

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

nº 000091291

**UM MODELO ORGANIZACIONAL PARA A  
INTERIORIZAÇÃO DA ADUANA BRASILEIRA:  
PERSPECTIVAS PERANTE O MERCOSUL E  
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.**



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

**RICARDO MAROZZI GREGÓRIO**

Rio de Janeiro, 2000

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

**UM MODELO ORGANIZACIONAL PARA A  
INTERIORIZAÇÃO DA ADUANA BRASILEIRA:  
PERSPECTIVAS PERANTE O MERCOSUL E  
A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR  
RICARDO MAROZZI GREGÓRIO**

**E  
APROVADA EM 19/04/2000  
PELA COMISSÃO EXAMINADORA**



---

**Bianor Scelza Cavalcanti – Mestre em Administração Pública**



---

**Enrique Saravia – Professor**



---

**Lia Cecília Baker Fonseca Valls Pereira – Doutora em Economia**

## AGRADECIMENTOS

À memória do meu querido Pai, a quem dedico esta obra.

À minha Mãe, que sempre me apoiou em todas as importantes decisões de minha vida.

À minha Mulher, que, com paciência, superou algumas madrugadas e finais de semanas para que eu pudesse concretizar este trabalho.

Ao meu Orientador Acadêmico, que com seu incentivo me proporcionou chegar aos *insights* que permearam toda a pesquisa.

A todos os demais que de alguma forma colaboraram para a realização deste trabalho.

## RESUMO

Este estudo teve como objetivo identificar um modelo organizacional capaz de contemplar a Aduana brasileira com o nível ideal de interiorização necessário para suportar a expansão do comércio internacional. Inicialmente, os seguintes referenciais foram investigados: o modelo organizacional atualmente empregado, os compromissos aduaneiros assumidos no âmbito do MERCOSUL e os novos paradigmas inseridos na proposta de reforma da administração pública federal. A escolha estratégica, que pretende indicar o nível de interiorização ideal, foi formulada considerando-se diferentes opiniões colhidas de personalidades envolvidas interna e externamente com a atuação aduaneira. A partir desta escolha e dos referenciais considerados, promoveu-se então a reconcepção do modelo organizacional.

Para elaborar o estudo, o autor teve que conduzir uma estruturada reflexão sobre alguns dos graves problemas que enfrenta a administração da mais importante instituição tributária do País. A partir de uma investigação dialética, interessantes soluções puderam ser formuladas para os problemas diagnosticados. Como resultado, diversas propostas foram então inseridas no contexto da escolha estratégica ideal e do novo modelo organizacional.

## **ABSTRACT**

The objective of this study was to identify an organizational design that can provide the Brazilian Customs with the ideal interiorization level to support the growing expansion of the international trade. Initially, the following references were investigated: the current organizational design, the customs commitments assumed in the MERCOSUR integration process and the new paradigms inserted in the proposal of the federal public administration reform. The strategic choice, that intends to point the ideal interiorization level, was formulated considering different opinions gathered from personalities involved internally and externally with the Customs Office. The reconception of the organizational design was then promoted from this strategic choice and the considered references.

To perform the study, the author had to lead a structured reflection on some of the serious problems that faces the most important Brazilian tax administration institution. Starting from a dialectical investigation, interesting solutions could be formulated for the diagnosed problems. As result, many proposals were then inserted in the context of the ideal strategic choice and the new organizational design.

## LISTA DE ABREVIATURAS

AFRF – Auditor-Fiscal da Receita Federal  
AFTA – *Asian Free Trade Area*  
AFTN – Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional, antiga denominação do AFRF  
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração  
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre-Comércio  
ALCA – Associação de Livre-Comércio das Américas  
ALF – Alfândega  
AIRJ – Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro  
APEC – *Asian Pacific Economic Cooperation*  
BACEN – Banco Central do Brasil  
BEFIEX – Benefícios Fiscais à Exportação  
CEE – Comunidade Econômica Européia  
CI – Comprovante de Importação  
CIF – *Cost Insurance and Freight*  
COANA – Coordenação-Geral do Sistema Aduaneiro  
COOPE – Coordenação Operacional da COANA  
COPOL – Coordenação-Geral de Programação e Logística  
COSIT – Coordenação-Geral do Sistema de Tributação  
CCM – Câmara de Comércio do MERCOSUL  
CMC – Conselho do Mercado Comum  
DAMF – Delegacia de Administração do Ministério da Fazenda  
DAP – Depósito Alfandegado Público  
DAS – Direção e Assessoramento Superior  
DBA – Declaração de Bagagem Acompanhada  
DDE – Declaração para Despacho de Exportação  
DI – Declaração de Importação  
DIANA – Divisão de Controle Aduaneiro  
DOCAS – Cia. Docas  
DpRF – Departamento da Receita Federal  
DRF – Delegacia da Receita Federal  
DSE – Declaração Simplificada de Exportação  
DSI – Declaração Simplificada de Importação  
DTA – Declaração de Trânsito Aduaneiro  
EADI – Estação Aduaneira Interior  
EAF – Estação Aduaneira de Fronteira  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
ESAF – Escola Superior de Administração Fazendária  
FG – Função Gratificada  
FOPIM – Fiscalização de Operações de Importação  
GATT – *General Agreement of Tariffs and Trade*  
GMC – Grupo de Mercado Comum  
IN – Instrução Normativa  
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária  
IRF – Inspeção da Receita Federal  
LI – Licença de Importação

