

Avaliação de impacto legislativo da lei nº 13.703/2018 que instituiu a política nacional de pisos mínimos do transporte rodoviário de cargas (tabela de frete)

Nicole Carvalho Goulart¹

Vinícius Ladeira Marques de Sousa²

Contexto da greve de maio de 2018

A greve dos caminhoneiros autônomos no Brasil em 2018, movimento de grandes proporções e graves consequências à economia nacional, teve início em 21 de maio de 2018 e durou, oficialmente, 11 dias. O movimento interrompeu o abastecimento de bens de consumo e combustível em todo país.

O Brasil viveu uma forte crise econômica entre 2014 e 2016, começando uma tímida recuperação no ano de 2017. Em julho desse mesmo ano, iniciou-se uma tendência de aumento de preço dos combustíveis de forma mais significativa. Para efeitos comparativos, o litro do diesel, que tinha preço estável desde 2015 num patamar de R\$ 3,00, subiu entre julho de 2017 e maio de 2018, mais de 22%, chegando ao preço médio de R\$ 3,63. Notadamente, o combustível representa o maior custo para o setor de transportes, ao ponto de representar mais de 40% do valor gasto nas operações, de acordo com dados da Confederação Nacional do Transporte - CNT.

O aumento do preço do combustível, por si só, já provoca uma redução nas margens de lucro dos transportadores autônomos de carga. Um aumento sistemático e imprevisível do principal insumo do setor causou grande revolta e desconforto na categoria. Nas semanas que antecederam a greve, como os preços estavam sendo reajustados quase que diariamente, do momento em que o caminhoneiro fechava o valor do frete até o final da viagem, o preço do seu principal insumo já havia variado, reduzindo o retorno financeiro oriundo da viagem e, em casos extremos, elevando os custos acima do valor contratado.

Existem ainda outras dificuldades que podem ser encontradas no setor rodoviário de cargas, como a existência de intermediários no embarque das cargas, o que retira margem do efetivo operador do transporte, e ainda um grande desbalanceamento do mercado quando se fala da lei da oferta e demanda por frete. No passado recente, com a justificativa de incentivo à retomada da economia nacional, linhas de financiamento em bancos públicos foram criadas para fomento da renovação da frota com o natural aumento na produção industrial das montadoras e veículos. Programas como o PPI - Programa de Parcerias de Investimentos e o BNDES Pro-caminhoneiro estavam em plena atividade. A consequência disso foi um incentivo financeiro que não foi capaz de retirar o país da grave crise econômica, mas que gerou danosos resultados no equilíbrio da oferta de frete no Brasil. Esse cenário dificultou enormemente a correta remuneração da operação de transporte. Adicionalmente, tem-se um

¹ Diretora Executiva do SEST/SENAT, advogada e mestranda em Administração Pública pelo IDP.

² Advogado, membro do corpo técnico do SEST/SENAT e mestrando em Administração Pública pelo IDP.

histórico de dificuldade do autônomo na composição do preço do frete, uma vez que os custos operacionais são desconhecidos pela atuação dupla dos autônomos, de ser o motorista do veículo e ao mesmo tempo, o gestor operacional da atuação profissional.

O movimento grevista ganhou ainda mais força quando foram implementadas alterações na política de preços da Petrobras. Os autônomos se rebelaram contra os reajustes dos preços dos combustíveis sem previsibilidade mínima, principalmente óleo diesel. Os preços acompanhariam o mercado internacional, o que poderia provocar alterações diárias nos preços praticados nas bombas, como, de fato, aconteceu.

Ademais, haviam reivindicações pelo fim da cobrança de pedágio por eixo suspenso e pelo fim do PIS/COFINS sobre o diesel (tributação representa 45% do preço final, sendo 16% referente ao PIS/COFINS, de competência da União). No entanto, mascarada em meio a um cenário turbulento e complexo, a pauta prioritária dos caminhoneiros era a justa remuneração pela movimentação das cargas no país, o que acabou dando ensejo à criação da tabela de frete mínimo.

Em uma sociedade hiperconectada, os descontentamentos rapidamente ganharam respaldo popular e as ameaças de paralisação circularam nos aplicativos de comunicação. Inicialmente, a sociedade apoiou o movimento, entendendo serem legítimas as reclamações de alguns dos representantes do movimento grevista. Com o avanço das consequências no desabastecimento das cidades, a opinião pública mudou de lado, e passou a condenar a persistência da greve em um contexto de caos social.

Durante os dias de paralisação, a circulação de ônibus urbanos foi reduzida, voos foram cancelados em várias regiões, enormes quantidades de alimentos foram desperdiçadas, inclusive ocasionando a morte de milhões de aves e suínos por falta de ração animal. Muitas cidades decretaram situação de calamidade pública devido ao desabastecimento, enquanto outras decretaram estado de emergência, entre elas São Paulo e Porto Alegre. A greve ganhou o noticiário internacional e a atenção de toda a mídia nacional.

O movimento encerrou-se em 30 de maio de 2018 com o avanço das negociações com o governo federal e o atendimento às solicitações dos caminhoneiros. Ao final, mesmo com as negociações feitas, houve intervenção de forças do Exército Brasileiro e Polícia Rodoviária Federal - PRF para desbloquear as rodovias.

Normativos

Em resposta à greve dos caminhoneiros, o governo anunciou três medidas para minimizar o movimento até então em curso: a redução do preço do diesel em 46 centavos de real, com congelamento desse preço por três meses, a suavização da política de preços da Petrobrás, de modo que as mudanças de preço ao consumidor não ocorressem de maneira abrupta e diária, e por fim, a criação de uma tabela de preço mínimo de transporte rodoviário de carga, o que ficou conhecida como a Política de Pisos Mínimos.

Dada a urgência dos fatos e a necessidade premente de colocar fim à greve, o governo Michel Temer foi obrigado a demonstrar que estaria disposto a colocar em prática tudo que havia sido negociado com alguns representantes dos caminhoneiros autônomos. Isso deu ensejo à edição, em 27 de maio de 2018, da MP nº 832/2018, que instituía a ‘Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas’, com a finalidade de “promover condições razoáveis à realização de fretes no território nacional, de forma a proporcionar a adequada retribuição ao serviço prestado”

Convertida na Lei nº 13.703/2018, complementada pela Resolução ANTT nº 5.820/2018 e posteriores edições, as normas editadas acalmaram os ânimos e o país voltou a ser abastecido pelos caminhões. No entanto, ato contínuo à edição da Medida Provisória, representantes dos embarcadores passaram a questionar a constitucionalidade das normas.

Os questionamentos foram feitos pela Confederação Nacional da Indústria – CNI, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA e a Associação do Transporte Rodoviário de Carga do Brasil – ATR do Brasil, alegando haver infringências à Constituição Federal nos princípios da irretroatividade da norma, princípio da proporcionalidade/razoabilidade, princípios gerais da atividade econômica – livre iniciativa, livre concorrência, entre outros. Ademais, surgiram também as discussões econômicas com a alegação que a elevação dos preços dos fretes teria grande impacto inflacionário ao país.

Cabe destacar que os interesses dos litigantes devem ser levados em consideração. Tanto CNI quanto CNA são representantes dos grandes embarcadores de cargas no Brasil. Na visão dos embarcadores, o frete para o transporte das mercadorias, bens de consumo ou mesmo insumos para a produção é tido como custo da cadeia logística. Para tanto, quanto menores forem os custos, melhores serão as margens de lucro na atividade econômica. Por serem grandes concentradores de cargas, os embarcadores possuem poder de negociação muito elevado, fazendo com que, em muitos casos, o transporte seja compelido a realizar sua atividade abaixo do preço de custo, causando grandes desequilíbrios econômicos no mercado de frete nacional e graves consequências sociais.

Atualmente, a discussão acerca da constitucionalidade se encontra pendente de julgamento pela Suprema Corte, nas ADIs nº 5.956, 5.959, 5.964, sendo relator o Ministro Luiz Fux.

Discussões econômicas

O Ponto central da discussão econômica que se deseja trazer à luz dos conhecimentos adquiridos na disciplina Economia, Instituições e Desenvolvimento é o seguinte: o movimento grevista dos caminhoneiros provocou uma distorção ainda maior na oferta do frete rodoviário no país. Com a instabilidade jurídica advinda da Lei nº 13.703/2018, muitos embarcadores promoveram uma corrida para aquisição de novos caminhões, na medida em que buscavam estruturar frotas próprias para fugir dos fretes pagos. Em outras palavras, verticalizaram a atividade, o que pode ser entendido por TEMÓTEO como “domínio de um grande conglomerado de diferentes setores de uma

mesma atividade econômica”, ou seja, ser “dono de vários produtos e serviços da mesma cadeia de negócios”. Para os efeitos jurídicos das regras da Agência Nacional do Transporte Terrestre – ANTT, o transporte de carga própria não é considerado transporte remunerado de bens.

Esse movimento de aquisição de frotas próprias causou um grande aumento do número de implementos e de caminhões novos no país. Análise feita no setor revela que de 2004 a 2018, o número de emplacamentos de caminhões cresceu 1.835%, de acordo com a Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores – FENABRAVE. No mesmo período, a economia nacional cresceu apenas 34,3% (medido pelo PIB). Houve, então, um deslocamento da curva da oferta de frete para a direita do gráfico 1 - O' (Gráfico Quantidade x Preço).

A decisão de driblar as regras do transporte remunerado acaba acarretando um agravamento na situação do transporte no Brasil, uma vez que promoveram um aumento ainda maior na oferta e disponibilidade de transporte. Se antes já havia desequilíbrio econômico no setor devido aos incentivos financeiros oferecidos na busca de melhoria econômica do país, agora o problema se agravou ainda mais.

Com a baixa atividade econômica vivida pelo país, a própria demanda natural pelo transporte também diminui, o que acarreta deslocamento da curva de demanda para a esquerda do gráfico 1. O novo ponto de equilíbrio seria no local onde as curvas se tocam, onde há a quantidade de transporte praticamente preservada (q'), porém a um preço inferior ao praticado anteriormente (p').

