABNT NBR 16.290:2014, que aqui se utiliza como referência.

Nota-se, ainda na esfera regulatória, que a carência de regulamentação oficial específica aos bens remanufaturados é outra causa a prejudicar a adoção de políticas

públicas para o setor, inclusive em relação à comercialização desse tipo de mercadoria e dos insumos para a sua industrialização. Conforme já aduzido, essa carência motivou a edição da norma técnica acima referida. Constata-se, inclusive, que a ausência de regulação relacionada à remanufatura ensejou esforços de análise de impacto regulatório relacionadas a outras políticas ligadas à remanufatura.

Menciona-se aqui o exemplo da Nota Técnica Dconf/Diqre/001/2018², na qual o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) apresenta sua AIR para Bens Reprocessados. Conforme é possível inferir da leitura desse documento, focada na proteção do consumidor, a avaliação concluiu pela necessidade de regulamento técnico baseado na norma da ABNT, com programa de avaliação da conformidade baseada na declaração do fornecedor. Contudo, esse regulamento proposto não foi, até o presente momento, editado pelo Inmetro.

Percebe-se, assim, que a inexistência de instrumentos cogentes que permitam a identificação precisa e confiável da condição de remanufaturado da mercadoria importada limita as alternativas regulatórias relacionadas à importação, contribuindo como razão para o problema atual.

Identifica-se, ademais, como outras causas, o desenvolvimento, em diversos países, de indústrias de remanufaturados capazes de atender a requisitos mais elevados de procedência, desempenho, qualidade, durabilidade e garantia e, evidentemente, o interesse crescente na comercialização desses produtos entre fronteiras.

Ainda, outra justificação a ser considerada, tendo-se em conta o desenvolvimento de indústrias de remanufatura, é o crescimento, em âmbito internacional e em relação a setores específicos, da demanda por núcleos, o que também estimula o comércio internacional desse tipo de material.

Pode-se enumerar, portanto, as seguintes causas para o problema:

➤ Causa principal:

- restrição regulatória às importações de bens remanufaturados e a núcleos destinados à remanufatura.

➤ Causas raiz e outras causas:

- desenvolvimento de novas indústrias de remanufatura em âmbito internacional e interesse crescente no mercado internacional de bens remanufaturados;
- crescimento do comércio de núcleos ou núcleos empregados como insumo na indústria de remanufatura;
- interesses na preservação de políticas públicas diversas executadas por meio da Portaria SECEX nº 23/2011;
- desconhecimento sobre possíveis vantagens e desvantagens de bens remanufaturados; e

² Disponível em: https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/avaliacao-da-conformidade/processo-regulatorio/estudos-concluidos/NT_AIR_Bens_Reprocessados.pdf

- carência de regulamentação estatal da indústria de remanufatura no Brasil e de instrumentos precisos e confiáveis de aferição da condição de remanufaturado do bem importado.

2.2. Consequências

Pode-se notar como consequências diretas do problema ora exposto as seguintes:

- inexistência da importação de máquinas e equipamentos remanufaturados, ou de suas partes e peças, que tenham equivalentes produzidos no Brasil;
- restrição à importação de máquinas e equipamentos remanufaturados mais produtivos e mais baratos;
- inexistência de importação de bens de consumo remanufaturados, ainda que sem equivalentes produzidos no Brasil;
- restrição ao acesso de bens de consumo remanufaturados importados mais baratos;
- custos burocráticos elevados para importação de bens remanufaturados permitidos;
- preservação da indústria doméstica da concorrência dos componentes remanufaturados;
- encarecimento dos núcleos para a indústria interna de remanufatura; e
- impactos possíveis em negociações internacionais determinadas, com menores ganhos potenciais de acesso a certos acordos comerciais.

Deve-se, portanto, buscar a elucidação dos efeitos da política vigente em relação aos seguintes fatores: geração de investimentos nos setores de indústria e de serviços; geração de empregos nos setores de indústria e de serviços; aumento de produtividade nos setores de indústria e de serviços; e geração de bem-estar aos consumidores.

3. Agentes econômicos afetados

Têm-se como principais agentes econômicos afetados os seguintes:

- indústria e prestadores de serviços importadores de bens de capital remanufaturados;
- distribuidores e varejistas importadores de bens de consumo remanufaturados;
- indústria de produtos brasileiros que concorrem com a importação de bens remanufaturados;
- indústria brasileira de bens remanufaturados;
- trabalhadores empregados nos setores de indústria e serviços relacionados acima;
- e
- consumidores de bens remanufaturados.

4. Fundamentação legal

A norma central relacionada ao problema regulatório de que aqui se trata é a Portaria SECEX nº 23, de 14 de julho 2011, em especial a Seção IV do Capítulo II, denominada “Importações de Material Usado”.

A competência regulatória da SECEX para o tema se encontra firmada no art. 91, I, do Anexo I ao Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019:

“I - formular propostas de diretrizes, implementar e coordenar políticas e programas de comércio exterior de bens e serviços e estabelecer normas e procedimentos necessários à sua implementação, ao seu monitoramento e à sua avaliação, respeitadas as competências dos demais órgãos;”

5. Objetivos

5.1. Objetivo principal

O objetivo para a análise de impacto regulatório que se propõe é desenvolver um modelo regulatório para a importação de bens remanufaturados e dos núcleos empregados como insumo para a remanufatura que promova uma maior eficiência econômica. Para se aferir essa eficiência econômica, não importa apenas o impacto da medida em relação ao aumento absoluto de riqueza gerado, mas também a compreensão de seus efeitos em relação aos seguintes fatores:

- geração de investimentos nos setores de indústria e de serviços;
- geração de empregos nos setores de indústria e de serviços;
- aumento de produtividade nos setores de indústria e de serviços; e
- geração de bem-estar aos consumidores.

5.2. Objetivos específicos

Além do objetivo principal, outros objetivos específicos complementares devem ser estabelecidos como instrumentais ao seu alcance.

Primeiramente, importa desenvolver regulamentação estatal específica para a importação de remanufaturados e de núcleos a serem destinados à remanufatura, distinguindo esses materiais da categoria geral de bens usados. Isso porque as condições desses bens são bastante específicas, merecendo regulação e política comercial próprias.

Ao se estabelecer uma regulamentação apartada relacionada à remanufatura, importa identificar, com certo grau de precisão, se o bem ou o processo industrial regulados se enquadram nessa categoria. Assim, há de se estabelecer instrumentos precisos e confiáveis de aferição da condição de remanufaturado do bem importado ou de remanufatura para a industrialização de núcleos.