MANTRA – Sistema Integrado de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MC – Ministério da Cultura  
MIC – Manifesto Internacional de Carga  
MF – Ministério da Fazenda  
MOG – Ministério do Orçamento e da Gestão  
NAFTA – *North American Free Trade Area*  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
SAANA – Seção de Controle Aduaneiro  
SEAIN – Serviço de Assuntos Internacionais da COANA  
SEANA – Serviço de Controle Aduaneiro  
SEAP – Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio  
SECEX – Secretaria de Comércio Exterior  
SEFIS – Serviço de Fiscalização  
SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados  
SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior  
SGT – Subgrupo de Trabalho  
SRF – Secretaria da Receita Federal  
TECA – Terminal de Carga Aérea  
TGE – Torna-Guia Eletrônica  
TRA – Terminal Retroportuário Alfandegado  
TRF – Técnico da Receita Federal  
TTN – Técnico do Tesouro Nacional, antiga denominação do TRF  
UE – União Européia  
ZPE – Zona de Processamento de Exportações

# SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>III</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>IV</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>V</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS.....</b>	<b>VI</b>
<b>SUMÁRIO.....</b>	<b>VIII</b>
<b>1 – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1 – O PROBLEMA.....	1
1.2 – OBJETIVO FINAL .....	6
1.3 – OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS .....	6
1.4 – DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	7
1.5 – RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	9
<b>2 - METODOLOGIA.....</b>	<b>12</b>
2.1 - TIPO DE PESQUISA.....	12
2.2 - UNIVERSO E AMOSTRA.....	12
2.3 - SELEÇÃO DOS SUJEITOS.....	14
2.4 - COLETA DE DADOS .....	15
2.5 - TRATAMENTO DOS DADOS .....	16
2.6 - LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	18
<b>3 – ESTUDOS PRECEDENTES .....</b>	<b>20</b>
3.1 - O BRASIL RUMO À GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA .....	20
3.2 - A GESTÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO .....	22
3.3 - A ORGANIZAÇÃO DA ADUANA BRASILEIRA .....	24
3.4 - A TRADICIONAL FISCALIZAÇÃO NA ZONA PRIMÁRIA.....	25
3.5 - A SITUAÇÃO ATUAL DA FISCALIZAÇÃO NA ZONA SECUNDÁRIA .....	27
3.6 - NA BUSCA DA INTERIORIZAÇÃO IDEAL.....	30
3.7 - FUNDAMENTOS DA MODELAGEM ORGANIZACIONAL.....	32
3.8 - OS COMPROMISSOS ADUANEIROS ASSUMIDOS NO MERCOSUL.....	35
3.9 - OS NOVOS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	37
<b>4 – DIAGNÓSTICO DA ATIVIDADE.....</b>	<b>40</b>
4.1 – ATIVIDADES DESEMPENHADAS NA ZONA PRIMÁRIA.....	42
4.1.1 - <i>As visitas aduaneiras aos veículos que chegam de viagem internacional.....</i>	<i>43</i>
4.1.2 - <i>O controle do armazenamento das cargas que chegam com estes veículos.....</i>	<i>44</i>
4.1.3 - <i>A concessão do trânsito aduaneiro das cargas que serão despachadas em outros recintos alfandegados.....</i>	<i>46</i>
4.1.4 - <i>O despacho de importação das cargas armazenadas.....</i>	<i>48</i>
4.1.5 - <i>O reconhecimento dos benefícios fiscais pleiteados nos despachos de importação .....</i>	<i>51</i>
4.1.6 - <i>A concessão e administração dos regimes aduaneiros especiais e atípicos.....</i>	<i>52</i>
4.1.7 - <i>A conferência final dos manifestos de carga dos veículos chegados à unidade local .....</i>	<i>54</i>



