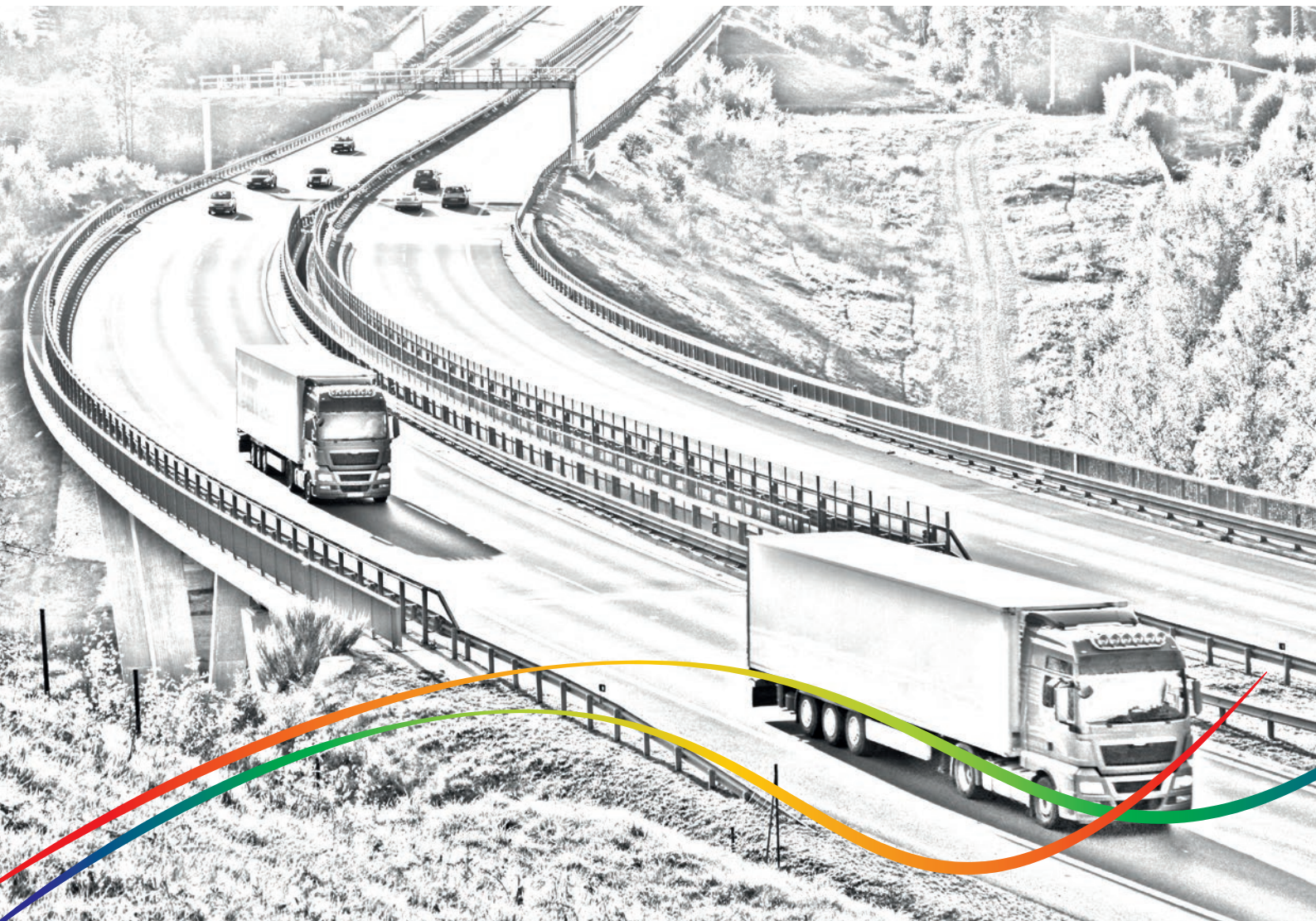




Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGA (TRC)

CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E A CRISE ATUAL

Brasília
2016

TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGA (TRC)
CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E A CRISE ATUAL

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros
Diretor

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Alberto Pires
Diretor



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGA (TRC) CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E A CRISE ATUAL

EDUARDO AUGUSTO GUIMARÃES

© 2016. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Infraestrutura – GEINFRA

FICHA CATALOGRÁFICA

C748t

Confederação Nacional da Indústria.

Transporte rodoviário de carga (TRC): características estruturais e a crise atual / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2016.

58 p. : il.

1. Transporte Rodoviário de Cargas. I. Título.

CDU: 656.025.4

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Sede

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.org.br

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	7
1 ASPECTOS ESTRUTURAIS DO TRC NO BRASIL.....	11
1.1 CARACTERÍSTICAS DO TRC	11
1.2 A OFERTA DE TRC NO BRASIL	13
1.3 ESTRUTURA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇO	17
1.4 A INTERAÇÃO ENTRE OFERTA E DEMANDA NOS MERCADOS DE TRC	22
1.5 O MARCO REGULATÓRIO DO TRC.....	27
2 A CONJUNTURA ATUAL DO TRC NO BRASIL.....	33
2.1 EVOLUÇÃO RECENTE DO MERCADO.....	33
2.2 A CRISE ATUAL DO TRC	39
2.3 AS RESPOSTAS À CRISE.....	44
3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL.....	49
REFERÊNCIAS.....	55
APÊNDICE A – CUSTOS DO TRC.....	57



SUMÁRIO EXECUTIVO

O transporte rodoviário de carga (TRC) nacional vive um cenário de crise. A expansão da oferta nos últimos anos, induzida pelos incentivos governamentais concedidos à venda de veículos comerciais, em conjunto com a forte contração da demanda decorrente da queda na atividade econômica, resultaram em um significativo desequilíbrio entre oferta e demanda nos mercados de TRC.

Esse desequilíbrio acarretou elevada taxa de ociosidade da frota de veículos e acirramento da concorrência, que se traduz em reajustes de fretes inferiores ao aumento dos custos incorridos pelos transportadores ou mesmo em redução do seu valor. Essa tendência tende a ser mais acentuada nos mercados mais competitivos, devido à existência de transportadores, notadamente os autônomos, dispostos a aceitar fretes significativamente mais baixos do que os vigentes no mercado.

O impacto da crise sobre o setor é ampliado pelos encargos assumidos pelos transportadores em função de dívidas contraídas para a aquisição de veículos, bem como pela elevação de custos resultante das alterações introduzidas na regulamentação da profissão de motorista em 2012 e 2013, incidindo sobre jornada, tempo de direção e condições de trabalho.

A crise do setor de transporte provocou forte reação dos transportadores, que se traduziu em reivindicações de adoção de políticas governamentais que contemplam o refinanciamento das dívidas, a concessão de subsídios e a adoção de medidas voltadas para a redução dos custos do TRC, bem como a intervenção do poder público para reduzir a concorrência no setor.

A resposta à crise, no entanto, deve levar em consideração as características naturais dos mercados de TRC: o equilíbrio entre oferta e demanda é restabelecido pela redução da oferta acarretada pela intensificação da concorrência e eliminação das empresas menos eficientes e pela eventual recuperação da demanda. A configuração do setor que emerge da crise tende a apresentar uma estrutura de oferta mais eficiente do que a que a antecedeu.

Paradoxalmente, no mercado brasileiro de TRC, apesar da concorrência provocar redução acentuada dos fretes, a crise não se traduz na eliminação de empresas, uma vez que as transportadoras menos eficientes são capazes de permanecer em operação, embora de forma precária. Logo, a crise tende a se prolongar, com prejuízos disseminados em todo o setor, até que uma eventual recuperação da demanda venha restabelecer o equilíbrio no mercado.

Essa ineficácia dos mecanismos de mercado resulta, em boa medida, de falhas da supervisão que o poder público deveria exercer sobre a atividade de transporte e sobre a operação dos transportadores. Embora, em um mercado competitivo, não caiba uma intervenção do poder público para regular a concorrência, cumpre-lhe fazer valer a legislação vigente no país e cuidar para que sejam observados os princípios gerais das políticas de defesa da concorrência e de defesa do consumidor.

O poder público no Brasil, no entanto, não tem exercido essa função. Os expedientes a que muitos transportadores recorrem para permanecer no mercado revelam distorções do marco legal e omissão dos órgãos competentes em coibir infrações à legislação trabalhista, ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e à legislação tributária. Falta também um maior controle sobre o estado da frota de veículos dedicada ao TRC de terceiros.

A ação governamental deve ter como objetivo eliminar os fatores que afetam negativamente o funcionamento do mercado de TRC no Brasil, contribuindo, assim, para a redução do desequilíbrio nesse mercado e para a reconfiguração da estrutura da oferta, de modo a aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

A remoção das distorções existentes no mercado de TRC deve ser perseguida por meio de maior rigor na aplicação da legislação e normas referentes a essa atividade. Neste sentido, cabe:

- Maior fiscalização relativa ao cumprimento da Lei nº 13.103/2015, assegurando-se que seja observada não apenas pelas empresas transportadoras, mas também pelos autônomos;
- Intensificação da fiscalização do peso dos veículos de carga que trafegam nas rodovias federais, acelerando a implantação de novos postos de pesagem de veículos;
- Utilização das possibilidades abertas pela exigência de emissão do Conhecimento de Transporte Eletrônico (CTe) no combate à sonegação de impostos;
- Implementação, em todo o país e para toda a frota comercial, da inspeção técnica de veículos, como determinado pelo CTB de 1997, com periodicidades diferenciadas e intervalos decrescentes de acordo a idade, tendo como consequência o cancelamento da inscrição no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC) do veículo não aprovado na inspeção e que não tenha adequadado-se às normas no prazo que lhe for concedido.

Tais medidas visam coibir infrações a leis e normas vigentes no país que resultam em vantagens competitivas para os infratores, uma vez que contribuem para reduzir artificialmente seus custos e deprimir o valor do frete em detrimento dos transportadores não infratores.

Por fim, deve-se também contemplar iniciativas voltadas para minorar o impacto da crise e do necessário processo de reestruturação da oferta sobre os participantes desse mercado – cabe, em particular, desenvolver programas de capacitação e realocação de transportadores autônomos que contemplem deixar essa atividade.



1 ASPECTOS ESTRUTURAIS DO TRC NO BRASIL

1.1 Características do TRC

Não existe propriamente um mercado de TRC, no sentido econômico estrito.¹ Na verdade, a atividade de TRC está segmentada em diversos mercados, que se distinguem pelas características das mercadorias transportadas e têm demandas e ofertas diferenciadas e processos de formação de preços próprios. Essa segmentação segrega, em cada mercado, o transporte de um conjunto de mercadorias que requerem a utilização de equipamentos específicos (veículos e instalações) – vale dizer, equipamentos que não são adequados, do ponto de vista técnico e econômico, ao transporte das demais mercadorias.

¹ "A definição de mercado na indústria de transporte compreende a demanda de consumidores por um tipo particular de produto a ser transportado de um ponto geográfico até outro e firmas que competem entre elas para ofertar esse serviço de transporte". (VISCUSI; VERNON; HARRINGTON, 2000, p. 530) [TRADUÇÃO LIVRE].

Assim, uma empresa de transporte integra a oferta de vários mercados se seu estoque de equipamentos e instalações possibilita a prestação de serviço de transporte nestes distintos mercados. Entretanto, um embarcador pode também participar da demanda de diversos mercados.

A classificação usual dos tipos de carga – que leva em consideração as características físicas das mercadorias (granel sólido, granel líquido e carga seca) ou a exigência de tratamentos especiais (carga fracionada, carga frigorificada, químicos ou perigosos e veículos) – indica uma delimitação inicial desses mercados.

Muito embora para a maioria das análises seja possível considerar a oferta e a demanda do serviço de TRC como um todo, é importante ter presente essa segmentação em mercados distintos para dar conta das diferentes realidades e trajetórias observadas no setor.²

De modo geral, as características da oferta e da demanda do TRC configuram mercados naturalmente muito competitivos. A inexistência de barreiras à entrada no mercado, que não requer escalas e investimentos elevados, e a possibilidade de recuperar os investimentos realizados impedem, em geral, que o mercado evolua no sentido de um maior grau de concentração e limitam a margem de lucros das empresas. Contribui para aumentar o nível de concorrência no mercado o fato de não haver, em geral, maiores obstáculos a que os próprios usuários dos serviços de transporte tornem-se “autotransportadores”. Além disso, frequentemente as demais modalidades de transporte constituem substitutos potenciais dos serviços supridos pelos transportadores rodoviários.

