

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MISSÃO DA ADUANA BRASILEIRA,
SOB A ÓTICA EMPRESARIAL

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À
ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PAULO DE LACERDA WERNECK

Rio de Janeiro, 2003

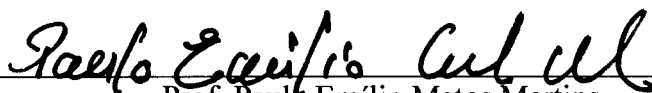
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MISSÃO ADUANA BRASILEIRA, SOB A ÓTICA EMPRESARIAL

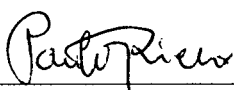
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

PAULO DE LACERDA WERNECK

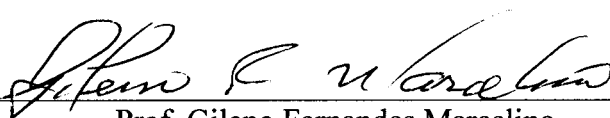
E
APROVADA EM
PELA COMISSÃO EXAMINADORA



Prof. Paulo Emílio Matos Martins
Doutor em Administração



Prof. Paulo Reis Vieira
Doutor em Administração Pública



Prof. Gileno Fernandes Marcelino
Doutor em Administração

DEDICO esta dissertação a Julia e Daniel, meus filhos,
e aos que acreditam que um outro mundo é possível, e lutam por ele.

AGRADEÇO a meus pais, Ilza e Alberto, a quem devo vida e educação; a Maria Beatriz, irmã que me levou a me tornar fiscal aduaneiro, ao professor Durval Meirelles, pelo incentivo a seguir a vida acadêmica; a Simone, companheira de todas as horas; aos professores, funcionários e colegas da Fundação Getulio Vargas, especialmente Joarez de Oliveira, pelo profissionalismo e carinho; aos colegas da Secretaria da Receita Federal, em particular Walter Sanches, meu chefe, pelo apoio nesta empresa; aos que me ajudaram direta ou indiretamente nesta pesquisa e a todos os que lutam pelo desenvolvimento ético do comércio exterior brasileiro, sem os quais este trabalho perderia o sentido.

*“Hoje está geralmente reconhecido que o estabelecimento dos
direitos de alfândega tem dois fins:
primeiro, dá um rendimento ao tesouro;
segundo, dá ao governo meios de exercitar ou de reprimir o
desenvolvimento desta ou daquela indústria,
deste ou daquele género de comércio.”*
(Eça de Queiroz)

RESUMO

Investigação sobre a missão da Aduana brasileira, sob a ótica de sua inserção na atividade econômica empresarial, complementada por considerações históricas e contemporâneas de outros atores.

ABSTRACT

An investigation about the mission of brazilian customs, mainly on its relationship with the economic activity, complemented by historical aspects and views of other stakeholders.

SUMÁRIO

GLOSSÁRIO8

1. TEREMOS PROBLEMAS NA ALFÂNDEGA?12

2. MERCADORES & SOLDADOS14

3. ALFÂNDEGAS & OUTROS TRIBUTOS18

4. BRASIL: DE NEGÓCIO DO REI A ESTADO INDEPENDENTE23

5. A ADUANA NO BRASIL.....28

6. MISSÃO & ESTRATÉGIA35

7. MISSÃO ADUANEIRA CONTEMPORÂNEA42

8. QUESTÕES ATUAIS DA ADUANA BRASILEIRA45

9. ADUANAS VISTAS NO ESPELHO46

10. A ADUANA PELOS QUE NELA TRANSITAM54

11. OUTRAS OPINIÕES.....64

12. MANCHETES67

13. A PROVA REAL68

14. À GUIA DE EXPLICAÇÃO74

15. CAMINHOS A PERCORRER79

ANEXO - QUESTIONÁRIO80

BIBLIOGRAFIA.....83

GLOSSÁRIO

Aduana: atividade de controle físico de importações e exportações; local onde essa atividade é exercida.

Alíquota: percentual com que um tributo incide sobre a base de cálculo.

Base de cálculo: valor base para o cálculo do tributo.

Balança comercial: diferença entre o valor recebido com as exportações e o despendido com as importações de mercadorias (bens tangíveis).

Canal Amarelo: processo de desembaraço de mercadorias, na importação, com conferência documental.

Canal Cinza: processo de desembaraço de mercadorias, na importação, com conferências documental, física e de valor aduaneiro.

Canal Laranja: processo de desembaraço de mercadorias, na exportação, com conferência documental.

Canal Verde: processo de desembaraço de mercadorias, na importação e na exportação, sem conferência.

Canal Vermelho: processo de desembaraço de mercadorias, na importação e na exportação, com conferências documental e física.

Classificação fiscal: código de uma mercadoria na nomenclatura, que permite o acesso à tarifa, para definição da alíquota a ser utilizada.

Cláusula ambiental: valor que poderá vir a ser cobrado nas importações de produtos objeto de *dumping* ambiental, de modo a contrabalançar os efeitos da prática, tornando-a inócua.

Cláusula social: valor que poderá vir a ser cobrado nas importações de produtos objeto de *dumping* social, de modo a contrabalançar os efeitos da prática, tornando-a inócua.

Comércio exterior: comércio em que as mercadorias, para serem entregues, cruzam fronteiras nacionais, configurando exportações e importações.

Contrabando: importação ou exportação de mercadorias proibidas.

Contrafação: falsificação de produtos protegidos por patentes ou direitos autorais.

Controle administrativo: controle realizado sobre uma importação ou exportação para a verificação da conformidade da mercadoria e da operação com a legislação nacional, tais como as normas sanitárias de adequação dos alimentos ao consumo humano ou animal.

Controle aduaneiro: atividade tendente a verificar a conformidade de uma exportação ou importação com a legislação brasileira bem como a exatidão dos tributos arrecadados na operação.

Custo Brasil: parcela dos custos nos quais as empresas brasileiras incorrem, que excedem os custos equivalentes no exterior, tornando relativamente mais caros os produtos brasileiros e portanto diminuindo sua competitividade internacional.

Defesa comercial: conjunto de procedimentos para identificar e sobretaxar as operações de importação objeto de *dumping* ou com preços reduzidos em decorrência de políticas estrangeiras de subsídios à produção, assim como produtos que tenham tido tal incremento na importação que possam prejudicar a indústria nacional.

Descaminho: importação ou exportação de mercadorias sem o recolhimento dos tributos devidos.

Direito *anti-dumping*: valor cobrado nas importações de produtos objeto de *dumping*, limitado ao montante efetivamente apurado da redução do preço, de modo a anular os efeitos da prática abusiva.

Direito compensatório: valor cobrado nas importações de produtos objeto de subsídio, limitado ao montante efetivamente apurado da redução do preço, de modo a anular os efeitos da prática abusiva.

***Door to door*:** modalidade de venda de mercadoria que inclui o transporte da porta do vendedor para a porta do comprador.

***Dumping*:** venda, para exportação, de mercadoria a preço inferior ao praticado no país de origem, com o objetivo de prejudicar os concorrentes.

***Dumping ambiental*:** venda, para exportação, de mercadoria a preço inferior ao do mercado, em virtude do não cumprimento das normas ambientais no patamar mínimo aceito internacionalmente.

Dumping social: venda, para exportação, de mercadoria a preço inferior ao do mercado, em virtude do não cumprimento das normas trabalhistas no patamar mínimo aceito internacionalmente.

Exportação: saída de mercadoria do país; pode ocorrer a título definitivo ou temporário, com ou sem cobertura cambial (pagamento).

Importação: entrada de mercadoria no país; pode ocorrer a título definitivo ou temporário, com ou sem cobertura cambial (pagamento).

Just in time: processo produtivo que visa minimizar os estoques, com vistas a reduzir os custos financeiros, por meio do recebimento de insumos quando de sua utilização na linha de produção.

Lead time: tempo necessário para a entrega do produto ao cliente. Divulga-se que no Brasil o *lead time* seria dezesseis vezes maior que o norte-americano.

Logística: organização da produção, principalmente quanto ao transporte e armazenagem de insumos e produtos, desde o recebimento dos insumos até a entrega do produto final aos clientes.

Medida de salvaguarda: valor cobrado nas importações de produtos que, por motivos não relacionados com práticas abusivas, tenham tido suas quantidades importadas aumentadas a ponto de prejudicar a produção nacional.

Nomenclatura: relação hierarquizada de mercadorias, relacionando códigos de classificação a definições de mercadorias; sua estrutura é aberta, de modo a incluir qualquer produto que venha a existir no futuro.

Origem da mercadoria: local onde a mercadoria foi produzida.

Preço de transferência: preço de transferência de mercadorias entre empresas ligadas, sujeito a limites definidos, de modo a não permitir que artificialmente seja alterada a base de cálculo dos tributos sobre a renda.

Subfaturamento: declaração do valor aduaneiro a menor do efetivamente praticado, com vistas a reduzir o montante do imposto a ser pago.

Subsídio: ajuda oficial do governo para estimular a produção nacional.

Valor aduaneiro: base de cálculo para os impostos sobre operação de importação; compreende o preço efetivo da mercadoria, acrescido do frete internacional, do seguro, e de outros acréscimos ou deduções previstos em acordo internacional.

1. TEREMOS PROBLEMAS NA ALFÂNDEGA?

Esta questão muitos viajantes se fazem ao voltar para o Brasil, pensando nas lembrancinhas (talvez exageradas) que trazem na bagagem.

Alguns patrícios, ao retornarem da terrinha com seus preciosos toucinhos, ficam indignados ao terem apreendidos e destruídos os acepipes, trazidos com tanto carinho para a família que aqui ficou.

Empresários sérios, em suas gravatas, também se questionam sobre o destino que terão suas cargas ao passarem na repartição aduaneira. Qualquer demora aumenta os custos, encarece os produtos e pode até inviabilizar negócios.

Tradicionalmente as aduanas, ou alfândegas, são órgãos de arrecadação de impostos e de controle da importação e exportação de mercadorias. Hoje têm outras funções, pouco conhecidas.

O tema central desta pesquisa é avaliar a missão da Aduana Brasileira no atual estágio de desenvolvimento do comércio exterior, sob a ótica empresarial.

Antes, porém, vejamos um pouco do quadro geral onde ela se situa.

No mundo atual a economia está internacionalizada. Vemos, aonde quer que nos dirijamos, empresas, produtos, marcas conhecidas. Coca-cola, Mc Donald's, bossa-nova, jazz, são encontrados em praticamente qualquer local habitável do planeta. Mesmo a nossa cachaça já é conhecida internacionalmente e o guaraná está iniciando a conquista dos mercados externos.

Nas residências mais simples encontramos produtos fabricados no outro lado do planeta. Como recordação de Nova Iorque, podemos trazer chaveiros ou xícaras, com inscrições referentes à grande maçã, produzidos... na China!

A circulação de mercadorias em todo o planeta atinge cifras astronômicas¹. Produtos são produzidos com componentes oriundos dos mais variados países, como se o mundo fosse uma imensa linha de montagem.

¹ A Exportação Mundial em 2002 elevou-se a US\$ 6.152 bilhões de dólares FOB, mais de 13 vezes o PIB brasileiro (SECEX, 2003).

Nessa teia em que se transformou o comércio internacional, na interdependência cada vez maior em que se constitui o viver de hoje, os países, para alcançarem os níveis desejados de desenvolvimento, precisam inserir-se de forma positiva nesse comércio.

Entretanto, neste planeta, aparentemente sem fronteiras, estas existem e estão guardadas pelas aduanas de cada país, que cumprem funções estratégicas de proteção aos comércio e indústria nacionais e, ao mesmo tempo, mas com importância cada vez menor, arrecadam impostos e taxas.

2. MERCADORES & SOLDADOS

As aduanas existem porque existe comércio entre as nações. Nem tudo se faz em casa. O comércio entre cidades e países é atividade humana das mais antigas. Permite aos povos a obtenção de mercadorias que não podem produzir, pelas características da terra em que vivem, ou por não disporem dos conhecimentos técnicos adequados para tal.

Restrições climáticas e de solo foram suavizadas pela tecnologia: há produção agrícola em locais onde antigamente isso seria inviável. Mas certas espécies continuam produzindo melhor nas regiões tradicionais, como é o caso das uvas viníferas.

A extração mineral permanece limitada geograficamente - as minas não podem ser deslocadas.

Outra característica faz-se presente no comércio internacional: o aproveitamento das vantagens comparativas dos diversos fatores de produção, tais como mão-de-obra, matérias primas, infra-estrutura, tributos, aliadas às crescentes facilidades de transporte, redundam na produção de mercadorias pelo esforço comum de diversos países.

Se desmontarmos um computador pessoal, por exemplo, encontraremos dentro dele peças das mais diversas procedências. O mesmo ocorre com uma infinidade de outros produtos.

No Bronze Final (séculos X a VIII/VII a. C.) havia contato entre os povos da Península Ibérica, da Bretanha e das Ilhas Britânicas, com provável utilização de barcos de couro e circulação de moldes, protótipos, artefatos de bronze, tais como machados, ou de seus artesãos (Fabião, 1993). Tratava-se de intercâmbio de mercadorias ou serviços!

Platão (c. 428-348 a.C.), filósofo grego, em *A República* (1996), ao relacionar os ofícios úteis para o funcionamento de uma cidade, observou a quase impossibilidade de esta nada precisar importar, concluindo pela necessidade de comerciantes e marinheiros, de mercado e de moeda.

Ao tempo de Platão, Atenas era insuficiente em trigo, havendo rígido controle estatal sobre seu comércio, estoques e preços. Os principais produtos de exportação eram azeite, vinho, cerâmica e objetos de metal, sendo as moedas de prata, puríssimas, muito procuradas no mercado (Petit, 1976).

O alto padrão de vida do ateniense decorria da estabilidade do Império, sustentado com sua cota de tributos, e do comércio com regiões distantes, tais como Fenícia, Egito, Cartago e as colônias gregas (Meighs, 1974).

A obtenção dos bens que uma sociedade deseja e não dispõe pode ser conseguida pelo uso da força: guerras e saques. A história do mundo mostra sucessão infinita de atos de força e violência. Nação contra nação, povo contra povo, vizinho contra vizinho.

Os vencedores apossavam-se dos bens dos vencidos, ou até mesmo os tomavam como escravos, caso não os matassem.

Conta-se que uma armada grega, com cerca de uma dúzia de trirremes, apresou um barco pirata. O almirante grego teria feito ir à sua presença o chefe dos piratas e lhe teria indagado o motivo pelo qual era pirata. Este teria respondido, altivo: "Porque só possuo um barco, pois se os tivesse em quantidade, seria almirante".

Se esta anedota é real ou fictícia, pouco importa. A moral que a preside é perfeita e, infelizmente, demasiado atual.

Piratas - denominados corsários pelos seus - recebiam prêmios e elogios. Francis Drake saqueou as costas das Américas e foi sagrado cavaleiro pela rainha Elizabeth I, em 1581 (Ferro, 1996). René Du Guay-Troin (1673-1736) pilhou o Rio de Janeiro em 1711: foi Comendador da Real e Militar Ordem de São Luís assim como Comandante-Geral da Armada de França (Du Guay-Trouin, 2002).

Outro modo de se obter o que não se produz é pelo comércio, permutando mercadorias (escambo), ou fazendo uso de moeda.

Essa alternativa tem convivido com o uso da força, muitas vezes até numa mesma operação. É o caso, por exemplo, do tráfico infame. Africanos de uma tribo guerreavam seus irmãos de cor, de outra tribo, e os escravizavam; depois os vendiam aos europeus.

Alternativa mais sutil de união da força e da mercancia pode ser encontrada no colonialismo. Povo subjugado é obrigado a comerciar com a nação que o domina, que define preços e condições ao seu talante.

À medida em que a força explícita das armas torna-se inadequada, formas ainda mais sutis podem ser utilizadas como meio de dominação e de exploração.

Na conquista dos mercados externos pode ser empregue o recurso do *dumping*: o produtor, forte e capitalizado, reduz o preço das mercadorias, trabalha até com prejuízo, até conquistar o mercado e destruir a concorrência; depois, recupera a rentabilidade, numa situação monopolística ou assemelhada. Se este expediente não for suficiente, ainda pode mandar assassinar aqueles que o estão enfrentando, como Delmiro Gouveia sentiu na pele².

Outros mecanismos, estes governamentais: concessão de subsídios, barateando o produto de exportação; desvalorização da moeda, oferecendo ao exportador um montante maior em moeda nacional pela mesma quantidade de mercadoria exportada.

A proteção à produção nacional pode assumir aspectos distintos: defesa do mercado interno, privilegiando a produção doméstica em relação à importada; apoio à conquista do mercado externo, oferecendo vantagens comparativas para o produto nacional.

A defesa do mercado interno pode operar pelo estabelecimento de tarifas protecionistas, onerando seletivamente as importações de bens de consumo; por política de compras governamentais que dê preferência aos produtos nacionais; e pelo mecanismo cambial, reduzindo o poder de compra da moeda nacional e encarecendo o produto importado.

Assim como o mundo tem visto uma evolução na legislação civil e penal, restringindo o uso da força, física ou econômica, de uns contra outros, dos estados contra todos, o direito internacional também tem evoluído no sentido de coibir abusos comerciais. Há muito por fazer, mas a humanidade já percorreu longo caminho.

O ordenamento jurídico internacional, buscando estabelecer normas de lealdade no comércio internacional, tentando conter práticas comerciais hoje consideradas abusivas e permitir a proteção dos produtores locais contra os efeitos de excesso de importações em função de situações temporárias não decorrentes de práticas abusivas ou desleais, autoriza a imposição de medidas *anti-dumping*, de direitos compensatórios e de medidas de salvaguarda (Pires, 2001).

Estão sendo discutidas novas medidas de regulação do mercado mundial: cláusulas sociais e ambientais, que poderão vir a onerar a importação de mercadorias

² Foi assassinado em 1917 quando enfrentava com sucesso a concorrência desleal da indústria inglesa Machine Cotton. O crime ficou sem solução (Azevedo, 1989).

produzidas com utilização de mão-de-obra barata ou sem direitos sociais (*dumping* social) ou cujo fabrico cause prejuízos ao meio ambiente (*dumping* ambiental). Essas práticas, além de danosas às populações locais, permitem a comercialização de mercadorias a preços inferiores, prejudicando a concorrência internacional, e estimulam o desrespeito ao trabalhador e à natureza (Gonçalves, 2000).

3. ALFÂNDEGAS & OUTROS TRIBUTOS

Atenas precisava cobrar impostos para manter a estabilidade do Império e controlar o fluxo dos cereais destinados ao alimento de sua população. Um nobre feudal também dependia dos tributos pagos por seus servos para manter o conforto de sua família, a segurança de seu castelo, a paz de seu feudo.

Tributos podiam ser pagos com trabalho, mercadorias ou em espécie.

A corvéia é um exemplo de tributo pago com trabalho: os servos eram obrigados a lavrar as terras do senhores, com seus próprios instrumentos, alguns dias por semana, sem qualquer remuneração (Andersen, 1982; Sandroni, 1985). A talha era paga com parte da produção.

A motivação da cobrança pode ser analisada sob o ponto de vista teleológico, a razão final da arrecadação. As justificativas podiam ser divinas, quando o Rei se assumia como representante de Deus na terra; ou quase-contratuais, o servo pagando com trabalho a proteção prestada pelo senhor. A venda de proteção ainda hoje existe, de forma perversa, imposta por bandidos, mafiosos ou não, às populações carentes de cidadania e proteção do poder público.

A motivação imediata, hoje conhecida como "fato gerador", situação que enseja a cobrança do tributo, podia ser a condição social de servo da gleba, com seu elenco de deveres e quase nenhum direito; o uso de um equipamento, como a moenda; a passagem por uma estrada ou ponte; a importação de uma mercadoria.

Impostos referentes ao trânsito de mercadorias existem desde a Antigüidade. Sabemos que os gregos e os romanos os cobravam, estes sob o nome de *portorium* (Carlucci, 1997).

Roma cobrava esse tributo sobre o valor de certas mercadorias que fossem transportadas por sobre determinadas pontes. As alíquotas, diversas: temos conhecimento da *vicesima* (um vinte avos), *quadragesima* (um quarenta avos) e até *octava* (um oitavo), esta no final do Império Romano. As listas de produtos taxáveis e os valores das alíquotas variavam em função da necessidade de recursos do Império e da discricção dos imperadores (Long, 2002).

Posteriormente foram criadas outras modalidades de cobrança: utilização de portos e estradas, direitos de navegação. Essas modalidades são de difícil classificação nos

modernos conceitos de imposto e de taxa. Acresce-se que, na Idade Média, o próprio conceito de nação não estava formado, dividida a Europa em feudos entrelaçados por teias de vassalagens.

A passagem do feudalismo para o absolutismo foi um processo de disputa de poder entre reis e senhores feudais. Os reis procuraram chamar a si a autoridade, utilizando expedientes tais como administração centralizada da Justiça e cobrança de tributos.³ Combateram as múltiplas formas de arrecadação dos feudos, onde a renda permanecia com os senhores feudais, estabelecendo, em contrapartida, taxações régias.

O Reino de Portugal, que não conheceu o feudalismo, cobrava tributos sobre a circulação de mercadorias dentro do reino, como mostra o Foral da Cidade de Lisboa⁴, (Portugal, 2000).

Pelas disposições desse foral, mercadorias só podiam entrar ou sair da cidade por uma das seis portas nele nominadas ou, se por via fluvial, utilizando uma determinada área para carga e descarga dos barcos. Transportar mercadoria por outro local, sem expressa autorização, era considerado desencaminhá-la, exceto se não sujeita ao pagamento de tributos.

Os tributos que se revelaram mais apropriados para alimentar as fazendas reais foram taxações na entrada e saída de mercadorias do Reino, cobranças que se foram firmando, arrecadando recursos para os respectivos estados, ao mesmo tempo em que se formavam os conceitos de aduana e de tributo aduaneiro.

Aduana deriva do persa *divan*, depois árabe *ad-diwan* ou *ad-diuana*, com o significado de "registros de um exército, cancioneiro, conselho de ministros". Da acepção "registros" derivou o sentido de "escritórios e administrações" ou "repartição pública em geral", que evoluiu para a moderna concepção de aduana.

Alfândega tem como origem o árabe *al-fundaq*, do clássico *al-funduq*, que significava "estalagem, hospedaria, alojamento de mercadores e suas mercadorias", hotel

³ O *Common Law*, direito comum inglês, formou-se em oposição e como alternativa aos direitos locais, de cada feudo, aumentando o poder do Rei em detrimento dos senhores feudais (David, 1997).

⁴ Este foral foi concedido por D. Manuel I, o Venturoso, em 7 de agosto de 1500. Substituiu o de 1179 e manteve-se em vigor até 1832, quando foi revogado pelo decreto reformador de Mousinho da Silveira.

de passagem obrigatória de caravanas, onde elas repousavam, se alimentavam e recebiam a visita do coletor de impostos, hoje significando em árabe apenas hotel (Houaiss, 2001; Carlucci, 1997).

Carlucci sustenta que aduana deve ser entendida como instituição, alfândega como repartição aduaneira, mas Houaiss não faz essa distinção, considerando-as sinônimas e oferecendo como significado para ambas a repartição pública onde se inspecionam as mercadorias em trânsito e onde se cobram as taxas correspondentes de entrada e saída, assim como os edifícios onde funcionam essas repartições.

Em Portugal, já nas Ordenações Afonsinas (Livro II, Título XXIII, item 6), compilação da legislação real concluída em 1447, são considerados "*Direitos Reaaes*" os "*portos do mar, honde os navios coftumão d'ancorar; e as rendas, e direitos que d'hantigamente fe acoftumaarom de pagar das mercadarias, que a elles fom trazidas*"⁵ (Portugal, 1984a).

Esses direitos e rendas são hoje denominados tarifas aduaneiras; independentemente do nome já estavam em uso naquela época como um tributo do poder central, isto é, do Rei.

O registro dos tributos aduaneiros permanece nas compilações posteriores, tanto nas Ordenações Manuelinas, de 1521 (Livro II, Título XV, item 8), como nas Ordenações Filipinas⁶, de 1603 (Livro II, Título XXVI, item 9) (Portugal, 1984b e 1985).

O tributo aduaneiro resultou ser dos mais efetivos como fonte de renda para as monarquias centralizadas. Sua arrecadação já teve muita importância, como podemos verificar em disposições das Ordenações Manuelinas (Livro II, Título XLV, itens 6 e 7), ratificadas nas Ordenações Filipinas (Livro II, Título XXVIII. item 1).

Dispõem as Ordenações Manuelinas: "*E POREM quanto aas Sifas, a Alfandegas, posto que expreffamente fe dem, nom valerá tal Doaçam, por quanto nom he de creer que o Rey que tal Carta affinou a affinara se o vira, por feer coufa tam prejudicial*

⁵ As letras "f" e "s" são grafadas de modo quase idêntico, o travessão horizontal do "s" um pouco menor que o do "f". Estão grafadas de modo idêntico em virtude das limitações do *software* de edição.

⁶ As Ordenações Filipinas permaneceram parcialmente em vigor até a nossa República, só tendo sido completamente revogadas quando da aprovação do Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916).

aa Coroa de feus Reynos...", ou seja, mesmo que uma carta de doação expressamente incluísse as rendas das alfândegas, não as incluía, pois um rei não podia doá-las, tão prejudicial isso seria para a sua Coroa!

O objetivo dessa norma foi limitar o alcance a ser dado a cláusulas de doações reais, uma vez que várias cartas de doação foram redigidas em termos genéricos e imprecisos, possibilitando díspares interpretações.

As rendas aduaneiras foram significativas a ponto de servir como garantia para empréstimos, como em 6 de setembro de 1850, quando foi assinado um acordo entre o Império do Brasil, a República do Uruguai e Irineu Evangelista de Souza, pelo qual este emprestou grande soma ao país vizinho, tendo como garantia as rendas da Alfândega de Montevideu (Caldeira, 1995). Uma década depois foram novamente empenhadas, desta vez à França e à Inglaterra, pelo presidente uruguaio Bernardo Berro (Doratioto, 2002).

A Guerra do Paraguai (1864-1870) teve como uma de suas causas indiretas a tensão existente na Argentina, entre as províncias de Entre-Rios e Corrientes, federalistas, e o governo central de Bartolomé Mitre. O porto de Montevideu apresentava-se como alternativa ao de Buenos Aires. O montante e o destino das rendas aduaneiras, dependentes de qual porto seria utilizado no comércio dessas províncias, jogou papel importante na tensão interna da Argentina. Francisco Solano López se fiou numa aliança com os federalistas argentinos e com os *blancos* que estavam no poder no Uruguai, e a história seguiu seu rumo (Doratioto, 2002).

Junto com as alfândegas⁷, outros tributos foram sendo criados e abandonados: cobranças difíceis, receitas relativamente pequenas.

O desenvolvimento da indústria e a migração dos homens dos campos para as cidades foi tornando possível a criação de outras formas efetivas de cobrança, que acabaram por tomar a primazia na arrecadação: impostos sobre a renda e os tributos internos sobre circulação de mercadorias, como os nossos IPI e ICMS e como o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), bastante utilizado no exterior.

Por seu turno as tarifas aduaneiras foram perdendo sua característica arrecadatória.

⁷ Outro sinônimo de tributo aduaneiro, em desuso.

Segundo Aliomar Baleeiro, coube a Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), em 1664, criar a primeira tarifa protecionista, ou seja, atribuir um caráter extra-fiscal ao tributo, objetivando proteger a produção nacional francesa da concorrência internacional (Carlucci, 1997).

Tendo perdido importância fiscal, o tributo aduaneiro ganhou características extra-fiscais e a aduana ganhou outras responsabilidades: regulação do comércio exterior e proteção da economia nacional.

4. BRASIL: DE NEGÓCIO DO REI A ESTADO INDEPENDENTE

O papel atual de uma aduana tem a ver com sua própria história e a do país ao qual serve. Para compreendermos a aduana brasileira, temos que recuar cinco séculos.

A descoberta do Brasil inscreveu-se no esforço português de busca de um caminho marítimo para as Índias, esforço que se justificava pela possibilidade de ganhos no comércio de especiarias, muito apreciadas na Europa, que as não podia produzir.

Cabral descobriu o Brasil ou cumpriu mera formalidade? Certo está que houve significativo empenho de Portugal em levar a linha que dividia o mundo com a Espanha para longe da costa de África, o que foi obtido com o Tratado de Tordesilhas, assim como sabe-se da necessidade de proteger o caminho de ida das naus portuguesas, que tinham de fazer "a volta grande"⁸.

Segundo Faoro, *"o Brasil, tal como a Índia, seria um negócio do rei, integrado na estrutura patrimonial, gerida pela realeza, versada nas armas e cobiçosamente atenta ao comércio"* (2000).

O rei de Portugal se viu às voltas com o problema de defender o Brasil das garras das outras nações europeias, principalmente das excluídas do "Testamento de Adão"⁹, mas as novas terras não pareciam oferecer grandes possibilidades de lucro que pudessem financiar tal defesa.

A solução encontrada foi a exploração do pau-brasil, logo depois substituída pela agroindústria canavieira, que contava com as vantagens da adequação do clima, do domínio tecnológico do processo e da fixação de pessoas à lavoura, que poderiam defender a terra com seus próprios meios.

Foi estabelecido o "Pacto Colonial", mecanismo pelo qual a Colônia só podia comerciar diretamente com Lisboa e era impedida de ter fábricas (Sandroni, 1985).

⁸ Na ida para as Índias as naus precisavam se afastar muito da costa africana para evitar as correntes marítimas contrárias.

⁹ Francisco I, rei de França, comentando o Tratado de Tordesilhas, disse gostaria de ver, no testamento de Adão, a passagem na qual ele teria dividido o novo mundo entre o Imperador Carlos V (de Espanha) e o Rei de Portugal.

O bispo Azeredo Coutinho, mesmo nascido no Brasil, defende os interesses do Reino de Portugal. Sustenta, em sua obra-mestra, que *"... é necessário que as colônias, de sua parte, sofram: 1) que só possam comerciar diretamente com a Metrópole, excluída toda e qualquer outra nação, ainda que lhes faça um comércio mais vantajoso; 2) que não possam as colônias ter fábricas, principalmente de algodão, linho, lã e seda, e que sejam obrigadas a vestir-se das manufaturas e da indústria da Metrópole"* (Coutinho, 1966:154).

O pacto colonial, também denominado "exclusivo colonial", consistiu no monopólio do comércio externo da colônia pela metrópole (Fausto, 2002).

Portugal lucrava três vezes: comprava barato, vendia caro e arrecadava tributos de importação e exportação.

Para os naturais e residentes no Brasil o mundo era o pior possível: comprar caro, vender barato e pagar tributos, sem poder fabricar aqui o que julgasse necessário e fosse capaz de fazer. Daí decorreram as lutas pelas independências política e econômica.

Essas lutas enfrentaram duas dificuldades básicas: a força militar portuguesa e as dissensões internas, pois a fatura era mais pesada para uns e até doce para outros, dependendo da posição relativa de cada um em relação ao trono, de onde caíam benesses e castigos.

Furtado, em *Formação Econômica do Brasil* (2000), livro que começou a escrever nos idos de 1957, sustenta que os períodos de expansão econômica decorreram diretamente de condições favoráveis à produção de bens de exportação, o restante da economia funcionando em função do setor exportador.

Ocorreram sucessivamente períodos da exportação de açúcar, de ouro, de café, sempre com importação dos mais variados bens, de capital e de consumo, até mesmo alimentos.

Os setores dependentes do exportador produziam e lhe forneciam alimentos e animais de transporte. Quando o setor exportador enfrentava dificuldades, sem sucesso, a economia como um todo regredia e passava a operar em níveis de subsistência.

O Estado, com a quase inexistência de uma estrutura fiscal no interior do país, dependia da tributação do comércio exterior, onde a cobrança das mesas de alfândega representava a quase totalidade da arrecadação.

Os processos de industrialização e substituição de importações ocorreram quando da crise do café e da grande depressão, em função da existência de um mercado de consumo formado pelos assalariados; da perda de rentabilidade da agricultura em virtude da retração do mercado do café; da recessão econômica mundial, com conseqüente baixa dos preços de máquinas e equipamentos; da redução do poder de compra da moeda brasileira, encarecendo os produtos importados para a população em geral; tudo foram elementos que permitiram o deslocamento do eixo dinâmico da economia do setor exportador para o nascente setor industrial.

Desde então o país industrializou-se, o mercado interno desenvolveu-se, mas o comércio internacional manteve uma importância bastante grande, uma vez que o país não é auto-suficiente em diversos insumos e também porque a economia moderna está cada vez mais interdependente.

Essa industrialização não se fez de forma indolor. Os empreendedores brasileiros enfrentaram e enfrentam grandes dificuldades, criadas até pelo governo brasileiro, como veremos a seguir.

Nos tempos de Colônia, a atividade industrial era tida como nociva por Portugal, por concorrer com a indústria portuguesa e por reduzir as importações, base para imposição de direitos aduaneiros. Em 1785, a rainha D. Maria I "*ordena que todas as fábricas, manufaturas ou teares de galões, de tecidos, ... sejam extintas e abolidas em qualquer parte onde se acharem nos meus domínios do Brasil*" (Azevedo, 1989:12).

A proteção à indústria não era interessante para o setor agrário-exportador, pois encarecia seus insumos, diminuindo a rentabilidade do produto exportado, nem para o setor comercial importador, pois lhe encarecia a mercadoria e lhe reduzia o mercado, menos ainda para a Inglaterra: esses interesses se somavam contra tarifas protecionistas.

D. João VI, à época príncipe-regente, um ano depois da corte portuguesa se transferir para o Rio de Janeiro, por meio de Alvará de 1º de abril de 1808, revogou as proibições e legalizou as fábricas existentes. Mas o príncipe regente cedeu às exigências dos ingleses e, por tratado de 1810, os produtos ingleses só pagavam 15%, reduzindo em muito a arrecadação portuguesa (Caldeira, 1995).¹⁰

¹⁰ Os portugueses pagavam 16%, as demais nações 24%. Posteriormente a alíquota aplicada aos portugueses foi reduzida para o mesmo patamar dos ingleses.

A Inglaterra gozou de privilégios aduaneiros até 1844, quando, findo o prazo dos tratados bilaterais, foi decretada a tarifa Alves Branco, que consistiu numa taxa de 30% sobre a maior parte das mercadorias importadas, com o duplo objetivo de socorrer as finanças do Estado e proteger a indústria nacional (Azevedo, 1989).

Com essa proteção e muito empenho, Mauá¹¹, o empresário do Império, teve sob seu controle bancos em diversos países, estradas de ferro, fundição, companhias de serviço público, num verdadeiro conglomerado multinacional.

Sua fábrica de Ponta da Areia começou a funcionar em 1850, produzindo tubos, prensas, guindastes, até navios. Em 1854, Mauá, com a presença do imperador Pedro II, inaugurou a primeira ferrovia do Brasil.

Em 1857 os interesses contrários à industrialização obtiveram uma primeira vitória, com a Reforma Cotegipe; três anos depois vitória completa, com a Reforma Alves Ferraz. A proteção tarifária tornou-se letra morta: ficaram isentos de gravames aduaneiros na importação as ferramentas destinadas à lavoura, os navios, os gêneros de primeira necessidade.

Estava encerrada essa tentativa de industrialização. Posteriormente, cada um dos negócios de Mauá entraria em crise: fecharia ou seria desnacionalizado.

No início do século seguinte, já na República, Delmiro Gouveia, com sua fábrica de linhas, a Cia. Agro-Fabril, exportou para diversos países, utilizando a marca Estrela. Foi assassinado em 1917 e mesmo assim sua empresa ainda enfrentou, por algum tempo, *dumping* da Machine Cotton inglesa (hoje Linhas Corrente), que vendia linhas no Brasil à metade do preço que as vendia em Londres, mesmo com custos adicionais de fretes e impostos. Em 1929 a fábrica da Pedra foi vendida à Machine Cotton, que a desmantelou e jogou os destroços na cachoeira de Paulo Afonso.

