

## **Sobre o Tabelamento de Fretes Rodoviários**

**José Vicente Caixeta Filho e Thiago Guilherme Péra**  
**Grupo de Pesquisa e Extensão em Logística Agroindustrial (ESALQ-LOG), USP**

### **i. Breve histórico sobre o mercado de fretes rodoviários**

O transporte de cargas nos últimos tempos tem recebido um grande destaque em mídias diversas. Os holofotes dos palcos de discussões estão direcionados às manifestações dos caminhoneiros. O Brasil tem vivenciado esse mesmo tipo de cenário de paralisações em momentos diversos. Talvez ainda nos lembremos da paralisação que ocorreu no final da década de 1990, com reivindicações tanto para a redução de tarifas de pedágios quanto para melhorias na qualidade das rodovias. Em fevereiro de 2015 ocorreu outra greve geral dos caminhoneiros autônomos.

Muitas das reivindicações desses movimentos, incorporadas na Lei 13.103/15 (que rege as relações dos motoristas profissionais nas atividades de transporte rodoviário de cargas e de passageiros, também conhecida como “Lei dos Caminhoneiros”) – supostamente atendidas – não foram efetivadas, tais como: pedágio gratuito por eixo suspenso para caminhões vazios; tolerância de aumento de sobrepeso entre 5% a 10%; aumento da jornada de trabalho até 12 horas (incluindo hora-extra); perdão de multas por excesso de peso expedidas nos últimos anos. Tais reivindicações foram agregadas a pleitos de caráter mais econômico-financeiro, com os transportadores buscando melhorias nos preços de fretes e redução do preço do óleo diesel. Isto resultou na greve de maio de 2018.

As paralisações dos transportadores ocorridas no mês de maio de 2018 deixaram à mostra a fragilidade de todo o sistema de transporte do país e chamaram a atenção da importância deste setor para economia, em decorrência da crise de abastecimento instaurada nesse curto período de tempo. Em momentos como esses fica evidente o quanto nossa economia é dependente da modalidade de transporte rodoviário para a fluidez da distribuição de produtos no país.

### **ii. O cerne da questão dos fretes**

Houve grande aumento na oferta de transporte rodoviário, principalmente a partir de um número expressivo de transportadores autônomos, que acabam se sujeitando a preços aviltantes de fretes que remuneram unicamente seus custos diretos (combustíveis, por exemplo). Por exemplo, no período de 2010 a 2017, houve um aumento de 27% na frota de caminhões no país.

De uma maneira geral, as pequenas empresas, que se concentram no transporte de carga inteira, com investimentos preponderantemente em veículos, atuam com vantagem em mercados com baixa densidade de carga onde, devido às reduzidas barreiras à entrada e à maior mobilidade dos fatores, prevalecendo um regime de mercado competitivo.

Já as empresas de tamanho médio, por sua vez, se concentrariam em linhas específicas, preponderantemente regionais, enquanto as grandes empresas estariam identificadas a uma

ampla rede de pontos inter-regionais e apoiadas por elevados investimentos fixos. Tais empresas atuariam em mercados de maior densidade, sendo esse regime bastante dependente das condições de demanda.

Na faixa das grandes empresas há uma estrutura com tendência oligopolística, enquanto na faixa das pequenas empresas, a competição pura é a mais adequada para explicar o mercado. As primeiras tendem a atuar em rotas com tráfego mais denso e com cobertura geográfica mais ampla. As segundas explorariam nichos do mercado de rotas com tráfego menos denso, ou serviços mais especializados.

Nesse sentido, tal estrutura tem trazido alguns importantes impactos para o setor de transporte. O número de contratos formais de transporte rodoviário ainda é pequeno, principalmente em função dos custos de transação associados à exclusividade da frota para o cumprimento dos mesmos. Diante deste contexto, os autônomos possuem uma entrada acentuada no denominado mercado *spot* (denominação para mercado sem contratos, à vista) e muitas vezes, desconhecem seus reais custos de transporte, ocasionando distorções na relação entre preços de fretes e custos de transporte.