Essa configuração – na qual grandes transportadores coexistem com um grande número de transportadores de pequeno porte em um mercado competitivo – pode, eventualmente, em circunstâncias específicas, transformar-se em um caso particular de oligopólio, no qual as grandes empresas têm posição dominante no mercado e um conjunto de pequenas empresas atua em brechas desse mercado. Entretanto, a concentração da demanda decorrente do pequeno número de embarcadores em um

A atividade de TRC está segmentada em diversos mercados, que se distinguem pelas características das mercadorias transportadas e têm demandas e ofertas diferenciadas e processos de formação de preços próprios.

² *A importância para a regulação do setor da diferenciação entre as diversas especializações do TRC é apontada por Geraldo Vianna (2015).*

mercado específico pode dar origem a uma estrutura de oligopsônio.

É importante ter presente, ainda, que o TRC é um serviço relativamente homogêneo, cujo único elemento de diferenciação é, de modo geral, a qualidade. Neste contexto, como ocorre em todos os produtos e serviços homogêneos, o preço constitui o fator determinante das decisões de compra e, portanto, o instrumento básico de concorrência no mercado, aparecendo a qualidade apenas como uma variável que, extrapolado um intervalo de tolerância, pode contrapor-se a decisões baseadas em preço. A amplitude deste intervalo de tolerância tende a ser diferente em distintos mercados, dependendo, no caso do TRC, do cuidado requerido no manejo da carga e da importância do prazo de entrega da mercadoria. Assim, a possibilidade de fidelização do cliente fica, em boa medida, restrita aos mercados em que a qualidade do serviço é importante. No entanto, em alguns mercados, é possível desenvolver estratégias de atendimento e de comercialização para criar uma diferenciação dos serviços ofertados que vai além da diferença de qualidade, de modo a induzir a preferência dos consumidores pelos serviços da empresa.

Acrescente-se, por fim, como um fator relevante para a diferenciação da dinâmica dos diversos mercados de TRC, o peso do transporte rodoviário na estrutura de custo do produto embarcado. De modo geral, este peso tende a ser menor nas indústrias de maior valor agregado, conteúdo tecnológico e nível de sofisticação.

De modo geral, as características da oferta e da demanda do TRC configuram mercados naturalmente muito competitivos. Essa configuração pode, no entanto, eventualmente, em circunstâncias específicas, transformar-se em um caso particular de oligopólio ou dar origem a uma estrutura de oligopsônio.

1.2 A oferta de TRC no Brasil

A oferta de serviços de TRC no Brasil é muito pouco concentrada. No início de 2016, a base de dados do RNTRC, da Agência Nacional de Transportes (ANTT), contava com mais de 1 milhão de transportadores registrados, sendo:³

³ Segundo o RNTRC, devem estar inscritas pessoas físicas ou jurídicas que exercem atividade de TRC, por conta de terceiros e mediante remuneração. As informações deste registro disponibilizadas não permitem quantificar a oferta de serviços de TRC em toneladas. A inscrição dos transportadores de carga própria neste registro passou a ser exigida em 2015 pela Resolução nº 4.799 da ANTT, mas ainda não foi implementada.

- 919 mil transportadores autônomos de carga (TACs), com uma frota de 1,1 milhão de veículos;
- 188 mil empresas de transporte de carga (ETCs), com uma frota de 1,3 milhão de veículos;
- 400 cooperativas de transporte rodoviário de cargas (CTC), com uma frota de 18,8 mil veículos.

Entre as empresas, predominam as de pequeno porte, como indica o número médio de veículos por empresa: 6,7. Da mesma forma, o Cadastro Nacional de Empresas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revela que, das 146 mil empresas de TRC registradas em 2013:⁴

- Noventa e cinco por cento do total tinham menos de 20 pessoas ocupadas;
- Cerca de mil empresas eram de médio porte (entre 100 e 500 pessoas ocupadas);
- Apenas 149 tinham mais de 500 pessoas ocupadas.

A participação de empresas estrangeiras no setor é limitada – na verdade, legislação vigente de 1980 a 2007 restringiu esta participação. Observa-se, no entanto, nos últimos anos, a entrada de grandes transportadores de outros países no mercado brasileiro, em geral pela aquisição de empresas de porte mais elevado. Esse movimento deverá ter continuidade nos próximos anos.

As ETCs respondem pela maior parcela (53%) da oferta do setor medida pela frota de veículos do transportador. Esta parcela é ainda mais significativa quando se considera a capacidade de carga dos veículos: como indicado na tabela 1, os caminhões e os comerciais leves predominam na frota dos TACs, e os cavalos mecânicos e os veículos tracionados na frota das ETCs.

⁴ Grupo 49.3 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0.

Tabela 1 – Características da frota de veículos dedicada ao TRC de terceiros no Brasil

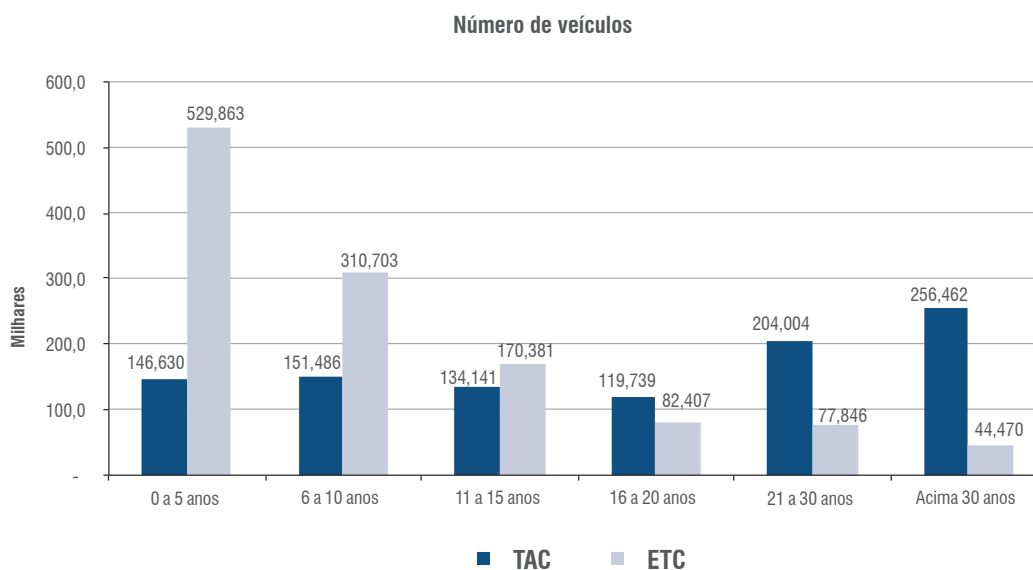
	Número de veículos (milhares)		
	Autônomos	Empresas	Total
Caminhões	816	684	1.500
Caminhão leve (3,5 toneladas a 7,0 toneladas)	157	64	222
Caminhão simples (8 toneladas a 29 toneladas)	493	282	775
Cavalo mecânico	166	338	504
Comerciais leves	113	52	165
Veículos automotores	929	737	1.666
Tracionados	158	516	675
Total	1.087	1.253	2.340

Fonte: RNTRC/ANTT, atualizado em 11/01/2016.

As frotas das ETCs e dos TACs diferem também quanto à idade dos veículos. A idade média da frota dos TACs é de 18,0 anos, alcançando 22,9 anos no caso dos caminhões. A frota das ETCs é bem mais nova, com idade média de 10,3 anos.

No caso dos TACs, 25% da frota (256 mil veículos) tem mais de 30 anos e 20% (204 mil) entre 21 e 30 anos – assim, 460 mil veículos dos TACs têm mais de 20 anos de idade. Entretanto, 44% da frota das ETCs tem até 5 anos de idade.

Gráfico 1 – Distribuição dos veículos das ETCs e dos TACs, segundo faixa de idade



Fonte: Tabulação especial da ANTT, a partir de informações do RNTRC, atualizado em 25/01/2015.

Tabela 2 – Distribuição dos veículos das ETCs e dos TACs, segundo faixa de idade (%)

	Percentagens						Total
	De 0 a 5 anos	De 6 a 10 anos	De 11 a 15 anos	De 16 a 20 anos	De 21 a 30 anos	Acima de 30 anos	
TACs	14,5	15,0	13,2	11,8	20,1	25,3	100,0
ETCs	43,6	25,6	14,0	6,8	6,4	3,7	100,0
Total	30,4	20,7	13,7	9,1	12,7	13,5	100,0

Fonte: Tabulação especial da ANTT, a partir de informações do RNTRC, atualizado em 25/01/2015.

Não existem informações que permitam identificar a magnitude da oferta e da demanda dos diversos mercados em que o TRC está segmentado no país. Os resultados da Pesquisa CNT Perfil dos Caminhoneiros 2016, divulgada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), fornecem, no entanto, algumas indicações relativas a essa questão.⁵ A pesquisa apresenta a distribuição do tipo de carga transportada pelos TACs e pelos motoristas empregados de ETCs entrevistados (tabela 3). Esses resultados indicam a predominância do granel sólido e da carga fracionada em ambos os casos. Observa-se, no entanto, uma certa especialização dos TACs e das ETCs em relação aos demais tipos de carga: em carga seca e mudanças, no caso dos TACs; e em carga frigorificada, transporte de químicos e produtos perigosos e granel líquido, no caso das ETCs.

Os resultados da pesquisa da CNT permitem, ainda, uma estimativa da dimensão da oferta dos TACs nos diversos mercados de TRC, pela aplicação dos percentuais de cada tipo de carga indicado pela pesquisa sobre o número de veículos registrados no RNTRC.⁶

Tabela 3 – Tipo de carga transportada

	Caminhoneiros que transportam a carga indicada (%)*			Estimativa do número de veículos dos TACs**
	TACs	ETCs	Total	
Granel sólido	32,5	32,0	32,2	347,3
Carga fracionada	30,6	22,0	27,7	327,0
Carga seca	13,3	2,7	9,9	142,1

5 A Pesquisa CNT Perfil dos Caminhoneiros 2016, com informações gerais sobre o profissional e a sua atividade, entrevistou 1.066 caminhoneiros (729 autônomos e 337 empregados de frota) em novembro de 2015.

6 A mesma estimativa não pode ser feita no caso dos ETCs porque implicaria supor que o número médio de veículos por empresa seja o mesmo para todos os tipos de carga, o que não é uma hipótese plausível.

(Continua)

(Continuação)

	Caminhoneiros que transportam a carga indicada (%)*			Estimativa do número de veículos dos TACs**
	TACs	ETCs	Total	
Mudanças	9,2	1,8	6,8	98,3
Carga frigorificada	3,2	9,8	5,3	34,2
Químicos ou perigosos	1,8	10,4	4,5	19,2
Frutas/verduras	5,9	1,5	4,5	63,1
Bebidas	4,8	3,6	4,4	51,3
Granel líquido	2,6	7,1	40,0	27,8
Veículos	2,3	2,1	2,3	24,6
Contêineres	1,5	3,3	2,1	16,0
Carga viva	1,5	0,3	1,1	16,0
Outras	8,0	14,2	10,0	85,5
Total	117,2	110,8	118,6	1.252,5

Fonte: Pesquisa CNT Perfil dos Caminhoneiros 2016/CNT.
Elaboração própria.

Notas: * Admite respostas múltiplas.

** A estimativa foi obtida pela multiplicação das porcentagens dos caminhoneiros (TACs) que transportam a carga indicada e o número total de veículos registrados pelos TACs.

1.3 Estrutura de custos e formação de preço

A Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC&Logística) calcula e divulga mensalmente planilhas referenciais do custo de transporte rodoviário para sete tipos de carga.⁷ Essas informações são consolidadas em dois números-índices mensais referentes ao custo do TRC – o Índice Nacional do Custo do Transporte de Carga Fracionada (INCTF) e o Índice Nacional do Custo do Transporte de Carga Lotação (INCTL).⁸

Os comentários apresentados a seguir sobre custos e formação de preços têm como referência a composição dos custos considerada no cálculo desses dois índices, bem como as publicações da associação, que visam induzir o aprimoramento da prática de apuração de custos do TRs.⁹

⁷ Os tipos de carga focalizados são: granéis sólidos, grãos, cargas secas (fracionadas), cargas secas (lotações), cargas líquidas e perigosas, entrega de derivados de petróleo (city market) e contêineres. A NTC&Logística divulga, ainda, uma planilha referencial do custo de transporte rodoviário internacional.

⁸ Cada um desses índices constitui, na verdade, uma família de índices referidos a diferentes distâncias entre origem e destino das cargas.

