



Confederação Nacional da Indústria

Brasília, 28 de junho de 2018

REF: considerações ao pedido de medida cautelar *ad referendum* do Plenário referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade impetrada pela Confederação Nacional da Indústria, tendo por objeto a Medida Provisória nº 832, de 27 de maio de 2018 e, por consequência, a Resolução nº 5820 da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), de 30 de maio de 2018.

I – Das razões para a suspensão liminar da tabela de fretes da ANTT

A CNI reafirma sua profunda crença na inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 832 e na inaplicabilidade da Resolução nº 5820 da ANTT, que estabelece o preço mínimo de frete.

As razões para a inconstitucionalidade da matéria estão descritas na peça inicial. É preciso, pois, nesse momento, analisar os equívocos das demais peças, como a MP 832 e a Resolução 5820, sobre a qual pairam dúvidas sobre a vigência.

Primeiro, é necessário deixar claro que os critérios estabelecidos na MP 832 não permitirão, mesmo com todo o tempo possível, a criação de uma tabela minimamente razoável. De forma bastante simples, ela requer que os preços sejam estabelecidos em função do peso e do número de eixos dos caminhões. Como tratar então os setores e fretes que são negociados por volume?

A realidade é que muitos outros fatores têm que ser levados em conta para a formação de custo do frete. Sem a pretensão de ser exaustivo, deve-se listar pelo menos: tipo de caminhão (tamanho, tipo de carroceria, idade), tipo de produto (risco, facilidade no acondicionamento), produtividade (taxa de utilização do veículo, tempos de parada, qualidade das estradas, relevo), diferenças de custos de combustível e outros insumos.

Da mesma forma, a tabela estabelecida pela Resolução nº 5820 padece de erros fundamentais, que vão além dos equívocos da MP nº 832. Para começar, ela trata de maneira igual cargas perigosas, cargas frigorificadas e granel, que tem estrutura de custos muito diferentes. Ignora os contratos pré-existentes e a existência do frete de retorno (que tem um efeito importante para as regiões menos desenvolvidas do país), impõe custos à logística reversa de produtos (uma obrigação legal de proteção ao meio ambiente) e outros. Fundamentalmente, ignora dois elementos centrais da formação de preços: oferta e demanda.

Outra falha relevante é no próprio modelo de precificação. Por exemplo, uma viagem de caminhão de 100 km custará R\$ 1050,00. Uma viagem de 101 km no mesmo trajeto, com a mesma carga e caminhão custará R\$ 646,00. Trata-se de uma redução de 62% de preço pelo equivalente a uma volta no bloco.

Assim, em breves linhas, os critérios estabelecidos pela MP 832 (número de eixos e peso) tornam impossível criar uma tabela minimamente razoável porque ela desconsidera muitas variáveis importantes na composição de custos e diferentes formas de contratar o frete, como por volume. Ainda, a tabela de frete mínimo publicada pela ANTT está de tal forma



Confederação Nacional da Indústria

marcada por erros técnicos que, mesmo que houvesse todo tempo do mundo para reformulá-la, ela não seria passível de aplicação na vida real.

A abertura de um processo de Tomada Pública de Subsídios (TPS) pela ANTT revela, ainda que tardiamente, as limitações do método empregado e das tabelas publicadas. A agência, responsável pela regulação do setor, não consultou as melhores práticas regulatórias. Criou uma estrutura de preços sem ouvir caminhoneiros ou produtores, tornando obrigatória uma tabela de referência de 2015 que tinha sido abandonada por causa de seus erros e limitações. Utilizou para isso índices de inflação geral, inadequados para o setor.

Dessa forma, a imposição de preços mínimos não é apenas inconstitucional, é também inaplicável, razão pela qual a CNI pleiteia uma liminar que suspende sua aplicação.

II – A experiência internacional com o tabelamento do frete

A experiência internacional já demonstrou que essas medidas não alcançam os resultados desejados e levam a uma série de outros problemas, como inflação, desemprego, insegurança jurídica, redução do crescimento econômico e etc.

