

CONCORRÊNCIA NO MERCADO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE CARGAS

Áurea Fernanda de Brito Loiola Aguiar

Resumo: Este trabalho procura analisar como o estabelecimento de valor mínimo para o frete influencia as questões competitivas do setor de transporte rodoviário de cargas no Brasil. Para tanto foi realizada pesquisa bibliográfica em instrumentos legislativos, artigos e notícias publicadas. Entre os resultados foi visto que a prática de tabelamento de preços em geral, do ponto de vista da concorrência, é anticompetitivo e pode assemelhar-se à cartelização. Entre as consequências econômicas no médio e longo prazo estão desaceleração da produtividade do país, desequilíbrios na balança comercial, influência nos níveis de empregabilidade e relações trabalhistas, além do desequilíbrio do mercado e até persistência das condições inadequadas de remuneração da atividade. Em conclusão, o problema setorial do transporte rodoviário de cargas no Brasil é sistêmico pois abarca não só questões econômicas como também de infraestrutura, de relações trabalhistas e até de dignidade humana. Um problema com tantas dimensões merece uma resolução também sistêmica por meio de políticas públicas e não apenas soluções pontuais centradas no controle de preços pois não se sustentam no longo prazo enquanto podem agravar o cenário produtivo e econômico do país.

Palavras-chave: Transporte. Rodoviário. Cargas. Concorrência. Frete.

Introdução

O presente artigo trata do estudo da regulamentação do setor de transporte rodoviário de cargas no que diz respeito à sua influência no mercado em seus aspectos competitivos, considerando a instituição da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas.

A Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, dispõe sobre o transporte rodoviário de cargas, realizado em vias públicas no território nacional, em nome de terceiros e mediante remuneração, os mecanismos de seu funcionamento e a responsabilidade do transportador.

Em seu artigo 2º, a citada Lei (2007) traz que o transporte rodoviário de mercadorias realizado mediante remuneração é uma atividade econômica em regime de livre concorrência.

A Lei nº 13.703, de 8 de agosto de 2018, instituiu a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas "com o objetivo de promover condições mínimas para o transporte de cargas no país, a fim de proporcionar uma compensação adequada ao serviço prestado".

Com esta lei, a categoria de transportadores autônomos de carga tem um valor mínimo para a remuneração dos serviços de transporte. Enquanto esta medida visa remunerar adequadamente a categoria, limita a livre concorrência entre os agentes do setor.

A partir do momento em que se estabelece um piso mínimo, há uma espécie de tabelamento de preços, que interfere na dinâmica de oferta e demanda, causando danos à livre concorrência.

Assim, este trabalho procura analisar como o estabelecimento de valor mínimo para o frete influencia as questões competitivas do setor de transporte de carga no Brasil.

O problema a ser respondido é quais são os efeitos concorrenciais trazidos pela instituição da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas no mercado de transportes de cargas brasileiro?

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa pode ser classificada como qualitativa, pois não se utiliza de métodos e técnicas estatísticas, mas sim de interpretação dos fenômenos e atribuição de significado, sendo que os principais focos de abordagem são o processo e seu significado. Por envolver pesquisa bibliográfica para conhecer melhor sobre o tema e explicitar o problema, essa pesquisa é considerada exploratória.

Este trabalho tem como objetivo analisar como a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas e os respectivos regulamentos influenciam os aspectos concorrenciais no mercado de transporte de cargas do Brasil e verificar a experiência internacional de Portugal com relação ao seu mercado de transporte rodoviário de cargas.

Entre os resultados esperados estão verificar como Portugal exerce a atividade de transporte de cargas; qual a sua natureza e o regime de atividade econômica no país em seus aspectos concorrenciais; comparar a experiência portuguesa relacionada à sua atividade governamental sobre o transporte rodoviário remunerado de cargas com a experiência brasileira; identificar os reflexos do tabelamento de preços mínimos de fretes na atividade econômica de transporte rodoviário de cargas no Brasil e analisar como os regulamentos de

competência da ANTT interferem nos aspectos competitivos do transporte rodoviário de cargas no Brasil.

1 Mercado de Transporte Rodoviário de Cargas em Portugal

1.1 Regulamentação

Em Portugal, o transporte de cargas é chamado “Transporte de Mercadorias”, podendo ser realizado por vários modos de transporte: aéreo, marítimo, ferroviário e rodoviário, este último, objeto deste estudo.

O transporte de cargas rodoviário em Portugal é considerado uma atividade logística, pois além do deslocamento físico das mercadorias, engloba também operações de manuseio das mercadorias como agrupamento, triagem, recepção, armazenamento e distribuição (Assembleia da República, 2007).

