



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**

Parecer nº 06298/2017/DF COGTR/SEAE/MF

Em 10 de julho de 2017

**Assunto:** Projeto de Lei nº 528/2015 que pretende criar uma política de preços mínimos para o transporte rodoviário de cargas.

**Referência:** Memorando nº 120/AAP/GM-MF, de 29 de maio de 2017

**Acesso:** Público.

---

**1. Introdução**

1. A Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF) apresenta, por meio deste parecer, considerações sobre o Projeto de Lei nº 528/2015, da Câmara dos Deputados, que tem o objetivo de criar uma política de preços mínimos para o transporte rodoviário de cargas.

2. Em 2015, por meio do Memorando nº 272/AAP/GM-MF, de 20 de março de 2015, a Assessoria para Assuntos Parlamentares do Ministério da Fazenda solicitou parecer sobre o mérito do Projeto de Lei (PL) nº 528/2015, com sugestões para aprimoramento, se fosse o caso, com subsídios técnicos que permitissem a defesa do posicionamento junto às comissões temáticas ou plenárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

3. Em 29 de maio de 2017, por meio do Memorando nº 120/AAP/GM-MF, de 29 de maio de 2017, a Seae recebeu uma nova solicitação da mesma assessoria para que tomasse as providências no sentido de elaborar parecer sobre o mérito do mesmo Projeto de Lei nº 528/2015, mais as suas respectivas Emendas da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) anexas ao PL e ao referido memorando recebidos.

4. Nesse sentido, o presente parecer é consonante com as atribuições desta Secretaria, nos termos definidos no art. 19 da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, e no art. 42, Anexo I, do Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017, com a intenção de contribuir para o aprimoramento do arcabouço regulatório e concorrencial do transporte rodoviário de cargas.

## 2. Do Projeto de Lei

5. O PL em epígrafe é de autoria do Deputado Assis do Couto e pretende estabelecer uma política de preços mínimos para o transporte rodoviário de cargas. De acordo com as justificativas que acompanham tal proposta, o objetivo é promover condições razoáveis à realização de fretes no transporte rodoviário de cargas em todo território nacional, de modo condizente ao serviço prestado pelos profissionais de transportes. E acrescenta que a motivação de tal propositura se deve às paralizações ocorridas em todo Brasil que resultaram em compromissos assumidos pelo governo federal, entre eles a da “elaboração de tabela referencial de fretes pelas entidades representativas dos caminhoneiros e das transportadoras com os embarcadores, tendo a mediação do Ministério dos Transportes”.

6. Todavia, a proposta em análise vai além e pretende estabelecer não apenas uma tabela que sirva de referência para o preço dos fretes, mas sim uma política vinculativa de preços mínimos. Nesse sentido, conforme o art. 5º, §2º do PL, a sua não observação sujeitará o infrator a penalidades a serem definidas em regulamento.

7. De acordo com o art. 6º do PL em tela, os sindicatos das empresas de transportes e de transportadores autônomos, bem como representantes das cooperativas, devem participar do processo de definição dos preços mínimos a serem elaborados pela Agência Nacional de Transportes Terrestre (ANTT).

8. Em seu art. 7º, o PL define que os preços mínimos serão fixados considerando, prioritariamente, a oscilação e a importância do valor do óleo diesel e dos pedágios na composição dos custos do frete. Já o art. 8º define que os preços mínimos iniciais terão aplicação imediata até que o Ministério dos Transportes edite norma dispondo sobre a plataforma de preços formulada pela ANTT.

9. O art. 9º do PL ora analisado dispõe que, do total de recursos financeiros aplicados pelo governo federal no pagamento de transporte rodoviário de cargas, no mínimo 40% deverão ser utilizados na contratação de fretes realizados por cooperativas de transportes rodoviário de carga.

10. E, por fim, no art. 10 é proposta a inserção de um novo artigo na Lei nº 11.442, de 05 de janeiro de 2007, nos seguintes termos:

“Art. 5º-B A remuneração da ETC, quando o frete for realizado por TAC, não poderá ser superior a 5% (cinco por cento) da importância por ele pactuada com o embarcador ou o proprietário da carga, excluídos os tributos devidos no caso, em caso de TAC-agregado, e de 7% (sete por cento) em caso de TAC-independente (NR)”.<sup>1</sup>

11. Cumpre lembrar que ao PL nº 528/2015 está apensado o PL nº 1.316, de 2015, o qual prevê a possibilidade excepcional de fixação do valor dos fretes praticados no transporte rodoviário de carga por até 120 dias para, conforme as suas justificativas, garantir maior estabilidade e previsibilidade em operações de transporte, sem, no entanto, desnaturar o espírito da livre concorrência.