Segundo relatório do Banco Mundial, o mercado de transporte rodoviário de carga deixou no mundo inteiro de ser regulado quantitativamente, seja por quotas ou, de maneira ainda mais severa, seja por determinação de preços. EUA, União Europeia e China abandonaram ao longo dos anos iniciativas de tabelamento de frete, em função de efeitos negativos verificados no mercado de transporte de carga e na economia, e atualmente atuam com apenas por meio de regulamentação qualitativa (níveis de eficiência dos veículos, qualificação dos motoristas).

Mais recentemente a Colômbia tentou tabelar os fretes e teve que abandonar o modelo, tendo passado, desde então, por inúmeras mudanças ainda sem resolver os problemas iniciais e tendo adicionado novos. O resultado é que as relações entre embarcadores, transportadores e proprietários se tornaram conflitivas e que centenas de empresas de transporte faliram ou entraram em recuperação.

Em resumo, a tendência mundial tem sido abandonar a regulação e preços de transporte rodoviário e partir para regulação de qualidade, muito mais preocupada com a qualidade do serviço e com os impactos ambientais.

A ciência já produziu vários estudos teóricos e empíricos sobre o tabelamento de preços (ou preços mínimos) de transporte rodoviário de cargas. Apenas como uma amostra, listamos no anexo alguns dos principais estudos e suas conclusões.

III – O tabelamento cria novos problemas

Seguem alguns dados publicados desde a última reunião desse grupo que ajudam a entender o profundo impacto que essa medida terá sobre a vida de todos os brasileiros.

[dados econômicos publicados na última semana]



Confederação Nacional da Indústria

Diante das dificuldades, as empresas têm três alternativas: repassar os custos para o consumidor, interromper linhas de produtos que se tornaram inviáveis ou procurar alternativas de menor custo de frete.

No primeiro caso, o penalizado é o consumidor. Nos demais, o penalizado é o caminhoneiro. Pois o efeito é a redução da demanda por serviços de transporte (pela inviabilidade econômica de cargas) e o aumento da competição (pela criação de frotas próprias das empresas, chamada de verticalização ou pela concorrência com os demais modais, como a cabotagem).

É importante ainda ressaltar, primeiro, que nem todos os impactos iniciais dessa imposição ainda foram sentidos. A transmissão dos aumentos de preços da produção ao consumidor final, por exemplo, ainda se fará sentir nos próximos 3 meses. E, segundo, que outros efeitos negativos vão ficar ainda mais evidentes no longo prazo, já que projetos de investimentos estão sendo suspensos ou cancelados e a capacidade de conter a inflação ficará restrita.

IV - Estabelecimento de preços de referência pode ser a alternativa

Para micro e pequenas empresas, algumas vezes, é difícil estabelecer preços adequados para seu negócio. Isso se torna particularmente complicado em mercados com grande dispersão de agentes econômicos e de alta complexidade na formação de preços.

Essa é uma situação muito semelhante ao que caminhoneiros autônomos vêm enfrentando. É difícil controlar todos os custos e enfrenta-se um mercado muito competitivo.

A alternativa para superar essa dificuldade encontrada pelo setor privado é o estabelecimento de padrões e preços de referências. Ele auxilia a identificar um preço aproximado para as características próprias de cada negócio e permite ajustes necessários entre contratantes.

A melhor experiência em funcionamento no Brasil hoje é da Construção Civil, com o Custos Unitários Básicos (CUB). Trata-se de um mercado com um grande número de micro, pequenas e médias, com um processo produtivo complexo e vários itens de custo.

Ele oferece referências confiáveis de custos para compradores e vendedores, não importando seu tamanho. Desse modo as negociações são mais seguras e estimula-se a construção de confiança entre as partes.

Para que esse modelo fosse bem-sucedido na construção civil foi primeiro necessário estabelecer padrões. Foram criados projetos padrão de construção industrial, comercial e residencial de diferentes tamanhos e qualidade de acabamento, de forma a garantir a comparabilidade nacional. Por exemplo, há um projeto padrão de habitação unifamiliar igual para o país inteiro. Depois, foi criado um sistema de coleta de informações mensais mantido pelo próprio setor. Desse modo, hoje é possível saber as variações de custo em cada um dos estados para as construções padrão.

