

## PROJETO DE LEI DE INICIATIVA POPULAR DA FRENTE CIDADÃ PELA VOLTA DAS FERROVIAS

Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, em atendimento ao inciso III do art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor, com relação ao custo do frete incidente sobre mercadorias.

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** Na emissão de documentos fiscais de venda ou equivalentes, seja entre fornecedores ou diretamente ao consumidor, o emissor deverá destacar o valor do custo do frete.

**§1º** As informações referentes ao custo do frete serão calculadas e expressas em valores monetários, que, somados ao valor da mercadoria, formarão o valor total do documento fiscal.

**§2º** Além dos valores, deve ser indicado o principal modal de transporte utilizado, tal como rodoviário, ferroviário, cicloviário, aeroviário, hidroviário, ou dutoviário.

**§3º** A obrigatoriedade prevista neste artigo terá validade, inicialmente, no município de São Paulo, a partir do exercício seguinte à publicação desta lei, e será implantada nos demais municípios no ano seguinte.

**Art. 2º** Os valores de frete da mercadoria serão excluídos do valor tributável descrito nos documentos fiscais de venda, qualquer que seja o tributo, independentemente da modalidade da venda, devendo os valores de frete ser tributados exclusivamente por meio do documento fiscal de transporte.

**§1º** Para o atendimento ao *caput*, os valores do frete da mercadoria deverão ser apresentados em campo específico do documento fiscal, integrante do cálculo do valor total da operação, preferencialmente entre os campos do valor tributável da mercadoria e o valor total.

**§2º** O cálculo do frete das mercadorias deverá ser equivalente à fração proporcional dessas nos Conhecimentos de Transporte recebidos pelo emissor da nota, quando do recebimento do produto, preferencialmente na modalidade eletrônica, conforme regulamento próprio da Receita Federal.

**Art. 3º** O Ministério dos Transportes constituirá uma Comissão para a Avaliação dos Custos dos Modais de Transportes, composta

por no mínimo 6 (seis) especialistas que produzirão estudos para dimensionar a eficiência de cada modal de transporte bem como desenvolverão mecanismos de fiscalização e controle da execução desta lei.

**§1º** O Ministério dos Transportes deverá constituir a Comissão do *caput* e lhe dar posse no prazo máximo de 6 (seis) meses contados da entrada em vigor desta lei.

**§2º** A Comissão constituída na forma deste artigo deverá, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses contados da sua posse, realizar os estudos previstos no *caput* para os produtos não perecíveis da cesta básica.

**§3º** Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a Comissão definirá a cadeia de produtos que serão estudados nos períodos subsequentes.

**§4º** Os estudos previstos no *caput* deverão ser publicados pelo Ministério dos Transportes.

**Art. 4º** Os estudos previstos no artigo anterior deverão observar, pelo menos, os seguintes indicadores:

I - Emissões de CO<sub>2</sub> por TKU;

II - Consumo de combustível, em litros, por TKU;

III - Preço por TKU.

**Parágrafo único.** TKU é a unidade física de esforço que representa a quantidade de toneladas transportadas por quilômetro útil, e é calculada pelo produto entre o peso transportado e a quilometragem percorrida.

**Art. 5º** Os Estados devem informar, mensalmente, ao IBGE, todos os dados referentes aos fretes, constantes dos Conhecimentos de Transporte, agrupados por modal.

**Parágrafo único.** O IBGE publicará mensalmente os dados recebidos dos Estados.

**Art. 6º** O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator às sanções previstas no Capítulo VII do Título I da Lei nº 8.078, de 1990.

**Art. 7º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **APRESENTAÇÃO**

### **Manifestações em 2013 e o transporte**

A urgência social da pauta do transporte se revela cotidianamente, pelos visíveis gargalos no sistema de transportes brasileiro, em qualquer recorte que se faça (da mobilidade urbana ao transporte de carga em longas distâncias).

A capacidade de mobilização popular depende de inúmeras variáveis. Dentre elas, pode-se dizer a mobilização é proporcional ao tamanho da indignação ou da percepção social do problema.

As manifestações de 2013 revelaram a percepção social do problema dos transportes, especialmente da mobilidade urbana. Como reação ao aumento das passagens de ônibus, a população foi às ruas nas cidades brasileiras, em grandes manifestações que pressionaram os governos a recuar na política até então conduzida quanto à mobilidade urbana.

Baseados na inércia do “cumprimento dos contratos”, os governos tinham como natural o aumento das passagens, cujos preços elevados são transferidos diretamente aos usuários.

Mas as manifestações impuseram o fim da inércia na pauta governamental: pressionaram os governos a rever os aumentos e, na grande maioria dos casos, o preço das passagens recuou ao patamar anterior, assegurando o congelamento do preço das passagens.

Sintonizado com este momento histórico, apresentamos neste Projeto de Lei uma contribuição à política nacional sobre os transportes, desafiando a inércia dos governos e do mercado, que transferem aos cidadãos todos os custos resultantes da falta de investimentos inteligentes nos transportes.

### **Transporte de cargas e os custos para a sociedade**

Quando se pensa em transporte de cargas, a primeira imagem que se vem à mente tende a ser de um caminhão em uma rodovia. Não somente pela cultura de cada um de nós, acostumados com esta imagem, mas, sobretudo, pela realidade dos transportes no Brasil, graças à logística desastrosa aplicada pelo Estado brasileiro e pelo mercado.

Essa logística desastrosa, como é chamada pelo Dr. José Manoel Ferreira Gonçalves, tem resultado em custos que acabam encarecendo os produtos transportados.

Isto porque, se comparados os custos das rodovias com os custos de outros modais que poderiam transportar cargas e mercadorias, tais como as ferrovias, hidrovias e dutovias, observa-se que o predomínio do transporte de cargas em caminhões é um preço pesado arcado pela sociedade brasileira.

Além disso, deve-se registrar que o transporte feito por caminhões disputa o mesmo espaço de outros usos rodoviários, que possuem escalas distintas. Assim, os caminhões que transportam mercadorias competem com ônibus de turismo e veículos de passeio, contribuindo para a falta de segurança das estradas e a ocorrência de graves acidentes.

Consta, portanto, que os custos dos transportes rodoviários vão além dos aspectos econômicos, isto é, da menor eficiência econômica (relação de custo/[peso x km]), mas também dos custos para a segurança dos usuários de veículos leves, entre outros.

São relevantes os custos ambientais desta logística desastrosa. O transporte rodoviário chega a ser 4 vezes menos eficiente que o transporte ferroviário e 10 vezes menos eficiente que o aquaviário, quando considerado o consumo de combustível.

Analisando a eficiência energética, medida pela emissão de CO<sub>2</sub>, o modal rodoviário emite 244% mais gás carbônico que o modal ferroviário, e 770% em relação ao modal aquaviário (dados obtidos em GONÇALVES, 2013, p. 71).

O assunto sobre o qual se debruça o presente Projeto de Lei tem grande atualidade e relevância. Estudos detalhados realizados por governos e pela sociedade civil de todo o mundo se dedicam ao tema, entre os quais destacamos:

1. O documento “Transporte na China: Consumo de Energia e Emissões dos Diversos Modais de Transporte”, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental e Energética de Heidelberg, publicado em Maio de 2008.

2. O relatório intitulado “Reduzindo Emissões de Carbono

por meio de Estratégias de Controle dos Transportes” do Centro de Pesquisa em Transportes de Beijing, República Popular da China, de Jun de 2012.

3. Item 6 da “Primeira Comunicação Sobre Mudanças Climáticas” da República Bolivariana da Venezuela, publicada em 2005, com o tema “Opções de Mitigação de Emissões de Gases do Efeito Estufa”.

4. O relatório sobre demandas de frete da Agência Europeia do Ambiente, nº CSI 036/TERM 013, publicado em Dez de 2013;

5. Item nº 3 do Relatório do Comitê de Auditoria Ambiental sobre o Orçamento 2011 e tributos ambientais, da Câmara dos Comuns do Parlamento do Reino Unido.

6. Diretrizes sobre o monitoramento e controle de emissões de gases do efeito estufa a partir de operações de transportes e fretes, do Departamento de Assuntos do Ambiente, Alimentos e Agricultura do Governo do Reino Unido.

7. O Relatório “Mudança Climática e Transporte” do Ministério da Moradia, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente da República do Uruguay.

8. Plano de Adaptação Climática do Departamento de Transportes do Governo dos Estados Unidos da América.

Em síntese, o modal utilizado para o transporte de cargas repercute em custos econômicos, sociais e ambientais para toda a sociedade. Este assunto tem sido uma preocupação global, e por meio do presente Projeto de Lei espera-se contribuir para que a influência do frete nas relações de consumo possa repercutir em ações cidadãs em busca de fretes economicamente mais baratos, socialmente justos e ecologicamente corretos.

### **O papel do consumidor**

Acreditamos que o consumidor pode ser um importante agente no debate sobre os custos do transporte, pois cada um pode observar os impactos produzidos nas mercadorias, e questioná-los, a exemplo do fenômeno das manifestações de 2013, enfrentando a inércia governamental.

Com efeito, é sensível o impacto econômico da logística desastrosa sobre o consumo individual, afetando o preço das mercadorias, que ficam mais caras em virtude dos custos acumulados dos fretes. Estes valores

não são apresentados aos consumidores, que às vezes são induzidos a acreditar que sua mercadoria foi entregue sem custo de frete.

Mas, na verdade, os consumidores são obrigados a arcar, silenciosamente e muitas vezes sem o devido conhecimento, com os altos preços dos fretes mal planejados embutidos nos preços das mercadorias. A falta de transparência neste aspecto é total, e ainda que se fale do peso dos tributos no preço das mercadorias, é urgente chamar a atenção para o preço da falta de infraestrutura.

E, conforme narrado, o preço é ainda mais caro: os impactos ambientais da falta de uma política de transportes terão repercussões de longo prazo, com consequências econômicas, sanitárias e ecológicas para as futuras gerações.

### **A transparência e os direitos do consumidor**

O Projeto de Lei apresentado tem por fundamento a tendência de ampliação da transparência nas operações de caráter público e privado, com vistas ao pleno exercício da cidadania, dos direitos fundamentais, da ordem econômica pautada pela livre e equilibrada concorrência e do respeito aos direitos do consumidor.

Esta tendência é demonstrada por iniciativas promovidas progressivamente desde a promulgação da Constituição da República de 1988, que hoje resultam na aprovação, vigência e plena eficácia do Código de Defesa do Consumidor, na Lei de Acesso à Informação e na Lei 12.741 de 8 de dezembro de 2012, entre inúmeros outros instrumentos normativos que ingressaram o ordenamento jurídico neste período.

A lei acima mencionada, nº 12.741/2012, inovou nas relações comerciais ao exigir a transparência quanto à composição dos custos das mercadorias e serviços, no que tange à incidência de tributos.

O presente projeto de lei de iniciativa popular, inspirado no mesmo método desta lei, e na busca permanente pela sustentabilidade e pelo adequado ordenamento e planejamento das infraestruturas de transporte da nação, propõe que seja demonstrada, com toda a transparência, ao consumidor final a composição dos custos de transporte sobre os preços finais das mercadorias.

Como consequência, as medidas de transparência

resultantes da aprovação desta lei permitirão aos cidadãos conhecerem a influência e os impactos das decisões estratégicas, de médio e longo prazo, pertinentes aos modais de transporte sobre a vida cotidiana.

São inúmeros os fatores que devem orientar as decisões estratégicas quanto às infraestruturas da nação. Em primeiro lugar, é imprescindível que exista vontade de adotar um projeto estratégico, integrado, de transportes.

Entre os fatores, deve-se levar em conta os ganhos de produtividade e eficiência, bem como a ampliação do acesso aos bens e serviços e a redução de custos aos consumidores.

Estamos convictos de que a aprovação deste projeto de lei pode contribuir de forma positiva para estes efeitos.