Na legislação portuguesa são previstas duas modalidades de realização de transportes de mercadoria, uma chamada transportes particulares ou por conta própria, e a outra dita transportes públicos, ou, por conta de outrem.

Considera-se a ocorrência de transportes particulares quando a operação é realizada para transporte próprio ou complementar ao exercício da atividade principal da empresa. Por outro lado, na modalidade de transportes públicos, ou, por conta de outrem, se caracteriza a exploração da atividade de prestação de serviços de transportes para o atendimento da demanda de usuários, mediante remuneração. (Assembleia da República, 1990).

Para a realização de transporte particular é condicionante que as mercadorias sejam de propriedade ou posse da empresa transportadora e que seu transporte seja uma atividade acessória à principal. Da mesma forma, apenas podem ser utilizados veículos próprios ou alugados em regime de aluguel sem condutor. Por fim, os veículos devem ser conduzidos pelo proprietário, locatário ou pessoal a seu serviço.

Quaisquer condições que não se enquadrem nas anteriores de transporte particular, são consideradas transporte por conta de outrem, que por sua vez devem realizar-se mediante contrato entre as partes. (Assembleia da República, 2007)

Segundo o Decreto-Lei nº 257 (2007), a atividade econômica de transporte rodoviário de mercadorias por conta de outrem (público) apenas pode ser exercida por sociedades comerciais ou cooperativas, constituídas em conformidade com as leis portuguesas.

O exercício das atividades está sujeito à habilitação junto ao Instituto de Transporte e Mobilidade (IMT), que expede um alvará ou licença comunitária, intransferível, cuja validade é de no máximo 5 anos, prorrogável por igual período, desde que comprovada a manutenção dos requisitos de acesso, a saber (IMT, 2019):

- Idoneidade do gestor de transportes e todos os administradores, gerentes ou diretores da empresa;
- Capacidade profissional do dirigente da empresa ou seu gestor de transporte, obtida mediante a aprovação em avaliação para obtenção de capacidade profissional para transportes rodoviários de

mercadorias, realizado pelo IMT, após formação adequada. Ou com a comprovação de experiência de no mínimo 5 anos como diretor de empresa licenciada para transporte rodoviário de cargas;

- Estabelecimento estável e efetivo em território português, de acordo com a legislação vigente;
- Capacidade financeira correspondente à quantidade de veículos e seu porte (pesado ou leve);

Para a obtenção da licença a empresa precisa cumprir requisitos relacionados aos veículos a serem utilizados, que também deverão ser licenciados pelo IMT, como:

- Peso Bruto igual ou superior a 2,5 t;
- A frota da empresa deverá ser composta por veículos novos até que a soma dos pesos brutos dos veículos da empresa ultrapasse 40 t, no caso de veículos pesados e 10 t no caso de veículos leves;
- A idade média da frota não poderá exceder 10 anos, sendo determinada a idade de cada veículo pela data da primeira matrícula, que é o registro do veículo junto ao IMT;
- Por questões ambientais, veículos que tiverem filtros de partículas instalados poderão ter uma redução de 5 anos na idade do veículo. (Ministério das Obras Públicas, 2009)
- Uma vez licenciados, os veículos deverão possuir distintivo de identificação (Ministério das Obras Públicas, 2009).

As licenças dos veículos caducam com a transmissão de sua propriedade ou posse ou ainda caso o alvará ou a licença comunitária da empresa também expire (Ministério das Obras Públicas, 2009).

Para as empresas são hipóteses de caducidade de seus alvarás ou licenças (Ministério das Obras Públicas, 2009):

- Prazo de validade expirado;
- Perda de um dos requisitos de acesso, sem que tenham sido supridos no período de um ano, ou de acordo com a legislação vigente;
- Se não for licenciado nenhum automóvel para a empresa durante um ano a partir da emissão do alvará ou licença comunitária.

Para a realização do transporte rodoviário de cargas é necessário que as mercadorias sejam acompanhadas pela guia de transporte, documento descritivo dos elementos essenciais da operação de transporte e que estabelece as condições de realização do contrato entre o transportador e o expedidor. (Ministério das Obras Públicas, 2009)

O Decreto-Lei nº 136 (2009) prevê sanções e multas no caso de descumprimento de suas disposições.

1.2 Ordem econômica e concorrência

Desde 1990, quando da publicação da Lei de Bases dos Transportes Terrestres, a atividade de transporte rodoviário de mercadorias desenvolve-se “em regime de ampla e sã concorrência, liberdade de estabelecimento, autonomia de gestão e justa rentabilidade dos investimentos efectuados”

(Assembleia da República, 1990). Sendo os preços contratados compactuados entre as empresas de transporte rodoviário de cargas e seus clientes.

