

A GREVE DOS CAMINHONEIROS

ORIGENS E IMPACTOS SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA

A GREVE DOS CAMINHONEIROS

ORIGENS E IMPACTOS SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA

SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO	05
1. INTRODUÇÃO	09
2. QUAIS SÃO OS POSSÍVEIS FATORES QUE LEVARAM OS CAMINHONEIROS A FAZEREM SUA GREVE?	11
2.1 AS ORIGENS DA PARALISAÇÃO PELO LADO DA DEMANDA: A FORTE RECESSÃO BRASILEIRA	12
2.2 AS ORIGENS DA PARALISAÇÃO PELO LADO DA OFERTA: A ELEVADA FROTA DE CAMINHÕES	14
2.3 A POLÍTICA DE ALINHAMENTO DE PREÇOS DA PETROBRAS	19
3. AS DEMANDAS DOS CAMINHONEIROS E OS CUSTOS FISCAIS DAS MEDIDAS ANUNCIADAS	23
4. IMPACTOS DA GREVE DOS CAMINHONEIROS SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA ..	29
4.1. COMÉRCIO EXTERIOR	29
4.2. VEÍCULOS AUTOMOTORES	30
4.3. INFLAÇÃO	31
4.4. CRESCIMENTO ECONÔMICO	32
4.5. CONFIANÇA E RISCO-PAÍS	34
5. IMPACTOS SOBRE O AGRONEGÓCIO BRASILEIRO	39
5.1. LEITE	40
5.2. AVES E SUÍNOS	41
5.3. FRUTAS E HORTALIÇAS	41
5.4. CARNE BOVINA	41
5.5. AÇÚCAR E ÁLCOOL.....	42
ANEXOS	45
ANEXO 1 – LISTA DE ABREVIACÕES	45

RESUMO EXECUTIVO

Nas duas últimas semanas de maio e nos primeiros dias de junho de 2018 – mais precisamente, entre os dias 21/05 e 03/06 – o Brasil, literalmente, parou devido ao movimento de greve dos caminhoneiros. De acordo com a Polícia Rodoviária Federal, no auge da paralisação, foram registrados mais de 1,3 mil pontos de bloqueio pelo país. Embora o movimento tenha sido organizado por uma coordenação bastante descentralizada, uma reclamação foi comum dentro da categoria: a contração do retorno econômico da atividade dos caminhoneiros. Embora os sucessivos aumentos no preço do óleo diesel tenham sido apontados como a principal causa, é possível identificar outros fatores que comprimiram a margem econômica dessa categoria, tanto pelo lado da demanda quanto pelo lado da oferta:

PELO LADO DA DEMANDA

- A mais longa e profunda recessão (2015 e 2016) pela qual a economia brasileira passou desde 1980;
- A consequente redução da demanda por frete no transporte rodoviário de cargas.

PELO LADO DA OFERTA

- A forte expansão da frota de caminhões, pelo menos, desde 2010. Como a oferta de caminhões é inelástica no curto prazo, a menor demanda por frete não foi ajustada por meio de uma redução da oferta de transporte rodoviário de cargas;
- A elevação dos custos desse setor em um ritmo acima do aumento médio dos preços da economia brasileira (isto é, da inflação);
- Conforme já adiantado, entre os fatores que podem explicar a expansão desses custos, houve especial destaque para a forte elevação do preço do óleo diesel (entre agosto de 2017 e maio de 2018, esse combustível acumulou uma alta de 137,7%).

Pressionado pelos caminhoneiros e sem capital político suficiente para ter algum poder de barganha nessa negociação (apesar dos custos sociais, a paralisação teve grande apoio popular), o governo buscou atender a praticamente todas as reivindicações dos caminhoneiros, entre elas, merecem destaque:

- Redução do PIS/CONFINS e da CIDE sobre o preço do óleo diesel;
- Congelamento do preço do óleo diesel nas bombas por 60 dias;
- Isenção de pedágio no 3º eixo suspenso
- Definição de uma tabela mínima para o frete;
- Compromisso de não haver reoneração da folha de pagamento do setor de transporte rodoviário de cargas.

Naturalmente, atender essas exigências gerou um custo fiscal. Embora haja divergências nos números finais, essas reivindicações demandarão, aproximadamente, R\$ 13,5 bilhões dos cofres públicos. Para compensar essa nova despesa, o governo teve que:

- Elevar a carga tributária de diversos setores (exportadores, setor de bebidas, indústria química, etc.): R\$ 4 bilhões;
- Realocar recursos orçamentários originalmente destinados a outras áreas: R\$ 6,2 bilhões;
- Realizar novos cortes de despesas: R\$ 3,3 bilhões.

Conforme descrito anteriormente, além dos custos fiscais, a paralisação dos caminhoneiros também gerou perdas em diversos setores econômicos. Embora ainda não seja possível avaliar com razoável precisão da dimensão dessas perdas, pois os dados referentes ao período da greve ainda não estão disponíveis para uma fração importante de indicadores conjunturais, estimativas indiretas sugerem que a economia brasileira terá perdido R\$ 47,7 bilhões ao longo de 2018. Focando apenas no agronegócio, as perdas anunciadas por cinco importantes entidades de classe ligadas ao setor somam mais de R\$ 6,1 bilhões



1. INTRODUÇÃO

Na passagem do mês de maio para o mês de junho, o Brasil se deparou com um evento que, literalmente, parou o país: a greve dos caminhoneiros. Embora não haja uma data clara para o início dessa paralisação, o dia 21 de maio, uma segunda-feira, tem sido adotado como o primeiro dia desse movimento. Entre as reivindicações finais dos caminhoneiros, merecem destaque:

- Redução do PIS/CONFINS e da CIDE sobre o preço do óleo diesel;
- Congelamento do preço do óleo diesel nas bombas por 60 dias;
- Isenção de pedágio no 3º eixo suspenso;
- Definição de uma tabela mínima para o frete;
- Compromisso de não haver reoneração da folha de pagamento do setor de transporte rodoviário de cargas.

Assim como não há uma data clara para o início desse movimento, também não há uma data clara encerrando essa paralisação. Para esse relatório, adotou-se o dia 03 de junho, um domingo, como data de encerramento dessa greve, pois na segunda-feira seguinte (dia 04 de junho), as atividades de logística foram, paulatinamente, voltando à normalidade. Todavia, embora os caminhoneiros já tenham retornado às suas atividades, as consequências dessa greve serão sentidas na economia brasileira, pelo menos, até o final do ano.

É justamente esse o principal objetivo desse relatório: analisar os impactos dessa paralisação sobre a economia brasileira, em geral, e sobre o agronegócio nacional, em particular. Porém, antes de avançar sobre os desdobramentos da dessa paralisação, será discutido, já na próxima seção, um conjunto de fatores que podem ter motivado os caminhoneiros a realizarem essa greve.

Por fim, um comentário é importante: as análises apresentadas nesse relatório, principalmente referentes aos impactos que a greve gerou sobre a atividade econômica terão um escopo preliminar, pois diversos dados que podem mensurar com maior precisão os desdobramentos desse evento ainda não estão disponíveis. Por exemplo, os números oficiais sobre o desempenho da indústria ou do comércio varejista ao longo das semanas de paralisação serão divulgados somente nos meses de julho e agosto, respectivamente. Logo, as informações e os dados apresentados nesse relatório oferecem uma visão inicial das consequências desse evento que, literalmente, parou o país.

2. QUAIS SÃO OS POSSÍVEIS FATORES QUE LEVARAM OS CAMINHONEIROS A FAZEREM SUA GREVE?

Ao longo da paralisação, uma reclamação era comum a praticamente todos os caminhoneiros: a margem econômica (receita – custos) da sua atividade ficou muito estreita. Há relatos de que, em alguns casos, os caminhoneiros incorriam até em prejuízo ao realizar uma viagem. Há fatores tanto do lado da demanda quanto do lado da oferta que podem explicar a compressão das margens dos caminhoneiros. Pelo lado da demanda, merecem destaque:

- A longa e profunda recessão pela qual a economia brasileira passou entre 2015 e 2016;
- A consequente redução da demanda por frete no transporte rodoviário de cargas.

Conforme já adiantado, também há fatores do lado da oferta que, provavelmente, intensificaram o processo de contração da margem dos caminhoneiros, como:

- A forte expansão da frota de caminhões, pelo menos, desde 2010. Como a oferta de caminhões é inelástica no curto prazo, a menor demanda por frete não foi ajustada por meio de uma redução da oferta de transporte rodoviário de cargas;
- A elevação dos custos desse setor em um ritmo acima do aumento médio dos preços da economia brasileira;
- Entre os fatores que podem explicar a expansão desses custos, houve especial destaque a forte elevação do preço do óleo diesel (entre agosto de 2017 e maio de 2018, esse combustível acumulou uma alta de 137,7%).

A combinação desses fatores – uma contração da demanda e uma elevação dos custos em um setor com oferta inelástica – levou a contração da margem dos caminhoneiros que, por sua vez, colapsou na greve. Na sequência, cada um desses fatores será discutido de forma mais detalhada, pois há inúmeras nuances que permitem sugerir quais motivos são mais relevantes para explicar a paralisação dos caminhoneiros.

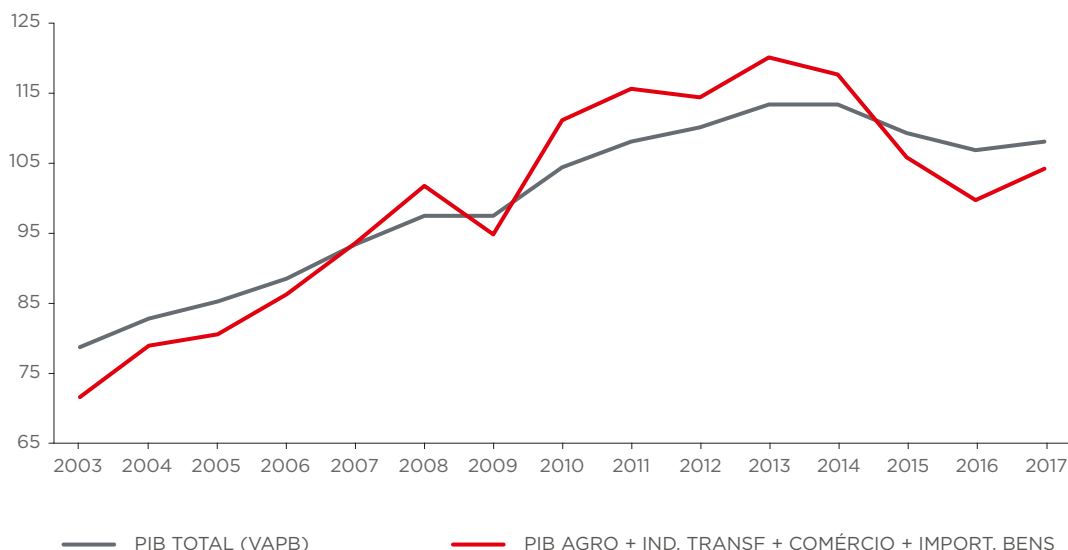
2.1 AS ORIGENS DA PARALISAÇÃO PELO LADO DA DEMANDA: A FORTE RECESSÃO BRASILEIRA

De acordo com os números do IBGE, entre 2015 e 2016, o Brasil passou pela sua mais longa e mais profunda recessão desde os anos 1980. Considerando apenas esses dois anos, a economia brasileira encolheu 7,2%. Essa contração, por si só, já seria mais do que suficiente para reduzir a demanda por transporte rodoviário de cargas. Todavia, a situação pode ter sido ainda pior. Conforme apresentado por Borges (2018)¹, ao longo da recessão brasileira, o PIB dos setores que mais demandam frete rodoviário (atividades agropecuárias + indústria de transformação + comércio varejista + importação de bens) contraiu em uma intensidade maior do que no total da economia.

De acordo com a Figura 01, fica claro que se, por um lado, esses setores registraram uma expansão mais intensa do que o total da economia, pelo menos, desde 2010, por outro, sofreram uma contração mais intensa desde 2014. Por fim, embora esses setores tenham registrado uma recuperação em 2017, eles ainda operam com um nível de atividade em um patamar menor do que aquele observado em 2010.

Figura 01

PIB EM VOLUME (ÍNDICE MÉDIA 2003-2017 = 100)

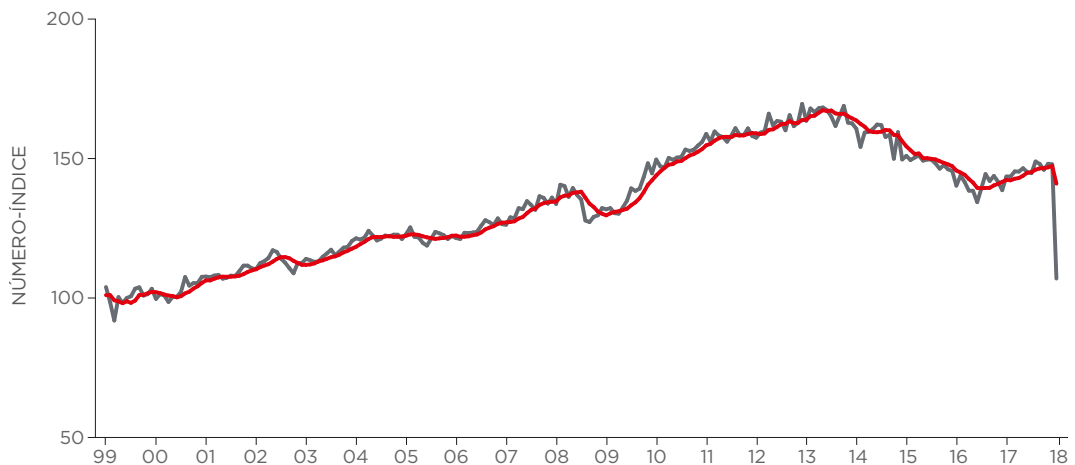


Fonte: IBGE e IBRE/FGV.

1 Borges, Braulio (2018). Excesso de oferta vs falta de demanda: considerações sobre o transporte de cargas no Brasil. Blog do IBRE. Disponível em <<http://blogdoibre.fgv.br/posts/excesso-de-oferta-vs-falta-de-demanda-consideracoes-sobre-o-transporte-de-cargas-no-brasil-3>>.

Uma consequência direta dessa dinâmica é a contração na demanda por frete. Infelizmente, não há dados públicos capturando a evolução da demanda por frete rodoviário. Porém, é possível ter uma aproximação do que aconteceu nesse setor por meio dos números da circulação de veículos pesados (caminhões) em rodovias pedagiadas (Figura 02). Ao analisar a evolução do Índice ABCR ², fica claro que houve forte expansão da circulação desse tipo de veículo, pelo menos, desde 2010 (aumento de 21,8% entre janeiro de 2010 e abril de 2013) e uma forte contração a partir do final do primeiro semestre de 2013 (-15,2% entre abril de 2013 e junho de 2016). O fluxo de veículos pesados em rodovias pedagiadas só voltou a crescer no segundo semestre de 2016, porém, ainda em abril de 2018, o fluxo era 12,8% menor do que aquele observado ao final do primeiro semestre de 2013.

Figura 02
FLUXO DE VEÍCULOS EM RODOVIAS PEDAGIADAS (ÍNDICE ABCR): MAIO/1999 A MAI/2018



Fonte: ABCR – Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias.

Enfim, há claras evidências de que a forte recessão pela qual a economia brasileira passou nos últimos anos contraiu a demanda por frete. Embora este já fosse um motivo suficiente para contrair a margem econômica dos caminhoneiros, é importante incorporar à análise os eventos que dificultaram um ajuste pelo lado da oferta.

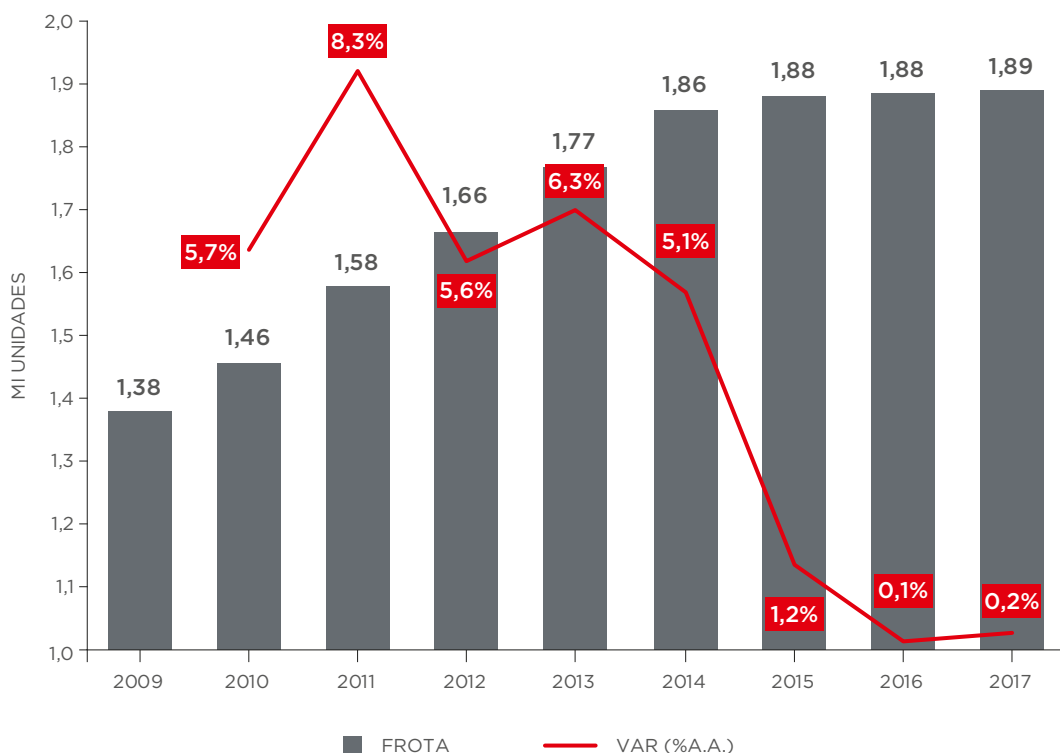
² Disponível em <<http://www.abcr.org.br/Conteudo/Secao/22/indice+abcr.aspx>>.

2.2 AS ORIGENS DA PARALISAÇÃO PELO LADO DA OFERTA: A ELEVADA FROTA DE CAMINHÕES

Do lado da oferta, há um fenômeno que chama a atenção: a forte expansão da frota de caminhões. De acordo com os números do SINDIPEÇAS, entre 2009 e 2014, a frota brasileira de caminhões aumentou 35%, saindo de 1,38 milhões de unidades para 1,86 milhão de unidades. Porém, desde 2014, a frota ficou praticamente estagnada, chegando a 1,89 milhão de unidades em 2017 (um aumento de apenas 1,5% acumulado no período).

Figura 03

EVOLUÇÃO DA FROTA BRASILEIRA DE CAMINHÕES (MILHÕES DE UNIDADES): 2009 A 2017



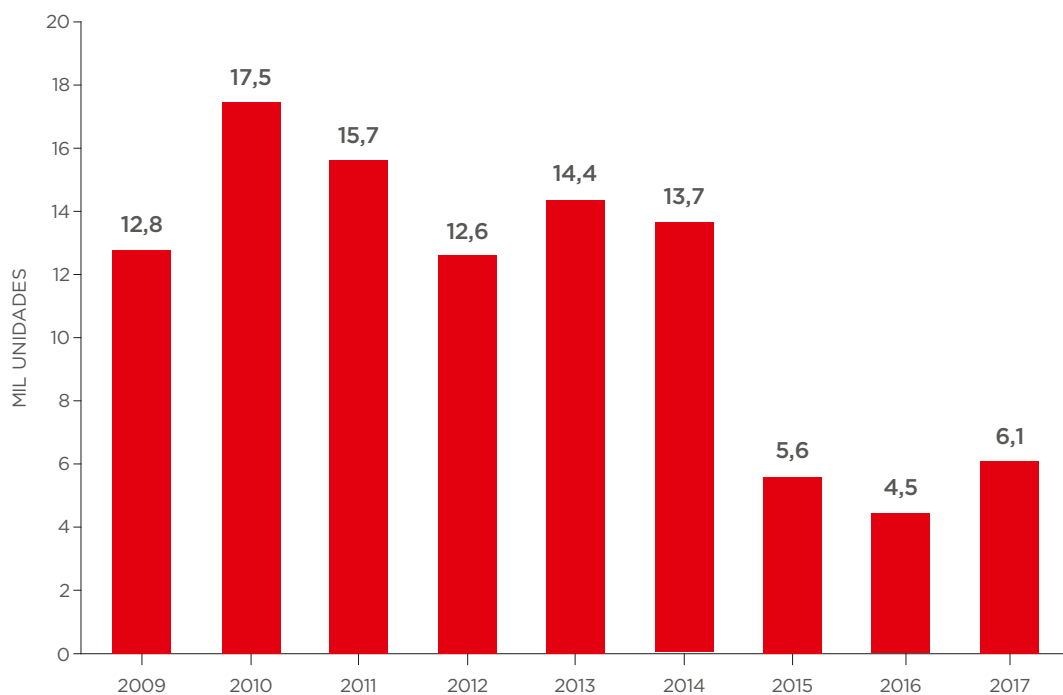
Fonte: Sindipeças – Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores.

Por trás dessa forte expansão da frota brasileira há três fatores importantes:

- O crescimento da economia brasileira entre 2010 e 2013 (expansão de 17,4% acumulada no período);
- A antecipação da compra de caminhões para atender as novas normas de emissões compatíveis com o protocolo Euro V (em substituição ao anterior, Euro III) que entrariam em vigor a partir de 2013. De acordo com essa norma, todos os veículos movidos a diesel produzidos no Brasil passariam a adotar motores mais avançados que reduzem entre 60% e 70% as emissões de diversos tipos de gases nocivos à saúde e ao meio ambiente (Borges, 2018);
- Essa antecipação para atender as novas exigências de menor emissão de poluentes fez com que a venda de caminhões, por um lado, crescesse fortemente em 2010 e 2011, porém, por outro lado, caísse em 2012. Impulsionado também por essa situação, o governo lançou, no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), uma linha de crédito subsidiada para a aquisição de novos caminhões. Essa dinâmica pode ser observada na evolução do número de caminhões novos licenciados entre 2009 e 2017 (Figura 04).

3 Para maiores informações ver a nota do Ministério do Meio Ambiente, disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/163/_arquivos/proconve_163.pdf>.

Figura 04

EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CAMINHÕES LICENCIADOS (MIL UNIDADES): 2009 A 2017

Fonte: Fenabreve - Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores.

Desde já é importante sintetizar o quadro desenhado até o momento. Apesar da crise econômica de 2015 e 2016, que reduziu a demanda por frete, a frota de caminhões se manteve praticamente constante no período, afinal, trata-se de um mercado com uma oferta bastante inelástica no curto prazo. Por si só, a combinação desses dois fenômenos já levaria a uma contração do preço do frete que, por sua vez, levaria a uma queda da receita dos caminhoneiros.

Infelizmente, a margem dos profissionais desse setor contraiu não apenas devido a uma redução das suas receitas, mas, também, como consequência do aumento dos custos associados a essa atividade. De acordo com o INCTF (Índice Nacional do Custo de Transporte de Carga Fracionada)⁴, os custos dos transportadores de carga aumentou, em média, 15,8% a.a. entre 2009 e 2014, 17,3% a.a. entre 2015 e 2016 e 15,2% a.a. do início de 2017 até maio de 2018. Ou seja, apesar das oscilações da economia (forte crescimento no primeiro período, forte recessão no segundo período e leve recuperação no período mais recente), o custo do transporte de cargas cresceu de forma praticamente constante desde 2009.

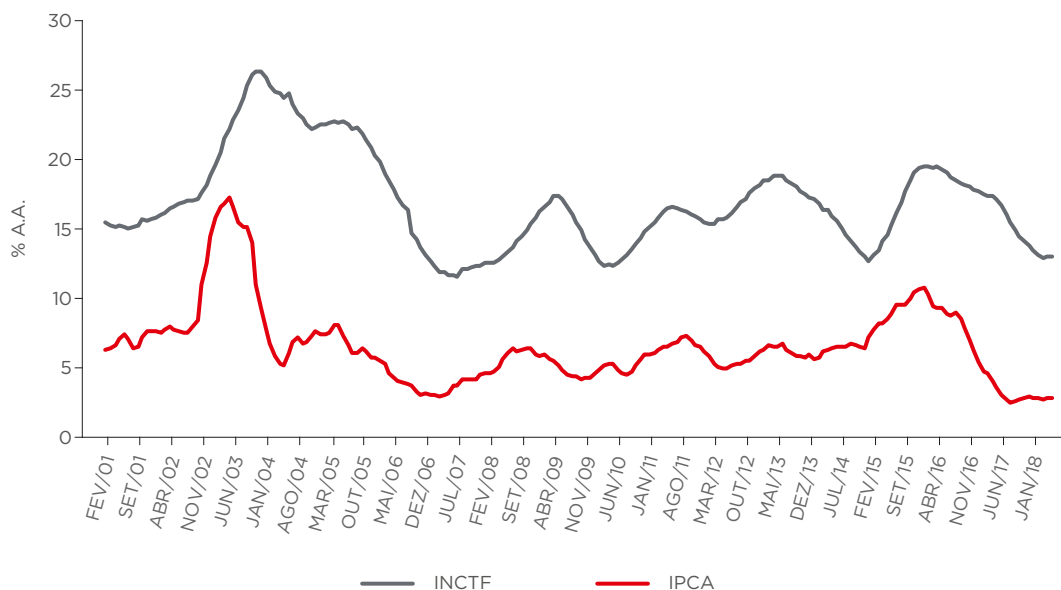
Além disso, há tempos os custos do transporte rodoviário de cargas têm crescido em uma velocidade superior à expansão da média dos preços da economia. Essa dinâmica fica clara ao observar a evolução do INCTF contra a evolução do IPCA (Figura 05). Ao confrontar as duas variáveis anteriores, vale a pena destacar que o crescimento dos custos do setor de transporte de cargas mais acelerado que a média dos preços da economia não é um fenômeno recente; é possível observar dessa dinâmica pelo menos desde 2001 (início da série disponível). A diferença do período mais recente foi a incapacidade do setor de transporte rodoviário de cargas repassar esse aumento dos custos para o valor do frete – provavelmente, devido à recessão econômica e ao excesso de caminhões disponíveis.

4 Disponível em <<http://www.ntctec.org.br/canais/artigos/tecnico-economico-inct/inctf-indice-nacional-de-custos-de-transporte-de-carga-fracionada/52>>.

Figura 05

CUSTOS DO SETOR DE LOGÍSTICA VS. INFLAÇÃO NO BRASIL

(MÉDIA MÓVEL 12 MESES - % A.A.): 2001 A 2017



Fonte: IBGE e SETCEMG – Sindicato das Empresas de Transportes de Carga do Estado de Minas Gerais.

Dentre os custos associados ao transporte de cargas, o setor apontou o preço do óleo diesel como o principal vilão. Este ponto é curioso, pois, de acordo com o INCTF, a evolução dos custos totais do transporte rodoviário não foi muito distinta daquela observada em períodos anteriores, inclusive quando o preço do óleo diesel avançou em um ritmo inferior à expansão do IPCA (2013 a 2014). De qualquer forma, esse combustível foi apontado como o principal fator responsável pela contração da margem econômica dos caminhoneiros. Nessa direção, a política da Petrobras de alinhamento dos preços dos combustíveis às cotações internacionais do petróleo foi identificada como a responsável forte elevação dos custos dessa atividade.

2.3 A POLÍTICA DE ALINHAMENTO DE PREÇOS DA PETROBRAS

Desde outubro de 2016, a Petrobras adotou a política de manter os preços dos combustíveis derivados do petróleo nas refinarias alinhados com a cotação do petróleo no mercado internacional (custo econômico do petróleo para a Petrobras). Essa política implicou a decisão de transferir para os preços desses combustíveis no mercado doméstico as variações da cotação do petróleo no mercado internacional, bem como da taxa de câmbio, uma vez que essa commodity está cotada em dólares.

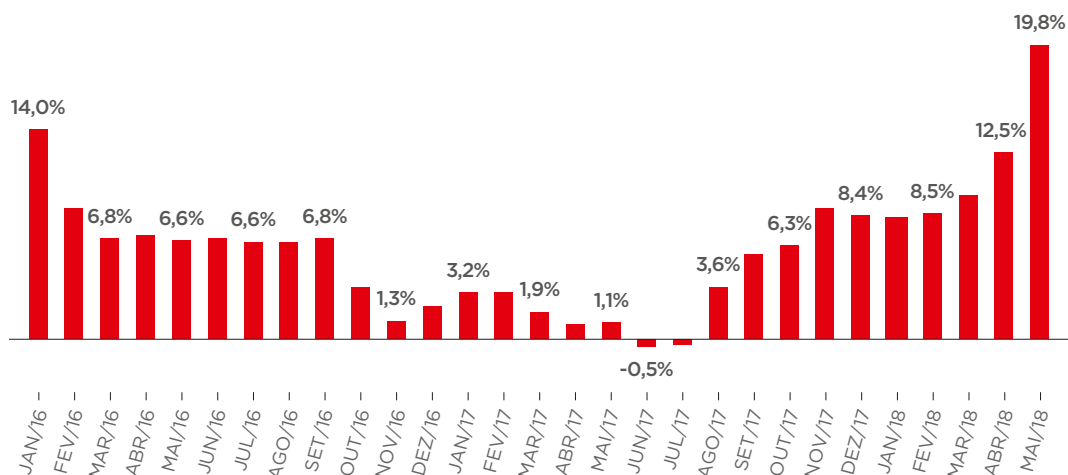
Por um lado, essa política permitiu que o aumento do preço do óleo diesel desacelerasse até julho de 2017 (média móvel de 12 meses) e passasse a subir mais vigorosamente desde então, chegando a acumular uma alta de 137,7% entre agosto de 2017 e maio de 2018 (Figura 06). Por trás desses movimentos há:

- Uma trajetória de elevação do preço do petróleo, pelo menos, desde o segundo semestre de 2017 (aumento de 20,2% nos 12 meses encerrados em maio de 2018);
- Elevação da taxa de câmbio da taxa de câmbio desde fevereiro de 2018, quando o dólar foi cotado, na média mensal, em R\$ 3,10.

Figura 06

VARIAÇÃO DO PREÇO DO ÓLEO DIESEL PELO IPCA

(VARIAÇÃO ACUMULADA EM 12 MESES): JAN/2016 A MAI/2018



Fonte: IBGE.

Diante (i) de uma demanda por frete menor, (ii) de um excesso de caminhões disponíveis e (iii) de uma elevação dos custos do setor de transporte rodoviário de cargas, a margem econômica dos caminhoneiros foi comprimida e houve uma grande insatisfação, colapsando na paralisação iniciada no dia 21 de maio e que, no seu auge, conseguiu manter 1,3 mil pontos de bloqueio pelo País. Na próxima seção, será analisada as demandas apresentadas às autoridades públicas pelos caminhoneiros e suas respectivas entidades representativas.



3. AS DEMANDAS DOS CAMINHONEIROS E OS CUSTOS FISCAIS DAS MEDIDAS ANUNCIADAS

A paralisação dos caminhoneiros gerou uma série de efeitos negativos sobre a atividade econômica brasileira. Embora esses impactos estejam detalhados na próxima seção, vale a pena destacar que a perda total estimada indiretamente para a economia brasileira já está em, aproximadamente, R\$ 47,7 bilhões. Essa estimativa é resultado da contração da expectativa de crescimento da economia brasileira em 2018 pela Pesquisa Focus, do Banco Central, de 2,46% (mediana das projeções no dia 21 de maio) para 1,76% (mediana das projeções no dia 15 de junho¹).

Diante dessa grande perspectiva de perda, associada ao apoio da população ao movimento grevista, os caminhoneiros tiveram um poder de barganha substancial frente às autoridades públicas e apresentaram as seguintes demandas:

- Redução do PIS/CONFINS e da CIDE sobre o preço do óleo diesel;
- Congelamento do preço do óleo diesel nas bombas por 60 dias;
- Isenção de pedágio no 3º eixo suspenso;
- Definição de uma tabela mínima para o frete;
- Compromisso de não haver reoneração da folha de pagamento do setor de transporte rodoviário de cargas.

Com um poder de reação bastante limitado e sem apoio popular, o governo praticamente atendeu todas as demandas dos caminhoneiros ao anunciar as seguintes medidas:

- Redução de R\$ 0,46 no preço do litro do diesel por 60 dias; após esse período, reajustes mensais (caminhoneiros passariam a ter maior previsibilidade quanto ao reajuste). A redução de R\$ 0,46 por litro do diesel corresponde à redução dos tributos (PIS/COFINS e CIDE), mais a compensação que será paga à Petrobras

1 Última projeção disponível no momento em que esse relatório é escrito.

para evitar perdas à companhia². A CIDE será zerada pelo governo e o PIS/COFINS terá redução de R\$ 0,46 para R\$ 0,35 por litro. A redução no preço devida à diminuição dos tributos será de R\$ 0,16 por litro e a redução devida ao subsídio^{3 4}, (valor que será pago à Petrobras para evitar perdas⁵), será de R\$ 0,30, somando, portanto, R\$ 0,46⁶;

- Edição de três medidas provisórias:
- Isenção da cobrança de eixo suspenso de caminhões vazios em pedágios, válida em todo o território nacional;
- Garantia que a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) contrate 30% de seus fretes com caminhoneiros autônomos;
- Tabela mínima de fretes para o transporte rodoviário de cargas. A nova regra será a já prevista em projeto que está no Senado e estipula o valor de R\$ 0,70 por quilômetro rodado para cada eixo carregado de carga geral e R\$ 0,90 para carga perigosa ou refrigerada.
- A tabela foi publicada, mas, diante da reclamação, principalmente, de representantes do agronegócio, que consideraram os preços estabelecidos inviáveis, o governo e os caminhoneiros discutiram novos valores. Após acordo e publicação, a tabela valerá até 20 de janeiro de 2019. Após esse período, a tabela de preços mínimos será reajustada a cada 6 meses, com publicações em janeiro e julho.

2 Decreto 9.391 que reduz as alíquotas de CIDE e PIS para o óleo diesel. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9391.htm>.

3 MP 838 que cria a subvenção para o diesel. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv838.htm>.

4 Decretos 9.392 e 9.403 que regulamentam a MP 838. Disponíveis em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9392.htm> e em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9403.htm>

5 Decreto 9.390 que altera a dotação do orçamento para inclusão da subvenção. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/decretos/2018-decretos/2018-decretos>>.

6 De forma ainda mais detalhada, de acordo com a Medida Provisória 838, de 31/05/2018, ficou estabelecido que:
Art. 1º Fica concedida, pela União, subvenção econômica na comercialização de óleo diesel no território nacional, sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitos os produtores e os importadores de óleo diesel, no valor de:

I - R\$ 0,07 (sete centavos de real) por litro, até o dia 7 de junho de 2018; e (diferença por conta da Petrobras)

II - até R\$ 0,30 (trinta centavos de real) por litro, a partir de 8 de junho de 2018, limitado a 31 de dezembro de 2018 e observado o disposto no parágrafo único do art. 5º.

Art. 5º A subvenção econômica de que trata o art. 1º ficará limitada ao valor total de R\$ 9.500.000.000,00 (nove bilhões e quinhentos milhões de reais)

- Garantia que o transporte rodoviário de cargas estará fora da reoneração da folha de pagamento.

Naturalmente, essas medidas terão um custo fiscal, uma vez que o governo está abrindo mão de recursos tributários. Embora ainda haja uma divergência entre os custos totais das medidas adotadas, o governo anunciou uma estimativa de R\$ 13,5 bilhões. Conforme descrito por Pires (2018)⁷ na Tabela 01:

- Parte desse custo (R\$ 4 bilhões) será financiado via elevação da carga tributária de outros setores: exportadores (revisão do Reintegra⁸), bebidas (elevação do IPI⁹), indústria química (fim dos incentivos fiscais de PIS/COFINS¹⁰), além do fim da desoneração da folha de pagamento para 28 setores da economia (a chamada reoneração, que pretende aumentar o número de setores que pagam impostos sobre a folha de pagamentos e não sobre o faturamento);
- Outra parte do custo (R\$ 6,2 bilhões) virá de realocação orçamentária; ou seja, parte do orçamento destinado para outras despesas será realocado para compensar os custos associados às medidas para atender a demanda dos caminhoneiros;
- Por fim, os R\$ 3,3 bilhões restantes terão que vir de cortes adicionais em despesas inicialmente previstas no orçamento original¹¹.

7 Pires, Manoel (2018). Ementário da crise dos caminhoneiros: acompanhamento das medidas, custos e política econômica. Blog do IBRE. Disponível em <<http://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/ementario-da-crise-dos-caminhoneiros-acompanhamento-das-medidas-custos-e-politica-economica>>.

8 Decreto 9.393 que revisa as alíquotas do Reintegra. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9393.htm>.

9 Decreto 9.394 que reajusta a tabela de bebidas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9394.htm>.

10 MP 836 que revoga os incentivos fiscais de PIS/COFINS da indústria química. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv836.htm>.

11 Até o momento, o Governo não detalhou de quais despesas viriam os cortes.

Tabela 01

ESTIMATIVA DO CUSTO TOTAL DO ACORDO JUNTO AOS CAMINHONEIROS E ORIGEM DOS RECURSOS COMPENSATÓRIOS

MEDIDA	VALORES (R\$ BI)
CUSTO TOTAL ESTIMADO DO ACORDO COM OS CAMINHONEIROS	13,5
ORIGEM DOS RECURSOS COMPENSATÓRIOS:	
REALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	6,2
REDUÇÃO DE DESPESAS	3,3
REVISÃO DO REINTEGRA ¹²	2,3
FIM DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO	0,8
AUMENTO DO IPI SOBRE BEBIDAS	0,7
FIM DO BENEFÍCIO PARA A INDÚSTRIA QUÍMICA	0,2

Fonte: Pires (2018).

Além dos custos fiscais já apresentados, a paralisação dos caminhoneiros também gerou expressivas perdas para a economia como um todo e para o agronegócio brasileiro, em particular. Na realidade, é até possível argumentar que as maiores perdas não se deram diretamente nos cofres públicos, mas naquele volume de renda que o setor privado deixou (e deixará) de gerar. Na próxima seção, será analisada de forma mais detalhada as consequências dessa greve sobre a economia brasileira e sobre o agronegócio.

12 Programa que devolve parcial ou integralmente o resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados.



4. IMPACTOS DA GREVE DOS CAMINHONEIROS SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA

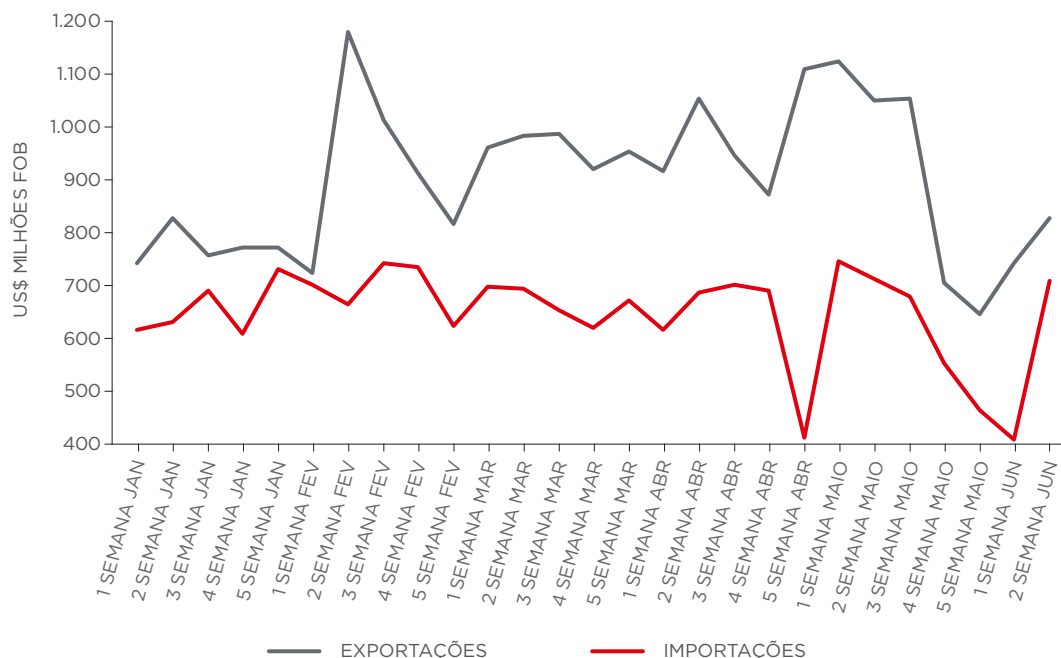
Em linhas gerais, só será conhecido de forma mais precisa o impacto da greve dos caminhoneiros sobre a atividade econômica em julho e agosto quando forem divulgados pelo IBGE os números oficiais sobre a atividade industrial, o comércio varejista e o setor de serviços. Além disso, parte do impacto direto da paralisação contaminou a primeira semana de junho. Logo, até mesmo os dados de diversas entidades de classe, cuja divulgação costuma preceder os números do IBGE, só serão divulgados após o final do mês de junho (isto é, em julho). Todavia, apesar dessa restrição, é possível ter algumas aproximações dos impactos já observados.

4.1 COMÉRCIO EXTERIOR

Como a SECEX (Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços) divulga os dados semanais sobre o comércio exterior brasileiro, já é possível ter os primeiros números do impacto da greve dos caminhoneiros sobre essas atividades. De acordo com dados da Secex sobre a balança comercial, a média diária de exportações caiu 38,7% na quinta semana de maio, na comparação com a terceira semana do mesmo mês (período imediatamente anterior à paralisação). A média diária de exportações caiu de US\$ 1.047,4 milhões (FOB) para US\$ 641,6 milhões (FOB). As importações também tiveram queda de 31,8% na quinta semana de maio em relação à terceira semana do mesmo mês. A média diária de importações caiu de US\$ 673,2 milhões (FOB) para US\$ 404,4 milhões (FOB) nessa mesma comparação (Figura 07). Apesar da recuperação até o final da segunda semana de junho, tanto as exportações quanto as importações ainda operavam em patamares inferiores ao período anterior à paralisação (US\$ 822,3 milhões e US\$ 706,1 milhões, respectivamente).

Figura 07

MÉDIA DIÁRIA DE EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES (US\$ MILHÕES FOB): DA PRIMEIRA SEMANA DE JANEIRO À SEGUNDA SEMANA DE JUNHO



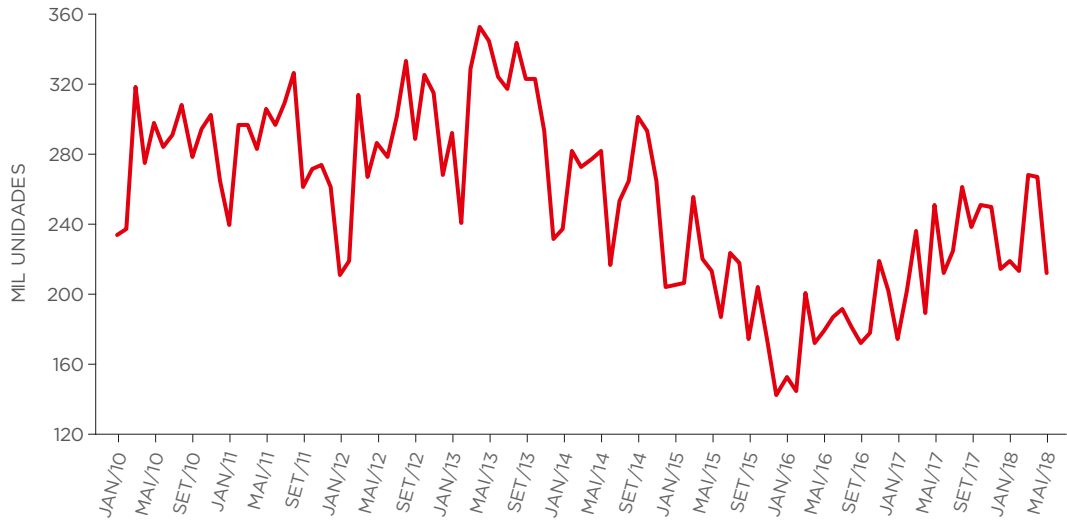
Fonte: SECEX.

4.2 VEÍCULOS AUTOMOTORES

Dentre os principais setores industriais, a indústria automobilística é uma das que fornecem seus dados conjunturais sobre o seu desempenho com a menor defasagem. Em geral, em menos de uma semana, os dados do mês anterior já estão disponíveis. Nessa direção, já é possível ter uma avaliação preliminar dos impactos da paralisação sobre este segmento da indústria brasileira: uma queda de 20,2% na produção de veículos leves, caminhões e ônibus em comparação com os números de abril (Figura 08). Sem dúvida alguma é uma queda expressiva, porém, só após a divulgação da produção de junho será possível avaliar qual foi o resultado líquido dessa paralisação; provavelmente, haverá um crescimento forte em junho, mas sem conseguir recuperar toda a contração observada em maio.

Figura 08

PRODUÇÃO DE VEÍCULOS LEVES, CAMINHÕES E ÔNIBUS (% A.M.): JAN/2010 A MAI/2018

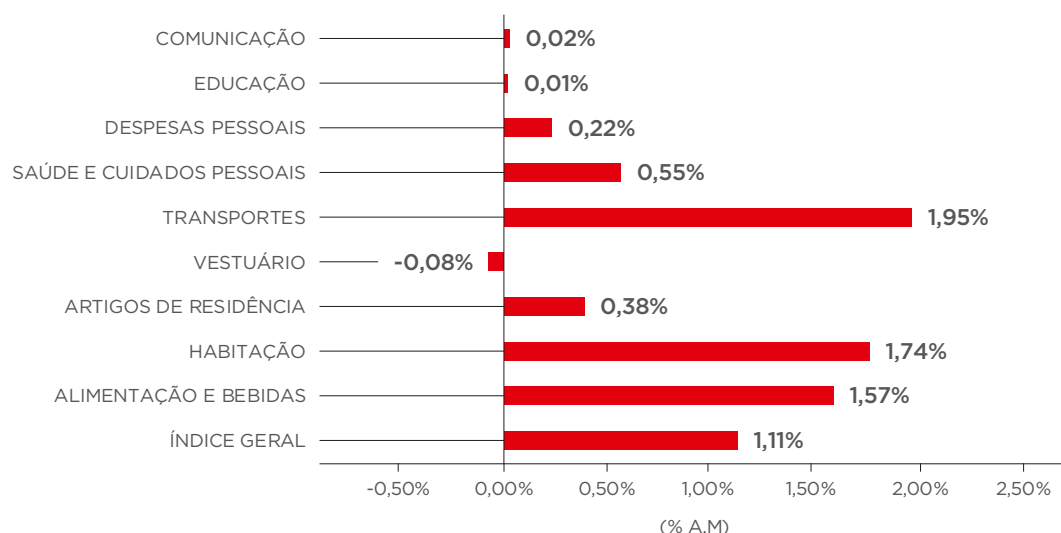


Fonte: ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores.

4.3 INFLAÇÃO

Devido à paralisação, houve escassez de uma série de produtos – inclusive de primeira necessidade, como alimentos, que será analisado na próxima seção. Essa escassez de produtos levou a um aumento de preços recorde: de acordo com o IPCA15 – uma espécie de prévia do IPCA, a inflação oficial brasileira –, a inflação entre os dias 16 de maio e 15 de junho, ou seja, justamente o período que compreende a paralisação, foi a maior desde 1995. Comparado com o mesmo período entre abril e maio, os preços subiram, na média, 1,11% na passagem de maio para junho. Como era esperado, essa alta foi puxada por transportes (1,96%) e por alimentos (1,57%) – justamente dois dos três grupos de produtos/serviços com os maiores pesos no cálculo do IPCA (Figura 09).

Figura 09

VARIAÇÃO DOS PREÇOS NA PASSAGEM DE MAIO PARA JUNHO PELO IPCA15 (% A.M.)

Fonte: IBGE.

Assim como observado com a produção de veículos automotores, provavelmente, parte desse choque sobre os preços é transitório, logo, a inflação deve desacelerar na passagem de junho para julho. Porém, somente com os números a serem divulgados em julho será possível ter uma ideia mais clara do efeito líquido da paralisação sobre a inflação. Por fim, é importante destacar que o Banco Central considerou o choque pouco significativo para prejudicar o cumprimento da meta de inflação deste ano e manteve inalterada a taxa básica de juros da economia brasileira na última reunião (20/06/2018) do Comitê de Política Monetária.

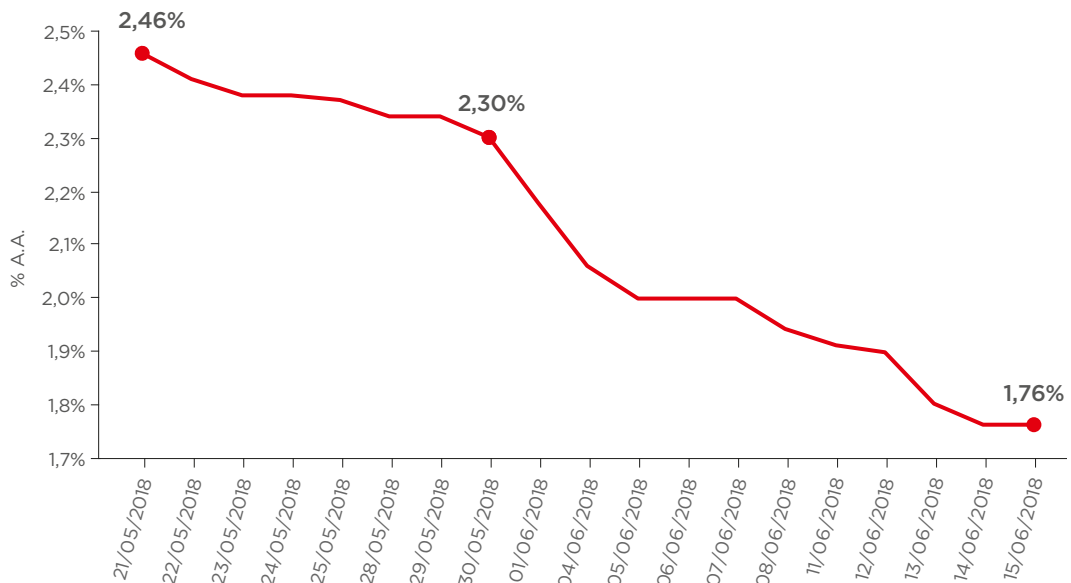
4. CRESCIMENTO ECONÔMICO

Conforme já mencionado anteriormente, ainda não é possível mensurar quantitativamente a dimensão das perdas causadas pela paralisação. Os números disponíveis são preliminares e, certamente, sofrerão correções ao longo das próximas semanas. Porém, uma

forma de contornar essa limitação é "estimar" a dimensão dos impactos econômicos da paralisação de maneira indireta: por meio da variação das projeções da Pesquisa Focus do Banco Central para o crescimento da economia brasileira em 2018. De acordo com essas projeções, quanto o mercado revisou para baixo a expectativa de crescimento do Brasil em 2018 desde o início da greve dos caminhoneiros?

Na sexta-feira (imediatamente anterior ao início das paralisações (19/05/2018), a mediana das projeções do mercado sugeria que a economia brasileira cresceria 2,46% este ano (Figura 10). A projeção mais recente (do dia 15/06/2018) indica um crescimento menor, de 1,76%, uma substancial redução de 0,7 ponto percentual (e com viés de baixa). Traduzindo esse crescimento em valores monetários e assumindo que toda a variação observada nessas projeções possa ser atribuída exclusivamente à greve dos caminhoneiros, essa redução implica que o Brasil deixará de gerar R\$ 47,7 bilhões. Essa cifra deixa claro que as perdas causadas pelo movimento grevista vão muito além daqueles impactos fiscais anteriormente mencionados.

Figura 10
PROJEÇÃO PARA O CRESCIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA EM 2018
(% A.A.): DE 21/05/2018 A 15/06/2018

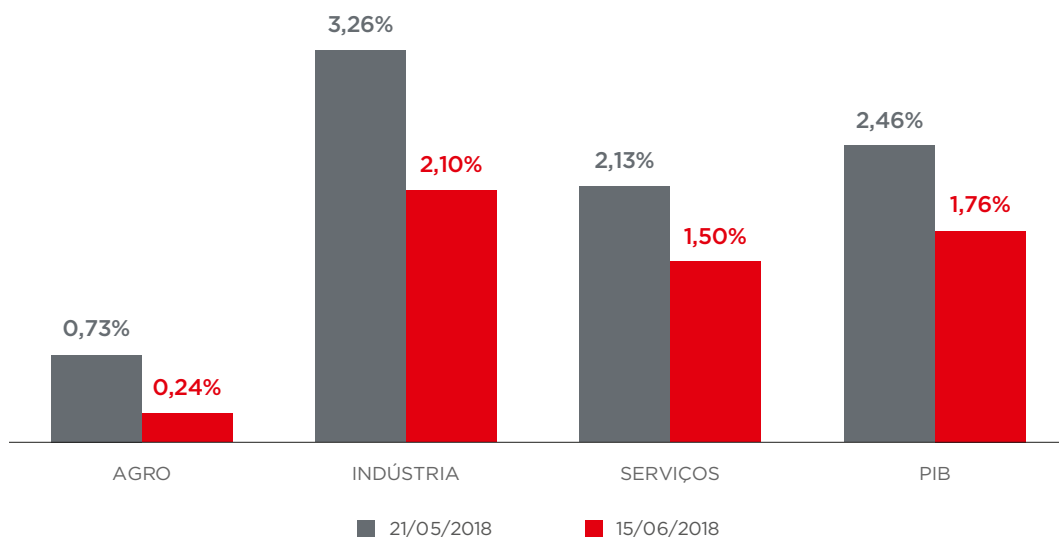


Fonte: Banco Central.

Por fim, é importante deixar claro que essas perdas se dão de forma generalizada, isto é, nenhum dos três grandes setores econômicos passou ileso por essa paralisação (Figura 11). De acordo com as projeções da mesma Pesquisa Focus para o mesmo período (pré e pós paralisação), houve contração na expectativa de crescimento das atividades agropecuárias (de 0,73% para 0,24%), da indústria (de 3,28% para 2,10%) e do setor de serviços (de 2,46% para 1,76%).

Figura 11

**PROJEÇÃO PARA O CRESCIMENTO DOS PRINCIPAIS SETORES ECONÔMICOS
BRASILEIROS EM 2018 (% A.A.): DE 21/05/2018 A 15/06/2018**



Fonte: Banco Central.

4.5 CONFIANÇA E RISCO-PAÍS

Infelizmente, as perdas ocasionadas pela paralisação vão além dos efeitos diretos sobre a atividade econômica. A forma como progrediu as negociações entre os representantes dos caminhoneiros e as autoridades públicas revelou a fragilidade e o esgotamento do capital político principalmente do governo federal. Encurralado pelos caminhoneiros e sem apoio da população, o governo federal se encontrou sem alternativas e teve que ceder em praticamente todos os pontos demandados pelo movimento grevista. Além dos custos

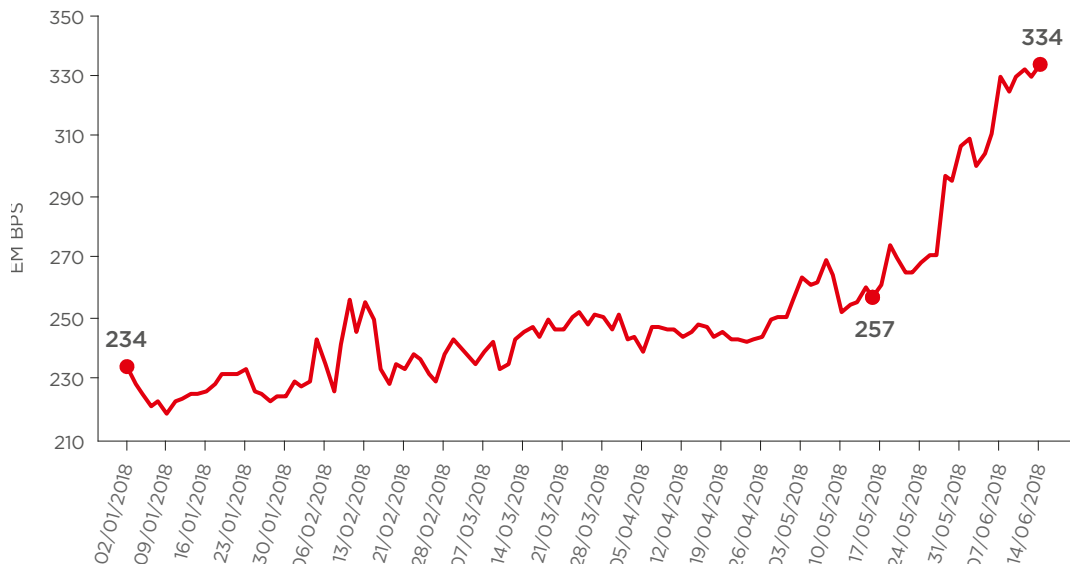
fiscais, essa situação deixou claro que o governo não tem mais forças políticas para aprovar qualquer item mais relevante da agenda de reformas (com especial destaque para a reforma da previdência).

Como a crise fiscal é grave (projeção de déficit primário de 2,1% do PIB e de déficit nominal de 7,2% do PIB), o esgotamento do capital político e a inviabilização da continuidade da agenda de reformas, reduziu a confiança dos agentes na melhoria do quadro econômico este ano¹ e, conseqüentemente, fez o risco-país brasileiro aumentar 23,3%, saindo de 270 bps no início da paralisação (21/05/2018) para 333 bps no dia 15/06/2018 (Figura 12). Naturalmente, a taxa de câmbio respondeu à deterioração na confiança dos agentes com relação à economia brasileira e o real se desvalorizou frente ao dólar (Figura 13). Esse movimento de desvalorização só não foi mais intenso porque o Banco Central anunciou intervenções (principalmente, leilões de swaps cambiais) para conter a volatilidade.

Figura 12

RISCO-BRASIL DE ACORDO COM O EMBI+ DO JP MORGAN

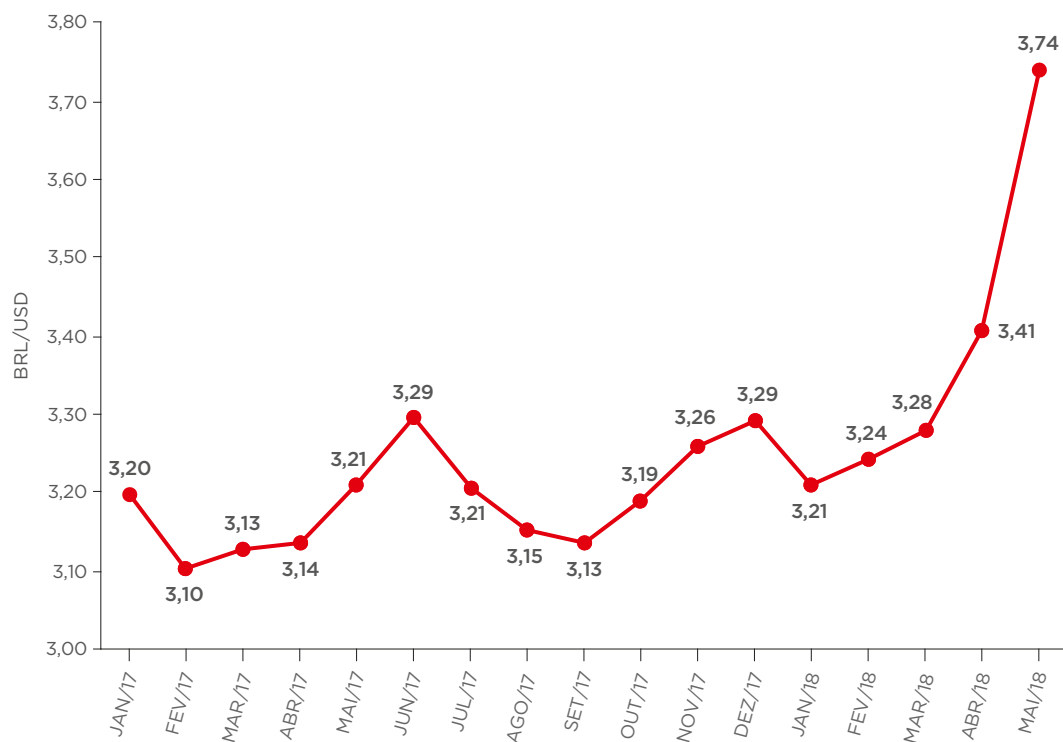
(EM BASE POINTS – BPS): 02/01/2018 A 15/06/2018



Fonte: Ipeadata.

¹ Os índices de sondagem da confiança da FGV, disponível em <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92BA032B198D>>, seriam um bom termômetro para avaliar quanto a paralisação afetou as expectativas dos agentes com relação à economia. Todavia, infelizmente, os números disponíveis foram gerados a partir de dados coletados até 15/05, portanto, antes do início do movimento grevista. Somente um julho será possível ter a primeira evidência nesses indicadores de como a paralisação afetou a confiança dos agentes econômicos.

Figura 13

TAXA DE CâMBIO (BRL/USD) FINAL DO PERÍODO (MENSAL): JAN/2017 A MAI/2018

Fonte: Banco Central.



5. IMPACTOS SOBRE O AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

Infelizmente, a carência de dados conjunturais periódicos sobre o agronegócio brasileiro é maior do que em outros setores, por exemplo, indústria, comércio varejista e serviços. Logo, as informações sobre como a paralisação dos caminhoneiros afetou as atividades do universo agro são mais imprecisas; em geral, estão disponíveis dados divulgados por entidades de classe (CNA, ABPA, ABRAFRUTAS, ABIEC, UNICA, etc.) cuja metodologia não é padronizada e os números não são adequadamente comparáveis.

De qualquer forma, feitas essas ressalvas, o agronegócio brasileiro, provavelmente, foi um dos setores que sentiu os maiores impactos do movimento grevista, uma vez que o funcionamento de suas atividades produtivas é bastante dependente da logística, em especial logística rodoviária, devido a algumas de suas características, entre as quais, vale a pena destacar:

- As atividades produtivas, em geral, estão mais distantes dos centros consumidores (seja no mercado interno, seja voltado para a exportação);
- O agronegócio brasileiro está organizado em cadeias produtivas com nível maior de coordenação entre seus elos;
- Em geral, os produtos são caracterizados por baixo valor agregado e limitada margem dos produtores sobre o custo unitário;
- Parte significativa de seus produtos são perecíveis.

As perdas são estimadas superam a marca de R\$ 6,1 bilhões, considerando apenas cinco grandes cadeias que divulgaram números sobre os efeitos das paralisações (Tabela 02). Na sequência, será apresentado uma síntese das estimativas dos impactos gerados pela greve dos caminhoneiros divulgadas pelas entidades de classe ligadas a essas cinco grandes cadeias.

Tabela 02
PREJUÍZOS ESTIMADOS EM CINCO CADEIAS DO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO CAUSADOS PELA PARALISAÇÃO DOS CAMINHONEIROS (R\$ MILHÕES)

CADEIA PRODUTIVA	PREJUÍZOS (R\$ MI)
AVES E SUÍNOS	3.000
AÇÚCAR E ÁLCOOL	1.200
FRUTAS E HORTALIÇAS	920
CARNE BOVINA	630
LEITE	360
TOTAL	6.110

Fonte: CNA, ABPA, ABRAFRUTAS, ABIEC e UNICA.

5.1 LEITE

De acordo com a CNA (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil), durante apenas os cinco primeiros dias da paralisação, houve completa interrupção da coleta de leite por parte das maiores empresas de laticínios que operam no país, o que gerou o descarte de 280 milhões de litros. Em valores monetários, essa perda está avaliada em torno de R\$ 360 milhões. Além do descarte do leite, houve falta de ração para os animais. Com a falta de comida, os produtores tiveram que reduzir a produção de leite por animal. Ao adotar essa prática, o produtor leva um tempo para conseguir retomar o nível anterior de produção. Estima-se que a produção média de leite por vaca precisará de um a dois meses para ser normalizada.

5.2 AVES E SUÍNOS

De acordo com os números da ABPA (Associação Brasileira de Proteína Animal), devido à falta de ração para os animais, estima-se que 64 milhões de aves adultas ou pintinhos morreram ou tiveram que ser abatidos. Em valores monetários, a ABPA estima que a falta de ração gerou prejuízos que podem ultrapassar R\$ 3 bilhões.

5.3 FRUTAS E HORTALIÇAS

As frutas e hortaliças, por serem um dos tipos de produtos mais perecíveis do agronegócio brasileiro, provavelmente, foram um dos segmentos que mais sofreu com a greve dos caminhoneiros. De acordo com a ABRAFRUTAS (Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas e Derivados), as perdas estimadas são da ordem de R\$ 920 milhões. A ABRAFRUTAS ainda destaca que, desse total, estima-se uma perda de R\$ 570 milhões apenas no Vale do São Francisco. A escassez de frutas e hortaliças em mercados e feiras foi largamente noticiada pela imprensa. Todavia, a ABRAFRUTAS aponta que as frutas mais afetadas foram mamão, manga, uva, goiaba e acerola, seja devido à sua fragilidade, seja por causa de sua elevada perecibilidade.

5.4 CARNE BOVINA

A greve dos caminhoneiros ocorreu em um momento bastante delicado para o setor: justamente no final da safra do capim, antes do período de seca, quando o setor normalmente se programa para vender o boi gordo e comprar animais de reposição. Durante as duas semanas da paralisação, o plantel não pôde ser enviado para o abate porque os frigoríficos estavam sem movimentação de compra e venda. Além das perdas por não conseguir obter receita com o gado pronto para a comercialização, o prejuízo para os criadores foi ainda maior, afinal, há custos para manter o gado vivo. Dessa forma, a ABIEC (Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne) estima que, durante a greve, o setor deixou exportar mais de 40 mil toneladas de carne, um prejuízo equivalente a mais de R\$ 630 milhões (US\$ 170 milhões).

5.5 AÇÚCAR E ÁLCOOL

De acordo com a UNICA (União da Indústria de Cana-de-Açúcar), devido à paralisação dos caminhoneiros, foram moídas apenas 32,4 milhões de toneladas pelas usinas do centro-sul do país, ou 13 milhões de toneladas a menos que o esperado. Isso representa uma perda média de 4,5 dias de produção, gerando prejuízos da ordem de R\$ 1,2 bilhão. A produção de etanol hidratado – utilizado diretamente no abastecimento nos postos – apresentou redução de 15,5% na segunda quinzena de maio, em comparação à quinzena anterior, com um volume total ofertado de 1,2 bilhão de litros. Já a produção do etanol anidro – que é misturado à gasolina – recuou 16,9%, alcançando 546,4 milhões de litros na quinzena final de maio. Por fim, a fabricação de açúcar alcançou 1,34 milhão de toneladas, o que representou redução de mais de 550 mil toneladas em relação ao 1,91 milhão de toneladas da primeira quinzena do mês. De acordo com a UNICA, este foi o menor volume já apurado para esse período na série histórica disponível.



ANEXO 1

LISTA DE ABREVIACÕES

ACRÔNIMO	DESCRIÇÃO
ABCR	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS
ABIEC	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS EXPORTADORAS DE CARNE
ABPA	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PROTEÍNA ANIMAL
ABRAFRUTAS	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS PRODUTORES EXPORTADORES DE FRUTAS E DERIVADOS
ANFAVEA	ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES
BPS	BASIS POINTS
CIDE	CONTRIBUIÇÕES DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO
CNA	CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA
COFINS	CONTRIBUIÇÃO PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
EMBI	EMERGING MARKETS BOND INDEX
FENABRAVE	FEDERAÇÃO NACIONAL DA DISTRIBUIÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES
FOB	FREE ON BOARD
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IBRE	INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA DA FGV
INCT	ÍNDICE NACIONAL DO CUSTO DE TRANSPORTE DE CARGA
INCTF	ÍNDICE NACIONAL DO CUSTO DE TRANSPORTE DE CARGA FRACIONADA
IPCA	ÍNDICE DE PREÇOS AO CONSUMIDOR AMPLO
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PIS	PROGRAMA INTEGRAÇÃO SOCIAL
SECEX	SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR DO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS
SETCEMG	SINDICATO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES DE CARGA DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SINDIPEÇAS	SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE COMPONENTES PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES
UNICA	UNIÃO DA INDÚSTRIA DE CANA-DE-AÇÚCAR







RIO DE JANEIRO

Praia de Botafogo 190/6º andar

Tel.: +55 21 3799.5498

Fax.: +55 21 2553.8810

SÃO PAULO

Av. Paulista 1294/15º andar

Tel.: +55 11 3799.4170

Fax.: +55 11 3262.3569

www.fgv.br/fgvprojetos