4.1.8 - A revisão aduaneira dos despachos de importação realizados na unidade local.....	56
4.1.9 - O despacho de exportação de cargas destinadas ao exterior.....	57
4.1.10 - A conclusão do trânsito das cargas destinadas ao exterior e despachadas em outros recintos alfandegado.....	60
4.1.11 - A conferência e tributação das bagagens dos viajantes internacionais.....	61
4.1.12 - A vigilância e repressão ao contrabando e descaminho.....	63
4.2 – ATIVIDADES DESEMPENHADAS NA ZONA SECUNDÁRIA.....	64
4.2.1 - A auditoria aduaneira.....	66
<b>5 – DIAGNÓSTICO DO MODELO ATUAL.....</b>	<b>69</b>
5.1 – ESTRUTURA.....	69
5.1.1 - Departamentalização.....	70
5.1.2 - Centralização / Delegação.....	72
5.1.3 - Normatização e Procedimentos.....	73
5.1.4 - Modos de Resolução de Conflitos.....	74
5.2 – INFORMAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO.....	75
5.2.1 - Planejamento.....	75
5.2.2 - Controle.....	76
5.2.3 - Coordenação.....	77
5.2.4 - Relações entre as Unidades.....	78
5.2.5 - Informatização.....	79
5.3 – PESSOAS E SISTEMAS DE RECOMPENSAS.....	80
5.3.1 - Cargos.....	81
5.3.2 - Recrutamento e Seleção.....	82
5.3.3 - Alocação dos Recursos Humanos.....	83
5.3.4 - Treinamento e Desenvolvimento.....	84
5.3.5 - Motivação.....	86
5.3.6 - Estilos de Liderança.....	86
<b>6 – COMPROMISSOS ADUANEIROS ASSUMIDOS NO MERCOSUL.....</b>	<b>88</b>
6.1 – BAGAGEM.....	90
6.2 – CONTROLE INTEGRADO DE FRONTEIRA.....	90
6.3 – CÓDIGO ADUANEIRO.....	92
6.4 – CANAIS DE CONFERÊNCIA DIFERENCIADOS NO INGRESSO EM PORTOS E AEROPORTOS POR PASSAGEIROS ORIUNDOS DO MERCOSUL.....	93
6.5 – DESPACHO ADUANEIRO.....	93
6.6 – TRÂNSITO ADUANEIRO.....	94
6.7 – TRANSPORTE DE ENCOMENDAS E CORRESPONDÊNCIAS EM LINHAS REGULARES DE ÔNIBUS DE PASSAGEIROS.....	95
6.8 – DRAWBACK E ADMISSÃO TEMPORÁRIA.....	95
6.9 – VALORAÇÃO ADUANEIRA.....	96
6.10 - ZONAS FRANCAS, DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÕES E ÁREAS ADUANEIRAS ESPECIAIS.....	97
6.11 – CONTROLE INFORMATIZADO DE CARGAS.....	97
6.12 – DELITOS E PENALIDADES ADUANEIRAS.....	98
6.13 – PREVENÇÃO E LUTA CONTRA OS ILÍCITOS ADUANEIROS.....	98
6.14 – TRATAMENTO ADUANEIRO PARA MATERIAL PROMOCIONAL E BENS INTEGRANTES DE PROJETOS CULTURAIS.....	98
<b>7 – NOVOS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....</b>	<b>100</b>
7.1 – A PROPOSTA GOVERNAMENTAL.....	100
7.2 – A INSERÇÃO DA RECEITA FEDERAL.....	101
7.3 – O PROJETO AGÊNCIAS EXECUTIVAS.....	106

<b>8 – A INTERIORIZAÇÃO IDEAL .....</b>	<b>111</b>
8.1 – As EADI .....	117
8.2 – O DESPACHO NO ESTABELECIMENTO DO EXPORTADOR .....	124
8.3 – A AUDITORIA ATRAVÉS DE DILIGÊNCIAS .....	125
8.4 – A AUDITORIA ATRAVÉS DE AÇÕES FISCAIS .....	128
8.5 – A INTENSIFICAÇÃO DO CONTROLE DE CARGA .....	130
 <b>9 – RECONCEPÇÃO DO MODELO ORGANIZACIONAL .....</b>	 <b>132</b>
9.1 – ATIVIDADE .....	133
9.1.1 - 1º aspecto do contexto estratégico ideal: a intensificação do controle de carga.....	133
9.1.2 - 2º aspecto do contexto estratégico ideal: a vertente da interiorização do despacho aduaneiro.....	139
9.1.3 - 3º aspecto do contexto estratégico ideal: a vertente da auditoria aduaneira .....	141
9.2 – ESTRUTURA .....	143
9.3 – INFORMAÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO .....	147
9.4 – PESSOAS E SISTEMAS DE RECOMPENSA .....	151
 <b>10 – CONCLUSÃO .....</b>	 <b>158</b>
 <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	 <b>163</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>167</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>176</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>185</b>
<b>ANEXO C.....</b>	<b>196</b>
<b>ANEXO D.....</b>	<b>205</b>
<b>ANEXO E.....</b>	<b>217</b>
<b>ANEXO F.....</b>	<b>223</b>
<b>ANEXO G .....</b>	<b>233</b>
<b>ANEXO H .....</b>	<b>238</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>241</b>
<b>ANEXO J .....</b>	<b>242</b>
<b>ANEXO K .....</b>	<b>246</b>
<b>ANEXO L.....</b>	<b>249</b>
<b>ANEXO M.....</b>	<b>252</b>
<b>ANEXO N.....</b>	<b>255</b>
<b>ANEXO O .....</b>	<b>258</b>

# **1 – INTRODUÇÃO**

## **1.1 – O Problema**

A Aduana é uma das mais antigas instituições do País; já existe desde os tempos da Colônia. Entretanto, somente com a criação do Império é que foi organizada a Aduana brasileira propriamente dita. Inicialmente, o imposto aduaneiro caracterizou-se como a mais importante fonte arrecadatória de tributos da União. Esta situação assim permaneceu por mais de um século, até o início da década de 40, quando começaram os primeiros sinais de chegada da revolução industrial ao País. A partir daí, com o aumento da renda e do consumo interno, os impostos sobre a renda e sobre o consumo assumiram o papel arrecadatório, e os impostos aduaneiros, juntamente com a criação dos controles administrativos das importações, passaram a funcionar como instrumentos protecionistas que atendiam à política de substituição das importações e asseguravam o mercado interno às indústrias aqui instaladas.