Porém, a mesma Lei prevê que o poder público poderá atuar para assegurar igualdade de tratamento equiparando as condições concorrenciais de base para as empresas transportadoras, sem prejuízo de suas diferenças estruturais e do interesse público (Assembleia da República, 1990).

Considerando a previsão da edição de regulamentações da Lei de Bases do Transporte Terrestre e a participação de Portugal como membro da União Europeia, e portanto, estando sujeito aos seus regulamentos e decisões, assim tendo que recepcionar em seu arcabouço jurídico as diretivas da Comissão Europeia, foi editado em 1999 o Decreto-Lei nº 38/99.

O Decreto-Lei nº 38/99 (1999) instituiu um novo regime jurídico aplicável aos transportes rodoviários de mercadorias, por conta de outrem e por conta própria, nacionais e internacionais com a finalidade de adequar as normas do setor à realidade econômica, social e de política de transportes de Portugal e da Comunidade Europeia.

As medidas do referido regulamento visavam melhorar a capacidade competitiva das empresas portuguesas diante da crescente concorrência no mercado da comunidade europeia, ao estabelecer requisitos de acesso à atividade de transporte que garantiam melhor qualidade na prestação de serviços de transporte, enquanto promovia maior abertura do mercado.

As principais mudanças trazidas pelo Decreto-Lei nº 38/99 foram a inclusão de condições de verificação da aptidão profissional das empresas do setor, o estabelecimento de montantes mínimos para avaliação da capacidade financeira, além da definição de aspectos dos exames de capacidade profissional como as matérias e a organização dos exames. As regras eram aplicáveis a empresas cujos veículos para transportes tivessem Peso Bruto (PB) superior a 3,5 toneladas, considerados veículos pesados (Ministério do Equipamento, 1999).

Posteriormente, verificou-se que essa limitação de aplicação gerou um desequilíbrio concorrencial no mercado de transporte rodoviário de mercadorias pois houve um crescimento no número de empresas que utilizavam apenas veículos leves (PB abaixo de 3,5t), exercendo a atividade econômica sem se sujeitar a quaisquer condições de acesso à atividade ou de mercado.

Com o objetivo de diminuir essa distorção, foi editado o Decreto-Lei nº 257 de 16 de julho de 2007, por meio do qual todas as empresas com veículos de mercadorias de peso bruto acima de 2,5t ficaram sujeitas às mesmas regras de mercado. Veículos abaixo do peso bruto de 2,5t não foram considerados pela irrelevância de sua capacidade de carga.

Por este mesmo Decreto-Lei, foram adequadas as regras de requisito de capacidade profissional, para garantir que as empresas fossem efetivamente geridas pelo titular do certificado de capacidade profissional e tivessem suas competências técnicas melhoradas, através do condicionamento da “validade do certificado de capacidade profissional do responsável da empresa a uma avaliação da sua gestão com boas práticas, que terá em conta o número de infrações à regulamentação relevante para o sector, incluindo matérias relacionadas com a própria atividade do transporte rodoviário de mercadorias, segurança rodoviária, ou proteção do ambiente” (Assembleia da República, 2007).

Diante da equalização das regras de acesso ao mercado de transporte rodoviário de mercadorias para empresas de veículos leves (PB entre 2,5t e 3,5t), foi editado o Decreto-Lei nº 136/2009, que entre outras medidas, adequou o regime de licenciamento dos veículos leves estabelecendo limites proporcionais aos das empresas de veículos pesados (PB acima de 3,5t) em relação à soma dos pesos brutos da frota até qual os veículos devem ser necessariamente novos, sendo esse limite de até 40t para empresas com veículos pesados e até 10t para empresas com veículos leves (Ministério das Obras Públicas, 2009).

Este breve histórico mostra que o governo Português realizou algumas intervenções regulatórias em seu mercado de transporte público de mercadorias para se adequar às dinâmicas econômicas, ambientais e sociais que foram surgindo por seu amadurecimento e por suas relações com a Comunidade Européia.

Porém, não realizou intervenções diretas em preços mantendo a liberdade econômica de formação de preços no setor, de forma que estas regras são as que atualmente regem o mercado de transporte público de mercadorias no território Português.