⁹ Em particular, o Manual de Cálculo de Custos e Formação de Preços do Transporte Rodoviário de Cargas. A ANTT também estabeleceu, por meio da Resolução nº 4.810/2015, metodologia e parâmetros de referência para o cálculo dos custos do frete do TRC, bem como divulgou planilha de simulação destes custos. A metodologia da ANTT é semelhante à adotada pela NTC&Logística. Ver também Reis (2014).

A estrutura de custo das empresas

De modo geral, os principais componentes dos custos dos TRCs são:

- Custos variáveis: combustível, manutenção e pneus;
- Custos fixos diretos: salários dos motoristas, depreciação do veículo, remuneração do capital e licenciamento e seguro;
- Custos indiretos: salários e, no caso da carga fracionada, aluguéis. Tais custos, que compõem o que é usualmente denominado custo-peso, tem como referência o peso da carga transportada e a distância percorrida (ver Apêndice A).

Na apuração do custo, que servirá de base à definição do valor do frete, NTC&Logística recomenda, ainda, adicionar a esse custo-peso duas outras parcelas calculadas com referência ao valor da carga: o frete-valor, que visa resguardar o transportador dos riscos de acidentes e avarias da carga envolvidos em sua atividade; e o Gerenciamento de Riscos (Gris), que se destina a ressarcir os custos específicos decorrentes das medidas de combate ao roubo de cargas, notadamente as de prevenção e redução de risco e seguro.¹⁰

O TRC apresenta níveis e estruturas de custos bastante diferenciados, refletindo a mercadoria transportada, a capacidade do veículo, a distância percorrida e o tipo de serviço prestado, se lotação ou carga fracionada.¹¹

O diferencial entre o custo do transporte da carga lotação e da carga fracionada, o mais significativo entre os apontados acima, reflete tanto o custo da operação urbana, que complementa o percurso rodoviário, elevando o custo total do serviço, quanto a necessidade de manuseio da carga pelo transportador – o qual envolve, além dos custos (notadamente

¹⁰ Pode ser acrescentada, ainda, principalmente no caso de carga fracionada, uma taxa de despacho ou de coleta e entrega, que se destina a ressarcir o transportador pelos custos operacionais e administrativos envolvidos na operação de despacho e nas atividades de coleta e entrega. Tais custos, no entanto, já estão em princípio incorporados na parcela do custo indireto que compõe o custo-peso.

¹¹ Na lotação ou carga direta (Full Truck Load Service – FTL), as cargas são coletadas no depósito do embarcador e transportadas, no mesmo veículo, para o depósito do destinatário, sem passar por terminal da transportadora. Na carga fracionada (Less Than Truck Load Service – LTL), as cargas são coletadas no depósito do embarcador para serem entregues diretamente a destinatários, em diversos pontos da mesma cidade, de outras cidades ou mesmo de outros estados, envolvendo o manuseio da carga pelo transportador em um ou mais terminais de triagem, de trânsito ou de distribuição (Reis, 2014, p. 126-142).

salários), diretamente associados a este manuseio, investimentos (e/ou aluguel) em terminais de triagem, de trânsito ou de distribuição, em que estas cargas são armazenadas e classificadas para reembarque para diversas destinações. Neste sentido, o transporte de carga fracionada distingue-se da carga de lotação por seu custo mais elevado, mas também pela estrutura de custo diferente, uma vez que o investimento nos terminais reflete-se no custo fixo indireto que incide sobre a operação¹² (ver Apêndice A)

O investimento requerido e a maior complexidade da operação limitam a participação de TACs e de ETCs de menor porte no transporte de carga fracionada.

Essas características do transporte de carga fracionada – em especial, o investimento requerido e a maior complexidade da operação – limitam a participação de TACs e de ETCs de menor porte nesse mercado. A atuação desses transportadores fica restrita a operações urbanas ou a percursos curtos, ao atendimento de embarcadores de menor porte e à atuação como subcontratada de ETCs de maior porte.

A metodologia da apuração de custos apresentada no manual da NTC&Logística e utilizada no cálculo de seus índices de custo (bem como a formulada pela Resolução nº 4.810/2015 da ANTT) observa as melhores práticas contábeis. A metodologia, que tem como referência a empresa de transporte, é compatível com empresas de maior porte e estrutura mais complexa, mas é adequada, também, às devidas simplificações a empresas de pequeno porte. Contudo, a prática de parcela significativa das empresas, mesmo as de maior porte, não observa esse padrão.

Os custos dos TACs

Contudo, a apuração dos custos do TAC diverge, de forma significativa, da abordagem contemplada, não apenas pelas singularidades de sua estrutura de custos, mas também pela própria percepção do transportador autônomo quanto à natureza de muitos dos componentes do custo. Neste sentido, a apuração dos custos do TAC merece ser examinada separadamente.

¹² O gráfico A1 no Apêndice A indica que a extensão do percurso urbano não é o principal fator de diferenciação dos custos do transporte de carga fracionada e de lotação.

Os custos indiretos não são relevantes no caso dos TACs. Os custos variáveis constituem a parcela dos custos que mais se aproxima dos registrados pelas empresas; de resto, são, em geral, identificados como tal pelo transportador. Entre os itens que compõem o custo fixo:

- a) os encargos incidentes sobre os veículo (licenciamento, seguro, eventuais prestações do financiamento do veículo)¹³ são facilmente identificáveis;
- b) a depreciação, mesmo quando conceitualmente reconhecida, é de difícil incorporação, por não corresponder a um desembolso efetivo;¹⁴
- c) por fim, a remuneração do capital e o salário do motorista tendem a se confundir com a margem de lucro, desaparecendo como custo para se converter em uma “margem de remuneração” a ser acrescentada ao custo.¹⁵

Nesse contexto, é natural que o processo de formação de preço dos TACs consista na adição de uma margem de remuneração ao custo total reconhecido pelo caminhoneiro – ou seja, o frete é igual:

- a) ao custo variável mais;
- b) uma parcela correspondente a um rateio dos encargos do veículo (licenciamento, seguro, prestação do financiamento) mais;
- c) uma margem de remuneração.

Uma simplificação dessa fórmula, que parece ser bastante utilizada, é acrescentar a margem de remuneração ao principal e mais facilmente quantificável componente do custo variável: o combustível.

No caso dos TACs, a remuneração do capital e o salário do motorista tendem a se confundir com a margem de lucro, desaparecendo como custo para se converter em uma “margem de remuneração”, que corresponde à expectativa de renda do caminhoneiro. A formação de preço do TAC consiste na adição desta margem de remuneração ao custo total reconhecido pelo caminhoneiro.

13 No caso das empresas, os encargos de financiamentos contraídos não aparecem diretamente na sua contabilidade de custo.

14 De resto, para a parcela de 45% da frota de veículos dos TACs cuja idade é superior a 20 anos, não há que se falar de depreciação.

15 A Pesquisa CNT Perfil dos Caminhoneiros 2016, que entrevistou 729 caminhoneiros autônomos em novembro de 2015, indagou sobre os dois principais custos operacionais de seus veículos. Os principais itens citados foram combustível (95%), pneu (54%) e manutenção/mecânica (35%); os demais (pedágio, lubrificante, limpeza do veículo e seguro) foram mencionados por menos de 5% dos entrevistados.

A margem de remuneração corresponde à expectativa de renda do caminhoneiro, eventualmente acrescida de uma parcela destinada à sua capitalização, com vistas, inclusive, a uma futura substituição do veículo utilizado. Assim, o piso do frete do TAC no curto prazo é o mesmo da ETC – isto é, corresponde ao custo variável. No médio prazo, este piso fica determinado pela “remuneração de permanência” do caminhoneiro, aquela requerida para que ele continue a exercer a atividade de transportador autônomo – que deve, em princípio, corresponder à renda que esperaria receber em outra atividade.¹⁶

Existe uma diferenciação significativa do nível de custos dos TACs com e sem prestações de financiamentos a pagar.

Vale destacar que existe uma diferenciação significativa do nível de custos dos TACs que têm prestações de financiamentos a pagar e aqueles que não têm dívidas a serem quitadas. Esta diferenciação reflete-se também na capacidade de o transportador reagir a um declínio do valor dos fretes. De modo geral, são os TACs que operam com veículos mais novos que incorrem nessa obrigação. Pesquisa da CNT realizada em novembro de 2015 indica que 35% dos TACs do país têm veículos próprios financiados e ainda não quitados; quando se considera também outras dívidas, inclusive familiares, a porcentagem dos caminhoneiros autônomos endividados é de 52%, com uma dívida média de R\$ 31 mil.¹⁷

Outro fator de diferenciação dos custos incorridos por ETCs e TACs decorre do recurso a procedimentos que infringem a legislação e as normas vigentes: alongamento excessivo das jornadas de trabalho; prática de sobrepeso (carga transportada superior à recomendada para o veículo e permitida nas rodovias); e não recolhimento de impostos devidos.¹⁸ Estes procedimentos, adotados por parcela não desprezível dos transportadores, contribuem para reduzir o valor-piso do frete nos mercados de TRC.

¹⁶ Esse é o critério econômico de decisão, que não necessariamente será adotado pelo caminhoneiro.

¹⁷ Tabelas 14, 25 e 26 em CNT (2016).

¹⁸ Ver Valdívia (2014, p. 152-155).

1.4 A interação entre oferta e demanda nos mercados de TRC

As relações dos agentes que atuam no mercado

A dispersão da oferta de serviços na maioria dos mercados de TRC é reduzida em função de prática disseminada entre as ETCs de subcontratação de TACs (e mesmo, em menor escala, de ETCs de menor porte) para a prestação de serviços contratados com os embarcadores. São duas as modalidades de subcontratação observadas:

- A que coloca veículo do TAC, dirigido pelo próprio ou por preposto seu, a serviço da ETC contratante, com exclusividade, mediante remuneração certa (que caracteriza a figura do TAC agregado);
- A que envolve a prestação dos serviços de transporte de carga em caráter eventual e sem exclusividade, mediante frete ajustado a cada viagem (o TAC independente).¹⁹

A subcontratação desempenha um papel importante nas estratégias de operação das ETCs. Ela corresponde à substituição de um custo fixo (salário do motorista e custos associados ao veículo) por um custo variável. Assim, no caso de TACs independentes, a subcontratação confere à ETC maior flexibilidade na sua resposta a flutuações sazonais ou eventuais da demanda. No caso de TACs agregados, permite expansão da capacidade de prestação de serviços de ETCs pouco capitalizadas, bem como constitui mecanismo de ajuste, no médio prazo, diante de contrações mais permanentes do mercado.

A utilização de subcontratados é, no entanto, limitada, devido à exigência de muitos embarcadores, principalmente os de maior porte, de que a ETC utilize frota própria na prestação do serviço. Esta exigência é mais comum em alguns mercados, notadamente naqueles que requerem maior cuidado no transporte da carga, como é o caso dos produtos químicos ou perigosos e da carga refrigerada. É de se prever, aliás, que as ETCs venham a utilizar crescentemente frota própria.

¹⁹ Como definido no art. 4º da Lei nº 11.442/2007.

Atua também nos mercados de TRC o agente ou agenciador de carga, uma figura ambígua. Em geral, opera como pessoa física e, eventualmente, como pessoa jurídica. Deve atuar, em princípio, como um intermediário (um corretor, um *broker*) entre embarcadores e transportadores; contudo, opera frequentemente como transportador, quase sempre em situação irregular, do ponto de vista das normas aplicáveis à atividade e ao cumprimento das exigências fiscais e tributárias.

Em mercados com grande número de compradores e vendedores, o intermediário (*broker*) pode desempenhar uma função relevante, constituindo um ponto focal que articula oferta e demanda. Assim, pode contribuir para maior eficiência do mercado, suprimindo a falta de informação da oferta e da demanda e fortalecendo a concorrência no mercado.

Todos os *players* do mercado de TRC no Brasil – embarcadores, ETCs e TACs – manifestam fortes restrições à atuação dos agenciadores, que chegam mesmo ao questionamento de sua existência.

Contudo, se as operações desse *broker* forem conduzidas de forma pouco transparente, a assimetria de informação entre esse agente e compradores e vendedores, que justifica sua existência, permite que o agente de carga converta-se em um atravessador que não apenas se remunere por comissões de corretagem pagas pelas partes, mas que também se aproprie de diferenciais de frete que consegue negociar com o comprador e com o vendedor. Além disso, a presença de um novo agente na relação embarcador-transportador torna mais complexa a questão da atribuição dos riscos e da responsabilização por eventuais perdas ou danos impostos aos proprietários da carga ou a terceiros na prestação do serviço de transporte – em particular porque, dada a informalidade de sua atividade, o agente de carga dificilmente pode ser responsabilizado pelas operações que intermedia.