Neste contexto, até o início da década de 90, o crescimento do comércio internacional experimentado pelo País manteve-se inexpressivo quando comparado ao crescimento da atividade interna. A Aduana brasileira, sob a égide de seu papel protecionista, era então chamada a intervir em todas as operações de entrada e saída de bens do território nacional. Para garantir a execução de tal papel, todos seus recursos foram concentrados nos principais portos, aeroportos e pontos de fronteiras do País.

A partir de 1990, o País sofreu profundas transformações no que diz respeito à sua política de comércio exterior. A abertura econômica foi implementada através da diminuição dos controles administrativos e da redução dos impostos aduaneiros.<sup>1</sup>

Em janeiro de 1993 e em janeiro de 1997, entraram em funcionamento, respectivamente, os módulos Exportação e Importação do Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX, um sistema informatizado que contempla conjuntamente as operações cambiais, administrativas e aduaneiras.

Em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, o Brasil tornou-se membro do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, um bem sucedido projeto de integração econômica negociado com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai.<sup>2</sup> Para se ter uma idéia do sucesso do projeto, o comércio bilateral entre o Brasil e a Argentina aumentou cerca de sete vezes no período entre 1990 e 1997.<sup>3</sup>

Na onda da globalização, já se iniciaram também as primeiras reuniões com vistas à criação da Associação de Livre Comércio das Américas - ALCA, tendo o Brasil logo assumido importante papel nas negociações.

---

<sup>1</sup>Alguns retrocessos nesta política de facilitação das importações foram ultimamente introduzidos a título de controle da Balança Comercial. Apesar disso, o volume de importações continua muito superior ao verificado até o início desta década.

<sup>2</sup>O marco inicial do MERCOSUL, como uma verdadeira União Aduaneira, ocorreu em janeiro de 1995, logo após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção).

<sup>3</sup>Fonte: Página da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo na Internet, disponível em Junho/99.

A globalização da economia, paradigma que nos últimos tempos tem feito parte dos discursos de todos os economistas, não deixa escolha: ou preparar para se conviver com ela ou correr o risco de ser “atropelado” por ela. É inegável a existência de uma perspectiva favorável a um progressivo incremento das operações de comércio exterior. Isto, juntamente com a realidade já vivida pelo MERCOSUL, naturalmente, acarretarão um extraordinário aumento na entrada e saída de bens do território nacional.

Por outro lado, no sentido inverso do aumento da demanda pelas atividades aduaneiras, sabe-se dos esforços do Governo Federal para reduzir o déficit público e que não há intenção de se promover significativos aumentos no seu quadro de pessoal, sendo razoável supor que a Aduana brasileira não terá tratamento diferenciado. Assim, deve-se presumir que, no modelo em que os serviços aduaneiros são hoje praticados, não haverá pessoal suficiente para atender o aumento daquela demanda.<sup>4</sup>

Uma solução comumente apontada para esta questão é a interiorização da Aduana, entendida como o deslocamento dos tradicionais esforços de fiscalização da zona primária, isto é, nos portos, aeroportos e pontos de fronteira, para a zona secundária, vale dizer, o restante do território nacional. Esta solução, entretanto, só é viável admitindo-se um determinado grau no deslocamento de tais esforços, já que não se pode abandonar completamente a fiscalização na zona primária.

---

<sup>4</sup>No caso da Receita Federal, apesar da aparente frequência dos concursos públicos anunciados, o ritmo das nomeações mal consegue acompanhar a velocidade das concessões de aposentadorias. Na realidade, a quantidade de fiscais até diminuiu. Enquanto que na década de 60 existiam cerca de 15 mil fiscais, hoje o quadro por pouco ultrapassa os 8 mil.

Para facilitar o raciocínio, imagine-se um *continuum* onde nos dois extremos estão as hipóteses dicotômicas: nenhuma interiorização, que pressupõe concentrar a totalidade dos esforços de fiscalização na zona primária e renunciar a qualquer possibilidade de fiscalização na zona secundária, ou, interiorização total, que pressupõe concentrar a totalidade dos esforços de fiscalização na zona secundária e abandonar completamente a fiscalização na zona primária. Certamente, a interiorização ideal estará em alguma posição intermediária do *continuum*.

Admitindo-se, portanto, a existência de uma interiorização ideal, descobrir esta posição do *continuum* poderá representar o ponto de partida a fim de se identificar a estrutura organizacional mais adequada para que a Aduana brasileira possa fazer frente a todo aquele incremento da demanda por seus serviços originada com os advenços do MERCOSUL e da globalização da economia.