2 Mercado de Transporte Rodoviário de Cargas no Brasil

2.1 Regulamentação

A Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, é a lei brasileira que trata sobre o transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração, define a organização dos agentes econômicos do mercado, os requisitos de acesso, os modelos de contratação de serviços, as formas de remuneração, as responsabilidades na prestação do serviço de transporte rodoviário de cargas e as infrações aplicáveis. Além disso, prevê a regulamentação da Lei pelo ente regulador do mercado, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Neste sentido, a ANTT publicou diversos dispositivos legais para a regulamentação da Lei nº 11.442 e estabelecimento de procedimentos para a inscrição e manutenção no Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC) para os transportadores e seus veículos, como a Resolução nº 3.056, de 12 de março de 2009 e suas alterações, que foi revogada pela Resolução nº 4.799 de 27 de julho de 2015 e suas alterações, que encontram-se vigentes.

O transporte rodoviário de cargas no Brasil pode ser realizado para o transporte de carga própria e para o transporte de cargas de terceiros.

No primeiro caso é chamado Transporte de Carga Própria quando realizado por pessoa física ou jurídica, chamada Transportador de Carga Própria, utilizando veículos de sua propriedade ou em sua posse e as cargas são exclusivamente de consumo próprio ou de produtos produzidos ou comercializados pelo próprio transportador, sendo assim não remunerado.

Essa modalidade não tem regulação do mercado e não necessita de nenhum tipo de cadastro junto ao órgão regulador federal de transportes, a ANTT.

Por outro lado, a atividade de prestação de serviço de transporte rodoviário a terceiros, mediante remuneração, é chamada Transporte Remunerado de Cargas, realizada pelos Transportadores Remunerados de Cargas (TRRC), que podem ser pessoas físicas, chamados Transportadores Autônomos de Cargas (TAC) ou pessoas jurídicas que podem ser Empresas de Transportes (ETC) ou Cooperativas de Transportes (CTC).

Esta atividade é regulamentada pela ANTT e requer o cadastro junto ao RNTRC – Registro Nacional dos Transportadores Rodoviários de Cargas, cujos requisitos de acesso são próprios de cada categoria de transportador, a saber:

Para o Transportador Autônomo de Cargas - TAC:

- Possuir Cadastro de Pessoas Físicas - CPF ativo;
- Possuir documento oficial de identidade;
- Ter sido aprovado em curso específico ou ter ao menos três anos de experiência na atividade;
- Ser proprietário, coproprietário ou arrendatário de até três veículos automotores de carga categoria "aluguel" na forma regulamentada pelo CONTRAN.

Para Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas - ETC:

- Possuir Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas - CNPJ ativo;
- Estar constituída como pessoa jurídica por qualquer forma prevista em Lei, tendo o transporte rodoviário de cargas como atividade econômica;
- Ter sócios, diretores e responsáveis legais idôneos e com CPF ativo;
- Ter Responsável Técnico idôneo e com CPF ativo com, pelo menos, 3 (três) anos na atividade, ou aprovação em curso específico;
- Ser proprietário ou arrendatário de, no mínimo, um veículo automotor de carga categoria "aluguel", na forma regulamentada pelo CONTRAN.

Para Cooperativa de Transporte Rodoviário de Cargas - CTC:

- Possuir Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas - CNPJ ativo;
- Estar constituída na forma da Lei específica tendo a atividade de transporte rodoviário de cargas como atividade econômica;
- Ter responsáveis legais idôneos e com CPF ativo;
- Ter Responsável Técnico idôneo e com CPF ativo com, pelo menos, três anos na atividade, ou aprovação em curso específico;
- Ter registro na Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB ou na entidade estadual, se houver, mediante apresentação dos estatutos sociais e suas alterações posteriores, e
- Ser proprietário, coproprietário ou arrendatário de pelo menos um veículo automotor de carga categoria "aluguel", na forma regulamentada pelo CONTRAN, em seu nome ou no de seus cooperados.

O Certificado do RNTRC - CRNTRC tem validade de 5 (cinco) anos, é intransferível, e pode ser renovado por meio do recadastramento por mais 5 anos. Mas poderá ser cancelado a pedido do transportador ou pelo órgão regulador de acordo com a regulamentação vigente.

Para a realização de uma operação de transporte remunerado de cargas no Brasil é obrigatória a emissão do Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais- MDF-e, como documento que caracteriza a operação de transporte, as obrigações e as responsabilidades das partes e a natureza fiscal da operação. O Documento Auxiliar do Manifesto de Documentos Fiscais-DAMDFE, correspondente ao MDF-e deverá acompanhar a carga desde o início da viagem (ANTT, 2015).

Nos casos em que não é possível a emissão do MDF-e, deverá ser emitido Conhecimento ou Contrato de Transporte para caracterizar a operação de transporte sendo seu porte obrigatório durante a viagem (ANTT, 2015).