Para o sucesso dessa alternativa, algumas condições devem ser observadas:



Confederação Nacional da Indústria

1. Será necessário um esforço concentrado para estabelecer padrões via ABNT em consenso entre transportadores autônomos, indústria e agricultura.

É preciso que se criem normas técnicas para orientar a formação de preços de referência e isso tem que ser feito em conjunto entre os interessados. Depois, será necessário atualizar periodicamente esse indicador, no que a ANTT pode ter um papel central.

2. Haveria previsão para adequação a especificidades dos negócios.

Nenhum modelo, tabela, planilha ou preço mínimo será capaz de incorporar toda a diversidade e complexidade da vida real. Há variações infinitas de tipos de carga, percentual de carregamento, condições de pavimento, qualidade dos pontos de parada e descanso, equipamento, caminhão, oferta, demanda, preços de serviços e inúmeros outros fatores que interferem no preço do frete. Essas especificidades precisam ser levadas em conta e a negociação deve sempre ser permitida entre contratador e prestador de serviço.

3. Como forma de transição, pode-se considerar a adoção de tabela referencial nos mesmos parâmetros propostos por agentes de mercado.

Essa tabela poderia sofrer aprimoramentos e servir de referência para embarcadores e transportadores, sem a imposição de sanções a qualquer das partes.

V – Uma política de longo prazo também deve ser considerada

A crise não é uma exclusividade dos transportadores e a solução última de suas dificuldades depende, direta e necessariamente, da retomada da atividade econômica. Vale lembrar que a indústria fechou perto de 2,2 milhões postos de trabalho nos últimos 3 anos e também tem sido castigada.

A CNI está disposta a se engajar com os caminhoneiros na defesa das seguintes políticas que atendem os interesses de transportadores e produtores:

1. Viabilizar a contratação direta de caminhoneiros autônomos com a indústria e a agricultura.

Para isso é necessário promover a formalização e a capacitação de caminhoneiros. Os passos para isso são:

- i. Criar um tipo de pessoa jurídica adequada para os caminhoneiros (MEI ou outra), de modo que eles possam emitir nota fiscal e contratar diretamente com a indústria ou com a agricultura.
- ii. Estabelecer um programa nacional de treinamento para caminhoneiros, para prepará-los para contratar diretamente com a indústria e a agricultura, incluindo o desenvolvimento de um aplicativo para ajudar no cálculo do frete.
- iii. Estabelecer linha de crédito voltada para caminhoneiros autônomos para compra de veículo novo ou refinanciamento dos veículos atuais para



Confederação Nacional da Indústria

conceder prazos e juros adequados. Os veículos antigos devem ser retirados de circulação por serem mais poluentes.

2. Rever a política de preços da Petrobrás para o diesel

A política de reajustes atualmente adotada pela Petrobrás precisa ser revista para que o preço do combustível tenha previsibilidade e variações com razoabilidade. Nesse sentido, o Ministério de Minas e Energia e a Agência Nacional de Transportes Terrestres devem atuar pela estruturação de uma nova política de reajustes do preço do diesel.

3. Retomar a construção de Pontos de Parada e Descanso (PPD) para os caminhoneiros

A Lei nº 13103/2015 estabeleceu a existência de locais à beira das estradas, que permitam a parada segura do veículo e possibilitem o repouso necessário ao profissional, denominados como Pontos de Parada e Descanso (PPD). Até o momento, apenas 20 trechos estão com Pontos de Parada e Descanso (PPD) adequados ou em processo de adequação (ANTT). É necessário criar um Programa Nacional de Pontos de Parada e Descanso com o intuito de cumprir o estabelecido em lei.

4. Flexibilizar a outorga de portos secos

A atual legislação para portos secos obriga que haja um processo de licitação para outorga de licença para a exploração do serviço. É necessário alterar o regime jurídico de exploração dos portos secos para que passem a depender apenas de autorização, e não mais de concessão/permissão mediante licitação. Essa alteração na lei de concessões e permissões de serviços públicos (Lei nº 9.074/1995) caminha na direção da desburocratização e incremento na oferta dos serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias, permitindo ao empreendedor ajustar a prestação desses serviços à evolução da demanda de comércio exterior, beneficiando a economia brasileira. Além disso, a proposta contribui para a interiorização dos portos secos e alivia os terminais portuários e aeroportos.