Segundo o modelo apresentado por Galbraith (1977), a definição de uma variável de quaisquer das dimensões organizacionais é um processo que requer uma investigação metódica e integrada com todas as demais dimensões interdependentes. Neste sentido, a escolha da mencionada interiorização ideal, que pode ser tratada como uma variável de estratégia, deve resultar numa modelagem integrada das variáveis das diferentes dimensões organizacionais: atividade, estrutura, informação e processo decisório, pessoas e sistemas de recompensa.

Esta modelagem, todavia, não poderá deixar de levar em conta dois aspectos fundamentais que deverão delinear a política aduaneira nos próximos anos: os compromissos

aduanheiros assumidos no âmbito do MERCOSUL e os novos paradigmas inseridos no projeto de reforma do Estado proposto pelo atual Governo Federal.

Como se sabe, o objetivo do MERCOSUL é caminhar para um verdadeiro Mercado Comum, que é um estágio até mais avançado do que a União Aduaneira no processo de integração.<sup>5</sup> Mesmo neste estágio menos avançado, toda a política aduaneira deve ser comumente acordada entre os Estados Partes. Assim, qualquer proposta que implique em mudanças na política aduaneira brasileira deverá submeter-se antes aos compromissos acordados com os demais membros do processo de integração.

O outro aspecto que deverá ser considerado pela modelagem organizacional está relacionado com a proposta de reforma do Estado que o atual Governo Federal pretende implantar na administração pública brasileira. Tal proposta, que conta inclusive com um Plano Diretor já oficialmente aprovado, contempla os modernos ideais de flexibilização da gestão pública que vem sendo perseguidos pelos mais diversos países do mundo.<sup>6</sup> É, portanto, bastante improvável que qualquer futuro governo deixe de implementá-la ou, pelo menos, de formular uma alternativa semelhante.

Inserida na proposta está a idéia de fazer com que a administração pública migre do tradicional paradigma burocrático para um novo paradigma gerencial. Neste sentido, mesmo as atividades de fiscalização, consideradas exclusivas do Estado, deverão ser

---

<sup>5</sup>A classificação teórica mais aceita indica a seguinte ordem de evolução dos esquemas de cooperação e integração econômica: 1º Área de Preferência Tarifária; 2º Zona de Livre Comércio; 3º União Aduaneira; 4º Mercado Comum; 5º União Econômica. Enquanto que na União Aduaneira inexistente barreira tarifária entre os países membros e se adota uma tarifa externa comum frente a terceiros países, no Mercado Comum, a isto se agrega a livre mobilidade dos fatores produtivos, a adoção de uma política comercial comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e pode, ademais, requerer a harmonização das legislações nacionais (Instituto Liberal, 1993).

executadas por agências autônomas administradas pelos mesmos princípios gerenciais que orientam as empresas privadas.

Isto posto, a pergunta que direcionou a dissertação foi:

*Tendo em vista os compromissos aduaneiros assumidos no âmbito do MERCOSUL e os novos paradigmas inseridos na proposta de reforma da administração pública federal, qual o modelo organizacional que contemplará a Aduana brasileira com o nível ideal de interiorização capaz de suportar a expansão do comércio internacional?*

## **1.2 - Objetivo Final**

O objetivo final da dissertação foi identificar o modelo organizacional que contemplará a Aduana brasileira com o nível ideal de interiorização capaz de suportar a expansão do comércio internacional, tendo em vista os compromissos aduaneiros assumidos no âmbito do MERCOSUL e os novos paradigmas inseridos na proposta de reforma da administração pública federal.

## **1.3 - Objetivos Intermediários**

Pretendeu-se ainda atingir os seguintes objetivos intermediários a fim de que se alcançasse o objetivo final:

---

<sup>6</sup>Para uma visão geral destes ideais, vide Bresser Pereira & Spink (1998).



- a. elaborar um diagnóstico da natureza da atividade desempenhada pela Aduana brasileira, em contextos estratégicos diferenciados (nenhuma interiorização ou interiorização total), e suas relações com o ambiente em que está inserida;
- b. elaborar um diagnóstico do modelo organizacional atualmente adotado pela Aduana brasileira, em suas diferentes dimensões e respectivas variáveis, detectando sua predominância de concepção: mecanicista ou orgânica;
- c. identificar os compromissos aduaneiros assumidos no âmbito do MERCOSUL que definem os limites de quaisquer das variáveis organizacionais;
- d. identificar os novos paradigmas inseridos na proposta de reforma da administração pública federal que definem os limites de quaisquer das variáveis organizacionais;
- e. formular a escolha estratégica que representa o nível de interiorização ideal para a Aduana brasileira;
- f. reconceber, no todo ou em parte, o modelo organizacional da Aduana brasileira, tendo em vista às situações diagnosticadas e identificadas, contemplando-a com o nível de interiorização ideal.