No caso em que o agente de carga é, de fato, um transportador que opera em situação irregular, o que impede, inclusive, sua responsabilização por perdas e danos ocorridos, sua presença no mercado constitui uma concorrência desleal aos transportadores regularizados e representa um risco muitas vezes desconhecido para os embarcadores que utilizam seus serviços.

Por essas razões, todos os *players* do mercado de TRC no Brasil – embarcadores, ETCs e TACs – manifestam fortes restrições à atuação

dos agenciadores, que chegam mesmo ao questionamento de sua existência – o que não impede, no entanto, que os serviços dos agenciadores continuem sendo utilizados. De todo modo, o papel que os agenciadores desempenham de aproximar oferta e demanda começa a ser substituído por aplicativos da internet, que cumprem essa função com mais transparência, de forma mais impessoal e com menor custo para embarcadores e transportadores.

As especificidades dos diversos mercados

Cabe lembrar aqui que os aspectos da dinâmica de mercado comentados nos parágrafos anteriores e atribuídos aos serviços de TRC em geral assumem configurações distintas nos diversos mercados de TRC.

A configuração de mercado mais característica da atividade de TRC é:

- a) a que compreende uma demanda gerada por grande número de embarcadores e uma oferta suprida por grande número de ETCs e TACs; e
- b) a que envolve a prestação de um serviço homogêneo, que não requer cuidados especiais e equipamentos específicos de transporte ou a operação de terminais de carga. O transporte de granel sólido, notadamente de grãos, constitui um exemplo desse mercado.

A concorrência tende a ser bastante intensa, com forte flutuação dos fretes, seja em decorrência de flutuações sazonais da demanda, seja em resposta a variações mais duradouras da demanda provocadas por oscilações do nível de atividade dos embarcadores ou da economia em geral.²⁰ As flutuações de preço tendem a restabelecer o equilíbrio entre oferta e demanda nesse mercado.

Cabe chamar atenção, no entanto, para a natureza desse mecanismo de ajuste. A elasticidade-preço da demanda por serviços de TRC é baixa; vale dizer, a redução do frete é um instrumento de concorrência entre as empresas, mas não gera um aumento significativo da demanda do mercado. É igualmente limitada a possibilidade de que, em curto prazo,

20 Vale notar que as demandas dos diversos mercados observam, às vezes, sazonalidades diferenciadas, o que se reflete no padrão de volatilidade dos fretes em diferentes mercados.

uma redução do frete do TRC venha a atrair volume significativo de carga transportada por outro modal. Assim, de modo geral, o equilíbrio entre oferta e demanda é restabelecido pela redução da oferta decorrente da eliminação das empresas marginais – aquelas de menor porte e menos eficientes, que apresentam maiores custos – que, ao contrário das demais, não têm capacidade de absorver a redução de preço resultante do excesso da oferta.

No Brasil, os TACs menos eficientes são capazes de conviver, embora de forma precária, com fretes declinantes e baixo volume de carga.

O equilíbrio entre oferta e demanda é restabelecido pela redução da oferta decorrente da eliminação das empresas marginais – aquelas de menor porte e menos eficientes, que apresentam maiores custos – que, ao contrário das demais, não têm capacidade de absorver a redução de preço resultante do excesso da oferta.

Aqui, é importante destacar uma singularidade desse mercado no caso do TRC no Brasil, que impede que a variação de preço funcione como um mecanismo eficaz de ajuste entre oferta e demanda.

No caso brasileiro, os TACs menos eficientes – pela percepção peculiar que têm de sua estrutura de custo e por sua capacidade de sobreviver à redução de seus rendimentos mensais, apontadas anteriormente – são capazes de conviver, embora de forma precária, com fretes declinantes e baixo volume de carga, não sendo excluídos do mercado. Como as empresas de maior porte apresentam também resiliência suficiente para enfrentar um período adverso, o desequilíbrio tende a se prolongar, com prejuízos disseminados em todo o setor, até que uma eventual recuperação da demanda venha restabelecer o equilíbrio no mercado. Restabelecido este equilíbrio, a oferta pode até se expandir, tornando mais grave a crise gerada pela próxima contração da demanda.

Em resumo, a ineficácia dos mecanismos de mercado impede que os transportadores menos eficientes sejam eliminados do mercado, impedindo o restabelecimento do equilíbrio entre oferta e demanda e a configuração de uma oferta de serviços mais eficiente e mais capacitada a oferecer serviço de qualidade.

A ineficácia dos mecanismos de mercado impede que os transportadores menos eficientes sejam eliminados do mercado.

Uma segunda configuração dos mercados de TRC está associada aos serviços de transporte, que:

- a) requerem a utilização de equipamentos de transporte com características diferenciadas e específicas; e/ou
- b) a instalação de uma rede de terminais de triagem, trânsito ou distribuição; e/ou
- c) que exijam cuidados especiais no manuseio das cargas. Apresentam tais características o transporte de cargas químicas ou perigosas, de carga frigorífica e de carga fracionada.

Nesses mercados, o investimento requerido para entrar no mercado é mais elevado e a exigência de qualidade é mais rigorosa, limitando o número de transportadores que compõem a oferta. O grau de concentração dos mercados com essas características depende da magnitude das exigências apontadas e da simultaneidade de sua ocorrência, bem como da dimensão e da dispersão geográfica da demanda. Dada a dimensão da economia brasileira, a concentração destes mercados não tende a ser muito elevada. De todo modo, a presença de TACs nesse mercado tende a ser limitada, restringindo-se, em alguns casos, à condição de subcontratadas de ETCs de maior porte. Neste contexto, eventuais desequilíbrios entre oferta e demanda tendem a ser mais atenuados e a volatilidade dos fretes menos acentuada do que nos mercados mais atomizados, o que não exclui flutuações de natureza sazonal.

Esses mercados apresentam, algumas vezes, uma segmentação adicional que reflete a dimensão espacial da demanda; vale dizer, a extensão dos percursos associados ao serviço de transporte requerido. Nesse caso, é possível caracterizar mercados locais, regionais ou de dimensão interestadual ou nacional, constituídos por embarcadores que demandam serviços com uma dessas abrangências e por transportadores que estão capacitados ou se especializam a atender à demanda em um determinado raio de operação. Esta segmentação é particularmente

relevante no mercado de cargas fracionadas, no qual a capacidade de atuação do transportador está, em boa medida, condicionada pela sua rede de terminais.

Uma terceira configuração dos mercados de TRC está associada aos serviços de transporte, que apresentam algumas das singularidades da configuração anterior – a utilização de equipamentos de transporte diferenciados e a exigência de cuidados especiais no manuseio das cargas – às quais se acrescenta uma significativa concentração da demanda pelos serviços de transporte, caracterizando uma estrutura de mercado oligopsônica. Apresentam tais características o transporte de veículos e de combustíveis.

A oferta nesse mercado tende a ser pouco dispersa, compreendendo basicamente ETCs e, eventualmente, cooperativas de algum porte. A participação dos TACs nestes mercados está restrita aos TACs cooperativados e àqueles subcontratados por ETCs de maior porte. Os fretes tendem a ser definidos pelos grandes embarcadores, que estabelecem referência para o mercado.

1.5 O marco regulatório do TRC

As características da oferta e da demanda do TRC, como se viu, configuraram um mercado naturalmente muito competitivo. Não cabe, portanto, em princípio, uma intervenção do poder público no setor que vise regular a concorrência nesse mercado, aplicando-se aí apenas as orientações gerais das políticas de defesa da concorrência e de defesa do consumidor. Uma possível exceção diz respeito à qualidade do serviço, uma vez que, embora a questão possa ser enfrentada a partir do enfoque da defesa do consumidor, a existência de normas específicas para o mercado pode ser justificada por sua maior eficácia. Esse entendimento tem prevalecido na discussão teórica da questão e está incorporado à política governamental das principais economias mundiais nas últimas décadas.²¹

²¹ A regulação do TRC, com controle de tarifas e da entrada de novos concorrentes, foi, no entanto, adotada em muitos países ao longo de século passado. Essas experiências foram sendo abandonadas a partir da década de 1980. No caso dos Estados Unidos, vigorou entre 1935 e 1980.

A legislação e as normas infralegais relativas ao TRC vigentes no país refletem esse entendimento. De fato, a lei que estabeleceu, no início da década passada, o marco regulatório do transporte terrestre no país (Lei nº 10.233/2001) restringe-se, no tocante ao TRC, a condicionar o seu exercício – por conta de terceiros e mediante remuneração – à inscrição do transportador em um RNTRC.²²

O mercado de TRC é naturalmente muito competitivo, não cabendo uma intervenção pública que vise regular a concorrência.

Assim, além dessa exigência de natureza cartorial, a única restrição então incidente sobre o TRC era a estabelecida no início da década de 1980 (Lei nº 6.813/1980), que considerava a exploração dessa atividade privativa de transportadores autônomos brasileiros e de pessoas jurídicas que tivessem sede no Brasil e pelo menos 4/5 do capital social, com direito a voto, pertencentes a brasileiros.²³ Esta exigência seria, no entanto, revogada em 2007 pela Lei nº 11.442, que complementa a legislação inicial, dispondo sobre os mecanismos de operação do setor e a responsabilidade do transportador.²⁴

Não existe, na Lei nº 11.442 e nas demais leis e normativos emitidos nos 15 anos transcorridos desde a Lei nº 10.233/2001, a preocupação de disciplinar a estrutura e a dinâmica do mercado. Essas legislação e normas infralegais focalizam questões específicas, envolvendo geralmente aspectos pontuais do relacionamento entre os agentes que participam desse mercado, que foram quase sempre suscitadas por atritos entre estes agentes. Tais questões são indicadas a seguir.

22 A lei indica, ainda, que cabe à ANTT, a quem está afeta a atividade de TRC, a organização e a manutenção desse registro (arts. 14A e 26). A implantação e a operação do RNTRC foram regulamentadas por sucessivas resoluções da ANTT, entre as quais as mais relevantes nessa fase inicial são a Resolução nº 437/2004 e a Resolução nº 1.737/2006. Essa regulamentação distingue, na inscrição no RNTRC, três categorias de transportadores: empresa de transporte de cargas (ETC), cooperativa de transporte de cargas (CTC), e transportador autônomo de cargas (TAC). As resoluções indicam, inicialmente, que o transporte de carga própria independe de inscrição no RNTRC e, mais tarde, vedam essa inscrição.

23 A restrição não se aplicava, no entanto, a empresas estrangeira já instaladas no país na data da publicação da lei.

24 A Lei nº 11.442 foi regulamentada pela Resolução nº 2.550/2008 da ANTT, que dispõe sobre o exercício da atividade de TCR por conta de terceiros e estabelece procedimentos para inscrição no RNTRC. Neste sentido, incorpora, além da regulamentação da referida lei, a normatização do RNTRC previsto na Lei nº 10.233/2001, revogando a Resolução nº 1.737/2006. A Resolução nº 2.550/2008 foi posteriormente substituída pela Resolução nº 3.056/2008 e pela Resolução nº 4.799/2015, atualmente em vigor.

Vale-pedágio

Legislação também do início da década passada (Lei nº 10.209/2001, resultante de medida provisória de maio de 2000) atribuiu ao embarcador a responsabilidade pelo pagamento do pedágio incidente sobre o veículo de carga, e instituiu o vale-pedágio obrigatório – que não integra o valor do frete, não é considerado receita operacional ou rendimento tributável e deve ser entregue ao transportador rodoviário no ato do embarque.²⁵

Natureza do vínculo contratual entre o embarcador da carga ou a ETC e o TAC

A Lei nº 11.442/2007 caracteriza duas modalidades de prestação de serviço desse último, distinguindo entre o TAC agregado (que coloca veículo de sua propriedade, a ser dirigido por ele próprio ou por preposto seu, a serviço do contratante, com exclusividade, e diante remuneração certa) e o TAC independente (que presta os serviços de transporte de carga em caráter eventual e sem exclusividade, mediante frete ajustado a cada viagem). A lei esclarece, ainda, que essas relações contratuais são sempre de natureza comercial, não ensejando, em nenhuma hipótese, a caracterização de vínculo de emprego; em consequência, atribui à justiça comum a competência do julgamento de ações oriundas dos contratos de transporte de cargas. Por outro lado, artigo acrescentado a esse texto legal em 2015, pela Lei nº 13.103, prevê a cessão pelo TAC de seu veículo em regime de colaboração a outro profissional, denominado TAC auxiliar, não envolvendo, tal cessão, a caracterização de vínculo de emprego.