Em resumo, dentro do mais genuíno propósito de encontrar uma solução para a crise que vivemos, a CNI, mantendo sua crença na inconstitucionalidade da MP 832, defende que seja criado um sistema que preços de referência, que auxilie nas negociações de frete e mantenha a liberdade de empreender.

Mais, está disposta a se engajar na busca por soluções verdadeiras para o problema que os caminhoneiros, principalmente autônomos, enfrentam. Acredita para isso que deve-se viabilizar a contratação direta entre indústria e caminhoneiros, aumentando a parcela do frete que chega ao caminhoneiro, garantir previsibilidade nos preços dos combustíveis, intensificar a construção de Pontos de Parada e Descanso, provendo conforto a esses trabalhadores, e aumentar as oportunidades de negócios para eles.



Confederação Nacional da Indústria

ANEXO I

Estudos sobre regulação de preços do transporte de carga

O mercado de transporte rodoviário de carga no mundo passou, em linhas gerais, por três momentos de regulação. O primeiro deles se caracteriza pela audência de regulação por parte do poder público e se estende até o período que antecede a Segunda Guerra Mundial. O segundo momento contou com forte atuação regulatória, com a imposição de restrições quantitativas de acesso ao mercado, contando inclusive com a interferências no nível de fretes. A partir da década de 80 os países caminharam para a eliminação desses tipos de instrumentos e passaram a contar com mecanismos qualitativos de regulação do mercado de transporte de carga.

1. Estudo do U.S Federal Trade Commission sobre os benefícios da não-intervenção estatal no setor de transportes.

Link: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/ibero-trucking.pdf>

Biografia: membro sênior da Hoover Institution da Universidade de Stanford. Entre 1985 e 1989, foi membro do Conselho de Assessores Econômicos do Presidente Reagan.

Conclusões:

Durante o período que vigeu a regulação, os produtos regulados eram transportados a fretes de 20 a 40% mais caros, fato que figurou como desincentivo à inovação dentro do setor.

Além dos preços mais altos, via-se que a impossibilidade de praticar preços definidos pelo mercado prejudicava a qualidade dos serviços. Dados do ICC demonstram, por exemplo, que entre 1975 e 1976, cerca de 730 reclamações sobre os serviços de frete foram recebidas pelo ICC. Entre 1980 e 1981, no entanto, após a implementação de inúmeras reformas administrativas e legislativas para a liberalização, foram registradas apenas 63 reclamações.

A liberalização do setor, portanto, representou uma queda de mais de 1000% no número de reclamações. Além disso, vê-se que, de 1980 a 1986, o transporte intermodal cresceu cerca de 70% no país.

2. Lafontaine, F., & Valeri, L. M. (2009). The deregulation of international trucking in the European Union: form and effect. *Journal of Regulatory Economics*, 35(1), 19-44.

Link: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11149-008-9066-z>

Conclusões:

O estudo avalia como se deu o movimento de desregulamentação do setor de transportes na Europa durante os anos 80 e 90.

Constatou-se que a desregulamentação teve um grande efeito positivo sobre a quantidade de transporte rodoviário internacional resultante do efeito dos laços comerciais que cresceram ao longo do tempo entre os países da União Europeia.



Confederação Nacional da Indústria

3. Boyer, K. (1993) Deregulation of the trucking sector: specialization, concentration, entry and financial distress, Southern Economic Journal, 59 (3), 481-495.

Link: <https://www.jstor.org/stable/pdf/1060286.pdf>

Ying J. and T. Keeler (1991) Pricing in a deregulated environment: the motor carrier experience, RAND Journal of Economics, 22 (2), 264-273.