#### **1.4 - Delimitação do Estudo**

Considerando o problema apresentado, o estudo tratou das variáveis referentes às dimensões organizacionais previstas no modelo teórico adotado. Assim, foram examinadas as seguintes variáveis, por dimensão organizacional:

- a. Estratégia: grau de interiorização;

- b. Atividade: dificuldades, nível de incerteza e relações com o ambiente;
- c. Estrutura: departamentalização, centralização/delegação, normatização e procedimentos e modos de resolução de conflitos;
- d. Informação e Processo Decisório: planejamento, controle, coordenação, relações entre as unidades e informatização;
- e. Pessoas e Sistemas de Recompensas: cargos, recrutamento e seleção, alocação dos recursos humanos, treinamento e desenvolvimento, motivação e estilos de liderança.

Complementarmente, com a finalidade de delimitar a modelagem organizacional, foram investigados os instrumentos normativos que tratam de assuntos aduaneiros expedidos pelos órgãos gestores do MERCOSUL e as perspectivas das agências autônomas e dos princípios gerenciais previstos na proposta de reforma da administração pública federal.

Do ponto de vista temporal, foram estudados os acontecimentos presentes, na medida em que foram diagnosticadas a natureza das atividades, as relações ambientais e o modelo organizacional atualmente praticados na Aduana brasileira, e futuros, já que se está propondo um novo modelo organizacional para uma escolha estratégica inserida numa nova perspectiva do processo de integração econômica e da administração pública federal.

O problema em estudo faz parte de um contexto mais amplo que é a necessidade de modernização da Aduana brasileira. Por sua vez, esta é um subsistema do sistema de comércio exterior brasileiro, que também demanda esforços de modernização. Estes são temas que dão oportunidade a uma ampla variedade de investigações que não foram abordadas neste trabalho. Seriam o caso, só para dar alguns exemplos: da manutenção ou não

da Aduana na estrutura da Secretaria da Receita Federal, de uma aplicação eficaz das regras de valoração aduaneira, da questão ética na Aduana, de uma ação mais integrada dos diversos órgãos intervenientes no comércio exterior ou das medidas que poderiam reduzir o chamado Custo-Brasil.<sup>7</sup> Tais investigações, entretanto, são de extrema relevância e ficam aqui deixadas como sugestões para futuros interessados.

### **1.5 - Relevância do Estudo**

A crescente demanda pela modernização do sistema aduaneiro no Brasil tem sido constantemente objeto de pronunciamento pelas mais diversas personalidades do setor. Neste sentido, o Dr. Otacílio Dantas Cartaxo, na qualidade de Coordenador-Geral do Sistema Aduaneiro da Secretaria da Receita Federal, em palestra proferida no Seminário Aduaneiro Internacional, realizado em março de 1996, em Fortaleza-CE, enfatizava (Unafisco Sindical, 1996, p.188):

( ... ) urge redefinir o papel da Aduana Brasileira, fundamental à execução de um projeto de modernização. Essa redefinição exige o abandono de sua antiga postura intervencionista e a assunção de uma política de controle que enseje a Aduana Nacional contracenar, de forma interativa, com os demais atores do comércio exterior: importadores, exportadores, transportadores, depositários, despachantes, agentes financeiros, etc., sem gerar custos e ineficiência ao longo da cadeia de transações.

---

<sup>7</sup>Uma idéia do que o Governo Federal tem feito para diminuir o Custo-Brasil, estava disponível no relatório "Medidas de Redução do Custo Brasil" na página da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na Internet em Junho/99.

Entre as discussões sobre modernização, a interiorização da Aduana vem ganhando lugar de destaque e sendo apresentada como tendência mundial. Sobre a idéia, Sosa (1995a, p.56) comenta:

( ... ) as Aduanas ( ... ) iniciam, no quadro histórico atual, um processo que podemos descrever como de interiorização, querendo significar que os serviços aduaneiros tradicionalmente prestados nos portos, aeroportos e fronteiras terrestres e atinentes ao desembarço de mercadorias objeto de comércio exterior, passam a ser exercidos, também, no interior do país.

Essa política de interiorização atende o imperativo ditado por um volume de trocas internacionais que evolui em progressão acentuada. Esse incremento notável acaba por produzir elevados estoques de cargas nos portos e aeroportos, exigindo pesados investimentos em armazéns e outras unidades de depósito e guarda de mercadorias, além, é claro, de demandar constantes ampliações nas instalações operativa portuárias, novos métodos de trabalho, equipamentos, etc.

( ... )

Essas políticas são mais justificáveis em países de dimensões continentais, como o Brasil, onde portos e indústrias encontram-se relativamente distantes. No entanto, países territorialmente menores também infletem na interiorização aduaneira, atendendo reclamos de maior eficácia. Trata-se pois de uma tendência mundial.