A Justiça do Trabalho tem, no entanto, frequentemente ignorado esse dispositivo legal, entendendo que existe vínculo de emprego entre a ETC e o TRC subcontratado e, em consequência, exigindo a sua contratação como empregado e/ou impondo o pagamento de indenização à empresa. Mesmo nos casos em que o caminhoneiro constitui-se como uma pessoa jurídica, a justiça trabalhista tende a manter seu entendimento, por considerar a situação como simulação. Tais decisões podem constituir um encargo pesado para as empresas, notadamente as de pequeno porte,

25 A implantação e a operação do vale-pedágio foram regulamentadas por sucessivas resoluções da ANTT, entre as quais as mais relevantes são a Resolução nº 150/2003, a Resolução nº 673/2004, a Resolução nº 2.885/2008 e a Resolução nº 385/2012.

e eventualmente colocar em risco sua sobrevivência. Pesquisa realizada pela NTC&Logística indica que 71% das ETCs entrevistadas incorrem em pagamentos por conta de ações trabalhistas, correspondendo os desembolsos realizados a 1,9% de seus faturamentos.²⁶

Responsabilidade do transportador e seguro da carga

A Lei nº 11.442/2007 dispõe também sobre a responsabilidade do transportador pela execução dos serviços de transporte de cargas, por conta própria ou de terceiros, bem como pelos prejuízos resultantes de perda, danos ou avarias às cargas sob sua custódia, ou decorrentes de atraso em sua entrega, quando houver prazo pactuado. A lei determina também que, sem prejuízo do seguro de responsabilidade civil contra danos a terceiros previsto em lei, toda operação de transporte deve contar com o seguro contra perdas ou danos causados à carga, podendo o seguro ser contratado pelo contratante dos serviços, eximindo o transportador da responsabilidade de fazê-lo, ou pelo transportador, quando não for firmado pelo contratante.

Pagamento do frete ao TAC

Artigo acrescentado à Lei nº 11.442, em 2010, estabelece que o pagamento do frete do TRC ao TAC deve ser efetuado, à critério do prestador do serviço, por meio de crédito em conta bancária, ou por outro meio de pagamento eletrônico habilitado pela ANTT, sendo vedado o pagamento do frete por qualquer outra forma (equipara-se ao TAC a ETC que possuir, em sua frota, até três veículos registrados no RNTRC).²⁷

Condições de trabalho dos motoristas

A Lei nº 12.610/2012 – cuja elaboração decorre, em boa medida, da

26 Pesquisa sobre o ano de 2015 e perspectivas para 2016, realizada pela NTC&Logística com 330 empresas transportadoras cadastradas no banco de dados da instituição, em janeiro de 2016.

27 Lei nº 12.249/2010. O artigo foi regulamentado pela Resolução nº 3.658/2011 da ANTT, ainda em vigor, com modificações introduzidas pela Resolução nº 4.275/2014, pela Resolução nº 4.592/2015 e pela Resolução nº 4.674/2015. A resolução estabelece que o contratante do transporte deverá cadastrar cada operação de transporte, por meio de uma instituição de pagamento eletrônico de frete, e receber o respectivo Código Identificador da Operação de Transporte (Ciot), que deverá ser indicado no Contrato ou no Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas (CTRC) correspondente.

atuação do Ministério Público do Trabalho (MPT) – dispõe sobre o exercício da profissão de motorista, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e o CTB.²⁸ A lei, além de indicar direitos e deveres dos motoristas, regula e disciplina a jornada de trabalho, o tempo de direção e as condições de trabalho do motorista profissional. Esta lei foi modificada três anos depois, pela Lei nº 13.103/2015, que também dispõe sobre o exercício da profissão de motorista, incorporando críticas ao texto legal anterior formuladas principalmente pelos embarcadores. A nova lei flexibiliza, assim, parte das normas introduzidas pela Lei nº 12.610/2012 e, além disso, inclui outras medidas que respondem a demandas de segmentos do setor, como a não incidência de taxas de pedágio sobre os eixos suspensos dos veículos de transporte de cargas que circularem vazios, a flexibilização da tolerância máxima permitida na pesagem de veículos de transporte de carga e de passageiros e a instituição de Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Transporte de Cargas Nacional (Procargas), para estimular o desenvolvimento da atividade de transporte terrestre nacional de cargas.²⁹

²⁸ Decreto-Lei nº 5.452/1943 e Lei nº 9.503/1997.

²⁹ Como já registrado, a Lei nº 13.033/2015 acrescenta, ainda, à Lei nº 11.442/2007, artigos dispondo sobre o TAC auxiliar e estabelecendo norma relativa à forma de pagamento do frete pelo TRC ao TAC.



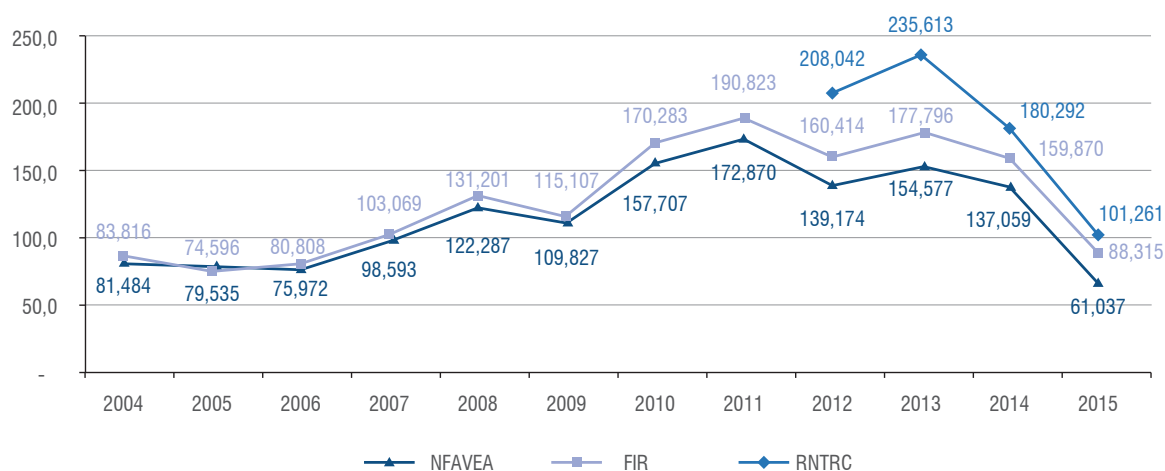
2 A CONJUNTURA ATUAL DO TRC NO BRASIL

2.1 Evolução recente do mercado

O crescimento da frota de veículos

A frota de veículos comerciais do país cresceu significativamente nos últimos anos. As vendas destes veículos no mercado doméstico e o emplacamento de novos veículos cresceram a uma taxa anual de cerca de 18% entre 2006 e 2011. Ainda que esse crescimento tenha se interrompido depois desse último ano, a média de veículos novos emplacados (ou vendidos no mercado doméstico) no período 2010-2013 (175 mil/155 mil) é cerca de 30% maior do que a observada em 2008, a qual, por sua vez, era 60% maior do que a média do período 2004/2006 (gráfico 2).

Gráfico 2 – Emplacamento (Anfir) e vendas no mercado interno (Anfavea) de veículos comerciais e aumento de registros no RNTRC de veículos destinados ao TRC de terceiros (milhares)



Fontes: Anfir, Anfavea e RNTRC/ANTT, atualizado em 11/01/2016.

Evidentemente, o aumento da frota de veículos comerciais indicado pelas vendas no mercado interno e pelos emplacamentos, embora signifique uma expansão da capacidade de transporte do país, não se traduz integralmente em um aumento da oferta do serviço de TRC nos diversos mercados, uma vez que parcela dos veículos incorporados à frota destina-se ao transporte de carga própria. Entretanto, em princípio, a evolução da oferta de serviços de TRC fica evidenciada pelo RNTRC. Neste sentido, é estranho que o aumento do número de veículos registrados em 2012 e 2013 seja superior ao aumento da frota de veículos nesses anos, como explicitado no gráfico 2.

Na verdade, o recadastramento obrigatório promovido em 2010, com o cancelamento dos registros não confirmados, impõe cautela na análise da evolução da oferta sugerida pelo RNTRC. Em primeiro lugar, porque o recadastramento acarretou uma redução, entre 2010 e 2011, de 50% do número de transportadores e de 24% no número de veículos inscritos no RNTRC, gerando uma descontinuidade da série entre esses anos (as reduções percentuais dos TACs e dos ETCs inscritos no cadastro são semelhantes). Depois, porque o forte crescimento do número de transportadores e veículos registrados nos anos de 2012 e 2013 parece refletir não apenas um aumento da frota associado à expansão das vendas de

veículos novos, mas também o recadastramento tardio de transportadores que tiveram seu registro cancelado em 2011.

Essa possibilidade parece reforçada, no tocante às ETCs, quando se compara os números de empresas registradas do RNTRC com os números de empresas do setor de TRC indicados pela Cadastro Central de Empresas/IBGE para os anos de 2011, 2012 e 2013. Os registros de ETCs do RNTRC correspondem a 83% e 90% do número de empresas cadastradas pelo IBGE em 2011 e 2012 e são equivalentes em 2013, sugerindo um recadastramento tardio que se esgota nesse período.

Tabela 4 – Evolução do número de transportadores (ETCs e TACs) e veículos inscritos no RNTRC e das empresas de TRC inscritas no Cadastro Central de Empresas do IBGE

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	01-2016
RNTRC/ANTT										
Número de registros (mil)										
TAC					1.079	540	651	757	849	919
ETC					207	101	119	146	169	188
Total					1.286	642	770	903	1.018	1.108
Número de veículos (mil)										
TAC					1.142	749	839	926	1.010	1.069
ETC					973	854	972	1.117	1.212	1.253
Total					2.127	1.615	1.823	2.059	2.239	2.340
Veículos/transportador										
TAC					1,1	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
ETC					4,7	8,5	8,1	7,7	7,2	6,7
Total					1,7	2,5	2,4	2,3	2,2	2,1
Cadastro Central de Empresas/IBGE										
49.3 – TRC										
Empresas (mil)	87	90	96	103	115	122	133	145		
Crescimento (%)	-	3,8	6,5	7,0	11,9	6,6	8,3	9,0		
Pessoas ocupadas/empresas	7,2	7,4	7,6	7,4	7,7	7,8	7,6	7,6		

Fontes: RNTRC/ANTT, atualizado em 11/01/2016 e Cadastro Nacional de Empresas (2013)/IBGE.

De todo modo, embora o recadastramento realizado em 2010 impeça a quantificação da evolução do número veículos dedicados ao transporte de carga de terceiros no país, os dados relativos à venda e ao emplacamento de veículos comerciais e os registros no RNTRC indicam um forte

crescimento da oferta desse serviço nos mercados de TCR no início da década corrente.³⁰

A evolução do número dos concorrentes

A expansão da oferta de TRC não envolveu apenas o crescimento do tamanho da frota (ou seja, de sua capacidade de prestação de serviço), mas também o aumento do número de transportadores concorrentes nos mercados. O RNTRC, mesmo considerado os problemas apontados acima, revelou forte crescimento das ETCs e dos TACs depois de 2011. As informações do Cadastro Nacional de Empresas, que cobre o período 2006-2013, confirmam essa evolução para as empresas, embora apresentando uma taxa de crescimento anual mais baixa para o período 2011-2013 (18% do Cadastro e 44% do RNTRC). Considerando o período como um todo, as informações do IBGE apontam uma aceleração do ritmo de crescimento do número de empresas no início desta década, passando de uma taxa anual de 5,7%, no período 2006-2009, para uma taxa de 8,9%, nos anos 2009-2013 (tabela 5).

Do ponto de vista do tamanho das empresas medido em número de pessoas ocupadas, os dados do IBGE indicam um tamanho médio e uma estrutura distribuição absolutamente estável. Entretanto, no caso do RNTCR, observa-se uma redução da razão veículos por ETC de 8,5 para 6,7 entre 2011 e 2015, o que sugere que uma parcela significativa das novas ETCs é de pequeno porte. Neste contexto, o resultado da expansão da oferta do setor observada nos últimos anos teria sido, portanto, acompanhada por uma maior atomização, o que apontaria para uma intensificação da concorrência.

Os dados relativos à venda e ao emplacamento de veículos comerciais e os registros no RNTRC indicam um forte crescimento da oferta desse serviço nos mercados de TCR no início da década corrente.

30 Seria possível, no entanto, com base nos registros da ANTT, determinar a magnitude do recadastramento tardio e, conseqüentemente, o aumento efetivo do número de transportadores e da frota de veículos, confrontando os Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas (CNPJs) e os Cadastros de Pessoas Físicas (CPF) das ETCs e dos TACs registrados em 2012 e 2013 com os CNPJs e os CPFs dos transportadores que tiveram seu registro cancelado em 2010.