Link: https://www.jstor.org/stable/2601022?seq=1#page_scan_tab_contents

Conclusões comuns:

Sinalizam que a desregulamentação do setor de transportes na União Europeia levou a preços de transporte mais baixos, além de ter promovido, também, maior especialização e melhoria na qualidade dos serviços prestados.

4. Winston, C. (1998) U.S. industry adjustment to economic deregulation, Journal of Economic Perspectives, 12 (3), 89-110.

Link:

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.468.1971&rep=rep1&type=pdf>

Conclusão:

A desregulamentação, além de promover uma redução dos preços, aumentou o bem-estar do consumidor final e estimulou a inovação na indústria de transportes nos EUA.



Confederação Nacional da Indústria

ANEXO II

Experiência Internacional

1. Estados Unidos

O país adotou, em 1935, o Motor Carrier Act, que estipulava, dentre outras medidas, que os transportadores cadastrassem com uma antecedência mínima de 30 dias junto à Comissões de Comércio Interestaduais (Interstate Commerce Commission – ICC) os valores de fretes que seriam praticados no transporte. Os valores deveriam estar “razoavelmente dentro do mínimo e máximo praticado pelo mercado” e qualquer outro transportador poderia contestá-los juntos às Câmaras.

A motivação para a edição do Ato derivava da percepção de que o setor era economicamente instável e que a livre competição iria inviabilizá-lo, especialmente com a competição com o modal ferroviário.

Como resultado das restrições impostas, o transporte rodoviário de carga passou por uma cartelização progressiva, levando a edição, em 1948, de novo ato pelo governo norte-americano. Os fretes seriam estabelecidos em comissões com todos os transportadores envolvidos e seriam fiscalizados pela lei antitruste do país.

Com a progressiva construção do sistema federal de rodovias e migração das cargas para o modal rodoviário, as restrições impostas ao mercado perderam sentido, já que o mercado contava com demanda e estabilidade suficiente para se sustentar. Paralelamente, o mecanismo de tabelamento de frete resultava em um aumento no nível de fretes estimado entre 30% e 50%, o que representava um aumento nos custos da de transporte entre US\$ 5,5 e US\$ 7,3 bilhões de dólares por ano.

Em função das perdas sociais incorridas com as medidas, uma série de medidas foram adotadas a partir do final dos anos 1970. O tabelamento de frete foi extinto e outras medidas de restrição a entrada ao mercado foram abolidas. Atualmente, o país adota uma série de medidas qualitativas (nível de eficiência, treinamento, impacto ambiental, etc) para regular o mercado.

2. União Europeia

Similar ao que ocorreu nos Estados Unidos, os países da Europa Ocidental passaram a regular o mercado de transporte rodoviário de carga com a imposição de licenças para a entrada e mecanismos de tabelamento de frete, estabelecidos por decreto pelas autoridades competentes. Como resultado, o mercado – apesar da vantagem competitiva que apresenta em relação ao modal ferroviário no atendimento a pequenas e médias distâncias – era dominado por empresas pequenas, pouco capitalizadas, economicamente vulneráveis e com um nível de serviços de baixa qualidade.

Com o processo de integração europeia os países progressivamente abandonaram a fixação do preço do frete, adotando a Política de Transporte Comum. Com a entrada de países da antiga União Soviética, ocorreu o mesmo processo de abertura à livre concorrência, com o fim de empresas estatais únicas no transporte e surgimento de outras privadas. A regulação passou para exigências qualitativas e pela necessidade de estarem estabelecidas em algum país da União Europeia.



Confederação Nacional da Indústria

3. China

Após o final da Segunda Guerra a China adotou um programa de reconstrução da infraestrutura rodoviária centrado no Estado. Tarifas, fretes, custos operacionais e margens de lucro eram fixadas pelo governo central. Ao longo do processo de abertura iniciado nos anos 1980, o Governo do Partido Comunista Chinês passou a progressivamente desregulamentar o setor. A entrada na Organização Mundial do Comércio agilizou o processo de reforma, consolidado em 2004 com a criação da Associação de Transporte Terrestre da China (China Road Transport Association – CRTA). Atualmente, o país não pratica o tabelamento de frete, se baseando também em restrições qualitativas para regular o mercado.