2.2 Ordem econômica e concorrência

No Brasil, a Lei nº 11.442, de 5 de janeiro de 2007, definiu a atividade econômica de transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros e mediante remuneração, como sendo de natureza comercial, exercida em regime de livre concorrência por pessoas físicas ou jurídicas, mediante prévia inscrição no Registro Nacional de Cargas – RNTRC, mantido pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Em 2015 a classe de motoristas remunerados fez uma paralização das atividades em busca de melhores condições de trabalho. Uma das consequências deste movimento foi a edição da Resolução ANTT nº 4.810, de 19 de agosto de 2015, que estabeleceu metodologia e publicou parâmetros de referência para cálculo dos custos de frete do serviço de transporte rodoviário remunerado de cargas por conta de terceiros, na qual não se aplicava a obtenção do valor final do frete, uma vez que não considerava a margem de lucro em seus cálculos.

Entre os anos de 2009 e 2016 o Governo Federal manteve o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) um programa de incentivos para financiamento de bens de capital, incluindo caminhões, o que gerou um aumento de cerca de 27% na oferta de veículos de transporte de carga no mercado de transportes rodoviários (Péra & Caixeta Filho, 2018).

Neste mesmo período, a economia do país alternou entre períodos de crescimento e recessão que resultaram num crescimento médio da economia da ordem de 0,3%, sendo que em 2015 e 2016 houve retração do Produto Interno Bruto (PIB).

Esses dois fatores levaram a um desequilíbrio no mercado com aumento de oferta e baixa demanda o que ocasionou a queda da remuneração pelo frete, chegando a níveis menores que os custos de uma viagem, em alguns casos.

Somando-se a isso, a alteração da política de precificação de combustíveis pela Petrobrás em 2007, que levou ao aumento nos preços dos combustíveis, principalmente o óleo diesel, os transportadores rodoviários de cargas organizaram-se num movimento grevista em maio de 2018 para alcançarem melhores condições de remuneração para os serviços prestados. O movimento durou 10 dias com bloqueios em vias rodoviárias do país ocasionando crises de abastecimento de produtos em várias regiões do Brasil (BBC, 2018).

O Governo Federal atuou autorizando a presença de forças militares para liberação de vias e até a realização do transporte de insumos essenciais como combustíveis, alimentos e medicamentos caso fosse necessário. Porém, essas medidas não cessaram o movimento (BBC, 2018). Seu fim apenas ocorreu quando o Governo acordou com as categorias de transportadores uma série de medidas oficializadas por meio de Medidas Provisórias que posteriormente geraram as Leis ou Decretos:

- Lei nº 13.713/2018 (Medida Provisória nº 831/2018) - preve a contratação direta pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) de cooperativas e associações de transportadores autônomos de cargas de, no mínimo, 30% (trinta por cento) da demanda anual de frete da Companhia.
- Lei nº 13.703/2018 (Medida Provisória nº 832/2018) - institui a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas.
- Lei nº 13.711/2018 (Medida Provisória nº 833/2018) - Alterou a Lei nº 13.103, para prever isenção, em todo o território nacional, da cobrança de pedágio sobre eixos suspensos de veículos de transporte de cargas que circularem vazios nas vias terrestres federais, estaduais, distritais e municipais.
- Decretos nº 9.403/2018 e nº 9.454/2018 (Medida Provisória nº 838/2018) - regulamentam a Medida Provisória nº 838, de 30 de maio de 2018, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel.
- Decreto nº 9.391 - Alterou o Decreto nº 5.060, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, e o Decreto nº 5.059, de 30 de abril de 2004, que reduz as alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de gasolina, óleo diesel, gás liquefeito de petróleo e querosene de aviação.

A Lei nº 13.703/2018 (Medida Provisória nº 832/2018) - institui a Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas (PNPM), com a finalidade “de promover condições mínimas para a realização de fretes no território nacional, de forma a proporcionar adequada retribuição ao serviço prestado.” (Presidência da República, 2018).

Segundo essa Lei (Presidência da República, 2018), o transporte rodoviário de cargas, em âmbito nacional, não poderá ter seu frete remunerado abaixo dos pisos mínimos fixados, sob pena de aplicação de sanções cabíveis.

Os pisos mínimos deverão refletir os custos operacionais totais do transporte, tendo como referência o quilômetro rodado na realização de fretes, por eixo carregado, consideradas as distâncias e as especificidades das cargas.