O financiamento do BNDES e a expansão da frota

A forte expansão da frota de veículos observada no início da década decorre, sobretudo, dos incentivos governamentais concedidos à comercialização de veículos comerciais, que mobilizou vultoso volume de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento da aquisição de veículos com juros, carência e prazos de pagamentos e exigências de garantias extremamente favoráveis. As condições favoráveis do financiamento do

O desequilíbrio dos mercados de TRC, já propiciado pela expansão da frota, foi acentuado pela forte contração no volume de carga transportada.

Programa BNDES de Sustentação do Investimento (PSI) e do Programa Pró-Caminhoneiros propiciaram significativo ingresso de novas ETCs e TACs no mercado, bem como expressivo aumento das frotas dos transportadores já existentes, uma vez que a incorporação de novos veículos à frota não esteve associada à substituição significativa de veículos em operação.

A contração da demanda de serviços de transporte de carga

Essa expansão da frota, por si só, já propiciava o desequilíbrio entre oferta e demanda dos mercados de TRC. Este desequilíbrio foi acentuado pela forte contração que a crise econômica acarretou ao volume de carga transportada.

A Pesquisa Anual de Serviços (PAS), realizada pelo IBGE, disponível para o período 2007-2013, indica um forte crescimento da receita líquida operacional das empresas de TRC no final da década passada, que se desacelera no início da década corrente.

Tabela 5 – Taxa anual de crescimento da receita líquida operacional das empresas de TRC (2007-2013) (%)

2008	2009	2010	2011	2012	2013
14,0	4,5	21,2	3,8	7,6	5,4

Fonte: PAS/IBGE (Sidra, tabela 2577).

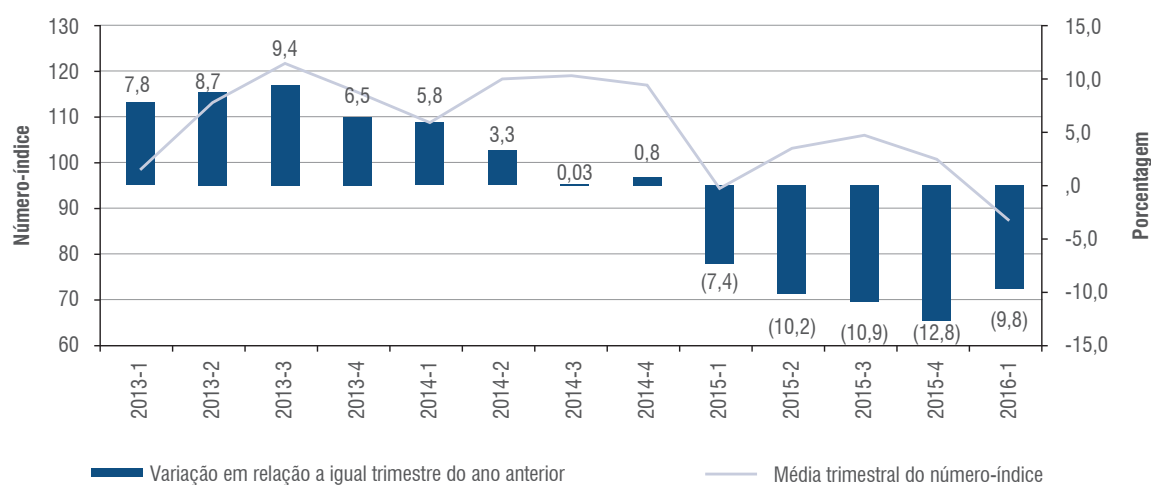
Elaboração própria.

Obs.: Os valores nominais divulgados na PAS/IBGE foram deflacionados pelo INCTL, calculado pela NTC&Logística.

Não se dispõe de indicadores da evolução do nível de atividade do TRC para o período posterior a 2013. A Pesquisa Mensal de Serviços (PMS) do IBGE estima, no entanto, a evolução de um Índice de Volume de Serviços de Transporte Terrestre, com dados para o período 2012-2016. Embora compreenda não apenas o TRC, mas também o transporte ferroviário e metroferroviário, o transporte rodoviário de passageiro e transporte dutoviário, o Índice de Volume de Serviços fornece uma indicação do impacto da crise econômica sobre a demanda de serviços de transporte no país.

Dada a sazonalidade que caracteriza esse indicador, calculou-se a variação dos índices do trimestre em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. O resultado revela que o volume de serviços de transporte terrestre apresenta uma forte redução da taxa de crescimento a partir do quarto trimestre de 2013; para de crescer nos dois últimos trimestres de 2014; e declina significativamente em 2015 (gráfico 3). O volume de serviços de transporte terrestre no primeiro trimestre de 2016 é, assim, 11% menor do que o registrado no primeiro trimestre de 2013. É lícito supor que a queda dos serviços de TRC seja maior do que o indicado por este índice, uma vez que outros de seus componentes são menos afetados pela crise (por exemplo, transporte metroviário e transporte rodoviário urbano de passageiros).

Gráfico 3 – Índice de Volume de Serviços de Transporte Terrestre: média trimestral do número-índice e taxa de variação desta média em relação a igual período do ano anterior (2012-2016)



Fonte: PMS/IBGE (Sidra, tabela 3840).
Elaboração própria.

2.2 A crise atual do TRC

A subseção anterior enfatizou que a forte expansão da oferta de TRC, induzida pelos incentivos generosos concedidos à venda de veículos comerciais, possivelmente resultaria, por si só, em um significativo desequilíbrio entre oferta e demanda nos mercados de TRC. A seção destaca, ainda, que este desequilíbrio foi ampliado pela forte contração da demanda de serviços de transporte de carga decorrente da crise econômica, notadamente a partir de 2014.

O desequilíbrio entre oferta e demanda

Pesquisa realizada pela NTC&Logística dá algumas indicações sobre o impacto desse desequilíbrio sobre as ETCs.³¹ A pesquisa revela uma redução média de 9,5% do volume de carga transportada pelas empresas em 2015; 74% das empresas experimentaram queda desse volume, sendo que para 26% desses transportadores, a queda foi superior a 20%, e para outros 24%, o declínio esteve entre 10% e 20%.³²

³¹ Pesquisa sobre o ano de 2015 e perspectivas para 2016, realizada pela NTC&Logística com 330 empresas transportadoras cadastradas no banco de dados da instituição, em janeiro de 2016.

³² A pesquisa aponta, ainda, que 84% das empresas vêm enfrentando atrasos no recebimento de seus fretes.

A pesquisa indica, ainda, que 11,3% dos veículos das empresas entrevistadas estão paradas, o que, projetado para a frota total das ETCs, equivale a cerca de 125 mil veículos parados. Três quartos das empresas têm algum veículo parado, sendo que 13% têm mais de 20%. Cabe chamar atenção para o fato de esse indicador subestimar a capacidade ociosa da frota das ETCs, uma vez que não considera a subutilização dos veículos em atividade.³³

No caso dos TACs, a Pesquisa CNT Perfil dos Caminhoneiros (CNT, 2016) indica que 89% dos TACs entrevistados informaram a ocorrência de diminuição da demanda de transporte de carga em 2015; esses 89% atribuem a queda da demanda à crise econômica nacional (72%), ao custo do frete (11%) e ao aumento de concorrência (10%).³⁴

A evolução dos custos e fretes

O desequilíbrio entre oferta e demanda tem acarretado um acirramento da concorrência no mercado, que se traduz em um movimento de redução do valor dos fretes ou de reajustes inferiores ao aumento dos custos incorridos pelos transportadores.

A tabela 6 indica a elevação dos custos do TRC nos últimos anos, conforme estimado pelo INCTF e pelo INCTL, calculados pela NTC&Logística. A tabela revela um aumento de custo entre 9,0% e 9,5% em 2015, conforme tipo de carga e percurso – aumento significativo, embora ligeiramente inferior à elevação do nível de preços registrado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M). O aumento do custo do combustível – como já apontado, o componente mais importante para a determinação do frete dos TACs – foi ainda mais elevado: entre 13,5% e 14,5%.

³³ Há informações de que algumas ETCs estão colocando à venda parte de suas frotas.

³⁴ Tabelas 27 e 28 em CNT (2016). É interessante notar, no entanto, que, quando indagado sobre o principal problema na atividade do caminhoneiro, apenas 8% dos TACs mencionam a baixa demanda pelo transporte de carga; os problemas mais citados são o custo do combustível (56%), o valor do frete não cobrir os custos (45%), assaltos e roubos (31%) e o custo do pedágio (22%) (CNT, 2016, tabela 29).

Tabela 6 – Taxa de variação dos índices de custo do TRC (2012-2105) (%)

	Carga lotação			Carga fracionada*			Índices de preços		Combustível	
	Percurso 2.400 km	Percurso 800 km	Percurso 400 km	Percurso 2.400 km	Percurso 800 km	Percurso 400 km	IPCA	IGP-M	Diesel comum	Diesel S-10
2012	9,0	8,4	7,8	10,9	9,8	8,5	5,8	7,8	5,8	-
2013	8,2	7,6	7,2	8,1	7,9	7,7	5,9	5,5	15,0	17,3
2014	5,3	5,3	5,3	3,8	4,0	4,2	6,4	3,7	5,3	6,9
2015	8,9	9,0	9,0	9,3	9,5	9,6	10,7	10,5	14,5	13,5

Fontes: INTC-F, INTC-L e Indicadores Referenciais de Custos/NTC&Logística.
Elaboração própria.

Nota: *O custo da carga fracionada inclui, além do custo das três alternativas de percurso rodoviário, o custo do percurso urbano de 40 km para coleta e entrega de mercadorias.

Não obstante esse aumento de custo, a pesquisa da NTC&Logística já referida indica que apenas 36% das ETCs entrevistadas aumentaram o valor de seu frete em 2015; 28% das empresas não reajustaram este valor; e 36% concederam algum desconto no frete, dos quais 20% na faixa entre 5% e 15%.

Apenas 36% das ETCs entrevistadas aumentaram o valor de seu frete em 2015; 28% das empresas não reajustaram este valor; e 36% concederam algum desconto no frete, dos quais 20% na faixa entre 5% e 15%.

A pesquisa solicitou, ainda, que as empresas entrevistadas comparassem o custo do transporte de carga calculado pela NTC&Logística segundo a metodologia indicada anteriormente, para o percurso e o tipo de carga operado pertinente, com o frete praticado pela empresa. Enquanto 19% dos entrevistados consideraram o valor do frete praticado igual ou muito próximo do custo estimado pela NTC&Logística, 67% indicaram que os valores cobrados pelo serviço são inferiores a este custo. A pesquisa estimou uma defasagem média do frete em relação ao custo de 13%.

A dinâmica dos diferentes mercados

As escassas estatísticas disponíveis sobre a evolução do tamanho da frota de veículos e do volume de carga transportada e sobre o comportamento do valor do frete não permitem identificar o efeito da crise em cada um dos diversos mercados de TRC. Contudo, existe, no setor, uma percepção de que esse impacto tem sido diferenciado. A diferenciação decorre, em primeiro lugar, da magnitude distinta do desequilíbrio nos diversos mercados, uma vez que tanto a contração da demanda por

serviços de transporte decorrente da crise econômica quanto a expansão da oferta resultante do crescimento da frota de veículos foram diferentes nos diversos mercados. Além disso, as diferentes configurações dos mercados de TRC traduzem-se, como já apontado, em diferentes dinâmicas da concorrência nesses mercados.

De modo geral, em face do atual desequilíbrio do mercado, que caracteriza um mercado de comprador (*buyer's market*), o valor de frete tende a ser definido pelo embarcador, tendo o transportador dificuldade mesmo de repassar os aumentos de custos a seus clientes. Essa tendência tende a ser mais acentuada nos mercados mais competitivos, devido à existência de transportadores, notadamente TACs, dispostos a aceitar fretes significativamente mais baixos do que os vigentes no mercado.

Fatores que agravam a crise do setor

O impacto do desequilíbrio entre oferta e demanda sobre o desempenho dos TACs e das ETCs é ampliado por fatores adicionais – o elevado nível de endividamento de muitos dos transportadores e o efeito das mudanças em curso na legislação e nas normas que regem o setor.