Segundo Cohn *"a indústria ficava para segundo plano, ameaçada por um lado pela concorrência externa e por outro pelos obstáculos internos"* (1990:293).

Mesmo antes do fim da escravatura, a agricultura passou a utilizar mão-de-obra assalariada, estimulando o crescimento do mercado interno. Além disso, a agricultura tradicional - açúcar, algodão - estava muito fragilizada, em razão dos preços e da

¹¹ Irineu Evangelista de Souza (1813-, o barão de Mauá,

concorrência da produção caribenha¹²: só o café tinha força no mercado internacional. Isto propiciou a emergência do setor industrial nacional, que passou a disputar a hegemonia política com os outrora todo-poderosos senhores da terra.

Não podemos esquecer os interesses dos industriais estrangeiros, sempre articulados com setores da classe dirigente nacional: diversos são os mecanismos que lhes permitiram abortar tentativas promissoras.

O trator Toro, da indústria Romi, enfrentava com sucesso a importação de tratores Ford, mas perdeu a batalha quando o Ministério da Agricultura passou a subsidiar a importação do concorrente.

O Romi-Isetta, veículo compacto fabricado pela Romi, não conseguiu competir com os benefícios concedidos por Juscelino Kubitschek às indústrias estrangeiras para fabricarem veículos no Brasil (Azevedo, 1989): não era suficientemente bom para os tecnocratas tupiniquins dependentes, mesmo tendo a BMW alemã fabricado veículo idêntico (o desenho de ambos era do *designer* italiano Isetta).

Estes casos evidenciam que indústria nascente nacional necessita de condições especiais para que possa crescer e obter uma base sólida que a permita concorrer com as indústrias estrangeiras já estabelecidas. Essas condições especiais, sob a forma de proteção, são aceitas pela comunidade internacional, desde que temporárias.

As aduanas, por meio da aplicação de tarifas aduaneiras mais elevadas ou mais reduzidas, têm desempenhado um papel importante, nem sempre positivo, quanto ao desenvolvimento autônomo brasileiro, sempre atrelada aos interesses dominantes.

¹² "Na segunda metade do século XVII, quando se desorganizou o mercado de açúcar e teve início a forte concorrência antilhana, os preços se reduziram à metade" (Furtado, 2000:56).

5. A ADUANA NO BRASIL

A Aduana brasileira acompanha os passos da nossa história.

Desde as primeiras atividades de exploração do Brasil, houve cobrança de tributos aduaneiros, mas durante muito tempo outros tributos - tais como sobre transporte de mercadorias por pontes e rios - foram cobrados no interior do país, convivendo assim, a forma antiga (interna) com a mais moderna (fronteiriça).

As primeiras repartições aduaneiras foram estabelecidas a partir de 1530, com a criação das Capitanias Hereditárias. Nelas foram instaladas Provedorias da Fazenda Real, sendo que os provedores eram também Juizes de Alfândega (Amed, 2000). Só em 1549 a Coroa Portuguesa baixou regimentos para os provedores das capitanias (Godoy, 1966).

Em 1587 houve a outorga do Foral da Alfândega da Cidade de Lisboa, em 15 de outubro de 1587, que vigorou como legislação básica para as alfândegas brasileiras até 1832 (Godoy, 1966).

Esse foral não era organizado como os modernos regulamentos aduaneiros, mas estabelecia formas de arrecadação, penalidades, processos administrativos.

Como exemplo de suas disposições, a pena de perdimento para o descaminho (Portugal, 1674):

"CAPITVLO XXXV

Que fe percaõ as mercadorias escondidas

E acontecendo que depois de abrirem os ditos feitores, & efcrivão das marcas as partes fuas mercadorias, & affentarem em feus livros cantidade, & a forte dellas, affi, & de maneira que as acharão nas facas, fardos, arcas, cofres, & mais vauzillas em que coftumão vir, achem depois os dittos officiaes nas ditas vauzillas fundos falfos em que venhão outras mercadorias efcondidas da mefma forte, ou de outra calidade, q os ditos mercadores não defcobriffem ao tempo que fe fez o affento dellas. E y por bem que todas as ditas mercadorias que fe pella dita maneira acharem nos ditos fundos falfos fe percaõ, as duas partes para o rendimento de dita Alfandega; & a terceira parte para o denunciador. E isto posto que as ditas mercadorias estejam dentro da dita Alfandega &, posto que as não venhão despachar feus proprios donos, mas feus feitores, & criados, ou outros mercadores por elles, por quanto tendo carregaçoes de suas mercadorias as

costumão esconder pella dita maneira nos ditos fundos falfos, para efeito de sonegarem meus direitos, o que he em muito prejuizo de minha fazenda".

A tarifa aduaneira era calculada com base em listas de mercadorias, as "pautas". Na Bahia, em 1789, a pauta utilizada relacionava as mercadorias em ordem alfabética, separadamente por "drogas", vendidas por quantidade; "fazendas pertencentes ao pezo", vendidas a peso; "fazendas pertencentes ao sello", que também pagavam imposto do selo; e "fazendas da Asia", produzidas nas possessões portuguesas (Portugal, 1789).

Exemplos de drogas e fazendas pertencentes ao selo:

"ançois miudos o milheiro mil r *1@000*

"anagoas de aniagem cada huma quatrocentos r *@400"*

No Império, a Regência, em 25 de abril de 1832, baixou por decreto o Regulamento das Alfândegas do Império, pouco depois substituído por um novo, em 22 de junho de 1836 (Godoy, 1966).

Em 19 de setembro de 1860 o Decreto n.º 2.647 instituiu novo regulamento, logo alterado, em 2 de agosto de 1876, pelo Decreto n.º 6.272, que serviu de base para a Consolidação das Alfândegas e Mesas de Rendas, elaborada por um servidor aduaneiro para uso próprio, mas que foi mandada executar por circular de 24 de abril de 1885 (Godoy, 1966).

Conforme essa legislação, a Aduana brasileira atuava de modo amplo, arrecadando outras taxas, como a dos faróis¹³, e possuindo em seus quadros um corpo armado de guardas aduaneiros, assim como embarcações para a patrulha marítima (Campos, 1958).

O tesouro imperial dependia fundamentalmente dos tributos sobre o comércio exterior, que respondiam por mais da metade da receita do Estado, como podemos ver na Tabela 1.

¹³ Taxa cobrada para a manutenção dos faróis que protegem a navegação.

Tabela 1
Participação dos Tributos Aduaneiros na Receita do Império¹⁴

	Receita Tributária	Receita Total
Imposto de Importação	71 %	59 %
Imposto de Exportação	13 %	11 %
Total	84 %	70 %

Fonte: Carlucci (1997)

A Tabela 2 mostra que a arrecadação do Imposto de Importação manteve-se razoavelmente estável durante o Império, em relação à receita total.

Tabela 2
Receita Geral e Renda do Imposto de Importação 1823 - 1903

	Ano	Receita Geral (contos)	Importação (contos)	% (sobre a receita)
Colônia	1823	3.802	1.851	48,63
Império	1833	12.273	6.152	50,13
	1843	21.351	12.254	58,66
	1853	34.516	23.527	68,16
	1863	54.801	30.795	56,19
	1873	102.652	57.307	54,85
	1883	132.593	76.934	58,02
	1893	259.851	131.991	50,79
República	1903	415.375	205.506	49,47

Fonte: Carlucci (1997)

¹⁴ O autor não indica nem a fonte nem a abrangência temporal dos dados.

Não podemos depreender daí que as tarifas alfandegárias fossem elevadas; eram baixas¹⁵. O montante decorreu da extrema dependência da economia brasileira aos produtos importados, pagos mercê das divisas obtidas pelo setor agro-exportador, e da pouca importância dos tributos internos.

Na República, a legislação aduaneira foi posteriormente atualizada, tornando-se a Nova Consolidação das Alfândegas e Mesas de Rendas, que chegou à República, permanecendo em vigor até a edição do Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966.

A atividade aduaneira esteve unida à cobrança de tributos internos até a criação da Diretoria de Rendas Aduaneiras, parte da Direção-Geral da Fazenda Nacional, que substituiu o Tesouro Nacional, em virtude de reforma administrativa levada a efeito por Oswaldo Aranha, Ministro da Fazenda, em 1934. Essa independência veio a desaparecer quando da criação da Secretaria da Receita Federal, em 1968 (Godoy, 1996).

Com essas transformações, a aduana perdeu algumas de suas antigas funções, passando a se concentrar na arrecadação dos tributos aduaneiros propriamente ditos e na fiscalização das mercadorias. Entretanto aumentou a complexidade das funções remanescentes, em razão do aumento da complexidade da vida moderna, com uma diversidade muito maior de produtos e conhecimento sobre os riscos que esses produtos oferecem.

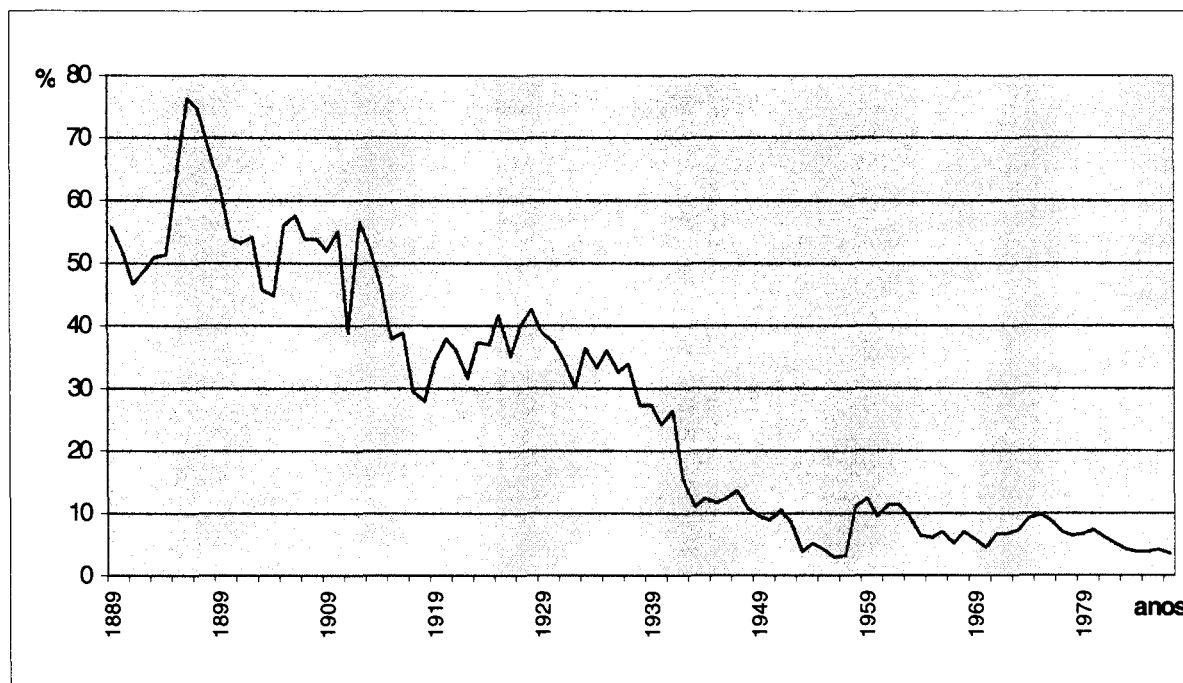
No início da República as rendas aduaneiras eram vultosas. O presidente Campos Sales (1890-1902), procurando equacionar o desequilíbrio financeiro decorrente da política econômica de Rui Barbosa, ministro da Fazenda de Deodoro da Fonseca (1889-1901), conhecida como "Encilhamento", negociou com os Rotschild um reescalonamento da dívida externa, o *funding loan*, e garantiu-o com a penhora das rendas da Alfândega do Rio de Janeiro (Joffily, 1998; Silva, 1992).

Só nos primeiros anos do século XIX os direitos aduaneiros sobre a importação representaram menos da metade das receitas do Estado (Abreu, 1990).

¹⁵ Em 1810: 15% para produtos ingleses, 16% para portugueses e 24% para os dos demais países. No ano seguinte, a alíquota sobre produtos portugueses reduziu-se para 15%. Em 1844 a tarifa foi elevada para 30 %, considerada protecionista, com tarifas maiores para produtos com similar nacional (panos finos ingleses, 40-50%, tecidos grosseiros, 60%). As tarifas são reduzidas em 1857, na Reforma Cootegeipe, e em 1860, na reforma Silva Ferraz (Joffily, 1998).

Depois a arrecadação vai caindo sistematicamente, de modo que em 1987 a receita do Imposto de Importação representou pouco mais de três por cento do total de receitas do Estado, como podemos observar no gráfico a seguir:

Gráfico 1
Participação do Imposto de Importação na Receita da República (1889-1988)



Fonte: Abreu (1990)

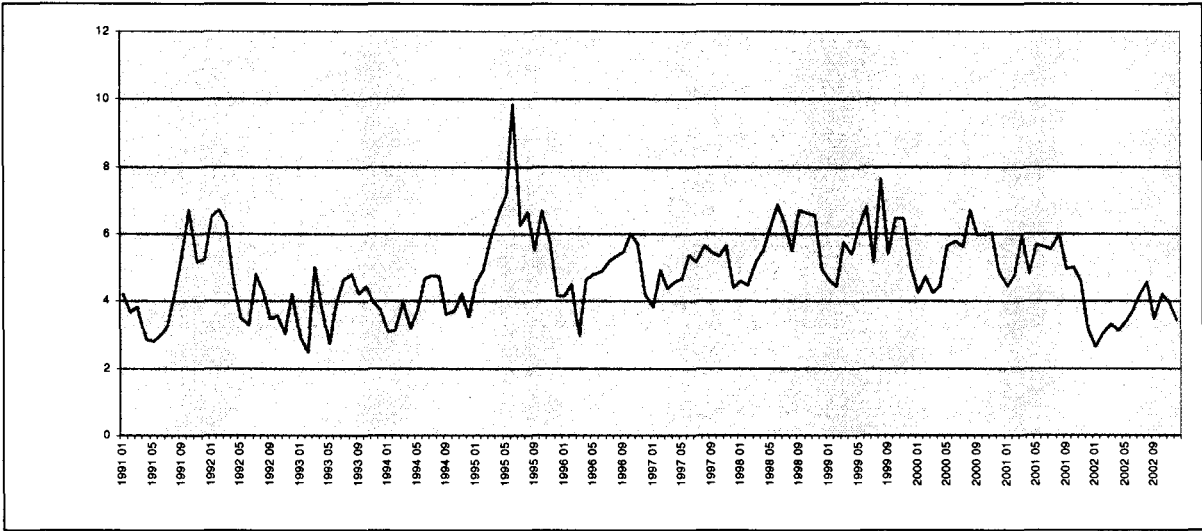
Como não há indicação da metodologia utilizada para o cálculo da participação percentual do Imposto de Importação na Receita da República, não foi possível trazer o Gráfico 1 até a data presente.

O Gráfico 2 ameniza o problema, apresentando a evolução do percentual da receita líquida total arrecadada com o Imposto de Importação sobre a receita líquida total administrada pela Secretaria da Receita Federal.¹⁶

¹⁶ A Secretaria da Receita Federal administra a arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF), Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuições para o

Mesmo com todas as vicissitudes recentes do comércio exterior brasileiro podemos ver uma relativa estabilidade da arrecadação, em patamares baixos relativamente à arrecadação da União.

Gráfico 2
Participação do Imposto de Importação na Receita da República (1999-2002)



Fonte: IPEA (2003)

Estudo da Divisão da Receita da Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, feito em 1941, sustenta que o Imposto de Importação teve sempre majoritariamente um caráter fiscal, tendo tido caráter protecionista apenas como subproduto (Carlucci, 1997).

Quanto ao Imposto de Exportação, se no Império a sua arrecadação chegava a 18% do volume arrecadado na importação, hoje não tem valor significativo. Poucos são os produtos tributados ao saírem do país.

Hoje os tributos aduaneiros têm caráter marcadamente extra-fiscal, de regulação da economia, pouco representando do ponto de vista arrecadatório.

A aduana tem mais funções, fruto do aumento da complexidade da economia mundial, mas estão dispersas em diversos órgãos governamentais.

A evolução do tributo aduaneiro, com a transformação da sua essência, associada ao estágio atual da economia mundial, marcado pela globalização e pela constituição de blocos regionais, apresenta questões novas que tensionam as administrações aduaneiras e convivem com a memória dos tempos de órgão fundamentalmente arrecadador de tributos.

A memória da Aduana brasileira como órgão protetor da sociedade é mais tênue. Durante muito tempo o Brasil foi colônia e a alfândega protegia os interesses da metrópole. A independência não significou ruptura: a sede política do poder deslocou-se de Lisboa para o Rio de Janeiro, mas o poder econômico não mudou de mãos com a mesma velocidade.

Ainda hoje há quem defenda que o papel do Brasil é ser exclusivamente um grande produtor de alimentos, e considere contra-senso termos indústrias e protegê-las: segundo esta linha de pensamento as aduanas seriam parcialmente dispensáveis.

6. MISSÃO & ESTRATÉGIA

A missão de uma organização pode ser conceituada como a posição desejada para o futuro previsto e estratégia aquilo que determina as escolhas dos caminhos que levam (ou deveriam levar) a organização da posição atual (no presente) para essa posição almejada (Yavitz, 1982).

Entretanto nem missão nem estratégia são termos precisos, não por obscuridade ou falta de uso, antes por utilização ampla, geral e irrestrita, em inúmeros setores da atividade humana.

Vejamos alguns conceitos e utilizações desses vocábulos, como utilizados na Administração e em outros ramos do saber, ontem e hoje, começando por missão e seus antecedentes.

Aristóteles, filósofo grego (384-322 a.C.), em "Física" apresenta a doutrina das quatro causas, a saber: material, formal, eficiente e final (Barnes, 2001).

Um exemplo simples: causa material de um biscoito, farinha e demais ingredientes utilizados em sua elaboração; causa formal, a tradicional aparência achatada; causa eficiente, o cozinheiro que o preparou e assou, bem como o forno e demais utensílios utilizados na sua confecção; causa final, aplacar a fome - ou a gula - de alguém.

As causas finais aparecem nas ações intencionais humanas, assim como na natureza, que nada faz em vão. As plantas desenvolvem suas raízes para baixo em função da nutrição, causa final delas.

Qual a causa final da Aduana brasileira, no sentido aristotélico?

É o que hoje poderíamos denominar "missão", nas acepções de "dever a cumprir, obrigação", ou ainda, "incumbência que alguém deve executar a pedido ou por ordem de alguém" (Houaiss, 2001).

Mintzberg (2001a) sugere que uma organização é criada quando alguém, ou o governo, identifica uma missão - produto a ser produzido, serviço a ser prestado - e reúne um grupo para realizá-la.

Hodge e Anthony (1991) entendem que a missão estabelece a identidade da organização e a conecta ao seu meio-ambiente, atuando como racionalidade subjacente para sua existência.

Wheelen e Hunger (1990) concordam, e definem missão como propósito ou razão para a existência da organização.

David (1995) detalha que a missão de uma organização deve ser expressada por uma clara declaração que descreva seus valores e prioridades e aponte, em termos amplos, a direção futura.

Afirma que essa declaração é útil para garantir a unidade de objetivos dentro da organização, prover uma racionalidade para a alocação de recursos, estabelecer o clima organizacional, servir de bandeira para os membros da organização, facilitar a definição de objetivos e a distribuição de tarefas no dia-a-dia, assim como o estabelecimento de metas em termos de custos, prazos e desempenho.

Alerta que a visão deve ser ampla o suficiente para não inibir a criatividade da equipe e facilitar a união dos diferentes envolvidos com a organização - acionistas, pessoal, clientes, fornecedores, governo - mas não tão ampla a ponto de perder sua utilidade.

Zimmerman e Tregoe (1997) sustentam que crenças nas organizações, usualmente expressas em declarações de missão (mas não só), fazem diferença e afetam resultados. Não aquelas em que há "distância entre intenção e gesto"¹⁷, que servem apenas como adorno, mas as partilhadas, da alta direção até os trabalhadores mais simples, vivenciadas no dia-a-dia como fonte de inspiração para a solução de problemas concretos.

Declaração de missão é um texto conciso, que no entender de Joyce (1999) deve conter, no caso de organizações públicas, 1) os seus beneficiários, 2) os serviços principais a serem fornecidos, 3) o seu alcance geográfico, 4) as conseqüências desejadas dos serviços fornecidos e 5) um conceito que expresse a identidade organizacional. A elaboração desse texto seria o primeiro passo do planejamento estratégico.

É claro que as missões das organizações públicas dependem das políticas públicas dos respectivos governos. Este ponto não será aqui detalhado, pois este trabalho busca antes identificar qual a missão da Aduana brasileira e como essa missão é percebida pelo setor empresarial, do que propriamente definir tal missão.

Podemos concluir, a partir das formulações acima, que missão não só é um elemento necessário para explicar o porque de uma organização existir, como também

¹⁷ Trecho de "Fado Tropical", de Chico Buarque e Ruy Guerra.

pode facilitar seu processo de gestão, uma vez que seja claramente definida e partilhada pelos membros da organização.

Começamos este capítulo asseverando que estratégia tem a ver com missão, vejamos agora os conceitos associados a essa palavra.

Estratégia, "arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que porventura se desfrute, visando ao alcance de determinados objetivos", é uma palavra derivada do grego *strategos*, comandante de uma armada (Houaiss, 2001:1.261).

Sun Tzu, militar e estrategista chinês, viveu provavelmente no início do século IV a. C., tendo escrito o mais antigo tratado conhecido sobre estratégia militar, "A Arte da Guerra", ainda lido hoje em dia.

Niccoló Machiavelli (1469-1527), pensador florentino, escreveu sobre as artes da Política e da Guerra, em obras como "O Príncipe" (1513), Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio (1513-1519), A Arte da Guerra (1519).

O Príncipe, sua mais famosa obra, teve como leitor e comentador Napoleão Bonaparte¹⁸. É um livro dedicado a estudar as formas de se constituir ou conquistar um Estado e as formas de conservá-lo, ou seja, das estratégias que podem ser aplicadas com esses objetivos.

Clausewitz¹⁹ (1780-1831), foi um importante formulador de estratégias militares, com o seu livro "Da Guerra". É dele uma frase que ficou célebre: "A guerra nada mais é que a continuação da política por outros meios".

Hart (1933) parte da conceito de estratégia de Clausewitz e, após analisar conflitos armados desde a Antiguidade até as guerras mais recentes, conceitua estratégia

¹⁸ Napoleón Bonaparte (1799-1821), militar formado na Revolução Francesa, veio a ser Imperador da França e conquistador da Europa continental até ter sido desterrado para a ilha de Elba, de onde retornou até sua derrota final em Waterloo e exílio até a morte em Santa Helena.

¹⁹ Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz, general prussiano.

como "la répartition et la transmission des moyens militaires pour accomplir les fins de la politique"²⁰.

Todos esses pensadores estudaram estratégias militares (e não só) associadas a necessidades do poder político.

Pinto (2000) sustenta que a sobrevivência de Portugal como nação esteve em risco e foi garantida pelo pensamento (e ação) estratégico formulado pelo seu núcleo de poder à época - o rei Dom João I (1357-1433), fundador da dinastia de Avis, sua esposa a rainha, seus filhos, entre os quais o infante Dom Henrique, o condestável Nuno Alves Pereira, entre outros - o que resultou na expansão marítima portuguesa, sustentada pela Escola de Sagres. É a aplicação da estratégia na órbita política, como no pensamento de Maquiavel.

Nesta formulação a estratégia é ampliada, ultrapassando os limites da força militar e das querelas diplomáticas para alcançar o comércio internacional, embora, àquela época, ainda fortemente associado ao poder da força bruta, representada principalmente pelos vasos de guerra e domínio naval.

Na administração moderna os conceitos de estratégia e planejamento estratégico são adaptados aos interesses das organizações, utilizando táticas certamente bem menos belicosas, mas não menos efetivas e até mesmo mortais, em termos de sobrevivência de organizações mais fracas.

Assim, estratégia, palavra originalmente associada a uma função militar, evoluiu para designar a arte dos ocupantes dessa função, até invadir a esfera civil e a administração de organizações públicas e privadas.

Os chefes militares buscavam vencer seus inimigos. Até hoje estudamos estratégias utilizadas ou formuladas por generais como Sun Tzu e Alexandre da Macedônia²¹, para adequá-las a outros contextos. Por exemplo, Trout e Ries, no livro "Marketing de Guerra", procuram adaptar as estratégias militares de Clausewitz a estratégias

²⁰ Tradução livre: repartição e transmissão de recursos militares para alcançar os objetivos da política.

²¹ Em seu curto reinado, Alexandre (356-323 a. C.) venceu e conquistou o Império Persa e estendeu seu próprio império até o Egito e a Índia.

de conquista e manutenção de mercados (1989), utilizando ao invés de canhões e soldados, produtos e vendedores (1989).

Na concepção "administrativa" de estratégia existem várias formulações, destacando este ou aquele ponto.

Steiner & Miner citam pesquisa de Brown e O'Connor, realizada com 111 planejadores de empresas privadas, que concluiu que, para esses planejadores, estratégia "includes the determination and evaluation of alternatives paths to an already established mission or objective"²².

Motta (1997) conceitua estratégia como conjunto de decisões que integra missão, objetivos e ações administrativas num todo interdependente.

Nessa direção, Quinn (2001) define estratégia como padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e seqüências de ações de uma organização em um todo coerente.

Frances (1998:18), em expressão muito feliz, conceitua estratégia como "*an underlying logic beneath the flow of decisions which create the future*", ou seja, como a racionalidade que preside as decisões de longo prazo, as decisões que determinam em parte o futuro da organização.

Podemos dizer, de outra maneira, que estratégia é o plano destinado a fazer com que a organização cumpra sua missão.

De modo negativo, Yavitz (1982) procura conceituar estratégia pelo que ela não é. Assim, estratégia:

- não é a resposta a relatórios de curto prazo, mas a direção para a qual esses relatórios estão direcionados;
- não diz respeito às ondas que balançam o navio, mas ao seu rumo;
- não é uma projeção quantitativa dos dados passados, mas uma análise qualitativa do futuro da organização e dos passos para lá chegar;

²² Tradução livre: inclui a determinação e avaliação de caminhos alternativos para alcançar uma missão ou objetivo previamente estabelecido.

- não é racionalização das ações já tomadas ou do orçamento do próximo ano, mas plano de longo prazo;
- não é plano funcional, mesmo de longo prazo, que diga respeito a uma área ou função da organização, mas plano global que defina as prioridades e minimize riscos;
- não é declaração de boas intenções ou registro dos desejos, mas plano viável em termos dos recursos que serão mobilizados;
- não é coleção de idéias de algumas pessoas, mas conceitos disseminados e compreendidos pelas alta e média gerências, senão por toda organização.

Mintzberg, citando Gluck, apresenta outra definição de estratégia na administração: "plano unificado, abrangente e integrado... com a finalidade de assegurar que os objetivos básicos do empreendimento sejam alcançados" (2001b), mas afirma que a acepção de plano é apenas uma das acepções possíveis, acrescentando outras alternativas, padrão, posição, pretexto e perspectiva.

Padrão seria entendido como consistência no comportamento, que poderia, ou não, decorrer da adoção de um plano. Posição significaria a disposição dos recursos existentes para alcançar o resultado desejado. Pretexto representaria uma blefe, uma ação estratégica mais específica, de ocultamento das reais intenções da organização. Perspectiva representaria uma forma de ver o mundo, enraizada na organização, um *modus operandi*, uma perspectiva compartilhada.

Todas essas formas estariam inter-relacionadas, a estratégia-plano sendo influenciada e por sua vez influenciando a estratégia-perspectiva, por exemplo.

Outra formulação de estratégia podemos encontrar em Andrews: "estratégia empresarial é o padrão de decisões de uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para a obtenção dessas metas e define a escala de negócios em que a organização deve se envolver, o tipo de organização econômica que pretende ser e a natureza da contribuição econômica que pretende proporcionar a seus acionistas, funcionários e comunidades" (2001).

Este conceito também pode ser aplicado ao serviço público *stricto sensu* omitindo-se a palavra empresarial e substituindo-se empresa, negócios e acionistas por organização, ações e mantenedores, respectivamente.

No caso do serviço público, Joyce (1999) aporta observação preciosa sobre a especificidade do planejamento estratégico: a necessidade de ser ganho o consentimento e apoio dos servidores, usualmente com alto nível de instrução e com expectativas de serem escutados pela alta administração e terem chance de debater os caminhos de evolução dos respectivos órgãos.

Poderíamos sugerir uma explicação para a necessidade desse convencimento: no serviço público, não só os servidores usualmente precedem e sobrevivem aos integrantes da alta administração, que flutua com o calendário eleitoral, como a figura do patrão é abstrata, de forma que os servidores como que se sentem donos da organização.

Esse planejamento estratégico, continua Joyce, pode estar relacionado com a legislação que determina a criação e a finalidade do órgão, com requerimentos políticos do governo, com focalização da instituição após processos de crise, ou com todas essas motivações ao mesmo tempo

O sucesso da organização dependerá, portanto, da adequação da estratégia à missão, da articulação dos meios para a consecução dos fins.

Um corolário fundamental: é necessário conhecer a missão, defini-la de modo preciso, torná-la clara. Diz a sabedoria popular: "para quem não sabe aonde vai, qualquer caminho serve".

Como veremos adiante, um problema fundamental da Aduana brasileira é a indefinição da sua própria missão, superficial nas leis que sustentam sua existência, contraditória na visão empresarial, inconsistente em sua práxis, incapaz de levar a uma estratégia clara de atuação.

7. MISSÃO ADUANEIRA CONTEMPORÂNEA

No comércio internacional as operações de compra e venda sujeitam-se às autorizações dos Estados que jurisdicionam os agentes econômicos da transação comercial: o negócio entre o comprador e o vendedor se dá no campo do Direito Internacional Privado, mas a saída da mercadoria de um país e sua entrada em outro obedece às leis internas respectivas com observância do Direito Internacional Público, que rege esses assuntos por meio de acordos e convenções (Sosa, 1995b).

Uma das partes do processo de operação no comércio exterior, seja na importação, seja na exportação, é o controle aduaneiro. Essa atividade, decorrente da própria soberania do país, impõe um ônus ao importador ou ao exportador, sob a forma de exigências administrativas - processo de desembaraço aduaneiro, com a formalização de declarações, apresentação de documentos e da mercadoria -, pagamento de impostos e demora, com conseqüentes custos adicionais de armazenagem e mão-de-obra.

Os estados nacionais podem proibir o ingresso ou saída de mercadorias, de modo definitivo ou temporário, absoluto ou relativo, por razões políticas, de proteção à saúde ou da ordem pública. Podem só autorizar a movimentação de mercadorias sob controle sanitário ou de segurança (Sosa, 1995b).

Aduana pode ser definida como *"repartição governamental que fiscaliza a entrada e a saída de mercadorias em cada país, para assegurar o pagamento das tarifas correspondentes e o cumprimento em geral das normas locais de comércio internacional"* (Sandroni, 1985:14).

Entre os objetivos da aduana, Sosa define como central a fiscalização da entrada e saída das mercadorias e dos veículos que as transportam e como secundário o controle de tripulações e passageiros, com fulcro em suas bagagens. Considera marginal aos objetivos do órgão o controle das mercadorias que possam causar danos à saúde pública ou à segurança interna (1995b).

Em outra obra, Sosa conceitua aduana como órgão simultaneamente administrativo e tributário, uma vez que controla o fluxo de entrada e saída de mercadorias no país, ao mesmo tempo em que aplica a tarifa aduaneira sobre essa movimentação (Sosa, 1995a).

Afirma ter a atividade aduaneira um duplo caráter, administrativo e policial, o primeiro já mencionado, o segundo como guarda da fronteira, paramilitarizada em alguns países (Sosa, 1995b).

Carluci (1997) não estabelece hierarquias, entendendo todas essas atividades como aduaneiras, inclusive o julgamento de violações às normas pertinentes.

Não é pacífica a conceituação da atividade aduaneira ou a própria definição da aduana. É certo que nas atividades aduaneiras incluem-se a fiscalização da correta aplicação das alíquotas referentes aos diversos produtos e da correta declaração do valor aduaneiro, buscando a identificação de casos de subfaturamento.

No Brasil são atribuições do Banco Central as ações referentes ao controle cambial e da Secretaria de Comércio Exterior a identificação e estabelecimento de medidas de combate ao *dumping* e aos subsídios concedidos por governos estrangeiros às suas mercadorias de exportação.

O controle referente ao trânsito de pessoas é missão da Imigração, atividade essa exercida, em nosso país, pela Polícia Federal. Quando os passageiros, vindos do estrangeiro, passam pela aduana, nenhum controle é exercido sobre suas identidades ou autorização de entrada: apenas sobre seus pertences.

Analisemos os tributos aduaneiros.

Segundo Mário Henrique Simonsen, "*os sistemas tributários modernos costumam estruturar-se com três objetivos: primeiro, o objetivo meramente fiscal de arrecadar recursos para cobrir as despesas públicas; segundo, o objetivo social, de melhorar a distribuição de renda e de riqueza; e, finalmente, o objetivo funcional de orientar a poupança, a produção e os investimentos, procurando corrigir as imperfeições do mercado*" (1982:667).

O Imposto de Importação tem diversas funções, cuja importância varia em função das condições históricas e econômicas do país.

São elas (Carlucci, 1997):

- financeira: obtenção de recursos para o Estado;
- promocional: encarecimento das importações, de modo a incentivar o investimento na produção interna dessas mercadorias;

- seletora: desestímulo à importação de certos produtos, tais como supérfluos, por meio de tarifas mais elevadas, objetivando poupar divisas;
- protetora: encarecimento dos produtos importados com similar nacional, de modo a proteger até ao limite necessário a indústria nativa incipiente, sem desestimular a melhoria da produtividade.

A função fiscal seria a financeira, a social inexistiria nesse imposto e a funcional estaria subdividida em promocional, protetora e seletora, numa comparação entre as classificações de Simonsen e Carlucci.

A função financeira tem predominado em países caracterizados pela exportação de produtos primários e com baixo nível de industrialização, nos quais o mercado é abastecido com produtos manufaturados de origem estrangeira.

Hoje tal situação não persiste no Brasil, de modo que Manfrinato considera que, como o volume de arrecadação do Imposto de Importação é pequeno comparado ao montante da receita tributária da União, a importância do seu controle reside na extra-fiscalidade, pois por meio das funções protecionista, seletora e indutora a ela atribuídas, esse imposto exerce um papel estratégico na execução da política de comércio exterior (2002).

De forma semelhante, o Imposto de Exportação cumpre diversos objetivos, condicionados ao estágio histórico de desenvolvimento do país.

Um é financeiro, simples arrecadação de recursos para o estado. Outrora importante, hoje dificilmente é utilizado, pois tem o efeito colateral negativo de, encarecendo as exportações, desestimulá-las, reduzindo em consequência a entrada de divisas no país.

Outro é regular a economia, onerando a exportação de produtos sensíveis, para evitar o desabastecimento interno ou a saída de matérias-primas, estimulando o beneficiamento desses insumos no país.

A literatura especializada contempla a missão da aduana ainda como fundamentalmente arrecadatória, embora reconheça que essa arrecadação exerce um papel basicamente regulatório da economia.

8. QUESTÕES ATUAIS DA ADUANA BRASILEIRA

Hoje prevalece o caráter extra-fiscal do tributo aduaneiro. Grande parte do comércio internacional realiza-se entre matrizes e filiais das grandes empresas multinacionais. Cresce a importância dos blocos econômicos regionais, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul), do qual o Brasil faz parte. Está em discussão a criação da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), a unir todos os países das Américas, com exceção de Cuba, sob a liderança do país mais poderoso do planeta.

Neste cenário, qual deve ser a missão da aduana sob o ponto de vista das empresas nacionais? A atividade aduaneira está sendo realizada de forma a facilitar a inserção das empresas brasileiras no comércio internacional, ou de forma negativa, prejudicando essa inserção e inscrevendo-se no chamado Custo Brasil?

Os procedimentos administrativo-aduaneiros são de ordem a encarecer ou dificultar excessivamente as operações de comércio exterior?

A fiscalização aduaneira é eficaz em identificar e neutralizar práticas alfandegárias delituosas, mormente o contrabando, o descaminho, o subfaturamento, ou as empresas regulares ficam sujeitas à concorrência desleal de produtos irregularmente entrados no país?

As exigências administrativas são adequadas aos diversos tamanhos das empresas ou servem como obstáculo à inserção das empresas de menor porte no mercado internacional?

A administração aduaneira e a Secretaria de Comércio Exterior trabalham em sintonia no combate às práticas abusivas ou as empresas brasileiras ficam sujeitas à concorrência de produtos subsidiados ou objeto de *dumping*?

Estas são algumas das questões altamente relevantes que estão em debate. Este trabalho se propõe a publicizar algumas das respostas, sob a ótica empresarial.

Como as atividades aduaneiras estão indissoluvelmente ligadas ao comércio exterior, podendo influenciar de forma significativa o seu desempenho, justifica-se assim avaliar quais as consequências da ação aduaneira nesse comércio, como subsídio à formulação de política pública nacional referente ao controle aduaneiro.

9. ADUANAS VISTAS NO ESPELHO

Como as aduanas se vêem?

Neste capítulo estão registradas as visões que alguns órgãos aduaneiros têm de si mesmos, as missões que explicitam oficialmente.

A Organização Mundial das Aduanas (World Customs Organization - WCO) é uma organização internacional, da qual o Brasil faz parte, que tem como objetivos harmonizar as práticas aduaneiras dos países membros, propiciar apoio técnico às aduanas nacionais menos desenvolvidas, coordenar ações entre as aduanas, de modo a desenvolver o controle aduaneiro das nações.

Segundo a entidade, as aduanas têm como responsabilidades (WCO, 2002):

- arrecadação de direitos aduaneiros e impostos;
- proteção da sociedade;
- proteção do meio-ambiente;
- coleta de informações estatísticas;
- imposição das regras comerciais;
- facilitação do comércio;
- proteção da herança cultural.

Arrecadar tributos continua sendo objetivo aduaneiro, mas tem que conviver com outros de importância equivalente, que podem requerer práticas conflitantes.

Arrecadação de tributos e proteção da sociedade, do meio-ambiente e da herança cultural indicam controles que podem dificultar o comércio, o que exige inteligência na ação e compromisso entre controle e liberalização.

A Aduana francesa (Direction Générale des Douanes et Droits Indirects - DGDDI) foi fundada em 1791, dois anos após a Revolução Francesa. Não tem apenas o papel típico de aduana, contemplando também a arrecadação de alguns impostos indiretos (derivados de petróleo, álcool e tabaco) e o imposto sobre valor agregado de produtos importados. Arrecada cerca de 16 % do orçamento nacional daquele país. Até 1959 também tinha a função de proteger o território (França, 2002).

Hoje está ligada ao Ministério da Economia, das Finanças e da Indústria, contando com mais de 20.000 agentes.

Consultando a página na Internet dessa organização, podemos ver que ela acumula um grande elenco de funções, fruto da combinação da história daquele país com os objetivos atualmente aceitos para as aduanas. São elas:

- arrecadação de tarifas aduaneiras (com controle do valor aduaneiro das mercadorias), que são recolhidas ao caixa da União Européia;
- controle do Imposto Intracomunitário sobre Valor Agregado. Esse imposto é devido no país de consumo da mercadoria, que circula de país para país sem pagamento dessa taxa. O controle é realizado combatendo os circuitos paralelos de circulação sem faturas ou com vendas fictícias, que favorecem a concorrência desleal e o trabalho clandestino.
- vigilância das práticas comerciais corretas, para a defesa das empresas, com a utilização também dos direitos *anti-dumping*.
- defesa dos mercados com a utilização das cláusulas de salvaguarda;
- controle da utilização dos acordos comerciais firmados pela União Européia, que autorizam a cobrança de tarifas mais favoráveis em função da origem dos produtos ou da natureza das mercadorias;
- imposição de taxas na importação de produtos agrícolas para eliminar a diferença de preços entre os mercados internacional e comunitário, bem como controlar os subsídios aos exportadores, quando os preços internos são superiores aos preços internacionais;
- recebimento e controle de impostos indiretos, sobre produtos petrolíferos, tabaco, álcool e obras em metais preciosos;
- controle da produção e circulação de vinho, da comercialização de bebidas ao público e do comércio atacadista de alcoóis;
- monopólio da venda de tabaco ao consumidor, efetuada por delegação a terceiros, que agem como prepostos, comercializando também selos fiscais e postais.

- controle de estoques estratégicos e da produção e a distribuição de produtos petrolíferos, das refinarias ao consumidor final;
- controle da comercialização de jóias, atribuindo garantia pública e recolhendo um tributo específico;
- elaboração de estatísticas de comércio exterior, tanto para o Estado como para as empresas poderem proceder a estudos de mercado, divulgando-as por meio de publicações, de banco de dados e da Internet;
- proteção ao consumidor, pela verificação do atendimento aos controles sanitários, antes do desembaraço das mercadorias importadas, e a autorização prévia dos medicamentos;
- controle do transporte terrestre internacional, incluindo sobrecarga dos veículos e tempos de condução e repouso dos condutores; e do transporte marítimo, incluindo as hipotecas dos navios;
- combate à contrafação, ao narcotráfico e à lavagem de dinheiro;
- defesa da segurança pública, prevenindo atentados, pelo controle de bagagens, cargas e encomendas postais;
- controle da importação e exportação dos produtos estratégicos ou sensíveis;
- colaboração com as forças internas de segurança para dismantelar as organizações criminosas ou terroristas;
- proteção ao meio-ambiente, combatendo o tráfico de espécimes e produtos, cuja importação ou exportação dependem de autorização; as importações clandestinas de resíduos hospitalares, de produtos químicos perigosos, de metais pesados; os tráficos ilícitos de elementos e resíduos radioativos;
- proteção ao patrimônio cultural, evitando a saída do país de obras de arte protegidas e tesouros nacionais e a pilhagem de salvados marítimos.
- participação no controle da imigração e da luta contra o trabalho clandestino;
- atuação como guarda costeira.

A Aduana francesa não esconde que tem preponderante a função de braço forte a serviço da política econômica e social daquela nação.

Esta extensa lista de atribuições demonstra que não existe regra. Mesmo num país desenvolvido, a aduana não é desenhada em função de um modelo teórico, mas extremamente ligada à sua história e às suas necessidades particulares.

A alfândega canadense, hoje agência governamental, faz parte da "Canada Customs and Revenue Agency", tendo deixado de ser um departamento governamental, de modo a obter mais liberdade de ação (Canadá, 2003).

O foco da sua página na Internet é mostrar aumento de agilidade e prometer mais conforto para o cidadão canadense.

A Aduana britânica faz parte do "United Kingdom Customs & Excise", departamento governamental que arrecada o Imposto sobre Valor Agregado, direitos aduaneiros e outras taxas. Combate a entrada ilegal de drogas, álcool, bebidas e cigarros e outras fraudes tributárias (Reino Unido, 2003).

É um dos departamentos governamentais mais antigos, remontando aos tempos da dominação romana.

Sua missão inclui cobrança acurada de diversos direitos e taxas, de modo cortês e imparcial, proteção do Reino e de seus interesses econômicos pelo controle de importações e exportações e prevenção de entrada e saída ilegais de bens politicamente sensíveis ou socialmente inaceitáveis.

A alfândega norte-americana, "United States Customs Service", se vê como a guardiã das fronteiras daquele país, defendendo a receita e combatendo tanto o comércio ilegal como o trânsito ilegal de pessoas (Estados Unidos, 2003).

Possui forças aéreas, marítimas e terrestres para a defesa da fronteira e central de inteligência que apoia um setor de investigação. Essa defesa tem como objetivo impedir tráfico de drogas e contrabando em geral.

Possui laboratórios para verificar se os produtos importados atendem às inúmeras leis relacionadas à proteção da saúde pública, à segurança e aos direitos autorais.

Outros objetivos: combate à lavagem de dinheiro e à exportação de tecnologia e armamentos para países que apoiem o terrorismo.

No Brasil, a Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003, define as áreas de competência dos ministérios (artigo 27). Destacamos as referentes ao comércio exterior (Brasil, 2003).

Ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior são atribuídas as políticas de comércio exterior, a regulamentação e execução dos programas e atividades relativas ao comércio exterior, aplicação dos mecanismos de defesa comercial e participação em negociações internacionais relativas ao comércio exterior (inciso IX, alíneas "d" a "g").

Ao Ministério da Fazenda cabe política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira e fiscalização e controle do comércio exterior (inciso XII, alíneas "b" e "g").

São afetos ao Ministério da Justiça, entre outros: entorpecentes e segurança pública, bem como articular, integrar e propor as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de repressão ao uso indevido, ao tráfico ilícito e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica (inciso XIV, alíneas "d" e "m").

Isto posto, podemos depreender que ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), competem as atividades referentes ao comércio em si, a definição das operações convenientes à nação. Como exemplos temos exigência de prévia autorização para a importação ou exportação de bens sensíveis, estabelecimento de medidas *anti-dumping*, proibição de importação de bens usados.

Ao Ministério da Fazenda competem as atividades aduaneiras em sentido mais estrito, com verificação documental e física das movimentações de mercadorias e imposição dos tributos aplicáveis, exercidas pela Secretaria da Receita Federal, mais precisamente por seu braço aduaneiro.

Dessa forma, atividades aduaneiras como cobrar direitos *anti-dumping* são de responsabilidade da Receita Federal, mas estabelecê-los são da Secretaria de Comércio Exterior. Desembaraçar mercadorias para consumo é função da Receita Federal, mas fazer inspeção sanitária, em produtos agrícolas, é atribuição do Ministério da Agricultura.

O Ministério da Justiça, por meio da Polícia Federal, combate o tráfico ilícito de entorpecentes. Nas fronteiras, a dúvida: de quem é a atribuição de verificar as

mercadorias quanto à presença de narcóticos, da Polícia Federal, por se tratar de substâncias entorpecentes, ou da Receita Federal, que fiscaliza a importação e a exportação de bens?²³

O regimento interno da Secretaria da Receita Federal, aprovado pela Portaria MF n.º 259, de 24 de agosto de 2001, estabelece as finalidades do órgão (SRF, 2003).

Quanto ao aspecto aduaneiro, define um elenco de finalidades: interpretar e aplicar a legislação aduaneira, editando os atos necessários à sua execução; acompanhar a execução da política aduaneira e estudar seus efeitos na economia do país; dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar (1) os serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiros, inclusive alfandegamento de áreas e recintos, (2) o controle do valor aduaneiro e de preços de transferência de mercadorias importadas ou exportadas, (3) as atividades relacionadas com nomenclatura, classificação fiscal e origem de mercadorias, inclusive representando o país em reuniões internacionais sobre a matéria; participar, observada a competência específica de outros órgãos, nas atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins, e à lavagem de dinheiro; administrar, controlar, avaliar e normatizar o Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), ressalvadas as competências de outros órgãos (artigo 1º, incisos III, VI e XVI a XX).

A Missão da Secretaria da Receita Federal, conforme consta do "Programa de Trabalho SRF 2003/2004", aprovado pela Portaria SRF n.º 1.150, de 3 de outubro de 2002, é *"promover a arrecadação de tributos e realizar o controle aduaneiro, cumprindo e fazendo cumprir a legislação aplicável de forma justa, contribuindo para o aprimoramento da política tributária e aduaneira, oferecendo à sociedade um serviço de excelência e estimulando o cumprimento voluntário das obrigações tributárias"*.

Na especificação dos valores do órgão e das diretrizes institucionais, nenhuma referência é feita à questão aduaneira, que só vai reaparecer em três dos 14 objetivos gerais, a saber:

"1. Subsidiar a formulação da política tributária e de comércio exterior;"

"8. Aumentar a eficácia da vigilância e da repressão aos ilícitos aduaneiros;"

²³ A lei define que pertence à Aduana brasileira o comando na Zona Primária, isto é, nos portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados.

"9. Simplificar, padronizar e agilizar o controle aduaneiro;"

Os objetivos foram articulados em 25 programas nacionais, dos quais quatro ficaram sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (COANA), a saber:

"2. Programa Nacional de Aperfeiçoamento dos Regimes, Controles e Procedimentos Aduaneiros e Facilitação do Comércio Exterior;"

"3. Programa Nacional de Proteção à Sociedade e Combate aos Ilícitos Aduaneiros;"

"4. Programa Nacional de Integração e Cooperação Internacional;"

"5. Programa nacional de Desenvolvimento da Logística Aduaneira;"

Podemos subentender que a atividade aduaneira inclui proteção à sociedade e combate aos ilícitos aduaneiros (programa 3), sem comprometer a facilitação do comércio exterior (programa 2), em cooperação com os demais países (programa 4).

Esta abordagem não é uniforme na instituição, como podemos depreender de um artigo publicado em "Contribuir", revista oficial da Superintendência Regional da Receita Federal da 9ª Região Fiscal, onde se lê (Repressão, 1999):

"A atividade precípua da presença da Receita Federal nas fronteiras é o controle aduaneiro. Sua função primordial é cobrar os impostos devidos na passagem física de bens nos dois sentidos. A atividade da Receita Federal na fronteira tem conotação basicamente tributária".

Após mostrar que essa atividade defende o comércio nacional da concorrência desleal advinda da entrada de mercadorias sem o pagamento de tributos e definir os crimes de contrabando e descaminho, continua:

"A princípio o crime de contrabando não interessaria à Receita Federal, a não ser pelo seu aspecto tributário, ou seja, o pagamento dos impostos devidos. Mas a legislação brasileira exige que o servidor público, ao tomar conhecimento de um crime, o denuncie às autoridades policiais. Um servidor da Receita Federal não pode ver um pacote de maconha sem tomar a atitude correta, que é encaminhá-lo para a autoridade policial, sob pena de ser responsabilizado criminalmente se não agir assim".

Pelo texto, a função aduaneira restringe-se ao aspecto tributário. A aduana não tem o dever de combater o contrabando, mas apenas a obrigação de agir quando por algum acaso ele se torna evidente.

As aduanas anteriormente descritas apresentam notáveis contrastes. Enquanto a brasileira é desarmada, as francesa e norte-americana possuem aviões, barcos e armamento. A francesa tem funções muito amplas enquanto a canadense demonstra enorme preocupação com a agilidade do desembarço e com a opinião pública.

A alfândega canadense é uma agência enquanto a britânica um departamento.

Não há modelo: cada qual está estruturada e segue as lógicas ditadas pela história e necessidades de cada país.

A Aduana brasileira, talvez por sua inserção na Receita Federal, majoritariamente voltada para arrecadação de tributos, acompanha essa visão, com hipertrofia do aspecto tributário em detrimento dos demais papéis aduaneiros.

10. A ADUANA PELOS QUE NELA TRANSITAM

A Aduana brasileira tem uma relação diuturna com importadores, exportadores e demais segmentos econômicos ligados ao comércio exterior, como depositários e transportadores.

Como é vista por esses segmentos?

Para obtermos essa visão foi planejado um questionário, aplicado a profissionais do setor.

O questionário foi elaborado para ser respondido de modo rápido e sem apoio de terceiros. Divide-se em três partes: (1) identificação do pesquisado, (2) opinião sobre a missão da aduana e (3) sobre as atividades desempenhadas pela Aduana brasileira.

As questões sobre missão foram elaboradas tendo como base as responsabilidades aduaneiras, estabelecidas pela Organização Mundial das Aduanas.

Quanto às atividades aduaneiras, procurou-se mensurar o respeito aos contribuintes, a capacidade técnica do órgão e os resultados alcançados.

As respostas foram apresentadas em escala contínua de quatro intervalos, com expressões que auxiliassem o pesquisado a contextualizar a alternativa de sua predileção.

Questionários foram aplicados aos cerca de dois mil participantes do XXII Encontro Nacional de Comércio Exterior (XXII ENAEX), realizado nos dias 24 e 25 de outubro de 2002, no Hotel Glória (Rio de Janeiro), evento anual de grande repercussão na comunidade brasileira de comércio exterior, promovido pela Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), antiga Associação dos Exportadores do Brasil.

Desse encontro participaram empresários e empregados de empresas importadoras, exportadoras e outras ligadas ao comércio exterior, tais como transportadoras, depositárias, comissárias de despachos, bancos, consultorias. Participaram também órgãos públicos ligados ao setor e seus servidores, assim como outros interessados, tais como advogados, consultores, despachantes, estudantes.

Esta XXII edição do conclave contou com as presenças do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e do candidato a Vice-presidente, José Alencar da Silva, hoje eleito, o que permite avaliar a importância do evento.

Graças ao apoio da entidade, foi inserido um questionário em cada uma das pastas distribuídas aos participantes, tendo a mesa diretora dos trabalhos solicitado a devolução dos questionários devidamente preenchidos.

Entretanto, a resposta inicial foi extremamente baixa, com a devolução à organização do evento de apenas oito questionários preenchidos (0,4 %).

Na sessão matutina do segundo dia do evento (25 de outubro) foram novamente distribuídos, desta vez em mãos, cerca de duzentos questionários adicionais, que resultaram em mais 44 questionários respondidos (22 %).

No total foram obtidos 52 questionários.

Em função do pequeno retorno optou-se por uma análise NÃO quantitativa, utilizando-se as opiniões recolhidas tão somente como mais uma informação a ser considerada na apreensão do quadro geral.

As perguntas do bloco "Missão da Aduana", teóricas, buscavam avaliar qual o perfil que a comunidade espera da aduana, independentemente de conhecimento sobre o seu efetivo funcionamento. As abstenções nesta parte do questionário foram pequenas, uma por questão, exceto na última, quando foram duas as abstenções.

As duas primeiras questões concernem à proteção da sociedade: a primeira sobre o papel da aduana quanto ao tráfico de drogas:

A aduana deve combater o tráfico de drogas?		
Sim. É uma de suas funções principais.	9	24
Sim. É uma de suas funções acessórias.	15	
Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	21	27
Não. Isso é função da Polícia Federal.	6	
Total		51

Agrupando as respostas positivas e as negativas, temos um equilíbrio de opiniões, mostrando que mesmo para profissionais e estudantes da área de comércio exterior a questão é controversa. Cerca de metade acompanha a Organização Mundial das

Aduanas e entende o combate ao tráfico de drogas como atividade aduaneira, embora poucos o considerem uma das missões principais da aduana, a outra metade discorda desse posicionamento.

A resposta negativa não é errada, pois a nação brasileira não tem obrigação de conformar a sua aduana ao modelo proposto pela organização internacional, e é comungada até mesmo por servidores aduaneiros, além de haver uma surda rivalidade entre alguns setores da Aduana e da Polícia Federal por essa responsabilidade, na prática com vantagens para a segunda. A Receita já possuiu até cães farejadores, mas isso faz parte do passado.

Esta questão deixa em aberto outras: como a Polícia Federal deve combater o tráfico? Haverá duas fiscalizações das mercadorias? É isso que o mercado quer?

A segunda indagação é similar e aborda o combate ao tráfico de armas:

A aduana deve combater o tráfico de armas?		
Sim. É uma de suas funções principais.	4	22
Sim. É uma de suas funções acessórias	18	
Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	22	29
Não. Isso é função da Polícia Federal.	7	
Total		51

Da mesma forma que na questão anterior, as respostas estão bem divididas, com ainda mais respostas negativas, o que surpreende, pois quanto ao tráfico de armas não há essa "disputa" pela responsabilidade. Da mesma forma, fica a questão de como seria esse combate pela Polícia Federal, uma vez que a competência para verificar as mercadorias nas áreas alfandegadas é da Receita Federal.

Nestas duas questões já se vê um divórcio da visão dos agentes econômicos em relação às finalidades da aduana, conforme definidas pela OMA.

A terceira questão aborda a proteção do meio-ambiente.

A aduana deve impedir a entrada no País de mercadorias danosas ao meio ambiente?		
Sim. É uma de suas funções principais.	17	36
Sim. É uma de suas funções acessórias	19	
Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	13	15
Não. Isso é função do Ministério da Agricultura.	2	
Total		51

Aqui a opinião majoritária se inclina para a observância do modelo ideal de aduana, observando-se que, em função da legislação pátria, as respostas negativas são verdadeiras, uma vez que é da competência do Ministério da Agricultura verificar a sanidade dos produtos vegetais e animais, tanto para o consumo humano, quanto em relação à presença de pragas, cabendo à aduana desembaraçar essas mercadorias após o "de acordo" da Agricultura.

Na prática temos atividades aduaneiras distribuídas por distintos órgãos públicos, com vantagens e desvantagens.

A quarta pergunta aborda a defesa do respeito às regras comerciais.

A aduana deve combater as práticas comerciais desleais?		
Sim. É uma de suas funções principais.	15	26
Sim. É uma de suas funções acessórias	11	
Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	14	25
Não. Isso é função do CADE e da SECEX.	11	
Total		51

Que práticas devem ser combatidas? Sub-faturamento, contrafação, *dumping*. É função legal da Aduana brasileira atuar nessas áreas, embora na questão do *dumping* só na aplicação dos direitos *anti-dumping*, já que cabe à SECEX o julgamento de processos de

reconhecimento da prática de *dumping* e o estabelecimento da obrigatoriedade e do montante desses direitos.

É mais um caso de distribuição das atividades aduaneiras entre distintos órgãos públicos, determinada pela legislação, e de falta de consenso dentro do setor de comércio exterior, expressa pelas opiniões dos seus profissionais.

A quinta questão trata da proteção da herança cultural.

A aduana deve combater a exportação de bens do nosso patrimônio histórico?		
Sim. É uma de suas funções principais.	18	28
Sim. É uma de suas funções acessórias	10	
Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	16	23
Não. Isso é função do IPHAN e outros órgãos.	7	
Total		51

Da mesma forma que nas questões dos tráficos de drogas e de armas, há uma parcela muito significativa de opiniões que não vê a aduana dentro de seu papel, hoje fundamental, de fiscalizadora da entrada e saída de mercadorias. A explicação talvez resida na visão da aduana como órgão arrecadatário, de cobrança de impostos, não de defesa do país.

A sexta pergunta aborda a coleta de informações estatísticas.

A aduana deve ter como função coletar e divulgar informações estatísticas sobre o comércio exterior?		
Sim. É uma de suas funções principais.	20	26
Sim. É uma de suas funções acessórias	6	
Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	19	24
Não. Isso é função da SECEX.	5	
Total		50

Continua a falta de consenso, embora neste caso a explicação prática talvez possa ser outra. É efetivamente a Receita Federal quem coleta as informações, por meio do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), mas quem as divulga é a Secretaria de Comércio Exterior.

Não foram formuladas questões sobre a arrecadação de direitos aduaneiros e impostos, por óbvio, nem sobre a facilitação do comércio, questão difícil de ser formulada concisamente, mas de certa forma abordada no bloco seguinte, que avalia a prática aduaneira.

No bloco "Avaliação da Aduana" são mensuradas as ações da aduana, seja com relação ao cumprimento dos seus deveres, seja em relação a parâmetros de avaliação das organizações, públicas ou privadas. As respostas exigem experiência pessoal, o que explica a maior quantidade de abstenções e sinaliza também a seriedade com que a pesquisa foi respondida.

A primeira indagação refere-se ao respeito que as organizações públicas, por meios de seus servidores, devem ter pelos cidadãos.

Quanto à forma de tratar o contribuinte, a aduana, por meio de seus servidores:		
Quase sempre é cortês	4	24
Muitas vezes é cortês	20	
Poucas vezes é cortês	16	23
Quase nunca é cortês	7	
Total		47

A questão comporta diferentes respostas, dependendo do que cada um entende por comportamento cortês e da sua experiência concreta, que varia conforme a unidade da Receita que frequenta e cujo atendimento decorre de fatores como quantidade de movimento, experiência dos servidores, *élan* da equipe, diretrizes da chefia.

O resultado mostra baixo nível de satisfação.

A segunda questão aborda o conhecimento técnico que deve presidir à ação estatal.

Quanto à correção das informações prestadas pelos servidores aduaneiros:		
Quase sempre são corretas	8	35
Muitas vezes são corretas	27	
Poucas vezes são corretas	12	12
Quase nunca são corretas	0	
Total		47

Neste aspecto o resultado foi mais positivo, ainda mais se considerarmos a complexidade da legislação aduaneira e tributária.

A terceira indagação busca avaliar a organicidade da instituição, comparando decisões tomada pelas mesma nas suas diversas unidades locais.

Quanto à uniformidade das decisões:		
Os critérios são uniformes	2	22
Os critérios variam de região para região	20	
Os critérios variam até numa mesma região	15	24
Os critérios variam até numa mesma unidade	9	
Total		46

Neste item a avaliação é francamente negativa. Apenas a primeira alternativa representa a situação desejada, uma vez que a legislação é nacional e deveria ser aplicada com critérios uniformes.

Cerca de 20% das respostas indicam que até numa mesma unidade há diversidade de critérios, o que indica baixa organicidade da instituição aduaneira e aponta

para um complicador para as empresas, que precisam ajustar suas operações às interpretações locais, com os custos e problemas daí decorrentes.

A quarta pergunta procura avaliar a rapidez com que a instituição opera. Como as ações mais usuais e importantes, para o contribuinte, são os desembaraços aduaneiros, e como os procedimentos são razoavelmente diferentes na importação e na exportação, são avaliados separadamente.

Quanto à agilidade dos desembaraços de importação:		
Quase sempre são rápidos	5	18
Na maioria das vezes são rápidos	13	
Na maioria das vezes são lentos	22	30
Quase sempre são lentos	8	
Total		48

Os importadores não aprovam os prazos de desembaraço, o que é de certa forma inusitado, uma vez que a quantidade de mercadorias desembaraçadas no canal verde²⁴, instantaneamente, é muito alto, suscitando inclusive oposição por parte do sindicato da categoria dos fiscais (Unafisco Sindical), ensejando a campanha "Chega de Contrabando"²⁵.

A insatisfação talvez possa decorrer de dois fatores: ou as pessoas consultadas incluíram no prazo todas as ações prévias ao registro da declaração de importação, como averbação do conhecimento de carga, informação pelo depositário da disponibilidade da carga, ou as respostas dizem respeito somente aos casos em que o desembaraço não é automático (canais amarelo, laranja, vermelho e cinza).

A quinta questão é similar, referindo-se à exportação:

²⁴ As mercadorias selecionadas para o canal verde (ver Glossário) são liberadas sem fiscalização.

²⁵ A argumentação do sindicato é mais complexa mas não será analisada aqui, pois o foco deste trabalho está na visão empresarial.

Quanto à agilidade dos desembaraços de exportação:		
Quase sempre são rápidos	3	23
Na maioria das vezes são rápidos	20	
Na maioria das vezes são lentos	21	25
Quase sempre são lentos	4	
Total		48

As respostas continuam divididas, mas desta vez a avaliação é menos ruim. O sistema de desembaraço é semelhante, embora o *software* empregado seja de concepção mais antiga. O processo de exportação de certa forma é mais simples, já que raramente há pagamento de tributos e não há documentação estrangeira envolvida.

Outra face da atividade aduaneira são os processos, sobre uma diversidade de assuntos, prorrogações de prazo, autorizações para casos especiais, todos agrupados numa única questão, a sexta:

Quanto à agilidade das decisões em processos:		
Quase sempre as decisões são rápidas	3	12
Na maioria das vezes as decisões são rápidas	9	
Na maioria das vezes as decisões são lentas	25	36
Quase sempre as decisões são lentas	11	
Total		48

Neste aspecto a avaliação da Receita Federal é francamente negativa. Nos processos não há *software* automatizando e simplificando os procedimentos, o que talvez explique o pior resultado da avaliação.

A sétima indagação de certa forma avalia o funcionamento da instituição como um todo:

Quanto à eficácia e efetividade no cumprimento de sua missão:		
É muito eficaz	10	35
É pouco eficaz	25	
É algo ineficaz	6	11
É muito ineficaz	5	
Total		46

Esta questão é de interpretação mais difícil, principalmente se a articularmos com as demais.

A missão da aduana é controversa para os consultados, que quase sempre se distribuíram equilibradamente em blocos opostos. Nos demais aspectos, as avaliações não foram boas, salvo quanto à correção das informações prestadas.

A impressão que fica é que a eficácia da aduana foi medida com base em critérios que não estiveram presentes nesta pesquisa, tais como arrecadar tributos.

As questões permitiram respostas subjetivas e comportam várias interpretações por quem as responde. Isto é um problema. Fazer diferente, entretanto, poderia gerar um questionário detalhado, de difícil e demorado preenchimento, com talvez pouco benefício para esta pesquisa.

11. OUTRAS OPINIÕES

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu plano de governo para o primeiro mandato (Cardoso, 1994:188-189), propôs uma reforma administrativa, onde reconhece razões para o malfuncionamento do serviço público e propõe caminhos para a solução dos problemas apontados. São dele as afirmações transcritas a seguir:

"O que impede a qualidade e produtividade do serviço público é a desprofissionalização do pessoal, a má distribuição e a desorganização interna".

"A correção dessas distorções exige a adoção de pelo menos três medidas. A primeira é a consagração do concurso público, organizado de forma adequada a cada função, como princípio inflexível de admissão. A segunda é o estabelecimento de um plano de carreira que contemple as necessidades de uma administração moderna e institua a promoção por critérios de mérito e de produtividade. A terceira, conjugada à anterior, é uma política de formação profissional e de reciclagem de pessoal, equipando-se para tanto a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP e incentivando-se a pesquisa sobre modernas formas de gestão pública."

"O sistema tributário não pode ser alterado a casa mês ou a cada ano. As alterações legais, quando freqüentes, dificultam o adequado cumprimento das obrigações fiscais pelo contribuinte, além de onerar a máquina administrativa."

Infelizmente sua prática não acompanhou a proposta. Não foram implementadas as três medidas referentes ao serviço público e o sistema tributário foi freqüentemente alterado. Por exemplo, foram publicadas 1001 instruções normativas nos oito anos de governo, praticamente uma a cada dois dias úteis!

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Quantidade	73	89	103	165	172	123	117	159	1001

Ressalte-se que as empresas não têm que obedecer apenas às INs, pois a legislação contempla desde inúmeras medidas provisórias até "Notícias" divulgadas no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex).

Ernâne Galvêas²⁶ defende a necessidade de uma reforma tributária para (1) reduzir a carga tributária, que considera insuportável, prejudicando as empresas nacionais na competição internacional; (2) harmonizar o sistema tributário nacional com os dos demais países do Mercosul, tendo em vista que a tarifa intra-regional é zero; para simplificar o sistema, que considera hoje muito complexo; e (3) estabelecer isonomia competitiva, ou seja, desonerar as exportações (2000).

Continua, mostrando a irracionalidade desse sistema, agravada pela pequena proteção oferecida pela aduana:

"Não é possível continuar com um sistema em que os produtores nacionais pagam todos os impostos, todas as contribuições, todas as taxas, e o produto internacional paga um imposto de importação que está sendo reduzido e não paga esses outros impostos."

Resume sua receita em:

"Reduzir a carga tributária, simplificar o sistema e criar uma isonomia competitiva para auxiliar as exportações e proteger o trabalho nacional".

Opinião semelhante é expressa pela Confederação Nacional da Indústria, que afirma que o sistema tributário onera os exportadores, é extremamente complexo, favorece as importações (já que os produtos estrangeiros não carregam consigo a mesma carga de imposto que os nacionais) e não tem racionalidade (CNI, 1999).

Outros criticam o sistema tributário, que onera as exportações e privilegia as importações, prejudicando o produtor nacional. Em recente mesa redonda, Maurice Costim, da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, criticou a cobrança de ICMS sobre a aquisição de máquinas e equipamentos, enquanto Roberto Padovani, economista-senior da Siemens, observou que nos *"portos há uma infinidade de agentes governamentais separados, como se não operassem sob o mesmo governo"* (Pode, 2002).

A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) defende como prioridade o aperfeiçoamento da aduana, nos seguintes termos (FIRJAN, 2002):

"Profissionalização da atividade da Alfândega com funcionamento ininterrupto 24 horas, todos os dias da semana e desvinculada da Receita Federal."

²⁶ Ernâne Galvêas foi ministro da Fazenda, de 1980 a 1985.

A filosofia de atuação do órgão deveria guardar estreita articulação com a política industrial, sendo os gravames aduaneiros considerados efetivamente como instrumentos regulatórios".

Ao caracterizar o problema, a FIRJAN apresenta pesquisa da Confederação Nacional da Indústria, que aponta a simplificação dos procedimentos aduaneiros como a medida aduaneira mais importante para aumentar a competitividade externa.²⁷

É de se registrar que o estudo mostra outras propostas, como o reforço à defesa comercial, sem vinculá-las à aduana.

Vimos, pelas vozes expressas até aqui, que não há uma missão consensual para a Aduana brasileira. Outras opiniões alertam para o problema de incompatibilidade do Sistema Tributário Nacional com a adequada participação do Brasil no comércio internacional e mostram alguns pontos problemáticos da nossa alfândega.

²⁷ Pesquisa entre empresas listadas no Catálogo de Exportadores Brasileiros 2000-2001 da CNI aponta a burocracia alfandegária como principal obstáculo à exportação das empresas, assinalada por 40,8% das empresas pesquisadas, seguida de perto pelos custos portuários, com 37,3% de indicações, em respostas múltiplas (CNI, 2002).

12. MANCHETES

"Brasil admite não controlar transgênicos" é o título de uma matéria jornalística, segundo a qual o país ficou em situação embaraçosa perante a China, por não poder certificar se era convencional ou geneticamente modificada a soja embarcada para aquele país, num negócio de US\$ 500 milhões (Brasil, 2003).

Segundo o matutino, Roberto Rodrigues, ministro da Agricultura, justificou o fato "devido à grande fronteira seca do Brasil com países nos quais é permitido o cultivo de transgênicos".

Outra explicação, não ventilada na matéria, seria a inexistência ou ineficácia da fiscalização aduaneira nessa fronteira, que impediria ou minimizaria esse problema, ao atender a uma de suas finalidades, qual seja a de "proteger o meio-ambiente".

Teve grande repercussão na mídia e acarretou grandes prejuízos para a economia do Rio Grande do Sul o surto de febre aftosa que atacou o rebanho daquele estado, a partir do contrabando de gado oriundo de países vizinhos infectados com a doença. Outro prejuízo decorrente da fragilidade do controle aduaneiro.

"Operação anticontrabando será realizada em 10 capitais" é o título de outra matéria, que informa que a indústria brasileira de fumo, cansada de sofrer a concorrência desleal de produtos de menor qualidade e que não recolhem os impostos devidos, se articulou com a Polícia Federal para reprimir, em dez cidades, a venda no país de cigarros contrabandeados (Operação, 2003).

Neste caso há de se registrar a inefetividade do controle aduaneiro e o recurso à Polícia Federal, que não é um órgão aduaneiro, para reprimir um delito aduaneiro.

Estas notícias apresentam casos graves de malfuncionamento da Aduana brasileira e, ao não relacionar causa e efeito, demonstra a falta de disseminação do que seja a missão da aduana na sociedade, inclusive na imprensa.

13. A PROVA REAL

Nos capítulos precedentes pudemos vislumbrar diversas opiniões, formuladas por profissionais do setor, estudiosos, políticos, que contrastaremos aqui com a visão de líderes empresariais direta e primordialmente envolvidos com o dia-a-dia do comércio exterior.

Representando o comércio, Marco Polo Moreira Leite, presidente do Conselho Empresarial de Comércio Exterior da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ). Representando a indústria, Amaury Temporal, diretor do Centro Internacional de Negócios (CIN) da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). Representando todos os envolvidos com comércio exterior, comerciantes, industriais ou prestadores de serviço, Benedicto Fonseca Moreira, presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB).

Todos acederam prontamente ao convite, a despeito de seus inúmeros afazeres, demonstrando o respeito que têm pela atividade acadêmica e a cortesia que os anima. Os depoimentos foram colhidos no dia 19 de fevereiro de 2003, nas sedes das respectivas entidades.

Benedicto Moreira destacou que as aduanas já foram o principal órgão de arrecadação de tributos dos governos, mas depois as tarifas passaram a ser regulatórias e hoje, em função do forte processo negocial visando à eliminação das tarifas aduaneiras, também está perdendo essa função. Afirmou que a função arrecadadora só sobrevive em alguns países pobres, onde os outros tributos, como o imposto de renda, ainda não estão desenvolvidos, e que, com isso, a função protetora-regulatória está se deslocando do aspecto tarifário, para a aplicação das chamadas barreiras não-tarifárias, normas administrativas que especificam aspectos como qualidade e padronização de produtos. Novamente comparando, comentou que os países mais pobres tendem a abrir seus mercados enquanto os países centrais mantêm suas estruturas protecionistas.

Moreira Leite destacou duas outras alterações no papel da aduana: a maior necessidade de defesa dos países em função da profissionalização do crime e do terrorismo, que exige maior rigor na fiscalização, e da velocidade do comércio, que exige agilidade nos desembaraços.

Para Amaury Temporal a grande evolução do comércio internacional está na quantidade de mudanças, mais que isso, na derivada segunda, na velocidade crescente das mudanças.

Explicou que, dos 214 países hoje existentes, 100 pouco significam, por representarem menos de 1% do PIB mundial, mas 80 têm bastante peso, respondendo por 95% desse PIB, do comércio, das transações. Esses países são agressivos, dinâmicos, inventam coisas novas, o que obriga o Centro Internacional de Negócios a se reinventar a cada ano.

Destacou que, das mudanças, uma é altamente significativa, o *just in time*, em função dos altos custos financeiros, o que leva a um esforço de alterar os processos, os fluxos, melhorar a logística, para diminuir o capital empatado com estoques.

Mostrou que a telemática faz parte desse esforço. Um pedido chega e dispara ordens de compra de insumos, peças, matérias primas, envolvendo também importações. Os prazos de entrega devem ser curtos, de modo que os pedidos vão chegando e sendo utilizados na produção, com brutal redução de estoques.

Frisou que as aduanas tem que estar preparadas para permitir o trânsito rápido dessas mercadorias, viabilizando o *just in time*.

Para Benedicto Moreira a Aduana brasileira parece que ainda está presa à fiscalização tributária com vistas à arrecadação, mas tem que se adaptar ao novo papel para poder aplicar com eficiência e rigor as normas internacionais, o que implica acrescentar ao treinamento fiscal-tributário do servidor aduaneiro, a formação em comércio exterior, em negociações internacionais, em conceituação de origem. A aduana tem que ser capaz de não só combater o contrabando, a sonegação, mas também aplicar todas as regras que compõem as barreiras não-tarifárias.

Para Moreira Leite a aduana tem que ser ágil sem perder a qualidade. Hoje ela tem um papel basicamente fiscal, mas tem que mudar, agregando suas novas funções e ganhando velocidade.

Amaury Temporal centralizou a questão na velocidade de resposta que a aduana tem que dar, embora tenha observado que é apenas um dos elos da corrente. Que no Brasil ainda não resolvemos problemas pedestres, do porta a porta, do transporte, da armazenagem, de tal forma que o nosso *lead time*, segundo pesquisa da Câmara de Comércio de São Paulo, seria dezesseis vezes maior que o norte-americano. Essa cadeia

fraca, que eleva os custos, só pode ser compensada com a redução do valor da mão de obra e da moeda.

Ponderou que o sistema está tão viciado que os empresários estão acostumados a falhar. A maior queixa dos importadores estrangeiros é que os empresários brasileiros não são confiáveis. Quem importa quer receber a mercadoria no prazo. Ocorre uma greve, um problema qualquer, o exportador perde o embarque, perde o prazo, perde o cliente: *maktub*²⁸, estava escrito.

Afirmou que missão da aduana é ser rígida, dura, certa, e rápida. Rápida porque já perdemos investimentos importantes por não podermos assegurar tempos determinados de desembaraço.

Exemplificou com os casos da GE-Celma e da Intel.

A General Electric desativou uma das três fábricas americanas, a menos eficiente das dez fábricas que possuía, e pretendia duplicar a GE-Celma, brasileira, uma das melhores, senão a melhor. Desistiu porque não pudemos garantir os prazos aduaneiros, mesmo com o risco baixíssimo de ilícito: quem iria contrabandear turbinas de avião?

A Intel, nos apresentou o caderno de encargos²⁹, mas sequer recebeu uma resposta e acabou instalando sua planta em Costa Rica.

Para Benedicto Moreira o primeiro passo é convencer o governo de que é necessário abandonar o ranço de procurar aumentar a arrecadação para cobrir o déficit orçamentário porque o governo não tem força para gastar menos e melhor. Convencê-lo de que é necessário racionalizar o serviço público e valorizar o servidor público de carreira.

Que uma alternativa seria retirar o comércio exterior do orçamento da União, que é moroso, e destinar a arrecadação das tarifas aduaneiras para isso. Hoje os gastos são de grandeza semelhante: a diferença estaria na agilidade, que poderia alavancar as exportações.

²⁸ Expressão árabe que significa literalmente "estava escrito", denotando fatalismo.

²⁹ Caderno de encargos é uma lista de requerimentos que têm de ser satisfeitos para que o investidor decida pela realização do investimento.

Ponderou ser necessário reeducar o servidor público, mostrando a nova realidade mundial e que a evolução do órgão é para adaptá-lo a essa nova realidade e torná-lo mais eficiente.

Defendeu que a informatização deve ser maximizada, tornando a *praxis* aduaneira mais fácil, mais simples, menos burocrática e mais eficiente, liberando o servidor aduaneiro para exercer a política de comércio exterior em termos mais amplos.

Exemplificando, Benedicto Moreira mostrou que quando a aduana administrativamente interpretou que a divulgação de estatísticas era vedada, em função do sigilo fiscal, fragilizou a defesa comercial brasileira por impedir ou dificultar aos empresários nacionais identificarem as manipulações de preço e notificarem as autoridades. Essas informações, hoje não disponíveis ao público, são necessárias para a abertura de processos anti-*dumping*.

Postulou que os horários de funcionamento precisam ser contínuos, 24 horas por dia, sete dias por semana. Nas fronteiras terrestres o caminhão chega à noite e tem que esperar, não pode ser desembarçado.

Para Moreira Leite a aduana precisa se aparelhar, treinar seus servidores e investir em pessoal. Todos os três itens requerem recursos pesados, que poderiam ser obtidos com base em um percentual das penalidades aplicadas³⁰. O ganho com uma aduana aparelhada suplanta, em muito, o investimento; os malefícios de uma aduana mal preparada são imensos.

Destacou que a agilidade é fulcral: como o dinheiro é caro, os comerciantes sabem que não interessa vender mais ou menos, é preciso girar o estoque rapidamente. Mercadoria parada é prejuízo, não pode ficar parada nas aduanas.

No entender de Amaury Temporal, para que o Brasil possa se desenvolver, tem que mudar o paradigma, repensar o problema de modo sistêmico, holístico, abrangente. Mas como pensar uma solução se nos seminários especializados, nos congressos, ninguém reconhece em público que temos problemas?

³⁰ Já existe o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (FUNDAF) instituído pelo Decreto-Lei n.º 1.437, de 17 de dezembro de 1975, com esse objetivo, mas 70% da receita é destinada para outras finalidades (Lopes, 2003).

Lembrou que estamos perdendo participação no comércio internacional. Hoje estamos com 0,9%, mas se participássemos de modo proporcional à nossa população (2%), não teríamos nenhum problema de balança comercial, de balanço de pagamentos, de risco Brasil, de altas taxas de juros.

Sugeriu que a Receita Federal deve procurar se modificar para atender aos seus objetivos, mas dentro de limites impostos em favor do sistema como um todo, da produtividade nacional, e tendo em vista que a missão central da aduana é ser agente da política industrial brasileira.

Para Benedicto Moreira estamos como há cinquenta anos, mexendo com papel. Que não é preciso unificar os diversos serviços - Aduana, Vigilância Sanitária - mas reuni-los num mesmo local, com processos racionalizados, eliminando rotinas inúteis, como os certificados sanitários na exportação. Que os servidores aduaneiros devem conhecer as regras dos outros órgãos, deve haver comunicação entre os diversos serviços.

Propôs que deveria haver maior responsabilização da iniciativa privada. O importador ou exportador assina, assumindo a responsabilidade e passa com a mercadoria. Se agir com má-fé: processo criminal, penalidades pesadas. Hoje há muita burocracia e pouca ou nenhuma consequência: melhor inverter a equação.

Moreira Leite também não vê vantagens na unificação dos serviços, pois poderia levar ao inchamento da aduana.

Benedicto Moreira informou que a AEB ainda não se posicionou sobre a questão, mas tende a apoiar a separação, cuja motivação é justamente a perda do papel fiscal em favor de outro, mais complexo, pela quantidade de normas hoje existentes, de agente de comércio exterior.

Marco Polo sente que a ACRJ, que age estreitamente ligada à AEB, com muitos membros em comum, tem a mesma tendência. Pessoalmente deixaria como está.

Benedicto Moreira supõe que as respostas conflitantes da pesquisa são explicadas pelo fato das pessoas não terem conceitos claros do papel da aduana.

Marco Polo supõe que as pessoas estão muito voltadas para suas necessidades imediatas, deixando de ter uma visão mais holística, o que explicaria em parte as respostas ao questionário. Outro fator seria a tradição: a aduana tem uma imagem de lentidão, evoluiu muito nos últimos anos, mas a imagem permanece.

Estes depoimentos avançam ainda mais na definição da missão da aduana, desconectando-a definitivamente do papel arrecadatório, levando-a para a vanguarda da defesa da política industrial brasileira, sem descuidar dos demais aspectos de proteção da sociedade, sem dificultar o comércio internacional lícito.

14. À GUIA DE EXPLICAÇÃO

Podemos concluir, da análise dos questionários aplicados no ENAEX, não haver consenso na sociedade sobre a missão da aduana; opiniões antagônicas praticamente equilibradas.

A bibliografia também não oferece um terreno mais consistente para a análise da missão aduaneira. Os autores, alguns oriundos dos quadros da alfândega brasileira, tendem a explicar a experiência concreta que vivenciam ou vivenciaram, formados antes na prática que pelo estudo teórico da atividade aduaneira.

A falta de consenso persiste nos documentos internos da aduana, que não estabelecem com nitidez qual a sua missão e mesmo afirmam posições inconsistentes com suas atividades diuturnas.

Ao contrastarmos esse conjunto de informações com a missão aduaneira conforme proposta pela Organização Mundial das Aduanas temos como resultado o divórcio entre a proposta internacional e a prática nacional, bem como apoio de cerca da metade das pessoas consultadas, o que mostra que muito há que ser feito para que essa proposta possa vir a ser apoiada pela sociedade brasileira.

Se observarmos os fatos do dia-a-dia podemos notar que a defesa do país está fragilizada: internação de soja geneticamente modificada, de gado contaminado, de armas pesadas e estupefacientes para traficantes de drogas, de todo gênero de mercadorias de baixa qualidade, suscetíveis de causar danos à saúde (óculos, brinquedos com tintas tóxicas) e à indústria estabelecida no país, com o conseqüente desemprego.

Raros são aqueles que, ao tomarem ciência desses fatos, percebem que nos falta uma aduana mais atuante.

Nenhuma das medidas anunciadas no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso para combater esses crimes, incluíam o fortalecimento da fiscalização aduaneira, como se a entrada de armas e tóxicos não fosse um problema da alfândega.

Mesmo as indústrias, com raras exceções, entendem que a aduana existe para protegê-las. Das exceções podem ser citadas as de brinquedos, óculos e gravadoras de discos que têm procurado estreitar seus vínculos com as aduanas, inclusive organizando seminários conjuntos para discutir o combate à contrafação.

Podemos concluir que não há um projeto nacional para a Aduana brasileira. Há controvérsias sobre a missão dentro da organização e no seio da comunidade, mesmo aquela mais diretamente dependente da atividade aduaneira, por profissionalmente ligada às importações e exportações.

Esta falta de projeto pode ser explicada pela extinção da aduana como órgão autônomo e pela distribuição de suas funções por outros órgãos governamentais, mas não se justifica num país que quer assumir um papel relevante no comércio internacional.

Uma segunda conclusão é que há falta de organicidade na atividade aduaneira, o que se expressa pelas respostas aos questionários dando conta de variações de interpretação da legislação.

A instabilidade da legislação tributária, permanentemente em mutação, afeta, negativamente, tanto os servidores aduaneiros como os profissionais dos setores econômicos ligados ao mercado internacional, uns e outros sujeitos a extrema insegurança no agir, frente a regras de alta volatilidade.

A solução para estes problemas está na definição e afirmação de um projeto para a aduana, do qual derivarão princípios que poderão ser utilizados como norte para a estabilização da legislação e sua interpretação.

Quando observamos algo, não vemos apenas com nossos olhos: da apreensão da realidade participa a carga de conceitos e preconceitos que carregamos, herdada de nossos pais, absorvida de nosso meio, aprendida nas escolas.

A Aduana brasileira é tributária da Aduana colonial portuguesa, patrimonialista, arrecadadora, defensora dos interesses de Lisboa.

A Proclamação da Independência pouco alterou esse quadro, modificando apenas o destino da arrecadação e em parte, os interesses a serem defendidos.

A afirmação da cidadania do povo brasileiro tem sido lenta e tumultuada, "gradual e segura", frações minoritárias da sociedade, eventualmente ligadas a interesses estrangeiros, defendendo seus privilégios com unhas e dentes.

O patrimonialismo permanece vivo. Raro o servidor público que se vê servidor do público, da sociedade. Costuma prevalecer a vontade passageira da estrutura hierárquica, quando não seus próprios interesses. Raro o cidadão que faz valer seus direitos. O recurso ao "jeitinho brasileiro", a falta de formação e de informação, o receio de

retaliações, a esperança de benesses permeiam a relação com o Estado e com a administração aduaneira.

Inconclusa a evolução do patrimonialismo para a República, a Aduana brasileira convive com outras mudanças profundas, na economia, nas técnicas. O tributo aduaneiro perdeu importância, novas metodologias de informação foram desenvolvidas, o serviço público baseado no mérito nem foi totalmente implantado e já está sendo reformado.

Acresça-se um traço messiânico, sebastianista, e temos sucessivas mudanças de corte autoritário, de cima para baixo, com alterações diárias na legislação, um pouco mais espaçadas na organização.

Todas essas modificações implicam na necessidade de ser atualizada e difundida a missão aduaneira, para que cada servidor compreenda seu papel e aja conforme essa compreensão. Tal não ocorre. Os treinamentos, usualmente instrumentais e esparsos, raramente abordam tal questão.

Houve a tentativa ambiciosa do "Programa de Desenvolvimento dos Gerentes da Receita (PGDR)", que envolveria todos os auditores e técnicos do órgão, abordando temas como ética e responsabilidade, abortada mal dava seus primeiros passos.

A falta de treinamento sistemático e consistente é agravada pela falta de manuais de serviço e pela modificação do formato da legislação infra-legal, com abandono do modelo "como fazer passo-a-passo" e adoção da forma legal, que depende de interpretação da mesma maneira que a legislação superior que regulamenta³¹.

Externamente não é melhor a situação. Os cidadãos e as empresas, alicerces do Estado, por meio dos tributos que pagam e das riquezas que produzem, só conseguem expressar suas críticas no atacado, contra o "Custo Brasil", o excesso de burocracia, a voracidade fiscal, sem conseguirem determinar onde exatamente se encontram as raízes do problema.

³¹ Como exemplo podemos comparar a Instrução Normativa n° 40, de 18 de novembro de 1974, com a Instrução Normativa n.º 206, de 25 de setembro de 2002, que respectivamente disciplinou e disciplina o Despacho Aduaneiro de Importação (SRF, 1974; SRF, 2002).

O que fazer? Podemos dividir esta questão em duas. Qual deve ser a missão da aduana? Como organizá-la?

A grande dificuldade para a definição da missão aduaneira é a falta de reconhecimento - público e privado - da necessidade dessa definição.

Depois é analisarmos as necessidades atuais do país e, despidos dos óculos do preconceito, atualizarmos as funções das aduanas de modo a adequá-las às necessidades identificadas.

Acredito que o fruto dessa reflexão não estará distante da proposição da Organização Mundial das Aduanas, adaptada às nossas necessidades.

Estabelecida a missão, a discussão do modelo organizacional precisará abordar temas tais como autonomia administrativa, relação da aduana com a administração de tributos internos, forma de integração dos serviços aduaneiros.

Para que a República e a Democracia possam ser fortalecidas, o processo de adequação da Aduana às necessidades do País deve extrapolar os gabinetes fechados e envolver a sociedade, servidores aduaneiros, contribuintes, empresários, para que todos, durante cada passo desse processo sem fim, de qualquer lado do balcão, saibam quais os seus deveres e direitos, o que devem fazer e o que podem exigir.

Esse processo pode ser relativamente fácil. Ao contrastarmos os depoimentos dos líderes empresariais, com as funções aduaneiras indicadas pela Organização Mundial das Aduanas, podemos verificar a inexistência de qualquer conflito.

Também não há conflito entre as idéias por eles defendidas e as dos aduaneiros. As propostas empresariais apontam para o aparelhamento da aduana, a valorização do servidor aduaneiro e o aumento da qualidade do seu trabalho, o que tem sido defendido pelo sindicato da categoria.

A questão resumir-se-ia ao equacionamento de duas questões: (1) a arrecadação aduaneira, mesmo pouco representando frente à arrecadação total da União, não é desprezível, face às necessidades do Estado; (2) os custos da transição (aparelhamento, treinamento, valorização) são altos.

Esse treinamento não se restringe à aduana propriamente dita: também será necessário o envolvimento da sociedade nessa transformação. A aduana, expressão da soberania nacional, deve evoluir junto com o povo, não contra o povo ou apesar dele.

De positivo vemos que, apesar da conturbada história brasileira e de sua aduana, mesmo com a pequena discussão deste tema na sociedade, a pesquisa de campo indicou que cerca de metade dos entrevistados estão conectados com a aduana do século XXI, assim como as lideranças empresariais fluminenses.

15. CAMINHOS A PERCORRER

Muitas são as estradas que podem ser percorridas para o melhor entendimento do fenômeno aduaneiro no Brasil.

Estudos históricos poderão abordar as vicissitudes das transformações das alfândegas, discutindo aspectos como forma de seleção dos servidores aduaneiros, suas atribuições, organização no trabalho, remuneração, destinação das receitas ordinárias e das multas. A evolução da legislação também pode trazer luzes para o entendimento de problemas e soluções hoje vivenciados.

Outra vertente, talvez mais premente e útil, seria a avaliação cuidadosa da atuação do órgão, estabelecimento dos princípios que deveriam nortear sua ação tendo em vista a realidade social e econômica do país. Em especial se a aduana deve ser autônoma ou continuar ligada à administração de tributos internos; se deve consolidar as competências hoje distribuídas por diversos órgãos públicos; quais as melhores maneiras de se organizar, recrutar, treinar e administrar seus quadros.

Esta avaliação não é das mais fáceis, dada a multiplicidade de interesses envolvidos, públicos e privados, mas é necessária, mormente se o Brasil pretende assumir um lugar de relevo no comércio internacional.

ANEXO - QUESTIONÁRIO ...

PESQUISA

Esta pesquisa destina-se a fornecer dados para a minha dissertação de mestrado "A Missão da Aduana sob a ótica das Empresas", requisito para a obtenção do grau de mestre em Administração Pública na Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, no Rio de Janeiro.

Todos os dados serão tratados como absolutamente confidenciais.

Agradeço imensamente a sua cooperação e o apoio da AEB que permitiu a realização desta pesquisa durante o XXII ENAEX.

Paulo de Lacerda Werneck (paulo_werneck@yahoo.com.br)

Instruções de preenchimento

Para cada pergunta, favor preencher a alternativa mais adequada. Caso nenhuma delas se aplique – ou se por acaso não souber responder –, deixe-as em branco.

Área de Trabalho

Qual a sua atividade profissional?

Empresário	Consultoria, advocacia	Gestão, gerência	Desembaraço aduaneiro	Outras: armazenagem, transporte...	Estudante
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Qual o seu nível de instrução?

Até 1º grau	Até 2º grau	Até 3º grau	Pós-graduação
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Qual a sua atividade na empresa onde trabalha ou para a qual presta serviço?

Importação	Exportação	Importação e exportação	Armazenagem, transporte...	Despacho aduaneiro	Consultoria, advocacia
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Qual a atividade da empresa onde trabalha ou para a qual presta serviço (neste caso, pode marcar mais de uma resposta)?

Agricultura	Indústria	Comércio	Serviços
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Missão da Aduana

A Aduana deve combater o tráfico de drogas?

Sim. É uma de suas funções principais.	Sim. É uma de suas funções acessórias.	Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	Não. Isso é função da Polícia Federal.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A Aduana deve combater o tráfico de armas?

Sim. É uma de suas funções principais.	Sim. É uma de suas funções acessórias.	Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	Não. Isso é função da Polícia Federal.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A Aduana deve impedir a entrada no País de mercadorias danosas ao meio ambiente?

Sim. É uma de suas funções principais.	Sim. É uma de suas funções acessórias.	Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	Não. Isso é função do Ministério da Agricultura.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A Aduana deve combater as práticas comerciais desleais?

Sim. É uma de suas funções principais.	Sim. É uma de suas funções acessórias.	Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	Não. Isso é função do CADE e da SECEX.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A Aduana deve combater a exportação de bens do nosso patrimônio histórico?

Sim. É uma de suas funções principais.	Sim. É uma de suas funções acessórias.	Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	Não. Isso é função do IPHAN e outros órgãos.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

A Aduana deve ter como função coletar e divulgar informações estatísticas sobre o comércio exterior?

Sim. É uma de suas funções principais.	Sim. É uma de suas funções acessórias.	Não, mas pode auxiliar o órgão encarregado disso.	Não. Isso é função da SECEX.
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Avaliação da Aduana

Quanto à forma de tratar o contribuinte, a Aduana, por meio de seus servidores:

Quase sempre é cortês	Muitas vezes é cortês	Poucas vezes é cortês	Quase nunca é cortês
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Quanto à correção das informações prestadas pelos servidores aduaneiros:

Quase sempre são corretas	Muitas vezes são corretas	Poucas vezes são corretas	Quase nunca são corretas
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Quanto à uniformidade das decisões:

Os critérios são uniformes	Os critérios variam de região para região	Os critérios variam até numa mesma região	Os critérios variam até numa mesma unidade
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Quanto à agilidade dos desembaraços de importação:

Quase sempre são rápidos	Na maioria das vezes são rápidos	Na maioria das vezes são lentos	Quase sempre são lentos
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Quanto à agilidade dos desembaraços de exportação:

Quase sempre são rápidos	Na maioria das vezes são rápidos	Na maioria das vezes são lentos	Quase sempre são lentos
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Quanto à agilidade das decisões em processos:

Quase sempre as decisões são rápidas	Na maioria das vezes as decisões são rápidas	Na maioria das vezes as decisões são lentas	Quase sempre as decisões são lentas
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Quanto à eficácia e efetividade no cumprimento de sua missão:

É muito eficaz	É pouco eficaz	É algo ineficaz	É muito ineficaz
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Resultado da Pesquisa

Favor entregar esta pesquisa a uma das recepcionistas. Se desejar receber o texto final da dissertação (cuja conclusão está prevista para março de 2003), favor informar o e-mail para o qual o texto deverá ser enviado:

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana - 1889 - 1989**. Rio: Campus, 1990.
- AMED, Fernando José; NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos Tributos no Brasil**. São Paulo: SINFRAESP - Nobel, 2000.
- ANDERSEN, Perry. **Passagens da antigüidade ao feudalismo**, 2 e.. Porto: Afrontamento, 1982.
- ANDREWS, Kenneth R. **O Conceito de Estratégia Empresarial**. In: MINTZBERG, Henry & QUINN, James Brian. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001a.
- AZEVEDO, Carlos (ed.). **Do tear ao computador: As Lutas pela Industrialização no Brasil**. São Paulo: Política, 1989.
- BARNES, Jonathan. **Aristóteles**. São Paulo: Loyola, 2001.
- BRASIL admite não controlar transgênicos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 de janeiro de 2003, p. B-4.
- BRASIL. **Medida Provisória n.º 103, de 1º de janeiro de 2003** [on line]. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 29 de janeiro de 2003.
- CALDEIRA, Jorge. **Mauá, empresário do Império**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CAMPOS, Antônio. **Nova consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas**. Rio de Janeiro: Coelho Branco Filho, 1958.
- CANADÁ, [on line] Disponível em <www.ccra-adrc.gc.ca>. Acesso em 28 de janeiro de 2003.
- CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à Obra Brasil: Proposta de Governo**. Brasília: s. ed., 1994.
- CARLUCI, José Lence. **Uma Introdução ao Direito Aduaneiro**. São Paulo: Aduaneiras, 1997.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra**. 2 e. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CNI. **Os Problemas da Empresa Exportadora Brasileira**. Brasília: CNI, 2002.

_____. **Reforma tributária = + produção + investimentos + empregos**. Brasília: CNI, 1999.

COHN, Gabriel. **Problemas da Industrialização no Século XX**. In: MOTA, Carlos Guilherme. **Brasil em Perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990. p. 283-316.

COUTINHO, J J da C de Azeredo. **Ensaio Econômico sobre o Comércio de Portugal e suas colônias**. In: **Obras Econômicas de J. J. da Cunha de Azeredo Coutinho**. (1724-1804). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1966. [Primeira edição: 1794]

DAVID, Fred R. **Strategic Management**. 5 e. Englewood Cliffs (New Jersey, EUA): Prentice Hall, 1995.

DAVID, René. **O Direito Inglês**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

DORATIOTO, Francisco. **Maldita guerra: Nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

DU GUAY-TROUIN. **O Corsário: Uma Invasão Francesa no Rio**. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2002. [Original publicado em 1740. Tradução de Carlos Ancedê Nougé]

ESTADOS UNIDOS [on line] Disponível em <www.customs.gov>. Acesso em 28 de janeiro de 2003.

FABIÃO, Carlos. **O Passado Proto-Histórico e Romano**. In: MATTOSO, José (coord.). **História de Portugal**. Lisboa: Estampa, 1993, v.1, pp. 79-301.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 2 v. 10 e. São Paulo: Publifolha, 2000. (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro) v. 1, p. 122

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 10 e. São Paulo: Edusp, 2002.

FERRO, Marc. **História das Colonizações: Das conquistas às independências, Séculos XIII a XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FIRJAN [Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro]. **Agenda Brasil 2003 - Temas Prioritários**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2002.

- FRANÇA. **Les missions de la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (D. G. D. D. I.).** [on line] Disponível em < www.douane.minefi.gouv.fr >. Acesso em 5 de fevereiro de 2003.
- FRANCES, Davis. **Step-by-step Competitive Strategy.** New York: Routledge, 1994.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 27. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional - Publifolha, 2000. (Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro)
- GALVÊAS, Ernane. **Reforma Tributária.** Rio de Janeiro: Fundação Octávio Gouveia de Bulhões, 2000.
- GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Breve Memória das Alfândegas Brasileiras.** Edição reprografada. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, 1996.
- GONÇALVES, Reinaldo. **O Brasil e o Comércio Internacional: Transformações e Perspectivas.** São Paulo: Contexto, 2000.
- HART, Captain Basil Henry Liddell. **Les Guerres Décisives de L'Histoire.** Paris: Payot, 1933.
- HODGE, B. J. & ANTHONY, William P. **Organization Theory, a Strategic Approach.** 4 e. Needham Height (Massachusetts, EUA): Allyn and Bacon, 1991.
- HOUAISS, Antonio & VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- IPEA [INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA]. **Séries de Finanças Públicas.** Disponível em <www.ipeadata.gov.br> Acesso em 18 de janeiro de 2003.
- JOFFILY, Bernardo. **Istoé Brasil, 500 Anos - Atlas Histórico.** São Paulo: Três, 1998.
- JOYCE, Paul. **Strategic Management for the Public Services.** Philadelphia, Buckingham: Open University Press, 1999.
- LONG, George. **Portorium** [on line]. Disponível em <www.ku.edu/history/index/europe/ancient_rome/E/Roman/Texts/secondary/SMIGRA*/Portorium.html> Acesso em 8 de outubro de 2002.

- LOPES Filho, Osiris. **Tentativa de aprisionar o futuro** [on line]. Disponível em <http://www.unb.br/fd/colunas_Prof/osiris_lopes/03_10.htm>. Acesso em 5 de março de 2003.
- MANFRINATO, Paulino. **Imposto de Importação**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.
- MACCHIAVELLI, Niccoló. **O Príncipe, com as notas de Napoleão Bonaparte**. 3 e. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- _____. **Escritos Políticos. A Arte da Guerra**. São Paulo: Martin Clairret, 2002.
- _____. **Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. 2 e. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.
- MEIGHS, Russel. **The 5th century BC** [in Greek Civilization, Ancient] In: **The New Encyclopaedia Britannica**. 30v. Chicago: Encyclopaedia Britannica, 1974. Macropaedia v.8 p. 356
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria MF n.º 259, de 24 de Agosto de 2001** [on line]. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal. Disponível em <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 29 de janeiro de 2003.
- MDIC [MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Evolução do Comércio Exterior Brasileiro - 1950-2002** [on line]. Disponível em. <www.mdic.gov.br>. Acesso em 26 de janeiro de 2002.
- MINTZBERG, Henry. **Ideologia e a Organização Missionária**. In: MINTZBERG, Henry & QUINN, James Brian. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001a.
- _____. **Os 5 Ps da Estratégia**. In: MINTZBERG, Henry & QUINN, James Brian. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001b.
- MOTTA, Paulo Roberto. **A Ciência e a Arte de Ser Dirigente**. 8 e. Rio de Janeiro: Record, 1997.
- OPERAÇÃO anticontrabando será realizada em 10 capitais. **Jornal do Commercio**, Rio de Janeiro, 23 de janeiro de 2003, p. A-12.
- PETIT Paul. **História Antiga**. Tradução de Pedro Moacyr Campos. São Paulo, Rio de Janeiro: Difel, 1976.

PINTO, Luiz Fernando da Silva. **Sagres, a Revolução Estratégica**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

PIRES, Adílson Rodrigues. **Práticas Abusivas no Comércio Internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PLATÃO. **A República**. 8 ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996.

PODE se complicar o diálogo Brasil-EUA. **Integração Econômica**. São Paulo, ano I, n. 2, dezembro de 2002, p. 6-8.

PORTUGAL. **Cópia da pauta que serve na alfândega da cidade da B^a. p^a. despacho das mercadorias que nella entrão**, mandada tirar pelo Dezor. Provedor atual Felipe José de Faia. Datada da Bahia 14 de outubro de 1789 e assinada pelo administrador da Alfândega Agostinho José Barreto. [Disponível na Biblioteca Nacional (Rio de Janeiro). Manuscrito em bom estado]

_____. **Foral da Alfandega da Cidade de Lisboa**. Lisboa: Antonio Craesbeeck de Mello, 1674. [Disponível na Biblioteca Nacional (Rio de Janeiro), necessitando restauro]

_____. **Foral Manuelino da Cidade de Lisboa: estudos, edição facsimilada, transcrições**. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa, 2000.

_____. **Ordenações Afonsinas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984a. 5 v. Reprodução fac-símile da edição da Real Imprensa da Universidade de Coimbra, 1792. Primeira edição em 1447.

_____. **Ordenações Filipinas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985. 5 v. em 3. Reprodução fac-símile da edição de 1870 de Cândido Mendes de Almeida, Rio de Janeiro, 1870. Primeira edição em 1595.

_____. **Ordenações Manuelinas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984b. 5 v. Reprodução fac-símile da edição da Real Imprensa da Universidade de Coimbra 1797. Primeira edição em 1521.

QUEIRÓS, Eça de. **Sobre as Alfândegas**. In: **Da Colaboração no Distrito de Évora (1867)**. 3 v. Lisboa: Livros do Brasil, s. d. v. 1, p. 42-45. [Publicado originalmente no n.º 4 do periódico Distrito de Évora, em 17 de janeiro de 1867].

- QUINN, James Brian. **Estratégias para Mudança**. In: MINTZBERG, Henry & QUINN, James Brian. **O Processo da Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manuel de Recherche en Sciences Sociales**. Paris: Dunod, 1968.
- RATTI, Bruno. **Comércio Internacional e Câmbio**. 8. ed. São Paulo: Aduaneiras, 1994.
- REINO UNIDO. [on line] Disponível em <www.hmce.gov.uk>. Acesso em 28 de janeiro de 2003.
- REPRESSÃO ao contrabando. **Contribuir**, Curitiba, ano 2, n. 11, novembro de 1999, p. 14-15.
- ROCHA, Paulo Cesar Alves. **Regulamento Aduaneiro Anotado com Textos Legais Transcritos**. São Paulo: Aduaneiras, 1997.
- SANDRONI, Paulo (consultor). **Dicionário de Economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- SECEX [Secretaria de Comércio Exterior]. **Evolução do Comércio Brasileiro e Mundial - 1950/2002** [on line]. Disponível em <www.mdic.gov.br>. Acesso em 3 de fevereiro de 2003.
- SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil**. São Paulo: Moderna, 1992.
- SIMONSEN, Mário Henrique. **Anais do Simpósio sobre o Sistema Tributário Nacional**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- SOSA, Roosevelt Baldomir Sosa. **Comentários à Lei Aduaneira**. São Paulo: Aduaneiras, 1995a.
- _____. **A Aduana e o Comércio Exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 1995b.
- SRF [SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL]. **Portaria SRF n.º 1.150, de 3 de outubro de 2002**.
- _____. **Séries Históricas** [on line]. Disponível em <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 8 de setembro de 2002a.
- _____. **Participação percentual no PIB (1985 a 1999)** [on line]. Disponível em <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 8 de setembro de 2002b.

- _____. **Estrutura Tributária Federal - Impostos e Contribuições Federais** [on line]. Disponível em <www.receita.fazenda.gov.br>. Acesso em 8 de setembro de 2002c.
- _____. **Instrução Normativa n.º 40, de 19 de novembro de 1974**. Fixa normas para o despacho aduaneiro de mercadorias importadas, institui modelo de Declaração Complementar de Importação, de Cartões de Identificação de Importador e de Registro de Procuração. Publicado no DOU de 16 de dezembro de 1974.
- _____. **Instrução Normativa n.º 206, de 25 de setembro de 2002**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Publicado no DOU de 26 de setembro de 2002c.
- STEINER, Georg A. & MINER, John B. **Management Policy and Strategy: Text, Reading and Cases**. New York: Macmillan, 1977.
- TROUT, Jack & RIES, Al. **Marketing de Guerra**. 31 e. São Paulo: Makron, 1989.
- TZU, Sun. **A Arte da Guerra: uma Nova Interpretação**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios em Pesquisa de administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- WERNECK, Paulo. **Comércio Exterior e Despacho Aduaneiro**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2001.
- WHEELEN, Thomas L. & HUNGER, J. David. **Strategic Management**. 3 e. EUA: Addison-Wesley, 1990.
- WCO. **Missions** [on line]. Disponível em <www.wcoomd.org>. Acesso em 5 de setembro de 2002.
- YAVITZ, Boris & NEWMAN, William H. **Strategy in Action**. New York: The Free Press, 1982.
- ZIMMERMAN Sr., John & TREGOE, Benjamin B. **The Culture of Success: Building a Sustained Competitive Advantage by Living your Corporate Belief**. New York: McGraw-Hill, 1977.