---

<sup>1</sup> ETC: Empresa de Transporte rodoviário de Cargas; TAC: Transportador Autônomo de Cargas.

12. Ademais, anexas ao relatório da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC), seguem três emendas propostas por esta ao PL ora analisado, que podem ser conferidas na tabela a seguir:

Tabela 1: Emendas da CCJC a respeito do PL nº 528/2015.

Projeto de Lei nº 528/2015		Emendas
Emenda nº 1	Art. 5º Para a execução da Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, o <b>Ministério dos Transportes regulamentará, com base em proposta formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT</b> , nos meses de janeiro e julho, os valores mínimos referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, consideradas as especificidades das cargas definidas no art. 2º desta Lei (grifamos).	“Art. 5º Para a execução da Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, <b>será editada pelo órgão competente</b> , nos meses de janeiro e julho, <b>tabela com</b> os valores mínimos referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, consideradas as especificidades das cargas definidas no art. 2º desta Lei (grifamos).
	§ 1º A publicação deve ocorrer até o dia 20 (vinte) dos meses de janeiro e julho de cada ano, e terão validade para o semestre em que <b>forem editados</b> (grifamos).	§ 1º A publicação deve ocorrer até o dia 20 (vinte) dos meses de janeiro e julho de cada ano, e terá validade para o semestre em que <b>for editada</b> (grifamos).
	§ 2º Os preços definidos <b>pelo Ministério dos Transportes tem</b> natureza vinculativa, e sua não observância sujeita o infrator a penalidades, <b>a serem definidas em regulamento</b> (grifamos).	§ 2º Os preços definidos <b>na tabela têm</b> natureza vinculativa, e sua não observância sujeita o infrator <b>às penalidades pertinentes</b> (grifamos).”
	Art. 8º Até que seja editada a norma <b>do Ministério dos Transportes</b> , ficam definidos os seguintes valores mínimos, com aplicação imediata em âmbito nacional (grifamos): [...]	“Art. 8º Até que seja editada a norma <b>referida no art. 5º</b> , ficam definidos os seguintes valores mínimos, com aplicação imediata em âmbito nacional (grifamos): [...]
Emenda nº 2	<u>Sobre o PL Nº 1.316/2015 apensado ao PL nº 528/2015.</u> <u>Art. 49-A da Lei nº 10.233, de 2001:</u> Art. 49-A. Em caráter excepcional, <b>a Agência</b> poderá <b>fixar</b> [...].	<u>Sobre o PL Nº 1.316/2015 apensado ao PL nº 528/2015.</u> <u>Art. 49-A da Lei nº 10.233, de 2001:</u> “Art. 49-A. Em caráter excepcional, poderá <b>ser fixado</b> [...]”
Emenda nº 3	Art. 5º Para a execução da Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, o Ministério dos Transportes regulamentará, com base em proposta formulada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, nos meses de janeiro e julho, os valores mínimos referentes ao quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, consideradas as especificidades das cargas definidas no art. 2º desta Lei. [...]	“Art. 5º. Extraordinariamente, fica autorizada a fixação, pelo órgão estatal responsável, de preço mínimo para o frete cobrado no transporte rodoviário de carga, por gênero de carga, válido pelo prazo de seis meses, a contar da data de publicação desta Lei”.

Fonte: Elaboração própria com base no PL nº 528/2015, PL nº 1.316/2015 e suas respectivas emendas da CCJC.

13. Sobre a remissão, no projeto principal, das penalidades ao desrespeito aos valores estabelecidos a regulamento (art. 5º, §2º do PL), o relator afirma parecer-lhes equivocadas, visto que se trata de mera remissão ao poder regulamentar, de inteira competência do Poder Executivo.

### **3. Da Análise**

14. Ao analisar o PL em epígrafe e as suas respectivas emendas, a Seae identificou oportunidade para aperfeiçoamento nos itens abordados a seguir.

#### **3.1. Das Instituições Impactadas**

15. É razoável supor que o PL em apreço atinge, potencialmente, a sociedade de maneira geral, além de poder vir a afetar diretamente os embarcadores, os transportadores rodoviários – sejam autônomos, sejam empresas, sejam cooperativas –, a ANTT e a Administração Pública Federal Direta.

#### **3.2. Dos Impactos à Concorrência**

16. Para avaliar as consequências prováveis do PL sobre a concorrência, utiliza-se um conjunto de questões a serem verificadas na análise do impacto de políticas públicas sobre a concorrência.<sup>2</sup> Segundo este método, o impacto concorrencial de uma medida regulatória pode ocorrer por meio de: i) limitação no número ou variedade de fornecedores; ii) limitação na concorrência entre empresas; iii) diminuição do incentivo à competição; e iv) limitação das opções dos clientes e da informação disponível.