O desequilíbrio entre oferta e demanda ocorre em um momento em que parcela significativa dos transportadores apresenta elevado nível de endividamento, decorrente dos investimentos realizados, e, portanto, faz face a encargos mensais significativos – o que aumenta o valor do frete requerido para cobrir seus compromissos mensais. Como mencionado anteriormente, pesquisa da CNT realizada em novembro de 2015 indica que 35% dos TACs têm veículos próprios financiados e ainda não quitados. Neste sentido, estes TACs que renovaram sua “frota” ou que ingressaram recentemente no mercado têm um nível de custo que os coloca em condições competitivas desfavoráveis em relação a TACs que não substituíram seus veículos.

35% dos TACs têm veículos próprios financiados ainda não quitados e, como consequência, apresentam um nível de custo que os coloca em condições competitivas desfavoráveis.

Outro fator são as alterações introduzidas na regulamentação da profissão de motorista. Como mencionado em seção anterior, a Lei nº 12.610,

de 2012, alterou a CLT no tocante à regulamentação da jornada de trabalho, ao tempo de direção e às condições de trabalho do motorista profissional. Esta lei foi modificada em 2015 pela Lei nº 13.103, que flexibilizou parte das normas introduzidas naquele texto.

Mesmo após essas modificações, as novas normas implicam aumento significativo dos custos das empresas. Um motorista, que podia dirigir por 16 ou mais horas diárias, passa a ter sua jornada de trabalho limitada, pela nova legislação, a 12 horas, caso essa prorrogação da jornada esteja prevista em acordo ou convenção coletiva.³⁵ Esta limitação reduz a quilometragem rodada por mês por um motorista e, em geral, também pelos veículos; vale dizer, reduz a produtividade do motorista e do veículo, acarretando aumento do custo fixo por quilômetro rodado.³⁶

65% dos TACs entrevistados não cumprem o tempo de descanso previsto na referida legislação; o percentual, no caso dos empregados de ETCs, é de 35%.

Esse aumento de custo tem impacto diferenciado nas ETCs e nos TACs, uma vez que a implementação dessa norma tem sido mais ampla no caso das ETCs. De fato, a Pesquisa CNT Perfil dos Caminhoneiros indica que 65% dos TACs entrevistados não cumprem o tempo de descanso previsto na referida legislação; o percentual, no caso dos empregados de ETCs, é de 35%.³⁷ Vale lembrar que esta legislação é recente, sendo de se prever que a fiscalização trabalhista propiciará um maior cumprimento dos novos dispositivos legais pelas ETCs. No caso do transportador autônomo, no entanto, a fiscalização é menos eficaz para assegurar a observância da nova legislação.

Nesse sentido, a nova legislação aumenta o custo do transportador de cargas em geral e introduz um novo diferencial nos custos incorridos pelas ETCs e pelos TACs.

³⁵ A lei alterou o inciso I do art. 62 da CLT, que dispensava de controle a jornada de empregados que exercessem atividade externa incompatível com a fixação de horário de trabalho

³⁶ Uma estimativa do impacto da redução da jornada de trabalho de 15 para 12 horas indica um aumento do custo por tonelada entre 16,6% e 19,4%, dependendo do percurso (Reis, 2016). A alternativa de substituir a prática de usar um único motorista por caminhão por um esquema que permite que o veículo rode 24 horas por dia, embora permita aumentar o nível de utilização do caminhão, implica, de todo modo, um aumento do custo com motoristas.

³⁷ Tabela 31 em CNT (2016).

Como se apontou anteriormente, o alongamento da jornada de trabalho constitui um dos expedientes a que os transportadores têm recorrido para reduzir o custo e o frete por tonelada transportada. A possível inviabilização da prática dos outros expedientes apontados – o sobrepeso e o não recolhimento de impostos devidos – surge, também, no contexto da crise atual, como fator que terá impacto no desempenho do setor.

O não recolhimento de impostos tende a ser significativamente inibido pela obrigatoriedade da emissão do CTe imposta a todas as empresas a partir do final de 2013 – o CTe permite a cobrança do tributo em tempo real.³⁸

No tocante ao sobrepeso, a expectativa de implantação de maior número de postos de pesagem de veículos nas rodovias federais e a maior utilização da verificação por meio da nota fiscal apontam para um risco crescente de autuação e de aplicação de multas elevadas. Além disso, norma recente tornou mais simples a caracterização dos casos em que a responsabilidade pela infração recai sobre o embarcador, o que tem induzido sua maior atenção em relação à observância das normas nas cargas que despacha.³⁹

As iniciativas voltadas para coibir a prática desses expedientes, ao elevar os custos dos transportadores que vêm recorrendo a estas práticas, tendem a eliminar a desvantagem competitiva dos transportadores que não incorrem nessas infrações.

2.3 As respostas à crise

A crise do setor de transporte provocou forte reação dos transportadores, que se traduziu em reivindicações de adoção de políticas governamentais de apoio ao setor e em manifestações de rua e bloqueio

38 As datas para início da obrigatoriedade para emissão do CT-e em substituição aos documentos em papel equivalentes foram estabelecidas pelo Ajuste Sinief nº 18/2011, alterado pelo Ajuste Sinief nº 08/2012, do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

39 A Resolução nº 547 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran), de agosto de 2015, esclarece dúvidas relativas a artigo do CTB que trata da responsabilidade pelo excesso de peso do veículo, indicando que o embarcador é responsável pelas infrações, isoladamente, quando o peso declarado for inferior ao aferido e, solidariamente com o transportador, quando o peso declarado for superior ao limite legal (neste caso, o agente de trânsito pode apenar um ou outro). Ver Reis (2015).

de rodovias.⁴⁰ Nesse contexto, foi instituído, em maio de 2015, o Fórum Permanente para o Transporte Rodoviário de Cargas (Fórum TRC), com a finalidade de contribuir para o debate e a unificação de esforços entre o governo federal e as entidades de representação nacional, em busca do aperfeiçoamento do TRC no país.⁴¹

As reivindicações apresentadas contemplam o refinanciamento das dívidas dos transportadores, a concessão de subsídios e a adoção de outras medidas voltadas para a redução dos custos do TRC, bem como o equacionamento de questões pontuais, além da intervenção do poder público para reduzir a concorrência no setor.

No tocante ao refinanciamento das dívidas, a demanda do setor foi atendida com a aprovação de lei autorizando o BNDES a refinar os contratos firmados até 31/12/2014 com TACs e ETCs com receita inferior a R\$ 2,4 milhões. O refinanciamento autorizado consiste na suspensão de pagamento de 12 parcelas, que deverão ser pagas no fim do contrato com a taxa de juros original.⁴² A efetividade dessa medida foi parcial, uma vez que apenas os bancos públicos têm concedido o refinanciamento (os bancos privados são responsáveis por mais de 50% das operações de financiamento). A resistência dos bancos privados em realizar o refinanciamento decorre do fato de que, embora os recursos utilizados sejam repasses do BNDES, o risco da operação é do banco comercial que contratou o financiamento. Como o ativo que constitui a garantia dessa operação (o veículo financiado) tem seu valor reduzido ao longo do tempo, os bancos, na incerteza quanto à capacidade do devedor de vir a concluir o pagamento da dívida, resistem em postergar uma eventual execução da garantia.

Foi também sugerido que o programa de financiamento fosse reativado, focalizando agora a renovação da frota. Neste sentido, a contratação da

40 A expectativa do setor é de que a crise será prolongada. Pesquisa da NTC&Logística, realizada em janeiro de 2016, revela que a expectativa média das empresas em relação às taxas de crescimento de seus mercados até o fim deste ano é -6,6%. Mais da metade das empresas estima que o valor real do frete em 2016 e nos próximos anos deve piorar; apenas 5% esperam uma melhoria desse valor.

41 O Fórum TRC é composto por representantes do Ministério dos Transportes (MT), da ANTT, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), dos TACs, das ETCs e dos embarcadores de carga (Portaria nº 101/2015 do MT).

42 A Lei nº 13.126, de maio de 2015, que autorizou o refinanciamento, estabeleceu o prazo de 31/12/2015 para a formalização da operação. Este prazo foi prorrogado para 30/06/2016 pela Medida Provisória nº 707, de 31 de dezembro de 2015.

operação ficaria condicionada ao sucateamento do veículo substituído. Tal procedimento, se adotado no passado, teria evitado, ou, pelo menos, minorado, o atual desequilíbrio dos mercados de TRC. Contudo, um novo programa de financiamento de veículos comerciais, nesse momento, mesmo com a restrição proposta, embora constituísse um incentivo para a indústria automobilística, seria extremamente negativo para o setor de TRC, uma vez que, aumentando a produtividade dos transportadores financiados, implicaria uma expansão adicional da oferta de TRC no país. De todo modo, hoje é pouco provável, de um lado, que exista demanda por esse financiamento e, de outro, que o sistema bancário esteja disposto a realizar essas operações.

No tocante às medidas voltadas para a redução dos custos dos transportadores, tem sido pleiteado o congelamento do preço do diesel, que chegou a ser concedido por um período de seis meses, bem como a redução do percentual do Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) incidente sobre esse combustível. Na mesma linha, foi pleiteado e concedido, na Lei nº 13.103/2015, a isenção da cobrança de pedágio sobre os eixos suspensos em veículos de transporte de carga que circularem vazios. As expectativas dos transportadores, no entanto, só foram parcialmente atendidas, uma vez que a lei federal não abrange as rodovias estaduais.⁴³ Estas medidas voltadas para a redução de custo contribuem para mitigar o impacto da crise sobre os transportadores, mas não têm efeito sobre o desequilíbrio no mercado.

As outras questões pontuais que compõem a pauta de reivindicação do setor, de modo geral, não decorrem da crise atual, nem são eficazes para sua superação. Tais questões estão, frequentemente, associadas a normas de implementação recente. Assim, a perspectiva de uma intensificação da fiscalização do peso dos veículos de carga que trafegam nas rodovias federais deu origem a pleito, atendido pela Lei nº 13.103/2015, de flexibilização da tolerância máxima do

Um novo programa de financiamento de veículos comerciais implicaria uma expansão adicional da oferta de TRC, prejudicando ainda mais o setor.

43 A isenção da cobrança de pedágio sobre os eixos suspensos em veículos vazios deu origem à reivindicação dos concessionários das rodovias federais de reequilíbrio econômico-financeiro dos seus contratos de concessão. Além disso, tem sido apontada a dificuldade de verificar se o veículo com o eixo suspenso está realmente sem carga.

peso bruto transmitido por eixo de veículos à superfície das vias públicas. A tolerância máxima foi aumentada dos 5%, vigentes desde 1985, para 10%.⁴⁴ Da mesma forma, a pauta de reivindicação do setor inclui alterações na operacionalização do vale-pedágio e do pagamento eletrônico de frete, a responsabilização de transportadores e embarcadores pelos riscos da atividade e a implementação de pontos de parada e descanso, como previsto pela nova legislação sobre direitos e deveres dos caminhoneiros. Integra também a pauta de discussão do setor a regulação da atuação dos agentes de carga, envolvendo, em particular, a exigência de sua formalização como pessoa jurídica e seu enquadramento nas mesmas normas observadas pelos demais participantes desse mercado.

A proposta de tabelamento do frete, além de infringir preceito constitucional, por se contrapor ao princípio da livre-iniciativa, é de eficácia limitada.

A pauta de reivindicações do setor inclui, ainda, a demanda de intervenção mais direta do poder público no enfrentamento da crise, por meio de medidas destinadas a reduzir a concorrência nos mercados de TRC. Neste sentido, foram propostas a definição de valores mínimos dos fretes a serem praticados nos mercados de TRC e o estabelecimento de reserva de mercado, seja pela imposição de restrições à subcontratação de serviços pelas ETCs, seja pela exigência de destinação de percentual das cargas despachadas pela administração pública e pelas empresas estatais para os transportadores autônomos e/ou cooperativas.

Entre essas propostas, a que tem sido mais enfatizada é o tabelamento do frete. Esta proposta, no entanto, além de infringir preceito constitucional, por se contrapor ao princípio da livre-iniciativa, é de eficácia limitada, tendo em vista a impossibilidade de se assegurar a efetividade dos limites estipulados em um mercado com as características do mercado de TRC no Brasil. Entretanto, o sucesso na implementação do tabelamento significaria perpetuar as deficiências constatadas no setor.

⁴⁴ O limite de 5% para o peso bruto total não foi alterado.



3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

As subseções anteriores apontaram que, em mercados com a atomização da oferta observada em muitos dos mercados de TCR no Brasil, o equilíbrio entre oferta e demanda é restabelecido:

- Pela redução da oferta acarretada pela intensificação da concorrência e eliminação das empresas de menor porte e menos eficientes, que apresentam maiores custos e não têm capacidade de absorver a redução de preço provocada pelo excesso da oferta;
- Pela eventual recuperação da demanda.