A discussão em questão deve estar inserida em um contexto socioeconômico em que os atores tenham consciência dos efeitos do comércio de bens remanufaturados sobre o universo em que atuam. Assim, construir conhecimento da sociedade sobre vantagens e desvantagens da importação de bens remanufaturados e de núcleos a serem destinados à remanufatura é um objetivo a ser perseguido no exercício de análise de impacto regulatório proposto.

5.3. Resultados esperados

A partir do atingimento dos objetivos para um novo modelo regulatório de importação de bens remanufaturados e de núcleos para a remanufatura, espera-se os seguintes resultados relacionados à otimização da eficiência econômica pela regulação:

- ganhos de produtividade e redução de custos na indústria e no setor de serviços;
- maior bem-estar do consumidor;
- redução de custos de conformidade;
- promoção de condições concorrenciais adequadas;
- potenciais ganhos de acesso nos acordos comerciais;
- aumento de investimentos; e
- geração de empregos.

6. Alternativas regulatórias

6.1. Categorias de bens objeto da regulação

Para a definição de alternativas regulatórias para o tratamento da importação de bens remanufaturados e de núcleos destinados à remanufatura, importa definir as categorias centrais de bens as serem regulados:

- máquinas, equipamentos e outros bens de capital remanufaturados;
- partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital;
- núcleos para remanufatura de máquinas e equipamentos e outros bens de capital;
- bens de consumo remanufaturados;
- partes e peças remanufaturadas de bens de consumo; e
- núcleos para a remanufatura de bens de consumo.

A alternativa regulatória pode ser distinta a depender da categoria de produtos. Para setores específicos, a exemplo do aeronáutico, é possível a definição de alternativa regulatória excepcional à regra geral que contemple as suas particularidades. Entretanto, deve-se buscar evitar tratamentos excepcionais e somente aplicá-los em hipóteses em que sejam justificados do ponto de vista da maior eficiência para o setor específico.

6.2. Tratamento da importação

Tem-se abaixo relação das alternativas regulatórias possíveis para o tratamento da importação de bens remanufaturados e dos núcleos destinados à remanufatura:

- Proibição: Impõe-se a proibição total da importação da categoria de bens em questão.
- Liberação sujeita a requisito de análise de produção nacional: Importação da categoria de bens somente é permitida para os bens que não contem com produto nacional capaz de substituí-lo. A análise é feita conforme procedimento padronizado pela SECEX, geralmente mediante consulta pública. A importação está sujeita a licenciamento para fins de análise de produção nacional e, se necessário, para comprovação da condição de remanufaturado ou da destinação para remanufatura, quando se tratar de casco.
- Liberação não sujeita a requisito de análise de produção nacional: É livre a importação da categoria de produtos, independentemente de haver um bem equivalente produzido no Brasil capaz de substituir aquele que se pretende importar. A importação está sujeita ao licenciamento somente com a finalidade de aferir a condição de remanufaturado ou a destinação para remanufatura, no caso dos núcleos.

7. Participação social

Tendo-se em consideração a complexidade e a relevância do problema regulatório, tem-se como essencial a ampla participação social em diversas etapas da análise de impacto regulatório proposta.

A fim de se obter as informações necessárias à ponderação e valoração dos critérios a serem empregados para a análise das alternativas regulatórias, fez-se necessária uma primeira etapa de participação social. Assim, foi elaborado um questionário com o objetivo de colher, dentre distintos atores da sociedade civil, informações sobre as alternativas regulatórias por eles favorecidas e seus potenciais impactos econômicos, do ponto de vista de cada categoria de agentes econômicos. Esse questionário³ foi submetido a consulta pública por meio da Circular SECEX nº 45, de 30 de junho de 2021, concedendo à sociedade 60 dias para a apresentação de suas manifestações mediante respostas às questões propostas. Segue abaixo resumo das respostas apresentadas.

O número total de respondentes à consulta foi 121. Em relação ao perfil dos respondentes, identificou-se 3 entidades multissetoriais, 14 entidades setoriais, 88 empresas e 17 cidadãos. Identificaram-se como consumidores 15 respondentes, 83 respondentes se declararam produtores, 21 importadores e 2 exportadores.

Acerca das alternativas regulatórias para a importação de **bens de capital remanufaturados**, 35 responderam favoravelmente à proibição das importações, 36 respondentes se manifestaram pela liberação da importação condicionada à análise de produção nacional (equivalente à manutenção da alternativa regulatória vigente) e 35 respondentes se manifestaram pela liberação da importação independentemente de aferição de existência de produção nacional:

- 3 associações e 12 empresas produtoras se mostraram favoráveis à liberalização, sem análise de produção nacional;
- 3 associações setoriais e 27 empresas produtoras se mostraram favoráveis à liberalização, com análise de produção nacional;
- 5 associações setoriais e 25 empresas produtoras responderam favoravelmente à proibição;
- 14 respondentes favoráveis à liberação sem análise de produção nacional declararam importar ou pretender importar para uso próprio;
- 7 respondentes ofereceram respostas distintas como alternativa regulatória, dentre as quais se destaca a sugestão de que a importação somente seja liberada para o fabricante original do produto novo, empresa pertencente ao mesmo grupo societário ou empresa autorizada pelo fabricante original;
- Dentre os argumentos apresentados em favor da liberação da importação não condicionada à análise de produção nacional, destaque-se a afirmação de que requisitos rigorosos de remanufatura, conforme constantes na norma ABNT NBR

³ O questionário empregado se encontra disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/comercio-externo/consultas-publicas-da-secex/consultas-publicas-finalizadas/consulta-publica-bens-remanufaturados-e-destinados-a-remanufatura>.