A definição e divulgação das normas para os pisos mínimos foi delegada à regulamentação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) (Presidência da República, 2018) que publicou a Resolução ANTT nº 5.820/2018 de 30 de maio de 2018, com a metodologia a ser aplicada no cálculo e a tabela com os pisos mínimos de fretes referentes ao quilômetro rodado na realização

de frete, por eixo carregado, para diferentes tipos de carga. Essa Resolução foi submetida a algumas alterações pontuais por meio da Resolução ANTT nº 5.827/2018, Resolução ANTT nº 5.828/2018, Resolução ANTT nº 5.833/2018, Resolução ANTT nº 5.835/2018 e Resolução ANTT nº 5.839/2019. Algumas dessas alterações ocorreram em razão do art. 5º da Lei nº 13.703/2018, que determinou que a ANTT atualizasse os valores dos pisos mínimos sempre que houvesse oscilação superior a 10% no preço do óleo diesel. Por sua vez, a Resolução ANTT nº 5.833/2018 incluiu na Resolução ANTT nº 5.820/2018 as medidas punitivas para os casos de descumprimento dos pisos mínimos (ANTT, 2019).

Depois, em conformidade com a Lei nº 13.703/2018, a ANTT realizou processo de participação e controle social e foi publicada a Resolução ANTT nº 5.849/2019 e, mais recentemente, a Resolução ANTT nº 5.867/2020, com as regras gerais, a metodologia e os coeficientes dos pisos mínimos, referentes ao quilômetro rodado na realização do serviço de transporte rodoviário remunerado de cargas, por eixo carregado, instituído pela PNPM-TRC (ANTT, 2019).

Segundo o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Agência Estadual, 2019), o tabelamento de preços, ainda que apenas pelo estabelecimento de preços mínimos, é anticompetitivo do ponto de vista da concorrência.

De acordo com Péra e Caixeta Filho (2018), a determinação do preço das tarifas de frete se traduz em um aumento nos preços de frete rodoviário de forma artificial. Gera impactos sistêmicos na economia, já que outros setores praticam o preço de suas atividades de acordo com o valor do frete rodoviário, incluindo os serviços ferroviários e de transporte aquaviário e, dessa forma, podem ampliar o efeito de aumentar o preço do frete também em outros modos de transporte.

Agentes econômicos dos setores de combustíveis, indústria e agropecuária peticionaram ações junto ao Superior Tribunal Federal alegando a inconstitucionalidade da PNPM, porém o julgamento dos processos encontra-se suspenso (Supremo Tribunal Federal, 2019).

A categoria dos transportadores de cargas ainda encontra-se descontente com as medidas por não surtirem os efeitos esperados, e continua as negociações com o Governo Federal do Brasil. O desfecho dessas questões ainda não está definido.

3 Comparativo da Regulação no Mercado de Transporte Rodoviário de Cargas Portugal X Brasil

Com relação aos aspectos regulamentares da atuação regulatória no mercado de transporte rodoviário de cargas, Portugal e Brasil possuem algumas similaridades como o cadastro obrigatório dos agentes de mercado e de seus veículos para exercerem a atividade econômica de serviços de transportes rodoviários de cargas.

As diferenças residem em questões procedimentais dos cadastros e algumas regras resumidas no quadro 1 abaixo:

	Brasil	Portugal
Agentes de mercado	Pessoas físicas e jurídicas	Pessoas jurídicas
Limitação de número de veículos na frota	Até 3 veículos automotores para pessoas físicas	Não há limitação
Porte de veículos	Definição de regras com base na categoria de veículos (carga) e não no porte	Definição de regras com base no porte dos veículos (leves ou pesados)
Limitação com relação à idade da frota	Não há	Até 10 anos, com exigência de veículos novos dependendo do porte dos veículos
Responsável Técnico	Um Responsável Técnico pode atender várias empresas	Um por empresa e pertencente ao quadro societário
Identificação Visual	Não há	Obrigatória

Quadro 1 - Comparativo Brasil X Portugal

Com relação às questões de equilíbrio de mercado e concorrência para o transporte rodoviário nacional de cargas, o Governo Português exerce sua regulação seguindo as diretivas da União Europeia, enquanto o Governo Brasileiro é autônomo nas decisões sobre a regulação do mercado.

Outro ponto de destaque é que o Governo Português, no período estudado, exerceu regulação não-econômica no mercado para equilibrar as questões concorrenciais, destacadamente através da equalização de regras de acesso ao mercado.

Por sua vez, o Governo Brasileiro exerceu regulação não-econômica no mercado de modo a ordenar os requisitos de entrada no mercado e as regras para o exercício das atividades diante da diversidade de agentes no mercado.