Nesse contexto, a configuração do setor que emerge da crise tende a apresentar uma estrutura de oferta mais eficiente do que a que a antecedeu.

A singularidade do mercado brasileiro de TRC e, em particular, da atual crise, é que:

- Apesar da concorrência provocar redução acentuada dos fretes e afetar a rentabilidade dos transportadores em geral, a crise não se traduz na eliminação de empresas do mercado, uma vez que as transportadoras menos eficientes, por razões já apontadas, são capazes de permanecer no mercado, embora de forma precária;

- Por conseguinte, a crise tende a se prolongar, com prejuízos disseminados em todo o setor, até que uma eventual recuperação da demanda venha restabelecer o equilíbrio no mercado.

Assim, a ineficácia do mecanismo de mercado dificulta a superação do desequilíbrio entre oferta e demanda – que passa a depender apenas de um fator exógeno ao setor: a recuperação da demanda – e impede a configuração de um setor mais eficiente e mais capacitado a oferecer serviços de qualidade.

Essa ineficácia dos mecanismos de mercado resulta, em boa medida, de falhas da supervisão que o poder público deveria exercer sobre a atividade de transporte e sobre a operação dos transportadores. Embora, em um mercado competitivo, não caiba uma intervenção do poder público para regular a concorrência, cumpre-lhe fazer valer a legislação vigente no país e cuidar para que sejam observados os princípios gerais das políticas de defesa da concorrência e de defesa do consumidor.

O poder público no Brasil, no entanto, não tem exercido essa função. Os expedientes a que muitos transportadores recorrem para permanecer no mercado – alongamento excessivo das jornadas de trabalho, prática de sobrepeso e não recolhimento de impostos devidos – revelam distorções do marco legal e omissão dos órgãos competentes em coibir infrações à legislação trabalhista, ao CTB e à legislação tributária.

Do ponto de vista da concorrência nos mercados de TRC, esta omissão favorece os infratores.

Entretanto, em que pese a exigência do CTB de que os veículos em circulação tenham suas condições de segurança e de controle de emissão de gases poluentes e de ruído avaliadas mediante inspeção obrigatória e periódica (Lei nº 9.503/1997, art. 104), não existe nenhum controle sobre o estado da frota de veículos dedicada ao TRC de terceiros no Brasil. Esse desconhecimento é particularmente significativo quando se considera que esta frota compreende 582 mil veículos com idade superior a 20 anos (o correspondente a 26% da frota de veículos dedicada ao TRC de terceiros e a 45% da frota dos TACs). **A não observância desse preceito legal tem consequências sobre a segurança do tráfego rodoviário,**

A ineficácia dos mecanismos de mercado resulta, em boa medida, de falhas da supervisão que o poder público deveria exercer sobre a atividade de transporte e sobre a operação dos transportadores.

sobre a preservação do meio ambiente e também sobre a qualidade dos serviços prestados aos usuários do serviço de transporte rodoviário.

582 mil veículos da frota de veículos dedicada ao TRC de terceiros no Brasil apresentam idade superior a 20 anos.

Esse é o contexto que deve informar a ação governamental para fazer face à crise que afeta o TRC no país.

A definição dessa ação governamental deve ter como premissas que:

- Cabe observar os limites impostos pelo ajuste fiscal que o setor público deverá perseguir nos próximos anos;
- A recuperação do nível da demanda dos serviços de TRC observado antes da crise não ocorrerá no curto prazo;
- A plena ocupação da frota resultante do financiamento subsidiado dos últimos anos requereria não apenas a recuperação do nível de demanda de serviços de TRC existente antes da crise, mas ainda uma expansão significativa dessa demanda, que dificilmente ocorrerá em médio prazo.

A partir dessas premissas, a ação governamental deve ter como objetivo eliminar os fatores que afetam negativamente o funcionamento do mercado de TRC no Brasil e, assim, contribuir para a redução do desequilíbrio nesse mercado e, simultaneamente, para a reconfiguração da estrutura da oferta, de modo a aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados.

A remoção das distorções existentes no mercado de TRC deve ser perseguida por meio de maior rigor na aplicação da legislação e normas referentes a essa atividade. Neste sentido, cabe:

- **Maior fiscalização relativa ao cumprimento da Lei nº 13.103/2015, assegurando-se que seja observada não apenas pelas ETCs, mas também pelos TACs;**
- **Intensificação da fiscalização do peso dos veículos de carga que trafegam nas rodovias federais, acelerando a implantação de novos postos de pesagem de veículos;**

- **Utilizar as possibilidades abertas pela exigência de emissão do CTe no combate à sonegação de impostos;**
- **Implementar, em todo o país e para toda a frota de veículos comerciais, a inspeção técnica de veículos, como determinado pelo CTB de 1997.**

Tais medidas visam coibir infrações a leis e normas vigentes no país que resultam em vantagens competitivas para os infratores, uma vez que contribuem para reduzir artificialmente seus custos e deprimir o valor do frete em detrimento dos transportadores não infratores.

Merece atenção especial a realização da inspeção técnica de veículos. Não se trata aqui de determinar a inspeção anual de toda a frota de veículos comerciais, o que inviabilizaria o procedimento ou o tornaria mera formalidade, mas sim de estabelecer periodicidades diferenciadas, com intervalos decrescentes com a idade do veículo. Além disso, a implantação gradativa da inspeção técnica de veículos deve começar pelos veículos de maior idade.

Entretanto, cabe dar consequência à inspeção técnica de veículos, impondo o cancelamento da inscrição no RNTRC do veículo não aprovado na inspeção que não tenha se adequado às normas no prazo que lhe for concedido.

Essas medidas não são de efeito imediato, mas sua aplicação enquadrará ou excluirá do setor transportadores que subsistem em virtude da infração, eliminando distorções no processo de concorrência no mercado e contribuindo para a redução da oferta e do desequilíbrio no mercado.

Por fim, cabe também contemplar iniciativas voltadas para minorar o impacto da crise e do necessário processo de reestruturação da oferta sobre os participantes desse mercado.

O refinanciamento das dívidas dos transportadores foi uma iniciativa importante, cuja abrangência tem estado restrita, no entanto, às operações contratadas pelos bancos públicos. É pouco provável que esse quadro venha a ser alterado. Contudo, caberia considerar também elegível para o refinanciamento as operações realizadas com ETCs com faturamento

superior a R\$ 2,4 milhões; tais operações têm maior probabilidade de serem refinanciadas pelos bancos privados.

Cabe também desenvolver programas de capacitação e realocação de transportadores autônomos que contemplem deixar essa atividade, tendo em vista, inclusive, sua reinserção no próprio setor de transporte de carga.



REFERÊNCIAS

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa CNT Perfil dos Caminhoneiros 2016**. Brasília: CNT, 2016.

REIS, N. G. Apuração de custos e formação de preços no TRC. In: NTC&LOGÍSTICA. **Anuário NTC&Logística 2013-2014**. São Paulo: NTC&Logística, 2014.

REIS, N. G. **Quem paga a multa por excesso de peso?** [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<http://www.portalntc.org.br/>>. Acesso em: 17 set. 2015.

_____. **Impacto da Lei nº 13.103 sobre os custos do transporte**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <www.portalntc.org.br/blogdoneuto/impacto-da-lei-13103-sobre-os-custos-do-transporte/56635>. Acesso em: 11 fev. 2016.

VALDÍVIA, A. L. Fretes aviltados: os coelhos da cartola do TRC estão no fim. In: NTC&LOGÍSTICA. **Anuário NTC&Logística 2013-2014**. São Paulo: NTC&Logística, 2014.

VIANNA, G. **Dividir para compreender**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <www.portalntc.org.br/blogdoge-raldovianna/dividir-para-compreender/56380>. Acesso em: 24 nov. 2015.

VISCUSI, W. K.; VERNON, J. M.; HARRINGTON, J. E. **Economics of regulation and antitrust**. 3. ed. Massachusetts: MIT Press, 2000.

APÊNDICE A – CUSTOS DO TRC

Tabela A1 – Estrutura do custo do TRC para carga lotação e carga fracionada, correspondente a um percurso rodoviário de 800 km (%)

	Carga lotação		Carga fracionada	
	Percurso rodoviário	Percurso rodoviário	Percurso rodoviário + urbano (10 km)	Percurso rodoviário + urbano (40 km)
Custo peso	100,0	100,0	100,0	100,0
Custos fixos	50,9	21,6	28,3	31,3
Veículo	30,8	10,6	13,4	12,4
Remuneração do capital e depreciação	21,6	-	-	-
Licenciamento e seguro	9,2	-	-	-
Salários	20,1	11,0	14,9	18,9
Custos variáveis	39,2	18,6	17,4	17,7
Combustível	30,8	12,0	11,1	11,3
Manutenção	4,4	5,0	4,8	4,8
Pneus	4,0	1,6	1,5	1,5
Despesas indiretas	9,9	59,8	54,2	51,1
Salários	4,0	39,4	35,7	33,6
Aluguéis	0,4	9,9	9,0	8,5
Outros	5,5	10,6	9,6	9,0

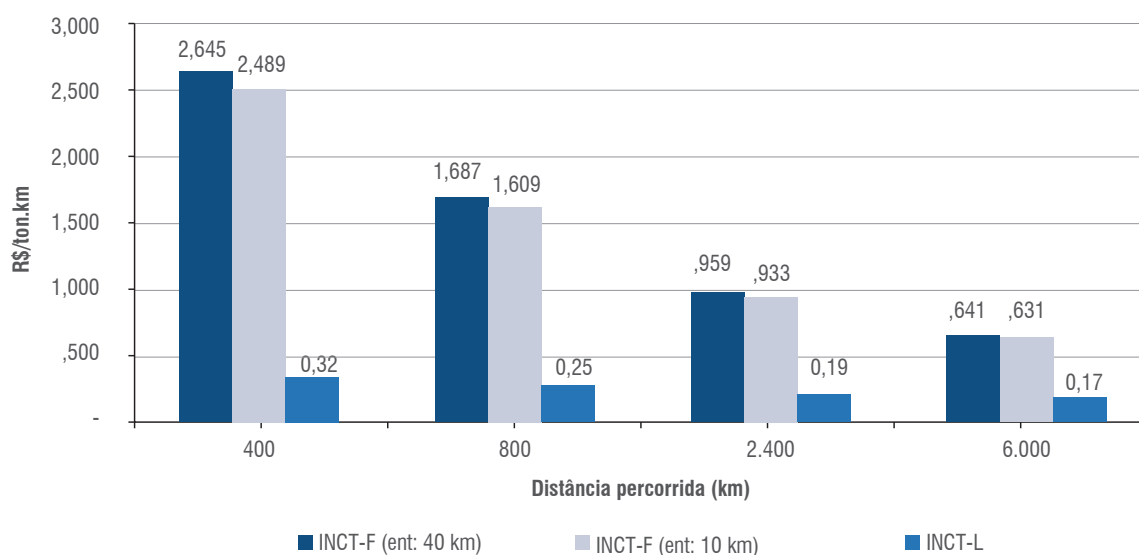
Fonte: Departamento de Custos Operacionais e Pesquisas Econômicas da NTC&Logística.

Elaboração própria.

Obs.: Referência a março de 2016.

O gráfico A1 indica o custo médio por tonelada/km do TRC estimado pelos Índices Nacionais do Custo do Transporte de Carga da NTC&Logística em março de 2016. Os índices indicam os custos do transporte de carga fracionada (INCT-F) e de carga lotação (INCT-L) em percurso rodoviário de 800 km. No caso da carga fracionada, distingue-se o custo dos serviços em função da extensão do percurso urbano de coleta e entrega de mercadorias (10 km e 40 km), a ser realizado em complementação ao percurso rodoviário de 800 km.

Gráfico A1 – Índices Nacionais do Custo do TRC (março/2016)



Fontes: INTC-F e INTC-L, calculados pela NTC&Logística.
Elaboração própria.

CNI

Diretoria de Relações Institucionais – DRI

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora de Relações Institucionais

Gerência Executiva de Infraestrutura – GEINFRA

Wagner Ferreira Cardoso

Gerente Executivo de Infraestrutura

Matheus Braga de Castro

Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO – DIRCOM

Carlos Alberto Barreiros

Diretor de Comunicação

Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP

Carla Gonçalves

Gerente Executiva de Publicidade e Propaganda

André Augusto Dias

Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato

Diretor de Serviços Corporativos

Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF

Maurício Vasconcelos de Carvalho

Gerente Executivo de Administração, Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti

Normalização

Eduardo Augusto Guimarães

Consultor

Editorar Multimídia

Revisão ortográfica

Editorar Multimídia

Projeto gráfico e diagramação



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA