

ESTUDO DA APLICABILIDADE DO TRANSPORTE MULTIMODAL DE CARGAS NO BRASIL

Herberth Carvalho Guedes dos Reis, Eng.

Universidade de Brasília/Departamento de Engenharia Civil e Ambiental

herberth_guedes@yahoo.com.br

Adelaida Pallavicini Fonseca, D.Sc.

Universidade de Brasília/Programa de Pós Graduação em Transportes

ixcanil@unb.br

Edwin Pinto de la Sota Silva, D.Sc.

Universidade de Brasília /Programa de Pós Graduação em Agronegócios – FAV

delasota@unb.br

RESUMO

O Brasil possui uma legislação aplicada ao transporte multimodal de cargas, porém existem diversos entraves que impedem a sua aplicabilidade e operacionalização. Nesta pesquisa foram verificados os entraves legais relacionados ao Ajuste SINIEF 06 de 2003 e a própria Lei nº 9.611, de 1998, que são apontados e discutidos tentando-se emitir algumas possíveis soluções aplicáveis ao atual sistema brasileiro. Dentre estes entraves encontram-se: a contradição da definição de transporte multimodal onde o conhecimento de transporte de carga para cada modo de transporte deve ser emitido; o destino das diversas vias de conhecimento de transporte dos diferentes modos; a inexistência de uma alíquota de ICMS única para o transporte multimodal. Finalmente, o estudo conclui sobre a necessidade da revisão detalhada ou mesmo a revogação do Ajuste SINIEF 06 de 2003, assim como uma maior necessidade de comunicação entre os diversos agentes envolvidos dentro do sistema de carga multimodal.

ABSTRACT

Brazil possesses legislation to the multimodal transport, however it exists diverse impediments impeding its applicability and operation. It carried out various impediments and some possible applicable solutions to the current Brazilian system searched. Amongst these impediments is the contradiction of the definition of multimodal transport, the inexistence of an only ICMS aliquot for the multimodal transport. Finally, the research concludes on the necessity of the detailed revision or same the revocation of Adjustment SINIEF 06 of 2003, as well as a bigger necessity of communication inside enters the diverse involved agents of the multimodal system.

1. INTRODUÇÃO

Na atualidade a implementação do sistema multimodal, sob uma abordagem logística, é uma prioridade para muitos países já que existe um reconhecimento dos benefícios e vantagens competitivas que se obtêm desse sistema (DOT, 1995). Portanto, considerando o regime de responsabilidade que é inerente ao sistema, o transporte multimodal constitui uma alternativa institucional ao embarcador que, além da logística, culmina na promoção de uma maior segurança às relações comerciais nacionais e internacionais. As empresas almejam obter um melhor serviço de transporte, que atenda às suas necessidades logísticas, não se importando com as combinações dos modos de transporte que serão utilizadas para movimentar os produtos nas cadeias de suprimentos ou nos canais de produção-distribuição.

Em busca de um sistema de transporte de cargas mais eficaz e, conseqüentemente, de redução de custos associados ao transporte, desenvolveu-se o conceito de unitização das cargas. A unitização tem como princípio a reunião de vários volumes menores em um único maior, para facilitar a movimentação, armazenagem e o transporte (FRADERA e LHEMEN, 2003). Para o produtor, exportador e/ou embarcador é difícil se dedicar, ao mesmo tempo, à sua atividade econômica e ao gerenciamento dos diferentes modos de transporte que utilizará na movimentação de seus produtos, desde a origem até o destino final, assim como salvaguardar-

se contra eventuais danos, acerca dos diferentes regimes de responsabilidade particular de cada modo de transporte e das normas nacionais, internacionais ou supranacionais. Nestas operações, freqüentemente, estão envolvidos outros aspectos jurídicos operacionais: medidas *antidoping* e questões tributárias, que nem sempre são do conhecimento do exportador, bem como matérias de responsabilidade extracontratual – notadamente danos a terceiros e ao meio ambiente (FRADERA e LHEMEN, 2003).

Diante das razões expostas, o regime de responsabilidade unificada, característico do transporte multimodal, revela-se como uma alternativa interessante ao exportador e, em última análise, à segurança e ao incremento das operações de comércio nacional e internacional. A presença do Operador de Transporte Multimodal – OTM, que, ao emitir um único documento, assume a responsabilidade porta-a-porta da carga, configura um facilitador do transporte que contribui para agilizar a distribuição da carga e reduzir os custos (RELATÓRIO ANTT, 2006). O conceito da multimodalidade utilizado pela lei brasileira foi baseado na Convenção de Genebra de 1980 e positivado pela Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelos Decretos nº 3.411 de 2000 e 5.276 de 2004, bem como pela Resolução ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) nº 794 de 2004, que diz:

“Transporte multimodal é aquele que, regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, desde a origem até o destino, e é executado sob a responsabilidade única de um Operador de Transporte Multimodal. O Transporte Multimodal de Cargas compreende, além do transporte em si, os serviços de coleta, unitização, desunitização, movimentação, armazenagem e entrega de carga ao destinatário, bem como a realização dos serviços correlatos que forem contratados entre a origem e o destino, inclusive os de consolidação e desconsolidação documental de cargas.”

O estudo do transporte multimodal no Brasil é bastante recente, por isso existe no setor uma dificuldade em assimilar o conceito de multimodalidade e sua importância no desenvolvimento econômico do país. Outro aspecto é a falta de bibliografia nacional e de discussão dos entraves para a aplicabilidade do transporte multimodal de cargas no Brasil. Com o intuito de contribuir com este assunto, este artigo apresenta parte dos resultados do projeto realizado entre o Departamento de Engenharia Civil e Ambiental – ENC da Universidade de Brasília – UnB e a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, dentro do Convênio nº 014/ANTT/2005, sob o título de “Identificação de Entraves Burocráticos e Exigências Legais e Tributárias e Recomendações de Ações de Racionalização para o Desenvolvimento da Multimodalidade no País”. Referenciado como RELATÓRIO ANTT (2006), o documento técnico abrangeu diversos temas de elevada importância para o entendimento e para a aplicabilidade do Transporte Multimodal de Cargas no Brasil.

Para a presente pesquisa foram realizadas novas entrevistas de complementação com diferentes agentes do transporte de cargas no Brasil. Limitaram-se, essas entrevistas, às grandes empresas transportadoras, as quais possuíam mais de um modo de transporte próprio; a algumas agências regulamentadoras; a algumas Estações Aduaneiras de Interior – EADI's e determinados ministérios; contatando a especialistas no assunto (Análise Delphy) com o intuito de se levantar os prováveis motivos da não aplicabilidade do Transporte Multimodal de Cargas no Brasil. Essas entrevistas ocorreram pessoalmente, por meio de telefonemas ou de envio de mensagens eletrônicas aos representantes de cada área, dependendo da disponibilidade de tempo dos entrevistados.

2. CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E LEGISLAÇÕES SOBRE TRANSPORTE MULTIMODAL

A movimentação de produtos entre países impôs a necessidade de se estabelecer uma legislação internacional com regulamentos de natureza multinacional, que abarcasse a jurisdição do maior número possível de países e atendesse às necessidades dos dois principais atores que intervêm nas operações de transporte internacional de carga. Essas necessidades também se estendem à movimentação interna de produtos em cada país (RELATÓRIO ANTT, 2006). O transporte multimodal foi definido oficialmente em 1980 pelo Convênio Internacional das Nações Unidas para o Transporte Multimodal de Mercadorias realizado em Genebra, sob os auspícios das Nações Unidas, com a participação direta da UNCTAD, constituindo-se, dessa forma, no primeiro conjunto de normas legais de cobertura internacional que regulamenta o transporte multimodal.

A Convenção de Genebra de 1980 estabeleceu critérios semelhantes aos das Regras de Hamburgo com relação à responsabilidade do transportador marítimo. Foram elaboradas as Regras UNCTAD/ICC (Câmara de Comércio Internacional) sobre Documento de Transporte Multimodal (UNCTAD, 2003). As regras UNCTAD/ICC contêm definição dos termos, aplicação, responsabilidades, obrigações, limitações de responsabilidades do OTM, responsabilidades do consignado, relato das perdas, danos ou atraso na entrega da carga e aplicabilidade das regras aos funcionários do OTM. A UNCITRAL (*The United Nations Commission on International Trade Law*) em 1996, levou a reconhecer que “as leis nacionais e convenções internacionais existentes (em matéria de transportes) tinham deixado significativas lacunas com relação a vários assuntos” e que essas lacunas “constituem-se num obstáculo à livre circulação de bens e aumentam o custo das transações”. Mesmo com todo o esforço da ONU, através da UNCTAD e UNCITRAL, verifica-se ainda a inexistência de uma convenção internacional vigente sobre transporte multimodal. Por esse motivo alguns países e/ou grupos de países (blocos econômicos) têm elaborado suas próprias legislações.

3. TRANSPORTE MULTIMODAL NO BRASIL

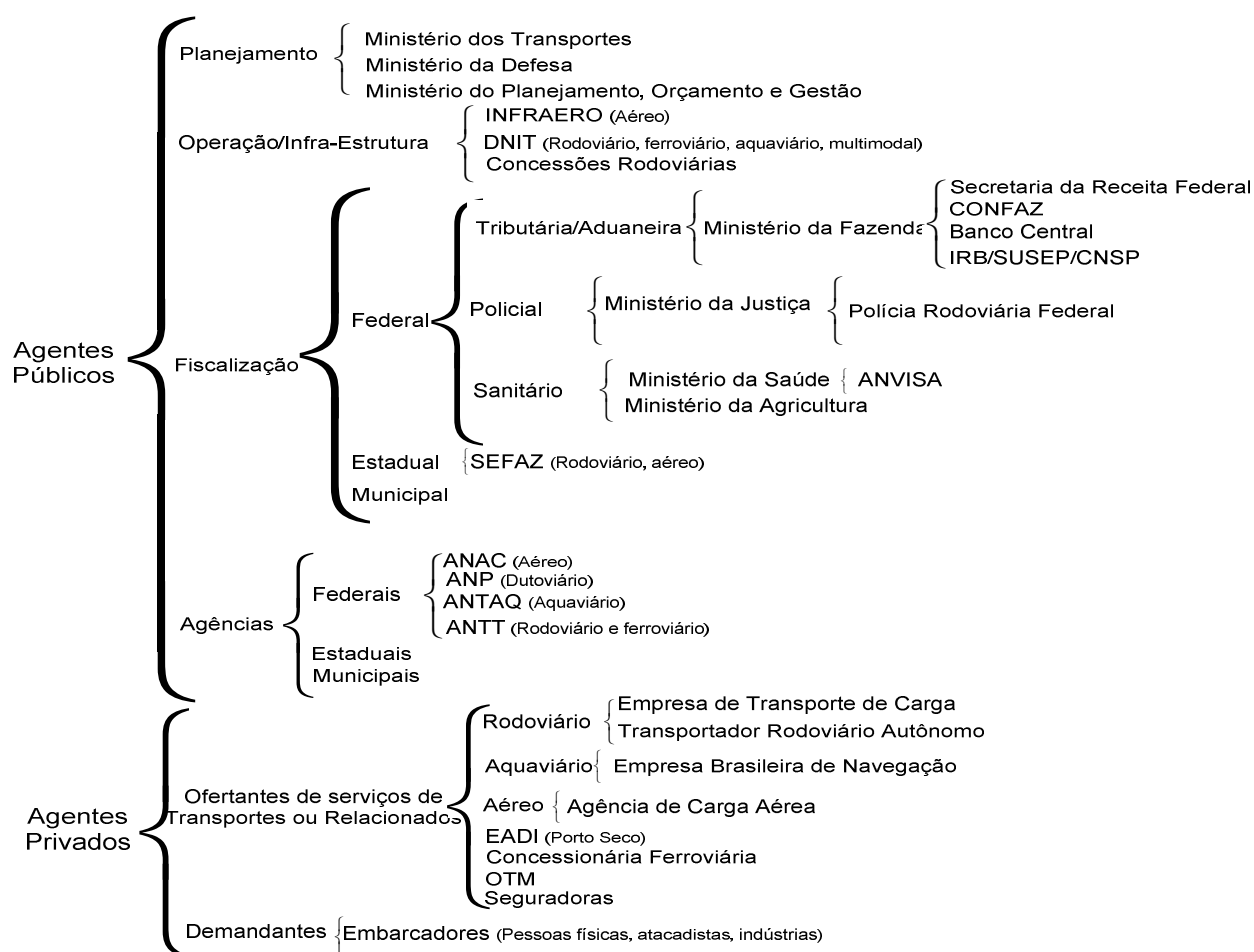
O Brasil implementou o sistema de transporte multimodal através da Lei nº 9.611 de 1998, regulamentado pelo Decreto nº 3.411 de 2000, modificado pelo Decreto nº 5.276 de 2004 e complementado pela Resolução ANTT nº 794 de 2004. De acordo com a lei, o transporte multimodal é regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, entre a origem e destino das cargas, e é executado sob a responsabilidade única do Operador de Transporte Multimodal - OTM. Assim sendo, cabe ao OTM, principal pessoa jurídica contratada para efetuar o serviço multimodal no transporte de cargas desde a origem até o destino final, sejam estes nacionais ou internacionais, quer por meios próprios ou por intermédio de terceiros. Além disso, o OTM é responsável pelos serviços de coleta, de unitização, de desunitização, de movimentação, de armazenagem e de entrega da carga ao destinatário assim como a execução dos serviços de consolidação e desconsolidação de cargas.

O contrato de transporte é celebrado entre o expedidor da carga e o OTM, podendo ser negociável ou não, a critério deste último, e regerá todos os atos envolvendo o transporte da carga, desde sua origem até o destino. Uma vez celebrado o contrato, sua eficácia tem início a partir da emissão do documento que o evidencia chamado de Conhecimento de Transporte Multimodal de Carga – CTMC, bem como, do recebimento da carga pelo OTM. O modelo do CTMC definido para o caso brasileiro foi idealizado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, no Ajuste SINIEF (Sistema Nacional Integrado de Informações

Econômico-Fiscais) nº 6 de 2003. O OTM tem enfrentado problemas para sua internalização e efetivação, isso porque a legislação brasileira não conseguiu se adequar às normas internas e internacionais vigentes, principalmente no que se refere ao Ajuste SINIEF 06 de 2003.

3.1. Agentes envolvidos no Transporte

Entende-se como sistema institucional do transporte de carga o conjunto de organizações públicas e privadas que atuam para viabilizar o funcionamento das atividades de carga no sistema urbano, regional e federal, participando dos processos de planejamento, que são comandados pelos diferentes níveis de atuação político-administrativa de governo, União, Estados e Municípios. Cabe, portanto, ao sistema institucional viabilizar o funcionamento do sistema de carga na medida em que lhe fornece os meios necessários à sua atuação: normas, recursos financeiros, equipamentos e instalações (RELATÓRIO ANTT, 2006).



Fonte: Desenvolvido pelos Autores da Pesquisa (2007)

Figura 1: Agentes Atuais no Sistema de Transporte no Brasil

Os agentes privados do setor atuam na operação, gestão e gerenciamento de seus sistemas de transportes com recursos próprios (donos e representantes da carga). O planejamento do setor de transporte está diretamente relacionado ao governo federal, constituído por ministérios responsáveis por formular diretrizes, estabelecer normas e determinar as diretrizes da política nacional de transporte. Os governos federal, estadual e municipal, ficam responsáveis pela

infra-estrutura e facilidades necessárias para que os diferentes modos de transporte operem com eficiência. Neste nível hierárquico de governo, e vinculados aos ministérios, encontram-se as agências reguladoras. Os governos estaduais e municipais desempenham um papel importante na organização institucional dos transportes em suas respectivas jurisdições. A responsabilidade destas esferas tem suas atribuições na área de transportes definidas pela Constituição Federal.

Nesse sentido, as atividades dos agentes ora mencionados incidem principalmente na responsabilidade do processo de planejamento e gestão dos transportes de suas regiões e na gestão dos investimentos sob seu controle, investimentos, que na maioria das vezes, são feitos em infra-estrutura física: estradas, hidrovias de interior (Amazonas), portos, aeroportos e sistemas de trânsito nas áreas urbanas conforme as necessidades de cada região. Para definir o propósito de gerenciamento algumas entidades governamentais têm estruturas organizacionais bem definidas para operar cada segmento principal do sistema de transporte. Estes governos também regulamentam empresas de transporte do setor privado operando dentro de sua jurisdição. Vale ressaltar que as estruturas regulatórias estaduais diferenciam-se das federais principalmente pela abrangência setorial considerando que quase a totalidade das agências estaduais instituídas regula mais de um setor. Inúmeros são os agentes envolvidos no processo do transporte de cargas no Brasil, como pode ser visto na Figura 1 e Tabela 1.

Tabela 1: Entidades Vinculadas ao Ministério dos Transportes

Categoria	Entidades Vinculadas ao Ministério dos Transportes
Autarquias	Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT
	Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
	Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ
	Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER (em extinção)
Empresas Públicas	Companhia de Navegação do São Francisco S.A. – FRANAVE (em processo de desestatização)
	VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (em processo de desestatização)
	Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT (em liquidação)
Sociedades de Economia Mista	Companhia Docas do Ceará – CDC
	Companhia das Docas do Estado da Bahia – CODEBA
	Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA
	Companhia Docas do Estado de São Paulo – CODESP
	Companhia Docas do Maranhão – CODOMAR
	Companhia Docas do Pará – CDP
	Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN
	Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ
	Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA (em liquidação)

Fonte: RELATÓRIO ANTT (2006)

3.2. Observações Sobre os Agentes no Transporte de Cargas

Para o sistema institucional funcionar adequadamente é necessário que as instituições e agentes públicos e privados tenham seu papel definido, desempenhem-no com efetividade, tenham capacidade de influenciar e normalizar dentro do limite de suas competências e tenham adquirido visibilidade entre seus elos institucionais. Por outro lado, cada agente como parte integrante de um sistema maior, precisa atuar de forma integrada, coordenada e reciprocamente complementar. Uma contribuição proposta é auxiliar os agentes a se conhecerem e entenderem sua posição dentro do sistema institucional permitindo uma melhora no desempenho dentro da cadeia de distribuição física nacional e internacional, de

modo a projetar como consequência uma imagem positiva, séria, confiável e competitiva no mercado interno e externo. Percebe-se a constante necessidade da existência de uma intercomunicação entre os órgãos relacionados ao transporte e evidencia-se a importância da existência e aplicação do CONIT para propor políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte ao chefe do executivo. Ou seja, seria um elo entre as próprias agências reguladoras e órgãos relacionados ao transporte à Presidência da República.

4. IMPEDIMENTOS, ENTRAVES E POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O OTM

A emissão do CTMC foi determinação legal expressa disposta na Lei que regula a OTM (Lei nº 9.611, de 1998). Ocorre que, apesar de regulamentado, o CTMC não tem reconhecimento ante aos modos de transporte. Isso se deve a uma soma de fatores que incidem principalmente sobre o conflito entre legislações.

4.1. Ajuste SINIEF 06 de 2003 Comparado à Lei nº 9.611, de 1998

O Ajuste SINIEF 06/03 celebrado pelo CONFAZ no dia 10 de outubro de 2003. Teve por objetivo instituir o CTMC aos documentos relacionados ao transporte reconhecidos pelo Ministério da Fazenda. O Ajuste SINIEF 06/03 determinou as indicações mínimas que devem estar contidas no CTMC, sua dimensão física, sua emissão, quantidade e destinação das vias emitidas e os procedimentos adotados pelos OTM's quando este subcontratar serviços de terceiros.

No Artigo 42-B, do Ajuste SINIEF 06/03 diz que o CTMC deve ser emitido antes do início da prestação do serviço, sem prejuízo da emissão do Conhecimento de Transporte correspondente a cada modal. No mesmo artigo, em seu parágrafo único, é reafirmado que a prestação de serviço deve ser acobertada pelo CTMC e pelos Conhecimentos de Transporte correspondente a cada modal. Esse é o principal impedimento do Transporte Multimodal – TMC - de Cargas no Brasil, pois ele vai de encontro com a própria definição contida na Lei nº 9.611 de 1998 em seus dois primeiros artigos. Ao emitir o CTMC e algum outro Conhecimento de Transporte, o OTM estará realizando mais de um contrato. O Ajuste SINIEF 06/03 definiu então que, antes do início do transporte em si, deve ser realizado o contrato único, evidenciado pelo CTMC. A partir deste momento, o embarcador não tem mais nenhuma responsabilidade com a carga, estando esta inteiramente sobre o OTM. Neste caso, ocorre um único contrato, porém apenas entre o OTM e o embarcador. No entanto, a lei definiu que é um único contrato desde a origem até o destino, ou seja, não se pode realizar qualquer outro contrato durante o transporte multimodal. Em outras palavras, não se pode emitir nenhum conhecimento de transporte que não seja o CTMC.

Para a realização do TMC de Cargas de acordo com o Ajuste SINIEF 06/03, o OTM emitiria o CTMC e em cada modo de transporte que ele fosse utilizar, deveria emitir o seu Conhecimento de Transporte específico. Ou seja, caso fosse utilizar o modo de transporte aéreo, seria necessário a emissão do Conhecimento Aéreo – *AWB House* (*House* é o próprio Conhecimento de Transporte, ele recebe esse nome para diferenciá-lo do *Máster*, no Brasil é conhecido como “filhotes” do *Máster*). No transporte aquaviário, seria necessário a emissão do Conhecimento de Transporte Aquaviário de Cargas – *B/L House*. Para o transporte em modo ferroviário seria emitido o Conhecimento de Transporte Ferroviário de Cargas – *TIF*. Finalmente, para o transporte rodoviário seria emitido o Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargas – *CRT*. Ainda não existe um Conhecimento de Transporte específico para o transporte dutoviário.

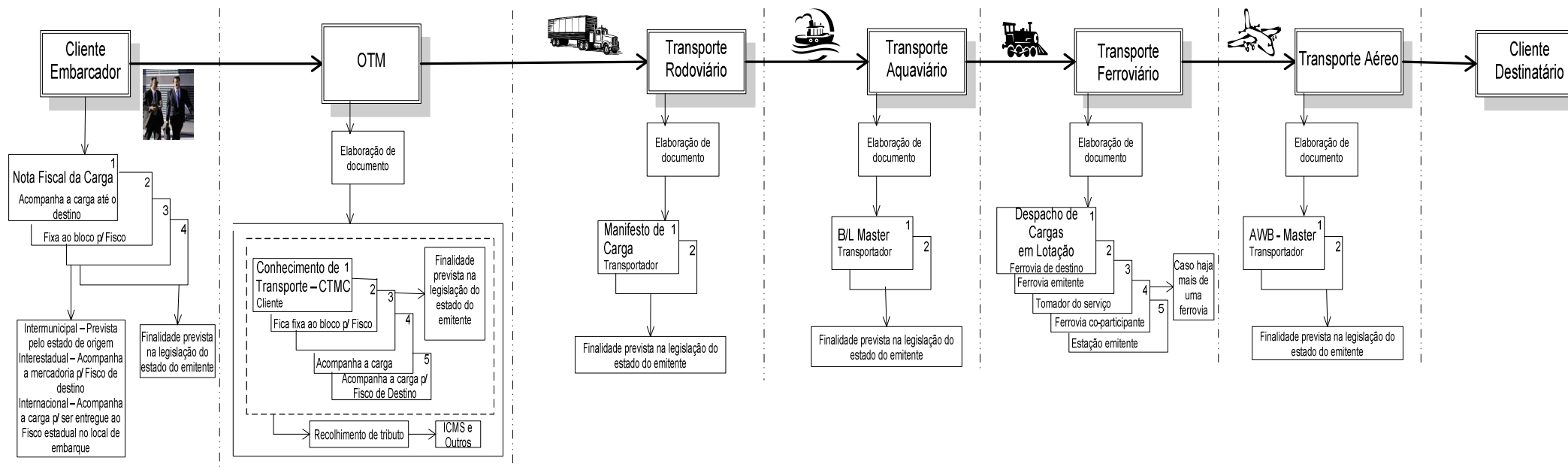
Segundo o RELATÓRIO ANTT (2006), tal determinação, em verdade, confronta com o sistema multimodal em seus contornos originais de direito internacional. Isto porque, os objetivos da multimodalidade são a desburocratização do sistema, otimização da operação para obter um melhor serviço de transporte, o atendimento das necessidades logísticas não se importando com as combinações dos modos de transporte utilizadas para movimentar os produtos nas cadeias de suprimentos ou nos canais de produção-distribuição. O fluxograma apresentado na Figura 2 apresenta a situação do transporte multimodal mostrando o fluxo de uma carga hipotética e da geração de documentos para cada modo de transporte utilizado, assim como evidencia o momento de tributação do ICMS. Segundo a legislação brasileira existente hoje, essa figura não representa o Transporte Multimodal de Cargas. Esse transporte, na verdade, seria exemplificado com um fluxo que contivesse a emissão do CTMC e dos demais Conhecimentos de Transporte (*AWB House*, *B/L House*, TIF e CRT).

4.2. Destinação das Vias do CTMC

O Ajuste SINIEF 06/03 define que na prestação de serviço para destinatário localizado na mesma unidade federada de início do serviço, o CTMC será emitido, no mínimo, em quatro vias e caso a prestação de serviço seja destinado em outra unidade federada, será emitido a quinta via. Nas prestações internacionais poderão ser exigidas tantas vias do CTMC quantas forem necessárias para o controle dos demais órgãos fiscalizadores.

No que diz respeito à prestação de serviço por terceiros, o Ajuste SINIEF 06/03 determina que o transportador ao receber a carga deva emitir o conhecimento de transporte referente ao seu modo de transporte. O documento deverá conter o lançamento do frete e o imposto correspondente ao serviço que lhe couber executar. No próprio conhecimento deverá ser informado de que se trata de serviço multimodal e constar também a razão social, os números de inscrição na unidade federada, e o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ – do OTM. Também deverá anexar a 4ª via do Conhecimento de Transporte à 4ª via do CTMC e enviar a 1ª via do Conhecimento de Transporte ao OTM. O OTM, por sua vez, deve anotar na via do conhecimento que ficará em seu poder o nome do transportador, número da série e subsérie e a data de emissão do conhecimento. O OTM deve arquivar, em pasta própria, todos os conhecimentos recebidos para efeito de comprovação de crédito do ICMS, quando for o caso. Como pode ser observada a quarta via de cada modo de transporte não tem a mesma destinação.

A quarta via do CRT e do *B/L House* devem ser fixadas ao bloco para exibição ao fisco, já a quarta via do *AWB House* deve acompanhar o transporte para fins de controle de fisco no destino e a do TIF tem o destino previsto na legislação do Estado emitente. Como já mencionado acima, estas vias devem ser sempre anexadas à quarta via do CTMC que acompanhará o transporte até o destino final, vez que podem servir de comprovante de entrega, ou seja, será entregue ao cliente destinatário. Esse procedimento gera entraves na própria área comercial, o que implica na quebra de sigilo comercial. Essa quebra de sigilo ocorre, pois o cliente que contrata o OTM terá acesso a todos os valores e negociações do transporte de cada modo utilizado, mostrando assim o lucro obtido pelo mesmo. Ademais, permite que o cliente tenha acesso direto ao transportador e, em curto prazo, retire o OTM da operação para uma realização direta da distribuição de sua carga.



Legenda:

- Fluxo da mercadoria
- Fluxo de documentos

Fonte: Desenvolvido pelos Autores da Pesquisa (2007)

Figura 2: Fluxograma Hipotético do Transporte Multimodal de Cargas

4.3. Determinação da Alíquota do ICMS

Existem vários impostos e contribuições que incidem sobre o serviço de transporte de carga no país. Entre eles têm-se o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, o ICMS, as contribuições para o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/PASEP, a Contribuição para a Seguridade Social – COFINS além dos impostos e contribuições que estão relacionados a cada modo de transporte e dos tributos incidentes na importação. A incidência dos impostos na operação de transporte varia de acordo com o produto, modo de transporte, localidade, atividade e especialidade da empresa, trajeto, dentre outros. No Brasil, de todos os tributos incidentes sobre o transporte de cargas, o ICMS é o mais representativo. A principal característica do ICMS é a predominância do princípio da origem, ou seja, a maior parte da arrecadação desse imposto é recolhida pelo Estado produtor. O ICMS é cobrado no início do transporte por uma alíquota determinada que incide sobre o valor total da mercadoria a ser transportada.

Na emissão de um conhecimento de transporte, o ICMS é recolhido e repassado pelo Estado. No caso brasileiro, quando o Ajuste SINIEF nº 06 de 2003 define a obrigatoriedade de emissão de todos os conhecimentos de cada modo de transporte, mesmo com a emissão do CTMC, ocorre assim a bi tributação do ICMS. A Constituição Federal de 1988, de acordo com a redação da Emenda Constitucional nº 3 de 1993, criou e incluiu a incidência do ICMS nas prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Tal fato se deu em virtude da retirada da esfera de competência tributária dos impostos sobre serviços de transportes e de comunicação que inicialmente era competência da União. A atual regulamentação constitucional do ICMS está prevista na Lei Complementar nº 87 de 1996 (“Lei Kandir”). Esta LC foi alterada posteriormente por várias outras Leis de mesma natureza, como a Lei 92 de 1997, a Lei 99 de 1999, a Lei 102 de 2000, a Lei 114 de 2002 e a Lei 120 de 2005 (RELATÓRIO ANTT, 2006).

4.4. Campos Obrigatórios de Preenchimento no CTMC

Durante as entrevistas, alguns agentes de transporte afirmaram que o CTMC foi concebido pela simples junção do CRT e do AWB *House*, não contendo informações que deveriam ser específicas do transporte multimodal. Algumas indicações, que obrigatoriamente devem ser definidas no CTMC, são incompletas e outras não existem seus respectivos campos. Apesar dessa informação, nota-se que os campos de preenchimento obrigatório do CTMC são semelhantes aos existentes em todos os Conhecimentos de Transportes e não apenas no CRT e AWB *House*. Isso pode ser evidenciado pela análise do Conhecimento de Transporte determinado no Convênio SINIEF 06/89. Porém, realmente percebe-se que o CTMC não contém informações que deveriam ser específicas do transporte multimodal. A data de emissão da carga é definida, porém é necessário um campo onde se possa indicar o horário do início do transporte. Não existe um local obrigatório para a data de previsão de chegada da carga no local de destino com seu horário determinado. A falta desses campos pode dificultar o possível desenvolvimento de um planejamento logístico do cliente. Com uma previsão de chegada da carga no destino e conseqüentemente uma previsão do tempo a ser gasto durante o processo de movimentação da carga até o local desejado faz que o transporte possa ser mais controlado e eficiente.

4.5. Ajuste SINIEF 07 de 2006

Publicou-se no Diário Oficial da União, no dia 11 de outubro de 2006, o Ajuste SINIEF 07/06 que altera o Convênio SINIEF 06/89 instituindo a Nota Fiscal de Serviço de

Transporte Ferroviário. Aparentemente, o Ajuste SINIEF 07/06 não interfere no transporte multimodal, porém o documento fiscal foi instituído no inciso XIX do artigo 1º do Convênio SINIEF 06/89, ou seja, no mesmo inciso que inicialmente continha o Ajuste SINIEF 06/03. Por esse motivo, não se encontra no Convênio citado nada referente ao Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas. Não há em nenhum local a revogação do Ajuste SINIEF 06/03 e nem a determinação explícita de substituição dele pelo Ajuste SINIEF 07/06. A Subseção VI da Seção III, do Capítulo I, do Convênio SINIEF 06/89 que constava “Do Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas” assim como seu artigo 42 consta como revogado a “Carta de Porte Internacional”. O ano de revogação, porém, é de 1989, ou seja, muito antes da criação do CTMC. Acredita-se que houve uma confusão na determinação do inciso referente ao Ajuste SINIEF 07/06. Devendo este ser indicado no inciso XX ao invés do XIX do artigo 1º do Convênio. Para melhores esclarecimentos com relação ao fato, enviaram-se diversas mensagens eletrônicas para o CONFAZ e para a Secretaria de Fazenda do Distrito Federal. A primeira sempre alega que se limita apenas à sua parte normativa por meio da celebração dos Ajustes e Convênios, não se responsabilizando pela aplicabilidade das mesmas. Em todas as respostas obtidas do CONFAZ, indica-se que o mesmo não é um órgão consultivo e por isso qualquer dúvida deve ser emitida à Secretaria de Fazenda da Unidade Federada. Ao se enviar as dúvidas à Secretaria de Fazenda, não se obtiveram respostas.

4.6. Possíveis Soluções

Para se eliminar os entraves com relação à legislação do Transporte Multimodal de Cargas no Brasil, faz-se necessário subdividir seu processo em três etapas: Etapa A – Medida a se tomar imediatamente é a revisão do Ajuste SINIEF 07 de 2006 no que se trata do inciso a que ele institui a Nota Fiscal de Serviço de Transporte Ferroviário. Esse Ajuste deve instituir tal documento no inciso XX do artigo 1º do Convênio SINIEF 06/89 ao invés do inciso XIX obedecendo assim uma ordem cronológica e coerente. Esse procedimento validaria novamente o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas. Etapa B - Faz-se necessário a revisão profunda ou mesmo a revogação do Ajuste SINIEF 06/03 e a elaboração de outro que não venha de encontro com a definição existente na Lei nº 9.611 de 1998. Neste novo Ajuste SINIEF deve ser instituído o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas – CTMC, porém com modificações em diversos artigos. Com relação ao artigo 42-B, este deve ser eliminado e definido que para o Transporte Multimodal de Cargas, deve ser emitido o CTMC como Conhecimento de Transporte único, sendo proibida a emissão de qualquer outro durante todo o percurso, independente de quantos modos de transportes sejam usados (lembrando que devem ser pelo menos dois). O parágrafo único deste artigo também deve ser refeito reafirmando que a prestação do serviço deverá ser acobertada apenas pelo CTMC e somente ele.

Porém isso geraria problemas com relação ao controle dos diferentes modos de transportes utilizados perante a fiscalização da carga transportada e da Receita Federal. Neste caso, o que poderia se fazer é a emissão obrigatória das mesmas vias do CTMC existentes na atual legislação e mais a emissão de quantas vias fossem necessárias para o controle de cada transportador de cada modo de transporte. Neste caso, essas vias emitidas serviriam para a fiscalização operacional do transporte, provando que a mercadoria transportada neste modo de transporte é oriunda do Transporte Multimodal de Cargas, sendo isenta a sua bi-tributação do ICMS, já que a alíquota do transporte multimodal é previamente definida e cobriria todo o transporte. Neste caso, a via entregue ao transportador pelo OTM serviria para ser mostrada como um comprovante da carga transportada, quando requisitada pelo órgão competente.

Isso facilitaria o transporte multimodal e impediria a bi-tributação do ICMS em cada troca de modo de transporte. Para facilitar o entendimento, deve-se ter em mente que o transporte multimodal é um transporte como outro qualquer e deve ser tratado da mesma maneira. Sua única diferença é que ao invés de se utilizar apenas um único modo de transporte, ele utilizaria dois ou mais. Isso significa que deve haver uma alíquota de ICMS determinada para o Transporte Multimodal de Cargas, assim como há para os outros modos de transporte, e durante todo o seu percurso deve desconsidera-se a alíquota do ICMS de cada modo de transporte utilizado. Com a proibição da emissão de outros Conhecimentos de Transportes, não haveria problema no sigilo comercial da operação como um todo e o cliente destinatário não teria acesso ao lucro obtido pelo OTM. A quarta via do CTMC continuaria acompanhando o transporte até o destino, podendo servir de comprovante de entrega, já que o valor que consta nela é o mesmo que inicialmente foi combinado entre o embarcador e o OTM.

Assim, caso o OTM necessitasse subcontratar outros transportadores de cargas, estes não emitiriam o Conhecimento de Transporte específico nem seria cobrado o ICMS na emissão do mesmo. Entretanto, seria necessário um subcontrato entre o OTM e o transportador. Mas esse subcontrato deveria conter apenas duas vias, uma para o OTM e outra para o próprio transportador. Essas duas vias representariam apenas a formalização do transporte, não necessitando ir nenhuma via junto à carga, nem enviada para o cliente embarcador ou destinatário. Ou seja, o artigo 42-F seria desconsiderado por completo, já que ele define algumas destinações das vias de cada Conhecimento de Transporte. Sendo o OTM obrigado apenas a entregar a via correspondente ao transporte como prova do transportador perante o Fisco de estar transportando mercadoria oriunda de transporte multimodal.