No entanto, o cenário que se construiu no Brasil em 2018, levou o governo a optar pela intervenção nos preços praticados, passando a realizar também uma regulação econômica, levando a uma intervenção em que a liberdade econômica de preços restou comprometida, afetando os princípios da livre concorrência.

4 Efeitos da Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas

A Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas (PNPM-TRC) fixa valores mínimos que devem ser pagos pelo serviço de transporte rodoviário de cargas, o que funciona na prática como um tabelamento do frete praticado no Brasil, ainda que pelo seu mínimo valor.

Segundo (Péra & Caixeta Filho, 2018) o tabelamento dos preços pode gerar uma série de efeitos na economia e na sociedade em geral, como, por exemplo:

Aumentar os níveis de inflação pois os preços praticados para o frete influenciarão a cadeia produtiva em todos os níveis, majorando seu custo, que

será repassado para os produtos gerando inflação em seus preços. Segundo estudo da CNI (Brasil Econômico, 2019), em 2018 houve um aumento da inflação em 1,07 pontos percentuais como resultado da intervenção no preço do frete e do diesel.

Uma outra consequência pode ser a queda na produção de alimentos e outros produtos, pois os impasses em torno das negociações sobre o preço do frete podem afetar a disponibilidade dos serviços de transporte, o que ocasiona atrasos no fornecimento de insumos, na aplicação de tecnologias e até nas colheitas e no processo produtivo. Com menor oferta de produtos, a inflação também tende a subir (Péra & Caixeta Filho, 2018).

Do lado dos agentes econômicos que realizam o transporte, ou seja, os transportadores, a insegurança dos contratantes a respeito da confiabilidade no serviço pode ocasionar uma queda na demanda por transporte rodoviário devido aos seguintes fatores: muitos setores deixarem de realizar transporte ou o transferirem para outros modais; embarcadores e outros demandantes de transporte passarem a constituir frota própria, para reduzir sua dependência de terceiros e também seus custos; e por fim, ocorrer um aumento na entrada de transportadores no mercado incentivados por essas medidas de tabelamento de fretes (Péra & Caixeta Filho, 2018).

Assim, a oferta continuará aumentando enquanto a demanda irá diminuindo, fazendo com que o desequilíbrio persista podendo fazer com que os próprios agentes não obedeçam a tabela e voltem a prestar o serviço por um preço mais baixo, diminuindo sua remuneração (Péra & Caixeta Filho, 2018).

Um outro efeito da queda da produção é a necessidade de mão-de-obra ser diminuída, não apenas pela ociosidade, como também por ser esse um fator que colabora para a composição dos custos e sua redução ser necessária. O que geraria aumento do desemprego ou deterioração nas relações trabalhistas.

Com relação ao comércio exterior, o encarecimento do frete aumenta a estrutura de custo brasileira e reduz a competitividade nas exportações.

Analisando as questões de competição do mercado, o CADE (2018) apontou que a aplicação de tabelamento de preços, em geral, ocasiona problemas concorrenciais (e econômicos deles decorrentes) enunciados tanto em decisões de atos de concentração quanto em processos sancionadores de condutas anticompetitivas.

O mercado de transporte rodoviário de cargas brasileiro possui uma diversidade de agentes e de relações contratuais que, com o estabelecimento de um preço/custo fixo, impede que os agentes de mercado interajam de acordo com as especificidades de suas situações, gerando perdas de eficiência para o atendimento de suas necessidades. Ou seja, alguns agentes podem ser melhor remunerados que outros justamente porque conseguem reduzir seus custos num nível inferior ao da tabela de frete, gerando um lucro que os outros não conseguirão obter (CADE, 2018).

Poderá haver a redução da competitividade entre concorrentes pois o preço, ao ser fixado, não é mais um instrumento de disputa de mercado, gerando uma artificialidade de participações (market share) (CADE, 2018).

Outro efeito da fixação de preços é a tendência de acomodação na qualidade dos serviços pois, sem a competição reduzem os incentivos à

inovação e desenvolvimento de serviços de transporte mais eficientes ou disruptivos (CADE, 2018).

5 Considerações Finais

O mercado de transporte rodoviário de cargas no Brasil enfrenta uma série de problemas desde a precariedade da infraestrutura rodoviária que serve de base para a execução da atividade e gera uma série de custos tangíveis e intangíveis aos transportadores, passando pelos custos com seus instrumentos de trabalho, os veículos de carga, até as questões macroeconômicas do Brasil que geraram um excesso de oferta no mercado, pressionando os preços dos serviços.

São problemas complexos de serem equacionados e que precisam de uma série de medidas reunidas em políticas públicas que valorizem o trabalho dos transportadores, levando em conta a dignidade humana enquanto equilibra a dinâmica econômica do mercado de forma sustentável sem gerar artificialidades, ou soluções paliativas, que a longo prazo irão refletir de maneira prejudicial no desenvolvimento do país pois afetará seus níveis produtivos, o abastecimento interno, a balança comercial, os níveis de postos de trabalho, as relações trabalhistas, a qualidade do serviço prestado e por fim até mesmo diretamente a remuneração pelos serviços prestados.

O mercado de transporte rodoviário de cargas de Portugal possui uma homogeneidade entre seus agentes, pois todos são empresas constituídas formalmente, assim a regulamentação do mercado é mais simples com todos sujeitos às mesmas regras de acesso ao mercado e de operacionalização dos serviços.

Por outro lado, a heterogeneidade de agentes no mercado de transporte rodoviário de cargas brasileiro, gera um desequilíbrio entre os agentes pois a operacionalização do serviço tem regras diferenciadas para as categorias, o que, no intuito de equilibrar o mercado, por outro lado, gera distorções pela dinâmica econômica da atividade.

Observando-se os dois mercados, talvez a homogeneização dos agentes e das regras regulatórias aplicáveis ao setor possa trazer ganhos tanto do lado regulatório pois simplifica a formulação, o acompanhamento e fiscalização do marco regulatório e do mercado, procurando evitar a aplicação de regulação econômica do mercado de modo que fira as leis de livre concorrência, para que traga também ganhos no desenvolvimento econômico e social do setor e de todo o país.

6 Referências Bibliográficas

- Agência Estadual, 2019. *O preço mínimo do frete é ruim, diz superintendente geral do Cade*. [Online]
Available at: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/05/29/internas_economia684460/preco-minimo-para-frete-e-ruim-avalia-superintendente-geral-do-cade.shtml
- ANTT, 2015. *Resolução nº 4.799*. Brasília(Distrito Federal): Diário Oficial da União.
- ANTT, 2015. *Resolução nº 4.810*. Brasília(Distrito Federal): Diário Oficial da União.
- ANTT, 2019. *Política Nacional de Pisos Mínimos do Transporte Rodoviário de Cargas*. [Online]
Available at: http://www.antt.gov.br/cargas/arquivos/Politica_Nacional_de_Pisos_Minimos_do_Transporte_Rodoviario_de_Cargas.html
[Acedido em 28 01 2020].
- Assembleia da República, 1990. *Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres*. Lisboa(Lisboa): Diário da República.
- Assembleia da República, 2007. *Decreto-Lei nº 257*. Lisboa(Lisboa): Diário.
- BBC, 2018. *Greve dos caminhoneiros: a cronologia dos 10 dias que pararam o Brasil*. [Online]
Available at: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44302137>
[Acedido em 21 01 2020].
- Brasil Econômico, 2019. *Tabela do frete e aumento do diesel tiraram R\$ 20,3 bilhões do PIB em 2018*. [Online]
Available at: <https://economia.ig.com.br/2019-02-06/impactos-do-frete-e-do-diesel-no-pib.html>
- CADE, 2018. *Manifestação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica sobre a ADI nº 5.956*. Brasília(Distrito Federal): CADE.
- Comissão Europeia, 2019. *Aplicar a legislação da UE*. [Online]
Available at: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law_pt
- IMT, 2019. *IMT, Instituto da Mobilidade e dos Transportes*. [Online]
Available at: <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Paginas/IMTHome.aspx>
- INE, 2019. *Estatísticas dos Transportes e Comunicações 2018*, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Ministério das Obras Públicas, T. e. C., 2009. *Decreto-Lei nº 136*. Lisboa(Lisboa): Diário da República.
- Ministério do Equipamento, d. P. e. d. A. d. T., 1999. *Decreto-Lei nº 38/99*. Lisboa(Lisboa): Diário da República.
- Péra, T. G. & Caixeta Filho, J. V., 2018. *Impactos da política de preços mínimos para o transporte rodoviário*. [Online]

Available at: <https://jornal.usp.br/artigos/impactos-da-politica-de-precos-minimos-do-transporte-rodoviario/>

Péra, T. G. & Caixeta Filho, J. V., 2018. *Sobre o Tabelamento de Fretes*. [Online]

Available at: <https://www.adealq.org.br/blog/sobre-o-tabelamento-de-fretes-1988>

Presidência da República, 2007. *Lei nº 11.442*. Brasília: Diário Oficial da União.

Presidência da República, 2018. *LEI Nº 13.703*. Brasília(Distrito Federal): Diário Oficial da União.

Supremo Tribunal Federal, 2019. *Notícias STF*. [Online]

Available at: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=402775>