### **iii. Custo e preço do serviço de transporte rodoviário**

O custo de transporte é formado por itens que oneram um serviço de transporte. Dentre estes custos, tem-se os custos de depreciação, remuneração do capital, impostos, seguros, combustíveis, óleos lubrificantes, pneus, lavagem, manutenção, dentre outros. A parcela mais significativa do custo de transporte é o combustível, que acaba sendo responsável por algo em torno de 30 a 40% do custo total.

Por outro lado, o preço do frete rodoviário é oriundo de uma estrutura de um mercado altamente concorrencial (elevada quantidade de transportadoras e motoristas, com reduzidas barreiras à entrada e saída) e determinado pelo equilíbrio dos fatores de oferta e demanda pelo serviço de transporte. Por exemplo, na época de safra de grãos, o preço do frete pode observar uma variação positiva de 20% a 40% em relação à época de entressafra, em função da alta demanda pelo serviço de transporte, de acordo com dados do SIFRECA (Sistema de Informações de Fretes, do Grupo ESALQ-LOG).

Dessa forma, em algumas épocas do ano, o preço do frete rodoviário pode estar abaixo do custo de transporte, impactando em prejuízos ao setor e outras externalidades negativas, dentre estas: aumento da jornada de trabalho, práticas de sobrepeso, uso de rotas de alternativas de baixa qualidade de via para redução de pagamento com pedágios, desestímulos para renovação de veículo, redução de investimentos em manutenção etc.

Ainda prevalece uma baixa expectativa em relação ao sistema rodoviário como um todo. O descrédito nos investimentos públicos em rodovias é o principal motivo que leva à essa expectativa, ainda que o processo de concessão de várias rodovias possa ter trazido avanços significativos, em função do modelo de pedagiamento adotado.

Outro importante aspecto que pode auxiliar a explicar a baixa satisfação com os serviços rodoviários é a situação por que passam as empresas de transporte rodoviário de cargas, que estão sofrendo um expressivo achatamento de sua lucratividade, sobretudo considerando o transporte de produtos de baixa especificidade, tais como grãos, açúcar ou farelo. Transportadoras bem estruturadas, que conhecem efetivamente seus custos, chegam a interromper as operações em função do baixo preço pago pelos demandantes. Aqueles que não têm esse domínio, não necessariamente interrompem ou reavaliam suas atividades, mas correm o risco de sair do mercado no longo prazo. Como resultado, observa-se um quadro composto de equipamentos deteriorados, já depreciados e com manutenção precária.

Observa-se no dia-a-dia dos transportadores rodoviários que a remuneração obtida com o frete praticado tem sido, se tanto, suficiente para a cobertura de despesas de natureza operacional (combustível, lubrificação, pedágio, alimentação), não disponibilizando assim qualquer reserva para ressarcimento dos custos fixos envolvidos. Na eventualidade de um acidente, ou de um problema mecânico mais grave, por exemplo, o transportador é obrigado a sair de cena do mercado e, como dizem, “vendeu seu caminhão no frete”. O mercado, a princípio, não nota nem reage à saída daquele agente, uma vez que normalmente observa-se a entrada de um novo transportador no mercado, que pode ser um desempregado que tenha levantado seu FGTS, comprado um caminhão e a dinâmica de entradas e saídas no mercado tem a sua continuidade.

Em muitas situações, os embarcadores (os donos das cargas) exigem mas não querem pagar mais pela qualidade. E nem sempre qualidade deverá custar mais. Quando o embarcador começa a exigir qualidade da transportadora, poderá também nascer uma maior parceria, que poderá gerar ganhos tanto no volume de carga quanto em termos de redução de custos, ou seja, o transportador passa a exigir um maior volume de carga em troca de valores menores de frete.

Algumas indústrias, ao optarem pela terceirização de seus serviços de transportes, cuidam para que seus colaboradores se sintam protegidos, formando um elenco de agregados que prestam serviços exclusivos à empresa. Uma das maneiras de “conquistar” esses transportadores diz respeito ao esforço da empresa para conseguir cargas de retorno, mesmo que isso venha a implicar algum tipo de triangulação.

#### **iv. Razões que explicam por que o tabelamento de fretes não é a solução**

O Governo tenta emplacar legislações diversas (por sinal, a toque de caixa) para mitigar as paralisações do setor. Nesse sentido, os três Poderes – no âmbito do Governo Federal – propuseram e/ou apreciaram a Medida Provisória nº 832, que estabelece a Política de Preços Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas, que teoricamente tem como objetivo “promover condições razoáveis à realização de fretes no território nacional, de forma a proporcionar a adequada redistribuição ao serviço prestado”.

O Brasil é pródigo com tabelamentos malsucedidos. Tabelar o preço dos fretes não é solução para alavancar os transportadores, pois pode piorar a situação do resto da economia, e a renda deles por tabela.

A Teoria Econômica afirma que qualquer tipo de política de preços mínimos gera ineficiência na economia como um todo e traz consequências sistêmicas para toda a sociedade, afetando o seu bem-estar a partir de um aumento generalizado de preços.

Tabelar o preço dos fretes não é solução para alavancar os transportadores, pois pode piorar tanto a situação do resto da economia quanto a própria renda dos transportadores rodoviários.

O frete é o preço cobrado para a movimentação de um determinado bem, mas ele envolve diversas variáveis (é fato que temos o costume de estimar o valor de frete de acordo com a distância percorrida).

Há diversos fatores que impactam o valor do frete. Além da distância percorrida, o tipo e a quantidade de carga transportada, a sazonalidade da demanda por transporte, as peculiaridades regionais (na origem e/ou destino do frete), a possibilidade de carga de retorno, os custos operacionais (de acordo com o tipo de veículo utilizado), a concorrência ou complementaridade com outras modalidades de transporte, o estado de conservação das vias, a existência de pedágios e balanças, o prazo de entrega, a forma de contratação etc.

É muito difícil, se não impossível, cruzar todas essas variáveis numa tabela de valor mínimo de fretes.

De qualquer forma, um setor de transporte rodoviário competitivo e eficiente é fundamental para o crescimento econômico e para tal, estratégias de integração para as outras modalidades de transporte (ferroviária e fluvial, principalmente) são vitais para o incremento da eficiência da movimentação de cargas, agrícolas inclusive.

## **v. Consequências do tabelamento dos fretes para a sociedade brasileira**

Entende-se as boas intenções que possam existir a partir de um tabelamento de fretes, principalmente para evitar novas paralisações. Por outro lado, além de se tratar de uma medida de cunho paliativo, são extremamente elevados os impactos do tabelamento dos fretes para a sociedade, para o consumidor final, aos governos e aos próprios transportadores, podendo se revelar através de:

### **a) Níveis maiores de inflação**

O produtor rural é afetado tanto na receita quanto nos custos com o tipo de tabelamento dos fretes que está sendo proposto. Os agentes intermediários irão descontar dos preços de comercialização pagos aos produtores os custos logísticos, que pela tabela mínima podem se tornar mais caros.

Note-se também o aumento dos custos de produção, uma vez que produtores terão que comprar insumos a valores mais elevados. Um exemplo bastante característico é o do fertilizante, típica carga de retorno. O preço de fretes para fertilizantes, estabelecido pela tabela mínima, pode mais do que dobrar para algumas rotas do setor, implicando um aumento bastante considerável no custo de produção de uma série de segmentos da agricultura.

Além disso, em algumas regiões do país cogita-se reduzir a aplicação de fertilizantes – o que pode significar a redução na produção agrícola e de alimentos, gerando maior inflação de alimentos e, inclusive, reduzindo a demanda por serviços de transportes – desfavorecendo os próprios transportadores rodoviários.