16.290:2014, faria do remanufaturado bem de qualidade equivalente ao de bem novo e permitir-se-ia aos interessados a aquisição de produtos de qualidade por preços reduzidos, respeitando-se a livre iniciativa;

- Dentre os argumentos apresentados pela liberação da importação condicionada à análise de produção nacional, pode-se resumir a maioria deles da seguinte forma: permitir-se-ia a aquisição do bem de capital, quando não houver oferta doméstica nas especificações desejadas, evitando-se prejuízos à indústria doméstica pela concorrência desigual apresentada por remanufaturados a preços e qualidades inferiores provenientes do exterior, o que levaria também à preservação de empregos na indústria doméstica. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas;
- Dentre os argumentos apresentados em favor da proibição, pode-se destacar os seguintes: evitaria estímulos à defasagem tecnológica, evitaria concorrência desleal com produtores nacionais; evitaria danos ambientais decorrentes do aumento de resíduos provenientes de remanufaturados; impediria riscos de fraudes devido às dificuldades de se fiscalizar a condição de remanufaturado; evitaria riscos de violação de regras relativas à eficiência energética, proteção do meio-ambiente e segurança do trabalho; e preservaria empregos nos setores de engenharia, desenvolvimento e fabricação de produtos nacionais. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Acerca das alternativas regulatórias para a importação de **bens de consumo remanufaturados**, 44 respondentes se manifestaram favoravelmente à proibição das importações (equivalente à manutenção da alternativa regulatória vigente), 32 respondentes se manifestaram pela liberação da importação condicionada à análise de produção nacional e 18 respondentes se manifestaram pela liberação da importação independentemente de aferição de existência de produção nacional:

- 7 associações setoriais e 30 empresas produtoras responderam favoravelmente à proibição;
- Do total dos respondentes favoráveis à liberação da importação independentemente de aferição de existência de produção nacional, 3 se declararam consumidores e 10 declararam a intenção de revender bens de consumo remanufaturados no Brasil;
- 13 respondentes ofereceram respostas distintas, dentre as quais se destacam a sugestão de que a importação seja liberada exclusivamente para finalidade de prestação de assistência técnica por empresa produtora do bem original ou por empresa por ela autorizada e a sugestão de liberação da importação somente para o fabricante original do produto novo, empresa pertencente ao mesmo grupo societário ou empresa autorizada pelo fabricante original, para fins de avaliação de conformidade do produto;
- Os argumentos favoráveis à liberação sem análise de produção nacional estão baseados fundamentalmente na liberdade de escolha dos consumidores,

respeitando-se critérios rigorosos de comprovação de remanufatura baseada em norma da ABNT. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas;

- Os argumentos favoráveis à liberação com análise de produção e à proibição da importação foram semelhantes aos apresentados respectivamente com relação à importação de bens de capital remanufaturados. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Acerca das alternativas regulatórias para a importação de **partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital**, 29 responderam favoravelmente à proibição das importações, 34 respondentes se manifestaram pela liberação da importação condicionada à análise de produção nacional (equivalente à manutenção da alternativa regulatória vigente) e 38 respondentes se manifestaram pela liberação da importação independentemente de aferição de existência de produção nacional:

- 1 associação e 19 empresas produtoras se mostraram favoráveis à liberalização, sem análise de produção nacional;
- 4 associações e 22 empresas produtoras se mostraram favoráveis à liberalização, com análise de produção nacional;
- 4 associações setoriais e 20 empresas produtoras responderam favoravelmente à proibição da importação;
- Os argumentos para cada alternativa regulatória de importação de partes e peças de bens de capital remanufaturados são, fundamentalmente, os mesmos apresentados em favor do bem de capital remanufaturado. Destaque-se que, no caso das partes e peças, 6 respondentes defenderam que a importação somente seja autorizada quando feita pela fabricante original ou por empresa autorizada por ele. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Acerca das alternativas regulatórias para a importação de **partes e peças remanufaturadas de bens de consumo**, 40 responderam favoravelmente à proibição das importações (equivalente à manutenção da alternativa regulatória vigente), 27 respondentes se manifestaram pela liberação da importação condicionada à análise de produção nacional e 24 respondentes se manifestaram pela liberação da importação independentemente de aferição de existência de produção nacional.

- 2 associações e 9 empresas produtoras se mostraram favoráveis à liberalização, sem análise de produção nacional;
- 2 associações e 3 empresas produtoras se mostraram favoráveis à liberalização, com análise de produção nacional;
- 6 associações setoriais e 27 empresas produtoras responderam favoravelmente à proibição;

- 16 respondentes ofereceram respostas distintas, destacando-se a sugestão de que a importação seja liberada exclusivamente para finalidade de prestação de assistência técnica por empresa produtora do bem original ou por empresa por ela autorizada;
- Com a distinção das proposições de que seja liberada a importação de partes e peças de bens de consumo somente para a prestação de assistência técnica, os argumentos para as alternativas regulatórias se assemelham aos apresentados em relação aos bens de consumo e aos bens de capital remanufaturados. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Acerca das alternativas regulatórias para a importação de **núcleos para remanufatura de máquinas e equipamentos**, 34 responderam favoravelmente à proibição das importações (equivalente à manutenção da alternativa regulatória vigente), 30 respondentes se manifestaram pela liberação da importação condicionada à análise de produção nacional e 37 respondentes se manifestaram pela liberação da importação independentemente de aferição de existência de produção nacional:

- Dos 37 respondentes favoráveis à liberação de importação, sem análise de produção nacional, 35 também são favoráveis à importação de bens de capital e de suas partes e peças remanufaturados sem análise de produção nacional;
- Dos 30 respondentes favoráveis à liberação de importação, com análise de produção nacional, 26 também são favoráveis à importação de bens de capital e de suas partes e peças remanufaturados com análise de produção nacional;
- Dos 29 respondentes favoráveis à proibição da importação de núcleos para remanufatura, 25 também são favoráveis à proibição da importação de bens de capital remanufaturados;
- 8 respondentes ofereceram respostas distintas;
- Os argumentos para as alternativas regulatórias se assemelham aos apresentados em relação aos bens de capital remanufaturados. Além disso, argumenta-se não haver indícios de que haja carência, no Brasil, de material passível a ser remanufaturado, de modo a demandar a importação de núcleos provenientes do exterior. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Acerca das alternativas regulatórias para a importação de **núcleos para remanufatura de bens de consumo**, 39 responderam favoravelmente à proibição das importações (equivalente à manutenção da alternativa regulatória vigente), 23 respondentes se manifestaram pela liberação da importação condicionada à análise de produção nacional e 25 respondentes se manifestaram pela liberação da importação independentemente de aferição de existência de produção nacional:

- 2 associações setoriais se mostraram favoráveis à liberalização, sem análise de produção nacional;