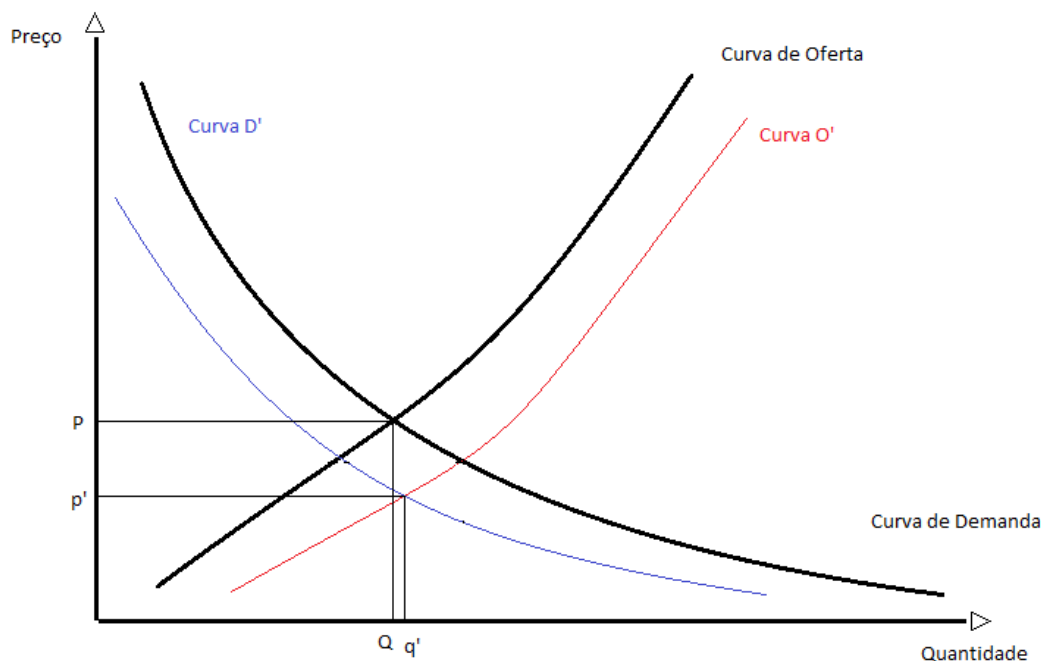


Gráfico 1

Fonte: Elaborado pelos autores

Uma outra análise econômica que pode ser trazida à luz das discussões feitas em sala de aula diz respeito à estipulação de preços mínimos para a operação do transporte remunerado de cargas. Conhecida como Tabela Mínima de Frete, o instituto criado na tentativa de reequilibrar os valores de frete praticados no mercado nacional pode esconder uma perversa consequência para o próprio setor de cargas. De acordo com FONSECA, há uma premissa em dizer: “um salário mínimo artificialmente alto imposto pelo governo é uma prática desumana, pois proíbe os mais pobres e menos produtivos de serem legalmente empregados”.

Em outras palavras, de acordo com a teoria econômica básica, a imposição de salário mínimo nada mais é do que uma barreira ao emprego dos menos produtivos. Seria o mesmo que dizer: se um caminhoneiro autônomo opera um determinado frete por R\$ 700,00 e o preço se justifica pela qualidade do serviço ofertado, uma norma artificialmente exige que o mesmo frete seja realizado por valor não inferior a R\$ 1.000,00, o que acontecerá, na teoria, é que esse frete não será pago. E foi o que aconteceu na prática, com o movimento observado por parte dos embarcadores em fugir do pagamento do frete, mesmo que isso represente aumento de custo operacional e verticalização de uma atividade econômica alheia ao core bussiness já praticado.

A referida mudança de estratégia por parte dos embarcadores causa consequências imediatas ao mercado, mas também trará novos cenários. Em nossa análise, no futuro, o mercado de transporte autônomo tende a diminuir com a maior verticalização da atividade transportadora. Por consequência disso, chegara um determinado ponto de equilíbrio aos olhos dos embarcadores em que será importante devolver o transporte para o operador especializado, que poderá trabalhar melhor na redução dos custos operacionais e na eficiência desta atividade meio. Ora, se no momento anterior tiver ocorrido uma diminuição da oferta de transporte por parte dos autônomos, as empresas especializadas que resistirem no mercado transportador durante o período de reequilíbrio do mercado assumirão novamente as atividades, levando a um novo equilíbrio de oferta e procura por transportes no Brasil.

Conclusão

O tabelamento do valor do frete pode ser visto inicialmente como uma medida plausível para a busca do reequilíbrio, contudo, trouxe muitos transtornos, sem, contudo, ter conseguido equacionar o problema. Apesar de não concordarmos com a injusta remuneração dos caminhoneiros autônomos em suas atividades produtivas, a limitação da concorrência e intervenção do livre comércio com o tabelamento do frete não resolve a situação posta. Aos olhos não treinados, pode parecer uma saída justa para os operadores do transporte, mas esconde incertezas futuras que poderão ser dramáticas para a própria categoria.

Referências

Antonio Temóteo, UOL, Brasília, 05/02/2019 04h00
<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/02/05/verticalizacao-meios-de-pagamento-concorrenca.htm?cmpid=copiaecola>

Thiago Fonseca, Mises Brasil, 7/12/2018
<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2970>

Apresentação CNI https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/c1/90/c19008b1-bede-4d99-ab54-199d80b0f915/impactos_economicos_da_tabela_do_frete.pdf

Estudo CNI https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/c6/97/c6975a0c-846c-4f83-a0a4-39e4678b42f3/impactos_economicos_na_tabela_do_frete_rodoviario.pdf

Revista CNT Transporte Atual Ano XXV nº 284, agosto de 2019, págs.78 e 79.

MP 832/2018 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv832.htm

Linhas de financiamento <https://banco.bradesco/html/pessoajuridica/solucoes-integradas/emprestimo-e-financiamento/veiculos-bndes-finame-procaminhoneiro.shtm>