17. Pelo mérito do presente PL, com a definição de parâmetros de referência para cálculo do custo do frete rodoviário, o mecanismo de equilíbrio de preços pela interação entre ofertantes e demandantes em um ambiente de livre mercado seria afastado, sendo o preço determinado a partir da tabela de preços referenciais editada pelo setor público.

18. Nesse sentido, o escopo de competição entre os ofertantes seria reduzido, afetando-se o processo de barganha e a potencial concessão de descontos, que adviria da gestão do agente econômico sobre os custos de sua atividade, por meio de ações como: barganha junto a fornecedores, política de compras, seleção de fornecedores e produtos substitutos. No presente caso, essa intervenção corresponderia à limitação da capacidade de os ofertantes competirem entre si, na medida em que limita sua capacidade para fixar preços.

19. A literatura econômica considera que a adoção de políticas públicas de regulação econômica dos mercados seria uma solução subótima, aplicável quando há presença de falhas de mercado que dificultam a maximização do bem-estar que adviria do equilíbrio de mercado. Assim, a princípio, a adoção de preços mínimos de frete rodoviário corresponderia a uma ineficiência da alocação de recursos econômicos no mercado de transporte rodoviário de cargas.

20. Em razão de o preço mínimo ser superior ao preço de equilíbrio de mercado, haveria um excedente de oferta de produtos. Dependendo da quantidade de produtos substitutos (elasticidade da demanda), o custo desse excedente de oferta seria absorvido pelos produtores (retirados do mercado) ou repassado aos consumidores.

21. Quanto à demanda do serviço de transporte rodoviário de cargas, essa seria caracterizada pela ausência de substitutos diretos, sendo que o modal ferroviário, além de restrições técnicas de traçado e malha, tomaria o modal rodoviário como referencial para sua

---

<sup>2</sup> OCDE (2011). Guia de Avaliação da Concorrência. Versão 2.0. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/49418818.pdf>.

política de preços, não podendo, portanto, ser considerado um competidor efetivo. Nesse sentido, haveria certa rigidez na estrutura de custos das diversas atividades produtivas no que se refere à substituição do insumo transporte rodoviário, de forma que eventuais reduções na demanda seriam correlacionadas com reduções no nível dessas atividades produtivas. Assim, a elevação do frete mínimo seria absorvida pelos consumidores.

22. Na medida em que esse preço mínimo afasta o mecanismo de regulação de oferta e demanda do mercado, segundo a sinalização do preço de equilíbrio, haveria um incentivo sobre a oferta de transporte de carga, bem como aumento dos custos das demais atividades produtivas. Na ausência do sistema de preços, haveria uma alteração nos retornos sobre o capital investido tanto no setor de transportes de cargas quanto nas demais atividades produtivas, privilegiando o primeiro em detrimento dos últimos.

23. A experiência de políticas públicas de fixação de preços mínimos tem sido observada no mercado de produtos agrícolas, usualmente. Nesses casos, apresenta-se como justificativa para sua adoção a instabilidade da safra, em razão de condições climáticas, cuja volatilidade poderia comprometer a oferta futura de produtos agrícolas, em razão de queda dos investimentos dos ofertantes. No caso das políticas de preço mínimo no setor agrícola, esse excedente seria absorvido pelo setor público, que constituiria estoques de abastecimento, por exemplo.

24. No caso do setor de transporte rodoviário, entretanto, o setor é caracterizado por reduzidas barreiras à entrada, o que indicaria que o nível de preços praticado, ao contrário do exemplo conjuntural no setor agrícola, seria decorrente de uma situação estrutural da oferta. Nesse sentido, dado o incentivo distorcido ao investimento de capital decorrente do preço mínimo, haveria um incentivo a entrada de novos agentes, ampliando o excedente de oferta estrutural.

25. O modal rodoviário, como mostrado na figura 3, é predominante na matriz de transportes brasileira e, caso seja estabelecida uma política de preços mínimos espera-se tanto a redução da competitividade e da produtividade da economia brasileira – em razão do acréscimo dos custos logísticos, com possíveis impactos negativos sobre o Produto Interno Bruto (PIB) e a balança comercial –, como elevação do custo de vida, resultando em elevação da inflação.