- 1 associação setorial e 1 empresa produtora se mostraram favoráveis à liberalização, com análise de produção nacional;
- 7 associações e 25 empresas produtoras responderam favoravelmente à proibição;
- 14 respondentes ofereceram respostas distintas;
- Além dos mesmos argumentos apresentados com relação às alternativas regulatórias para a importação de bens remanufaturados, apresentou-se também, em favor da proibição, o argumento adicional de que a dificuldade de implantação de controles efetivos sobre os processos de remanufatura dos núcleos permitiria a importação de material que se tornaria resíduo sem ser efetivamente remanufaturado, com consequentes danos ambientais. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Passando às respostas relacionadas ao impacto econômico das diferentes alternativas regulatórias, tem-se, em relação à contribuição da importação de remanufaturados para a realização de investimentos, 55 respondentes opinando que a importação poderia contribuir para novos investimentos e 56 respondentes expressando que a importação em questão não contribuiria para a realização de investimentos. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Em relação à contribuição da importação de remanufaturados para o aumento da produtividade, 55 respondentes opinaram que a importação poderia contribuir para o aumento de produtividade e 54 respondentes defenderam que a importação não contribuiria para aumentar a produtividade. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Em relação à contribuição da importação de remanufaturados para a atualização tecnológica, 47 respondentes opinaram que a importação poderia contribuir para a atualização tecnológica e 61 respondentes opinaram que a importação não contribuiria para a atualização tecnológica. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Em relação à contribuição da importação de remanufaturados para a geração de empregos, 52 respondentes opinaram que a importação poderia contribuir gerar empregos no Brasil e 56 respondentes defenderam que a importação não contribuiria para gerar empregos no Brasil. Não foram apresentados dados econômicos na motivação das respostas.

Perguntas semelhantes foram feitas em relação aos núcleos a serem destinados à remanufatura, com respostas semelhantes às obtidas em relação aos bens remanufaturados.

Sobre a preferência do consumidor em relação aos bens remanufaturados, 27 respondentes opinaram que a aquisição de bem remanufaturado importado a um custo inferior seria preferível à aquisição de um bem novo idêntico ou equivalente, 39 opinaram que isso ocorreria em alguns casos e 35 responderam que a aquisição do bem de consumo remanufaturado não seria preferível à aquisição do equivalente novo. Não foram apresentados dados ou argumentos econômicos na motivação das respostas.

8. Práticas Internacionais

A falta de definição internacionalmente reconhecida para “remanufatura”, e a carência de dados estatísticos acerca do comércio de bens remanufaturados dificultam a identificação de práticas internacionais acerca de políticas comerciais pertinentes a essa categoria de mercadorias.

Observa-se que, no comércio de bens remanufaturados, devido a limitações técnicas e econômicas diversas e inerentes a essa categoria, a remanufatura é empregada com maior intensidade em setores industriais específicos. Destaque-se aqui os seguintes: autopeças, maquinário pesado e respectivas peças, aeronáutico, eletrônicos, tecnologias de informação e de comunicação e equipamentos médicos. Assim, o tratamento dado ao bem remanufaturado pode estar condicionado a restrições relativas a setores específicos.

No já mencionado estudo “Panorama Internacional do Mercado de Bens Remanufaturados”, a Enap analisou a situação da indústria e do mercado de remanufatura em economias diversas (Canadá, China, Coreia do Sul, EUA, Índia, Japão, Malásia, México, Rússia, Singapura e União Europeia), bem como o tratamento dado ao comércio exterior de bens remanufaturados e de seus insumos (núcleos ou cascos). Da amostra de países analisada, infere-se a correlação percebida entre a maturidade do mercado de remanufaturados de determinada economia e a política comercial imposta sobre essa categoria de mercadorias.

Assim, frisa-se a constatação de que, em economias que contam com uma indústria de remanufatura já desenvolvida, que tendem a corresponder igualmente a países desenvolvidos e industrializados, não se percebe a imposição de restrições gerais ao comércio de remanufaturados. Ao contrário, em economias em que a indústria de remanufatura se encontra nascente, tem-se uma tendência à imposição de restrições e vedações à remanufatura. Informa-se, igualmente, a eventual imposição de limitações setoriais mesmo em economias de indústria desenvolvida, a exemplo da Coreia do Sul em relação aos equipamentos médicos.

Finalmente, outro aspecto relevante demonstrado pelo estudo da Enap é o fato de as políticas comerciais relacionadas ao comércio de remanufaturados não estarem dirigidas somente aos bens acabados, mas também ao comércio dos núcleos ou cascos, elementos centrais de bens usados, que servem como base para a produção do remanufaturado. Ou seja, em situações em que há interesse no fomento de determinada indústria de remanufatura, permite-se a importação desses materiais a fim de se garantir a oferta necessária para que o processo de remanufatura tenha escala suficiente à sua sustentabilidade.

O desenvolvimento de uma indústria de remanufaturados, portanto, também está relacionado a uma legislação mais flexível, que permita a importação de insumos, como os núcleos, utilizados para sua produção. Além disso, publicação do *U.S. International Trade Commission (USITC)*⁴ ressalta que, em geral, os países em desenvolvimento são mais restritivos à liberalização dos remanufaturados por motivos que variam de

⁴ Remanufactured Goods: An Overview of the U.S. and Global Industries, Markets, and Trade. USITC Publication 4356, 2012. Disponível em: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4356.pdf>.

preocupações com meio ambiente, saúde e segurança dos consumidores, bem como percepções de que os produtos possam ter menor qualidade. O aumento de competição com produtos domésticos também é apontado como possível razão para a adoção de uma medida mais protecionista por parte desses países. Em contrapartida, outros mercados mais desenvolvidos promovem maior esforço em uma legislação mais flexível, com foco principalmente em fomentar a sustentabilidade e a redução de desperdício em atividades industriais.

O relatório do governo americano apresenta um panorama completo do mercado de produtos remanufaturados nos EUA, destacando que o país, que é o maior produtor mundial de remanufaturados, exibiu crescimento de 15% nesse segmento entre 2009 e 2011, atingindo uma produção de US\$ 43 bilhões. De acordo com a pesquisa, a produção de remanufaturados empregou cerca de 180 mil trabalhadores no país em 2011.

Ainda segundo esse relatório, cerca de 2% das vendas totais de setores intensivos em produtos remanufaturados⁵ no período de 2009 a 2011 foram remanufaturados. No caso do mercado americano, as pequenas e médias empresas desempenham um importante papel nesse segmento, sendo responsáveis por 25% da produção de remanufaturados.

Importante destacar ainda que o comércio exterior também é relevante para o mercado de remanufaturados. Em 2011, cerca de 27% do total produzido foi exportado pelos EUA, sendo Canadá, União Europeia e México os principais destinos. Ressalta-se que quase 40% das exportações de produtos remanufaturados são feitos para parceiros de acordos de livre comércio. Em termos de penetração das importações, 25% do consumo aparente de remanufaturados nos EUA em 2011 foi suprido por importações.