Etapas C - Com relação às medidas a longo prazo, deve-se ocorrer uma revisão na lei 9.611/98. No parágrafo único do artigo 14 dessa lei, é definido que caso a mercadoria não seja entregue após noventa dias da provável data de entrega, esta deve ser considerada perdida. E o atraso, quando não estipulado uma data inicialmente, deve ser considerado como um prazo razoável, tomando em consideração as circunstâncias de cada caso, ou seja, muito vago. A possível solução para esse entrave seria, inicialmente, a determinação de campos obrigatórios do horário de início do transporte, da data de chegada e horário de entrega da mercadoria ao destinatário no próprio CTMC, definido pelo Ajuste SINIEF. Posteriormente, a revogação do parágrafo que comenta sobre a razoabilidade do prazo de entrega da carga.

5. CONCLUSÃO

Não só a legislação é conflitante, bem como a regulamentação do tema, principalmente a determinada pelo Ajuste SINIEF nº 06, de 2003. Os entraves tributários possuem também uma questão política e legislativa. As diferenças de alíquotas ocorrem tanto para os modos de transporte como também para os estados e têm as suas definições no poder legislativo e nas secretarias de fazenda dos estados. A inexistência de uma alíquota do ICMS para o Transporte Multimodal de Cargas também é um impedimento para o seu funcionamento. A questão tributária não é um entrave exclusivo do transporte multimodal, pois o tema representa um entrave para todos os setores da economia brasileira. Deve-se determinar uma alíquota de ICMS exclusiva para o Transporte Multimodal de Cargas inferior às alíquotas definidas para o transporte unimodal. Tal determinação baseia-se no incentivo da sua utilização devido às suas vantagens reconhecidas.

Recomenda-se aprofundar o assunto sobre Transporte Multimodal de Cargas no Brasil com a realização de entrevistas a pequenos e médios transportadores. Evitando-se assim a

eliminação dos impedimentos e dos entraves do referente transporte apenas aos grandes transportadores, ou seja, aplicando-se o Transporte Multimodal de Cargas para os grandes transportadores e mantendo empecilhos aos pequenos e médios. Deve-se tornar o Transporte Multimodal de Cargas justo para todos. A solução dos entraves apontados neste relatório pode garantir o início da operação multimodal de transportes no Brasil, mas, a partir do seu início podem surgir novos entraves o que implica na necessidade de um processo contínuo de verificação para a eficiência do sistema. Do mesmo modo, as propostas para soluções a esses entraves devem contemplar as partes afetadas por qualquer alteração na configuração atual do transporte multimodal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. CONFAZ. Ajuste SINIEF nº 06, de 10 de outubro de 2003. Altera dispositivo do Convênio SINIEF 06/89 de 21/02/89, que institui os documentos fiscais que especifica, e institui o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas – CTMC. Diário Oficial, Brasília, 15 de out. 2003.
- _____. CONFAZ. Ajuste SINIEF nº 07, de 06 de outubro de 2006. Altera o Convênio SINIEF 06/89, que institui os documentos fiscais que especifica e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 11 de out. 2006.
- _____. CONFAZ. Convênio SINIEF nº 06, de 02 de março de 1989. Institui os documentos fiscais que especifica e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 02 de mar. 1989.
- _____. Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas e da outras providências. Diário Oficial, Brasília, 20 de fev. de 1998.
- _____. Resolução ANTT nº 794/04, de 22 de novembro de 2004. Dispõe sobre a habilitação do Operador de Transporte Multimodal. Diário Oficial, Brasília, 23 de nov. 2004.
- DOT. **Intermodal Freight Transportation:** overview of impediments. Washington D.C.: U.S. Department of Transportation, 1995. 68p. : < <http://ntl.bts.gov/lib/11000/11400/11466/006850.pdf>>. Acesso: ago. 2006.
- FRADERA, V. M. J.; LHEMEN, A.. **Transporte Multimodal**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul: 2003. 18p. Disponível: < http://www.bsg.com.br/pdf_publicacoes/ > Acesso jun/2006.
- REIS, H. C. G.. **Estudo dos Problemas que Restringem a Aplicabilidade do Transporte Multimodal de Cargas no Brasil**. In: XII Congresso de Iniciação Científica da UnB. Universidade de Brasília. Brasília/2006.
- RELATÓRIO ANTT. **Identificação de Entraves Burocráticos e Exigências Legais e Tributárias e Recomendações de Ações de Racionalização para o Desenvolvimento da Multimodalidade no País**. Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Universidade de Brasília (UnB), Brasília: 2006. (Não Publicado)
- UNCTAD. **Implementation of Multimodal Transport Rules**. SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2001. 55p. Disponível em: <<http://www.unctad.org/en/docs/posdtetlbd2.en.pdf>>. Acesso em: jun. 2006.
- UNCTAD. **Multimodal Transport: The Feasibility Of An International Legal Instrument**. SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2003. 33p. Disponível em: < http://www.unctad.org/en/docs/sdtetlb20031_en.pdf>. Acesso em: jun. 2006.
- UNCTAD. **Trade Facilitation and Multimodal Transport**. Suíça: Division for Services Infrastructure for Development and Trade Efficiency, 2000. 22p. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs/posdtetlbm1_en.pdf>. Acesso em: set. 2006.
- UNCTAD/ICC. **Rules for Multimodal Transport Documents**. SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT / Câmara de Comércio Internacional. 1992. 12p. Disponível em : < <http://r0.unctad.org/en/subsites/multimod/mt3duic1.htm>>. Acesso em: jun. 2006.