No âmbito da Receita Federal, a interiorização da Aduana tem sido ocasionalmente discutida e em alguns aspectos já está até sendo introduzida. Como exemplo

podemos citar: as recentes licitações para criação em diversos pontos do País de novos “portos secos”, o procedimento criado com o SISCOMEX-Exportação para despacho no estabelecimento do exportador e a criação de Inspetorias para execução de atividades exclusivamente aduaneiras de zona secundária nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Tais iniciativas, entretanto, têm sido tomadas isoladamente, sem uma adequada preocupação com a natureza da organização e sua relação com o ambiente no qual está inserida. A estratégia é implementada sem que se disponibilize recursos para seu bom funcionamento e se crie as condições necessárias para atrair os usuários dos serviços para a qual foi criada. Por isto, na prática, não têm surtido o efeito esperado. Há, na verdade, uma grande sub-utilização dessas iniciativas.

Um estudo verdadeiramente acadêmico desta problemática é o propósito da dissertação. Pretende-se prover a administração aduaneira de um modelo organizacional que contemple o nível ideal de interiorização. Mais do que isto, o modelo proposto já leva em consideração os compromissos assumidos no âmbito do MERCOSUL e os novos paradigmas gerenciais a que se submeterá a administração pública brasileira.

Como se não bastasse a relevância do estudo para a sociedade, também para o autor a pesquisa foi de grande valia. Após mais de seis anos exercendo suas funções na área aduaneira da Receita Federal, esta foi a oportunidade de uma grande reflexão sobre toda a organização à luz do instrumental teórico adquirido durante o curso de mestrado.

## **2 - METODOLOGIA**

### **2.1 - Tipo de Pesquisa**

De acordo com a taxonomia proposta por Vergara (1997), a pesquisa teve as seguintes características:

- a. quanto aos fins, a pesquisa foi: descritiva, uma vez que elaborou diagnósticos da situação e do modelo organizacional atualmente adotados pela Aduana e identificou as perspectivas no âmbito do MERCOSUL e da administração pública federal; e aplicada, na medida em que propôs um novo modelo organizacional, que contempla a escolha estratégica do nível ideal de interiorização, tendo em vista sua adequação às situações verificadas na pesquisa descritiva;
- b. quanto aos meios, a pesquisa foi: inicialmente, bibliográfica e documental; e depois, de campo. A subdivisão em duas fases deve-se ao fato da segunda ter sido complementar à primeira.

### **2.2 - Universo e Amostra**

O universo da pesquisa incluiu a própria organização objeto do estudo, a Aduana brasileira, e os ambientes interno e externo no qual está inserida. Por ambiente interno, entenda-se a estrutura governamental vigente à época da pesquisa e, neste caso, interessaram: a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio -

SEAP, o Ministério do Orçamento e da Gestão - MOG - e os órgãos gestores do MERCOSUL. Com relação ao ambiente externo, a atenção foi voltada para a comunidade usuária dos serviços aduaneiros: exportadores, importadores, operadores de logística do comércio exterior, e ainda, a indústria localizada no território nacional interessada na proteção do mercado interno para seus produtos.

A amostra foi do tipo não probabilística selecionada por acessibilidade e por tipicidade (Vergara, 1997).

Neste sentido, na Receita Federal foram selecionadas a própria direção da Secretaria, a Coordenação-Geral do Sistema Aduaneiro - COANA, a Coordenação Operacional da COANA - COOPE, o Serviço de Assuntos Internacionais da COANA - SEAIN, todos em Brasília, e as unidades que desempenham atividades aduaneiras localizadas na cidade do Rio de Janeiro: Divisão de Controle Aduaneiro da 7ª Região Fiscal - DIANA, Alfândegas do Porto e do Aeroporto Internacional e IRF-Rio de Janeiro.

Na SEAP, foi considerada a Secretaria de Recursos Humanos porque cuidava das variáveis relacionadas às dimensões pessoas e sistemas de recompensa, comuns a todos os servidores públicos federais. No MOG, a Secretaria de Gestão porque cuidava da condução do Plano Diretor da Reforma do Estado. Dentre os órgãos gestores do MERCOSUL, interessou o que trata dos assuntos aduaneiros: o Comitê Técnico nº 2 da Câmara de Comércio do MERCOSUL.

Com relação aos usuários dos serviços aduaneiros, foi escolhida pelo menos uma instituição, situada na cidade do Rio de Janeiro, representativa de cada classe.

## **2.3 - Seleção dos Sujeitos**

As entidades situadas na cidade do Rio de Janeiro foram contactadas diretamente por telefone e seus dirigentes se prontificaram a atender ou indicaram assessores diretos para entrevista. As entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas. A seguir, a relação dos entrevistados e dos anexos onde constam as transcrições:

- a. Walter Sanchez e Edgar Aragão Martins – DIANA/SRRF 7ª RF – Anexo A;
- b. Paulo Caetano Alves e Luciano Gazen – Empresa GlaxoWellcome (representando os importadores) – Anexo B;
- c. Luiz Frutuoso Correa – ALF/Porto/RJ – Anexo C;
- d. Jupy Barros de Noronha – Empresa LOGIEX (representando os operadores de logística de comércio exterior) – Anexo D;
- e. Peter Tofte – ALF/AIRJ – Anexo E;
- f. Luiz Henrique de V. Carneiro – Empresa Multiterminais (representando os operadores de logística de comércio exterior) – Anexo F;
- g. José Paulino G. Pereira e Paulo Humberto L. Carvão – Empresa IBM (representando a indústria localizada no território nacional) – Anexo G;
- h. Carlos Eduardo C. M. Portela – Centro de Comércio do Café do Rio de Janeiro (representado os exportadores) – Anexo H;
- i. Ruy Afonso Lopes Saldanha – IRF/RJ – Anexo I.