⁵ Aeroespacial, produtos de consumo, aparelhos elétricos, serviços pesados e equipamentos off-road (HDOR), produtos de tecnologia da informação (TI), locomotivas, máquinas, dispositivos médicos, peças de veículos motorizados, móveis de escritório, equipamentos para restaurantes e pneus reformados.

9. Comparação entre as alternativas consideradas para a resolução do problema regulatório identificado

Considerando o problema regulatório identificado ao longo desta AIR “o modelo regulatório vigente para a importação de bens remanufaturados e de núcleos empregados na remanufatura pode não estar promovendo a maior eficiência econômica”, após cautelosa análise no âmbito dessa AIR de modo a propor uma solução para esse problema regulatório, foram estabelecidas 3 (três) alternativas regulatórias para o tratamento das importações de bens remanufaturados:

- a) a liberação das importações sem avaliação de produção nacional;
- b) a liberação apenas das importações de bens que não possam ser substituídos por equivalentes nacionais; e
- c) a vedação à importação de bens, independentemente de produção nacional (proibição).

Essas alternativas remetem, em parte, ao regramento vigente sobre a importação de bens usados. É importante esclarecer que, no momento, não há uma regulamentação própria que trate da importação de bens remanufaturados, sendo utilizada a regulamentação aplicável à importação de bens usados. Essa legislação como regra geral, de um lado, proíbe a importação de bens de consumo e, de outro lado, permite a importação de bens de capital sob condições específicas (inclusive exigindo análise de produção nacional).

Desse modo, tendo como objetivo central o desenvolvimento de um modelo regulatório que promova uma maior eficiência econômica foram estabelecidos 4 (quatro) critérios de aferição:

- a) geração de investimentos nos setores de indústria e de serviços;
- b) geração de empregos nos setores de indústria e de serviços;
- c) aumento de produtividade nos setores de indústria e de serviços; e
- d) geração de bem-estar aos consumidores.

Adicionalmente, os bens remanufaturados foram segmentados em 6 (seis) categorias distintas, considerando as suas características econômicas e a possibilidade de que a alternativa regulatória possa ser distinta a depender da categoria do produto:

- a) máquinas, equipamentos e outros bens de capital remanufaturados;
- b) partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital;
- c) núcleos para remanufatura de máquinas e equipamentos e outros bens de capital;
- d) bens de consumo remanufaturados;
- e) partes e peças remanufaturadas de bens de consumo; e
- f) núcleos para a remanufatura de bens de consumo.

Considerando as alternativas analisadas para lidar com o problema regulatório identificado e os critérios estabelecidos sob enfoque da eficiência econômica, optou-se pela utilização da metodologia de AMC, conforme inciso I do art. 7º do Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Em observância ao Decreto nº 10.411/2020, art. 7º, § 1º, justificase a utilização dessa metodologia em razão da carência de informações quantitativas que demonstrem o real impacto das opções regulatórias (alternativas) sobre os objetivos (critérios) almejados. Em razão disso, tornou-se inviável a adoção de qualquer uma das outras metodologias elencadas nos incisos II a VI do art. 7º do Decreto nº 10.411/2020.

A AMC é considerada uma técnica quali-quantitativa, que agrega características de técnicas qualitativas, como a utilização de grupos de discussão e técnicas de *brainstorming*, e de técnicas quantitativas, como a utilização de escalas e pesos para os diferentes indicadores do modelo. Trata-se de uma técnica para a comparação dos impactos das opções regulatórias que auxilia o tomador de decisão a lidar com problemas complexos em um contexto com muitas incertezas, sendo uma alternativa viável aos métodos quali-quantitativos de AIR, uma vez que permite uma aproximação sistemática para a aplicação de critérios, subjetivos ou qualitativos, para a tomada de decisão, em um ambiente com uma grande quantidade de informações complexas.

Utilizando como base o Manual de Análise Multicritério do Governo do Reino Unido, “[Multi-criteria analysis: a manual](#)”⁶, recomendado pela OCDE⁷, essa AIR utilizará um método “*outranking*”, isto é, cada alternativa regulatória será comparada bilateralmente com as demais, e posteriormente será verificada qual alternativa regulatória supera (*outranks*) todas as consideradas. O processo envolve duas fases. Primeiro, deve ser definida uma maneira precisa de determinar se uma alternativa supera a outra. Em segundo lugar, é necessário determinar como todos os pares de superação podem ser combinados para sugerir uma classificação geral de preferência entre as opções consideradas. O método utilizado nessa AIR segue o modelo ELECTRE, descrito em Roy (1968)⁸, em que ELECTRE tem origem em *Elimination et Choix Traduisant la Realite*.

Adicionalmente, considerando as características dos critérios analisados, optou-se, também com fundamento no “[Multi-criteria analysis: a manual](#)”, a adoção da AMC sem o estabelecimento de pesos para os critérios analisados. Os critérios definidos, de certa forma, apresentam assemelhada relevância e sensibilidade, o que impossibilita a sua hierarquização numérica. Além disso, conforme mencionado anteriormente, há poucas informações quantitativas sobre o impacto dessas variáveis. Assim, nessa AIR foi utilizada a Análise Multicritério sem a determinação de pesos para os critérios.

Em um primeiro momento, foi avaliado o impacto sobre cada um dos critérios, de forma individual e independente, a partir das alternativas regulatórias propostas. Ou seja, foi avaliado o impacto gerado em cada um dos critérios isoladamente (investimento, emprego, produtividade e bem-estar) decorrente da implementação de cada uma das três

⁶ [Multi-criteria analysis: a manual](#)”, Ministry of Housing, Communities & Local Government, Government of the United Kingdom (2000, updated in 2009).

⁷ [Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis \(RIA\)](#), Organisation for Economic Co-operation and Development, 2008.

⁸ Roy (1968) ‘*Classement et choix en presence de points de vue multiples (la methode Electre)*’, *Revue Francaise de d’Informatique et de Recherche Operationnelle*, 8, pp.57–75, apud [Multi-criteria analysis: a manual](#).

propostas/alternativas (proibição, liberação sujeita a requisito de análise de produção nacional e liberação não sujeita a requisito de análise de produção nacional).

Ressalta-se, conforme mencionado anteriormente, que os critérios foram analisados de forma isolada, sem avaliar eventuais interdependências entre eles, ou mesmo o efeito de outras variáveis externas a essa AIR. Para definir a intensidade do impacto das alternativas sobre cada critério foi utilizado o símbolo ●. A partir desse símbolo foram estabelecidos níveis crescentes de um a cinco (●; ●●; ●●●; ●●●● e ●●●●●), conforme o grau positivo do impacto gerado.