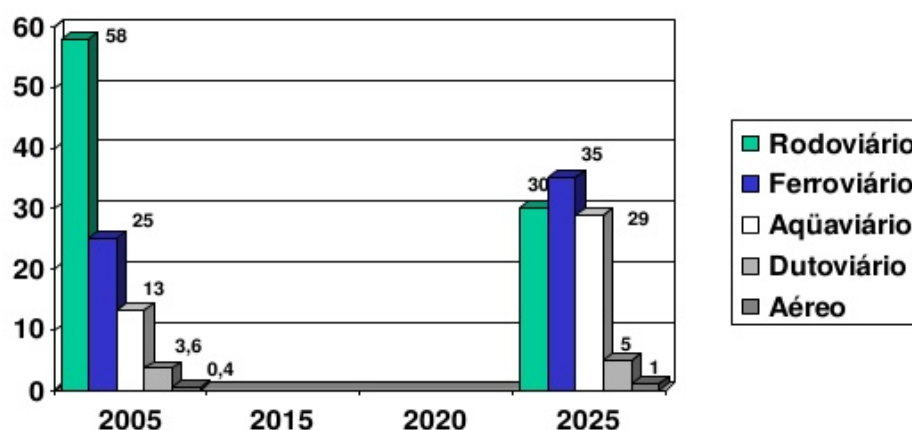


Figura 3: Matriz de Transportes Brasileira.

Fonte: Plano Nacional de Logística e Transportes do Ministério dos Transportes (PNLT)

26. Em geral, políticas de fixação de preços mínimos têm sido complementadas por mecanismos de restrição a oferta, como barreiras à entrada de novos ofertantes. A adoção dessas políticas, assim, pode representar estímulos a intervenções adicionais do setor público, no sentido de se incrementar a restrição a oferta de serviço de transporte rodoviário, aumentando a ineficiência alocativa nesse mercado.

27. Decisões proferidas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em processos administrativos sobre tabelamento de preços estão em consonância com os argumentos do presente parecer. Cite-se um caso relativamente recente referente a tabelamento de preços no setor de frete em que há a condenação do Sindicato dos Transportadores de Combustíveis e Derivados de Petróleo do Estado de Minas Gerais (Sindtanque-MG) por infração à ordem econômica, “consistente nas práticas de influenciar a adoção de conduta comercial uniforme entre concorrentes mediante imposição de tabelas de preços para os serviços de transporte rodoviário de combustíveis prestado por terceiros remunerados (serviço de frete) e de criar dificuldades ao funcionamento das distribuidoras de combustível” (PA 08012.007002/2009-49). O Sindtanque-MG impôs sanções às distribuidoras que não aceitaram os termos propostos pelo sindicato.

28. A jurisprudência do Cade é abundante no sentido de condenar o uso de tabelas de preços como ilegal, como pode ser conferido no voto-vista no processo administrativo 08012.006923/2002-18,<sup>3</sup> em que o conselheiro Marcos Paulo Veríssimo reuniu exaustiva lista de casos julgados pelo Conselho que apontam nessa direção, conforme o citado processo do Sinditanque.

29. Outro caso recente é o trâmite de novo Procedimento Preparatório em razão da reiteração de condutas do Sinditanque-MG (PA 08700.000211/2015-51), que constitui forte indicativo do caráter anticompetitivo da fixação de piso para frete rodoviário. Soma-se a isso o arquivamento anterior, por inconstitucionalidade, de PL com objeto muito semelhante (PL 5000/2013)<sup>4</sup> ao PL em análise neste parecer.

30. Portanto, em virtude da proposta em análise impactar negativamente a concorrência, na medida em que diminui o incentivo à competição entre os ofertantes, esta Secretaria recomenda que o PL não prospere.

---

<sup>3</sup> Processo Administrativo. Tabelamento de preços. Pareceres da SOE, ProCADE e MPF pela condenação. Mercados municipais de serviços prestados por agências de viagem. Poder de mercado configurado. Objeto e potencialidade de produção de efeitos anticoncorrenciais configurados. Condenação. Multa.

<sup>4</sup> PL nº 5.000/2013 - Institui a Política Nacional de Transporte Rodoviário de Combustíveis, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565300>.

#### **4. Considerações finais**

31. Esta Seae entende que, de forma geral, o PL em análise tem o condão de restringir significativamente as condições de competição no setor de transporte rodoviário de cargas, pois, de um modo geral, a fixação de preços mínimos de frete rodoviário corresponderia a uma ineficiência da alocação de recursos econômicos no mercado de transporte rodoviário de cargas.

32. Pelos motivos acima expostos, a Seae sugere que a matéria em epígrafe não prospere.

À consideração superior.

LEISY MIKAELLY A. TEIXEIRA  
Chefe de Divisão

MYLENA M. DE ALENCASTRO COSTA  
Chefe de Divisão

JÔNATAS BEZERRA DE SOUZA  
Coordenador de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

ANDREY GOLDNER BAPTISTA SILVA  
Coordenador-Geral de Transportes, Infraestrutura Urbana e Recursos Naturais

De acordo.

ANGELO JOSÉ MONT ALVERNE DUARTE  
Subsecretário de Análise Econômica e Advocacia da Concorrência

MANSUETO FACUNDO DE ALMEIDA JÚNIOR  
Secretário de Acompanhamento Econômico