No caso de alimentos – arroz, por exemplo – existe o transporte rodoviário das regiões de produção até os centros processadores e destes para os centros distribuidores e posteriormente para os centros consumidores. Portanto, para cada uma dessas etapas, o tabelamento poderá implicar um aumento de custo de transporte que poderá ser repassado para o consumidor, contribuindo para o aumento de preços de alimentos e produtos e conseqüentemente para a inflação.

#### **b) Situações de desabastecimento**

O país já experimentou um longo período com problemas de desabastecimento em 2018 devido à greve dos caminhoneiros. A solução dada pelo governo para encerrar a greve foi a promessa de redução dos preços do combustível diesel e a criação de tabela de fretes mínimos rodoviários.

No entanto, como se trata de solução paliativa, continua o impasse em relação aos preços dos fretes, que gerou uma paralisação de negócios e de embarques de produtos, dentre eles, os insumos agropecuários como fertilizantes, sementes e de produtos que não estão saindo das propriedades rurais, como por exemplo soja, milho, trigo, feijão e arroz. Sem o devido transporte de grãos, por exemplo, a indústria moageira de trigo, agroindústrias e cerealistas têm operado com baixos estoques. No limite, caso continue o impasse, corre-se o risco de um desabastecimento em algumas cadeias produtivas.

#### **c) Possível redução da produção de alimentos para 2019**

Devido aos impasses gerados pelo tabelamento de fretes mínimos, o setor agropecuário vive um momento de paralisação de negócios. Sem os insumos agropecuários necessários e sem conseguir fazer renda com a produção, os agricultores de diversas regiões correm sério risco de atraso e, em último caso, podem até perder o período do plantio.

O que tem chamado a atenção é a probabilidade de o produtor aplicar menos tecnologia, devido aos problemas causados pelo tabelamento de fretes. Por exemplo, já são relatados muitos casos de paralisação nos desembarques de volumes expressivos de fertilizantes (70% do volume utilizado pela agricultura brasileira é importado de outros países), que estão parados em navios já atracados em portos brasileiros.

Caso o impasse não se resolva no curto prazo, esses navios vão retornar aos países de origem sem entregar o fertilizante, causando prejuízos contratuais e pecuniários imediatos. Além disso, vai causar perda de produção já na próxima safra de verão que será plantada a partir de setembro e colhida depois de fevereiro de 2019.

A redução da oferta de produção de grãos pode gerar uma situação de rearranjo comercial interno em muitas regiões do país, com conseqüente aumento de preços internos, o que pode gerar um

efeito cascata de aumento dos custos das proteínas animais, que dependem de soja e milho, principais componentes no custo de produção da ração. Esse aumento será em última instância arcado – num primeiro momento – pela cadeia produtiva e na sequência repassado para o consumidor final, gerando maior inflação de alimentos.

#### **d) Diminuição da renda do transportador**

Com essa política de preço mínimo, o transportador pode ser um dos mais prejudicados. No curto prazo, por exemplo, poderá vir a ser observada uma redução na demanda de transporte em decorrência da insegurança jurídica criada pelo tabelamento – inclusive, diversos setores da economia deixaram de embarcar mercadorias desde o estabelecimento da Medida Provisória. O mercado de grãos em diversas regiões do país apresentou desaceleração e até mesmo paralisação de negócios devido a esse tipo de indefinição.

No médio prazo, com o aumento dos preços de fretes em decorrência do tabelamento, os embarcadores (donos da carga) poderão investir na aquisição de veículos para realizar as suas operações de transporte, contribuindo para reduzir a demanda de serviços de transporte terceirizados. Além disso, a garantia de um preço mínimo de transporte pode fomentar a entrada de novos motoristas no sistema de transporte atual, implicando um excesso de oferta de transportadores rodoviários.