Posteriormente, as alternativas foram comparadas uma a uma, tendo como parâmetro a quantidade de símbolos disposta em cada critério (atribuindo-se como a melhor alternativa aquela com a maior quantidade de ●). Por fim, evidenciou-se qual seria a melhor alternativa regulatória para cada uma das 6 categorias de bens remanufaturados.

A distribuição quantitativa dos símbolos a cada um dos critérios foi realizada pela equipe de AIR, conforme percepção da experiência internacional e de evidências da literatura sobre o assunto. Como parâmetro inicial de análise, foi estabelecido o total de três bolinhas (●●●) para todos os critérios concernente à alternativa regulatória vigente (o *status quo*). Assim, foi atribuído à alternativa que reflete o tratamento atual aplicado aos bens remanufaturados (seja de consumo ou de capital) um valor intermediário (●●●) e a partir desse valor as outras duas alternativas foram analisadas.

A partir dessas informações, foi elaborada uma matriz para cada uma das categorias de bens remanufaturados analisadas, tendo como referência principal a experiência internacional e a literatura existente sobre o assunto. É importante enaltecer, considerando o cenário atual de restrição (quase proibição), que os efeitos da liberalização de bens remanufaturados, em uma escala menor, se assemelhariam aos efeitos de uma abertura comercial. Destaca-se, abaixo, trechos de conclusão da publicação “[Estimativas e Evidências da Abertura Comercial \(SECEX\)](#)”⁹, que trata dos efeitos da abertura comercial em vários países, que nortearam as discussões no âmbito dessa AIR:

“(...) os resultados mostram que a liberalização comercial promove o aumento da taxa de crescimento econômico bem como da produtividade média das empresas. Os impactos, contudo, são heterogêneos, de forma que no curto prazo pode haver custos, seja para empresas menos produtivas, seja para os empregados dessas empresas e setores. Os principais mecanismos de ganho do processo de abertura comercial são via aumento de competição com bens finais importados e do acesso a bens intermediários mais baratos e de maior qualidade. A literatura tem mostrado que esse segundo canal é mais relevante que o primeiro.

(...)

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-sececx/serie-acordos-comerciais/arquivos/acordos-e-abertura-estimativas-e-evidencias.pdf>.

Em que pesem os efeitos heterogêneos reportados e as limitações dos modelos empregados em qualquer análise, os resultados dos estudos contemplados nesta revisão indicam que os impactos da implementação de políticas de abertura comercial e da efetivação de acordos comerciais são em geral positivos para as economias das regiões envolvidas.

No que concerne às avaliações ex-post, os estudos discutidos neste trabalho em regra concluem que estas iniciativas são capazes de induzir ganhos de produtividade às firmas destas regiões. Tais ganhos são proporcionados não apenas pelo aumento da competição entre firmas nacionais e estrangeiras, mas principalmente pelo maior acesso do setor produtivo local a insumos importados de melhor qualidade e a menores preços. Análises sobre as iniciativas de abertura unilateral e sobre os acordos comerciais efetivados pelo Brasil na década de 1990, por exemplo, evidenciam que tais políticas geraram ganhos relevantes para a produtividade das firmas do país no período.”

A publicação “Estimativas e Evidências da Abertura Comercial” retrata que as experiências internacionais demonstram que os efeitos da abertura comercial podem ser distintos a depender do bem a ser importado. Por exemplo, no caso dos bens de consumo há uma tendência de aumento da competição/concorrência entre o produto nacional e o produto estrangeiro, o que seria um fator agregador para o critério “**geração de bem-estar aos consumidores**” analisado nessa AIR. Por outro lado, no caso dos bens intermediários e de capital, a sua liberalização pode propiciar o acesso a bens de qualidade a preços mais baixos, o que tenderia a incrementar os critérios “**geração de investimentos nos setores de indústria e de serviços**”, “**geração de empregos nos setores de indústria e de serviços**” e “**aumento de produtividade nos setores de indústria e de serviços**”.

Critérios

Critérios	A: geração de investimentos nos setores de indústria e de serviços
	B: geração de empregos nos setores de indústria e de serviços
	C: aumento de produtividade nos setores de indústria e de serviços
	D: geração de bem-estar aos consumidores

Alternativas regulatórias

Alternativas Regulatórias	I: Proibição: Impõe-se a proibição total da importação da categoria de bens em questão.
	II: Liberação sujeita a requisito de análise de produção nacional: Importação da categoria de bens somente é permitida para os bens que não contem com produto nacional capaz de substituí-lo. A análise é feita conforme procedimento padronizado pela SECEX, geralmente mediante consulta pública. A importação está sujeita a licenciamento para fins de análise de produção nacional e, se necessário, para comprovação da condição de remanufaturado ou da destinação para remanufatura, quando se tratar de casco.
	III: Liberação não sujeita a requisito de análise de produção nacional: É livre a importação da categoria de produtos, independentemente de haver um bem equivalente produzido no Brasil capaz de substituir aquele que se pretende importar. A importação está sujeita ao licenciamento somente com a finalidade de aferir a condição de remanufaturado ou a destinação para remanufatura, no caso dos núcleos.

9.1 Máquinas, equipamentos e outros bens de capital remanufaturados

No que se refere às máquinas, equipamentos e outros bens de capital remanufaturados, cuja situação atual é de liberação sujeita à análise de produção nacional (tratamento dado às importações de material usado) – Alternativa regulatória II, inicialmente, como ponto de partida, atribuímos para essa alternativa (o status quo), um valor intermediário, três “bolinhas” (●●●).

Por outro lado, na avaliação da Alternativa I (proibição), ponderamos que uma eventual proibição de importação desses bens poderia provocar um efeito negativo nos critérios analisados, em especial, na produtividade (desincentivo) e no bem-estar dos consumidores (esses, em geral, poderiam experimentar produtos mais caros, com qualidade inferior). Ou seja, avaliamos que o impacto negativo poderia ser mais intenso nos critérios “Produtividade” e “Bem-estar” do que nos critérios “Investimento” e “Emprego”.

Com relação a Alternativa III (liberação sem análise de produção nacional), avaliamos que os seus efeitos poderiam ser positivos nos quatro critérios analisados. O acesso a bens com qualidade equivalente aos produtos novos, com preços inferiores, poderia propiciar um estímulo ao aumento dos investimentos nos setores afetados. Da mesma forma, o incremento desses produtos no setor industrial poderia ser um fator importante para desencadear um aumento de produtividade. Sobre o critério emprego, acreditamos que no médio e longo prazo os efeitos poderiam ser favoráveis. Por outro lado, o critério bem-estar apresentaria um potencial para a geração de um maior impacto,

especialmente, com relação aos importadores, os consumidores, o meio ambiente, entre outros.

	A Investimento	B Emprego	C Produtividade	D Bem-estar
I	●●	●●	●	●
II	●●●	●●●	●●●	●●●
III	●●●●	●●●●	●●●●●	●●●●●

(comparação entre as alternativas II e I): {+, +, ++, ++}

(comparação entre as alternativas III e I): {++, ++, +++++, +++++}

(comparação entre as alternativas III e II): {+, +, ++, ++}

Análise das alternativas regulatórias

	I	II	III
I	0	-----	-----
II	++++++	0	-----
III	+++++++++	++++++	0

Após a atribuição de valores decorrentes dos efeitos de cada uma das alternativas regulatórias sobre os critérios, realiza-se a comparação entre cada uma das alternativas. Para isso, conta-se o número de “bolinhas” (●) em cada critério. Quando o número de bolinhas em uma alternativa for maior que em outra, representamos o saldo com o símbolo de “mais” (+). Caso contrário, representa-se com o sinal de “menos” (-).

Como resultado da comparação entre as alternativas, verificamos que a alternativa II se apresentou melhor do que a I e, por outro lado, a alternativa III teve uma performance melhor do que a II. Assim, concluímos que a melhor alternativa seria a III – a liberação da importação de máquinas, equipamentos e outros bens de capital não sujeita a requisito de análise de produção nacional.

9.2 Partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital

No que se refere às partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital, acreditamos que os efeitos de cada uma das alternativas

regulatórias sobre os critérios analisados serão idênticos, ou mesmo, similares aos verificados na primeira categoria (máquinas, equipamentos e bens de capital remanufaturados). Assim, foram atribuídos os mesmos valores para cada um dos critérios avaliados.

	A Investimento	B Emprego	C Produtividade	D Bem-estar
I	••	••	•	•
II	•••	•••	•••	•••
III	••••	••••	•••••	•••••

(comparação entre as alternativas II e I): {+, +, ++, ++}

(comparação entre as alternativas III e I): {++, ++, +++++, +++++}

(comparação entre as alternativas III e II): {+, +, ++, ++}

Análise das alternativas regulatórias

	I	II	III
I	0	-----	-----
II	++++++	0	-----
III	+++++++	++++++	0

Dessa forma, como resultado, avaliamos que a alternativa II é preferível à I, por outro lado, a alternativa III é preferível à II. Concluimos, então, que a melhor alternativa seria a III – a liberação da importação de partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital não sujeita a requisito de análise de produção nacional.

9.3 Núcleos para remanufatura de máquinas e equipamentos

Com relação aos núcleos para remanufatura de máquinas e equipamentos, a avaliação interna foi de que a proibição da importação poderia provocar um efeito negativo, de forma uniforme, em todos os critérios analisados. Não há produção doméstica de núcleos que pudesse ser impactada com a liberalização de sua importação, logo, a proibição não provocaria ganhos (ou manutenção) relacionados a emprego e investimento, por exemplo.

Por outro lado, uma liberalização sem requisito de análise de produção nacional, com a abertura de um novo mercado poderia trazer ganhos imediatos relacionados a investimentos diretos e aumento de emprego. Da mesma forma, haveria incremento no bem-estar da sociedade, em especial, se considerarmos a questão ambiental envolvida. A tendência é que haja, também, ganhos de produtividade nos setores envolvidos.

	A Investimento	B Emprego	C Produtividade	D Bem-estar
I	•	•	•	•
II	•••	•••	•••	•••
III	•••••	•••••	•••••	•••••

(comparação entre as alternativas II e I): {++, ++, ++, ++}

(comparação entre as alternativas III e I): {++++, +++++, +++++, +++++}

(comparação entre as alternativas III e II): {++, ++, ++, ++}

Análise das alternativas regulatórias

	I	II	III
I	0	-----	-----
II	+++++++	0	-----
III	+++++++	+++++++	0

Como conclusão, de forma semelhante aos dois casos anteriores envolvendo bens de capital, a alternativa III se mostrou mais adequada, qual seja, a liberação sem análise de produção nacional.

9.4 Bens de consumo remanufaturados

No que se refere aos bens de consumo remanufaturados, cujo tratamento atual, de modo geral, é a proibição de importação, avaliamos que uma eventual liberalização condicionada a uma análise de produção nacional poderia ter inexpressivo efeito se comparado com o *status quo*. São produtos que, na maioria das vezes, têm produção nacional e seriam contestados (na prática, poucos seriam importados), as importações

efetivadas trariam ganhos quase que exclusivos para os consumidores afetando apenas o critério “Bem-estar”.

Por outro lado, a liberalização ampla e irrestrita, sem avaliação de produção nacional, em um primeiro plano, poderia ser nociva, em especial, no curto prazo, aos critérios “Investimento” e “Emprego”. Sendo vantajoso tão somente em relação ao critério “Bem-estar”, isso fruto da concorrência gerada entre os produtos domésticos e os importados, o que impactaria nos preços, além dos aspectos ambientais positivos por trás do produto remanufaturado.

	A Investimento	B Emprego	C Produtividade	D Bem-estar
I	●●●	●●●	●●●	●●●
II	●●●	●●●	●●●	●●●●
III	●●	●●	●●●	●●●●●

(comparação entre as alternativas II e I): {0, 0, 0, +}

(comparação entre as alternativas III e I): {-, -, 0, ++}

(comparação entre as alternativas III e II): {-, -, 0, +}

Análise das alternativas regulatórias

	I	II	III
I	0	-	0
II	+	0	+
III	0	-	0

Comparando as três alternativas, verificamos que a alternativa I e a III se mostraram similares. Em contrapartida, a alternativa II se apresentou em um patamar superior às duas anteriores. Concluimos, então, como a melhor alternativa a liberação sujeita a requisito de análise de produção nacional.

9.5 Partes e peças remanufaturadas de bens de consumo

A abordagem sobre partes e peças remanufaturadas, na maioria dos aspectos, foi semelhante à análise realizada com os bens de consumo remanufaturados. A única

divergência se deu com relação à alternativa sem análise de produção nacional para os critérios “Investimento” e “Emprego”. A percepção é de que poderia existir ganhos com a liberalização irrestrita, isso, tendo em vista a característica “intermediária” atrelada a esse tipo de bem.