#### **e) Diminuição da oferta de postos de trabalho**

A situação do emprego no país, que já não é das melhores, pode piorar com a crise dos fretes rodoviários. Todos os setores econômicos afetados pelo tabelamento dos fretes têm suma importância na manutenção e criação de novos postos de trabalho. No entanto, a situação criada pelo tabelamento já tem se configurado como um redutor no número de serviços de transportes realizados no país, devido à paralisação dos negócios na agricultura, inibindo a criação de novos postos de trabalhos e podendo até colocar em risco a manutenção de postos de trabalho tradicionais da atividade.

#### **f) Possibilidade de redução nas exportações**

Em 2017, o agronegócio foi responsável por 44,1% das exportações brasileiras em termos financeiros – resultando uma entrada de recursos na ordem de US\$ 96 bilhões, de acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. No mesmo ano, o país exportou 83,6 milhões de toneladas do complexo soja; 29,2 milhões de toneladas de milho; 28,7 milhões de toneladas de açúcar; 22,6 milhões de toneladas produtos florestais; 6,7 milhões de toneladas de carne; 1,7 milhão de toneladas de café; 2,2 milhões de toneladas de suco, dentre outros produtos.

O aumento do preço do frete encarece ainda mais a estrutura de custo brasileira e reduz a competitividade das exportações do agronegócio, as quais têm sido responsáveis pela geração de divisas significativas. Mais especificamente ainda, quando se fala em *commodities* agrícolas, onde os preços são formados no mercado internacional e os produtores brasileiros são tomadores de preços, o aumento do preço do frete reduz a vantagem comparativa em relação aos outros países,

podendo inclusive ter os níveis de exportações reduzidos em função do aumento do custo de transporte, visto que este representa uma parcela significativa do preço de comercialização.

#### **vi. Soluções para amenizar os problemas do transporte**

Entendemos que haja caminhos mais efetivos que um tabelamento de preços de fretes na economia, que podem envolver, por exemplo: redução dos níveis de tributos do transporte; redução dos níveis das tarifas de pedágios; redução dos preços dos combustíveis; efetiva renovação da frota brasileira (a idade média dos caminhões no país é relativamente alta e as políticas de renovações já tentadas têm aumentado a oferta de caminhões no mercado e não necessariamente retirado os caminhões mais antigos).

A expectativa que se infere do mercado de grãos, por exemplo, é a de que os valores justos de frete transpareçam, de fato, no momento da tomada de decisão pelo transporte. Para o embarcador – com o apoio de transportadores e/ou operadores logísticos – o principal objetivo que deve ser atendido diz respeito à entrega de sua carga, em boas condições, no destino estipulado, no prazo agendado e com preço competitivo, seja intermodal ou unimodalmente.

Precisamos sim de uma agenda de Estado para infraestrutura de transportes e logística. O Brasil depende demais do transporte rodoviário, movido por combustível fóssil. O nível de investimento governamental tem sido sempre maior em rodovias, que a princípio trazem mais votos para o poder executivo em qualquer nível: municipal, estadual ou federal. Não temos um “Plano B”, ou seja, não temos alternativas abrangentes disponíveis para um país continental (ferrovias, hidrovias, dutovias) que possam complementar ou substituir a estrutura rodoviária.

No curto prazo, a única solução possível – que envolve esforços simultâneos dos setores público e privado – é a criação de novos postos de trabalho (o índice de desemprego no Brasil atingiu 12,2% no trimestre encerrado em janeiro de 2018, o que significaria 12,7 milhões de pessoas desempregadas no país), diminuindo a oferta ociosa de transporte rodoviário dos autônomos (em 2017 a frota era de 2.720.548 caminhões, 27% superior aos números observados em 2010 – a população brasileira cresceu 8,9% no mesmo período), que têm se sujeitado a baixos valores de frete.

No longo prazo, temos de nos comprometer com essa tão esperada agenda de Estado para a logística, estabelecendo metas espaciais e temporais factíveis para a construção de ferrovias e dutovias, viabilizando o transporte fluvial e por cabotagem, além de privilegiar a melhoria da qualidade das estradas.