	A Investimento	B Emprego	C Produtividade	D Bem-estar
I	●●●	●●●	●●●	●●●
II	●●●	●●●	●●●	●●●●
III	●●●●	●●●●	●●●	●●●●●

(comparação entre as alternativas II e I): {0, 0, 0, +}

(comparação entre as alternativas III e I): {+, +, 0, ++}

(comparação entre as alternativas III e II): {+, +, 0, +}

Análise das alternativas regulatórias

	I	II	III
I	0	-	----
II	+	0	---
III	++++	+++	0

Comparando as alternativas, para essa categoria de bem, a alternativa III demonstrou-se mais adequada. Ou seja, a liberação sem a análise de produção nacional demonstrou ser a melhor alternativa para tratar das partes e peças remanufaturadas de bens de consumo.

9.6 Núcleos para a remanufatura de bens de consumo

Em um cenário no qual não há produtores diretos de núcleos a princípio, o entendimento foi de que a liberalização com ou sem análise de produção nacional poderia ter um efeito positivo em todos os critérios, com destaque para a liberalização sem análise de produção nacional que propiciaria um impacto maior.

	A Investimento	B Emprego	C Produtividade	D Bem-estar
I	●●●	●●●	●●●	●●●
II	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●
III	●●●●●	●●●●●	●●●●●	●●●●●

(comparação entre as alternativas II e I): {+, +, +, +}

(comparação entre as alternativas III e I): {++, ++, ++, ++}

(comparação entre as alternativas III e II): {+, +, +, +}

Análise das alternativas regulatórias

	I	II	III
I	0	----	-----
II	++++	0	---
III	+++++++	++++	0

Nesse cenário, ao compararmos as alternativas, verificamos que a alternativa III apresentou um melhor desempenho.

Tabela 1 - Resumo das melhores alternativas por categoria

	Categoria	Melhor alternativa identificada
1	máquinas, equipamentos e outros bens de capital remanufaturados	liberação das importações sem avaliação de produção nacional
2	partes e peças remanufaturadas de máquinas, equipamentos e outros bens de capital	liberação das importações sem avaliação de produção nacional
3	núcleos para remanufatura de máquinas e equipamentos	liberação das importações sem avaliação de produção nacional
4	bens de consumo remanufaturados	liberação apenas das importações de bens que não possam ser substituídos por equivalentes nacionais
5	partes e peças remanufaturadas de bens de consumo	liberação das importações sem avaliação de produção nacional
6	núcleos para a remanufatura de bens de consumo	liberação das importações sem avaliação de produção nacional

Fonte: SECEX.

10. Estratégia de Implementação

Esta seção da AIR tem o objetivo de detalhar e divulgar a estratégia de implementação das alternativas regulatórias sugeridas, resumidas na Tabela 1 - “Resumo das melhores alternativas por categoria”.

Como mencionado anteriormente, a fundamentação legal relacionada ao problema regulatório analisado nesta AIR consta na Portaria SECEX nº 23/2011, em especial a Seção IV do Capítulo II, denominada “Importações de Material Usado”. Nesse sentido, recomenda-se alteração da Portaria SECEX nº 23/2011. As alterações na redação da normativa devem conter tratamento diferenciado para bens remanufaturados, com relação a bens usados, assim como agrupar as categorias de bens conforme o tratamento regulatório a ser conferido à importação.

Merece destaque, ainda, além do tratamento a ser conferido à importação, os meios de comprovação da condição de remanufaturado do bem, assim como a comprovação de destinação dos núcleos para remanufatura.

Note-se que a questão da comprovação da condição de remanufaturado, dentre outras formas de reprocessamento de bens, foi objeto da “Avaliação de Impacto Regulatório para bens reprocessados” (Dconf/Diqre/001/2018), realizada pelo Inmetro em 2018.

Tem-se como alternativas para a comprovação da remanufatura:

- certificação;
- declaração do fornecedor responsável pela remanufatura; ou
- autodeclaração do importador.

A certificação foi uma das opções regulatórias apontadas no documento do Inmetro, apesar de não ser a opção preferida. O emprego de certificação somente é possível quando existente regulamento ou norma técnica para este fim. Presentemente, inexistente regra que trate da certificação de bens remanufaturados, não tendo a SECEX competência legal para editá-la. Portanto, no presente momento, trata-se de opção cuja viabilidade dependeria de ação de órgão externo ao regulador.

A autodeclaração pelo importador é a alternativa de menor custo burocrático. Porém, é também a que apresenta maior risco em relação a eventuais fraudes, tendo em vista a potencial maior dificuldade para se aferir a sua veracidade.

A declaração do fornecedor foi a opção preferida pela AIR feita pelo Inmetro, sendo considerada menos onerosa ao setor do que a certificação, porém mais segura para a efetividade da política pública do que a autodeclaração.

É possível a imposição, por ato regulatório da SECEX, de exigência de declaração do fornecedor exclusivamente para fins de importação, tomando-se por base a norma ABNT NBR 16.290:2014. Nesse sentido, a sugestão de comprovação desta AIR é de que o meio de comprovação da remanufatura exigida para a importação seja a de declaração do fornecedor.

No caso dos núcleos, tem-se a necessidade de definição de comprovante da destinação para a remanufatura. Tem-se como possibilidade, para esse fim, da apresentação de projeto de industrialização, sendo esta a sugestão desta AIR.

Sugere-se, ainda, que a proposta de alteração normativa da Portaria SECEX nº 23/2011 seja submetida a consulta pública, pelo prazo mínimo de 60 dias, para manifestação da sociedade civil.

Por fim, recomenda-se que seja realizado acompanhamento das importações objeto desta AIR e, se possível, do desenvolvimento da indústria de remanufaturados no Brasil.

Referências

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Comércio Exterior. **Acordos Comerciais e Abertura Comercial: Estimativas e Evidências**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-sececx/serie-acordos-comerciais/arquivos/acordos-e-abertura-estimativas-e-evidencias.pdf>.

REINO UNIDO. Ministério da Habitação, Comunidades e Governo Local. **Multi-criteria analysis: a manual**. Reino Unido, 2009. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/multi-criteria-analysis-manual-for-making-government-policy>.

ROY, B. **Classement et Choix en Présence de Points de vue Multiples (la méthode Electre)**. Revue Française d'Informatique et de Recherche Opérationnelle, v. 8, p. 57-75, 1968.

ESTADOS UNIDOS. Comissão de Comércio Internacional dos Estados Unidos. **Remanufactured Goods: An Overview of the U.S. and Global Industries, Markets, and Trade**. USITC Publication 4356, 2012. Disponível em: <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4356.pdf>.