As entidades escolhidas como amostra situadas em Brasília foram formalmente convidadas à contribuir com a pesquisa através de carta, conforme o modelo



constante do Anexo J, enviada para seu dirigente máximo. Uma vez que o Coordenador do Comitê Técnico nº 2 da Câmara de Comércio do MERCOSUL tem domicílio em Porto Alegre, uma carta idêntica foi enviada para a repartição em que trabalha.

Infelizmente, dentre estas entidades, não se obteve resposta da direção da SRF, da COOPE, do SEAIN e do Comitê Técnico nº 2 da Câmara de Comércio do MERCOSUL. Ainda assim, tendo em vista a importância de que um depoimento de um representante deste Comitê traria para a pesquisa, tentou-se colocar algumas questões para seu Coordenador através da correspondência eletrônica constante do Anexo K, da qual também não se obteve resposta.

Da COANA, da Secretaria de Recursos Humanos da SEAP e da Secretaria de Gestão do MOG, obteve-se um primeiro contato positivo pelo qual enviou-se correspondências eletrônicas através questões constantes dos Anexos L, M e N, respectivamente. Infelizmente, não houve resposta da COANA e da Secretaria de Recursos Humanos da SEAP. Por sua vez, a resposta de Sergio Tiezzi Junior da Secretaria de Gestão do MOG consta do Anexo O.

## **2.4 - Coleta de Dados**

Os dados necessários para se alcançar os objetivos delineados nos itens 1.2 e 1.3 foram coletados através dos seguintes procedimentos:

- a. pesquisa bibliográfica, realizada em livros, jornais, periódicos, legislação, atos normativos e páginas da Internet. Consultou-se as bibliotecas do Ministério da Fazenda e da Fundação Getúlio Vargas e utilizou-se diversos livros e o acervo computacional do próprio autor da pesquisa;
- b. pesquisa documental, que privilegiou dados estatísticos e informatizados. Obtiveram-se cópias impressas de tais documentos nas próprias entidades escolhidas como amostra. Documentos informatizados também foram obtidos através de disquetes ou transmissões eletrônicas;
- c. pesquisa de campo, realizada através de entrevistas por pautas. O estabelecimento da pauta das entrevistas fez parte da estratégia adotada no sentido de permitir um maior aprofundamento das questões abordadas. A cada entrevistado, dependendo de sua área de atuação, foi estabelecida uma pauta apropriada. À medida em que as entrevistas iam sendo conduzidas, novos questionamentos iam surgindo e sendo adicionados a pauta de outras entrevistas.

## **2.5 - Tratamento dos Dados**

O tratamento dos dados coletados levou em conta a complexidade do tema que se apresenta de forma contraditória. Ou se mantém os esforços de fiscalização na zona primária, contrariando a interiorização, ou se deslocam tais esforços para a zona secundária, privilegiando a interiorização. Ou se adota um modelo organizacional mais mecanicista, reforçando o antigo paradigma burocrático da administração pública, ou se adota um modelo mais orgânico, contemplando o novo paradigma gerencial. Certamente, há partidários de uma e de outra estratégia. As opiniões foram, portanto, controversas e os dados coletados indicaram caminhos opostos.

Tais polêmicas se mostraram ainda mais intensas na medida em que foram consultadas personalidades dos mais divergentes interesses no cenário nacional. Assim, tomaram parte os funcionários públicos com seus interesses corporativos, os representantes do Governo com o paradigma gerencial, os exportadores e importadores interessados na redução do tempo de liberação e dos custos de armazenagem de suas mercadorias, os operadores de logística do comércio exterior interessados no aumento de seus lucros, a indústria localizada em território nacional interessada na proteção do mercado interno para seus produtos e também o MERCOSUL orientando seus membros para uma postura mais integracionista segundo a ótica liberalizante da globalização da economia.

Diante de tais evidências, o tratamento dos dados necessitou de um método que pudesse compreender a totalidade do inter-relacionamento das manifestações humanas que se apresentaram ao pesquisador, tais como: contradições, interesses, aparências e ambigüidades. Um método que pudesse perceber a mudança, proposta implícita no problema pesquisado, como uma característica inerente aos fatos sociais históricos e reconhecesse o nascimento, desenvolvimento, desagregação e transformação destes fatos. Pretendeu-se portanto utilizar o método dialético no tratamento dos dados coletados.

A abordagem dialética rege-se por três leis fundamentais: a transformação das mudanças quantitativas em qualitativas, a interpenetração dos contrários e a negação da negação. Pela primeira lei, depreende-se que os fatos não mudam sempre no mesmo ritmo, o processo de transformação passa por períodos lentos e por períodos de aceleração. Pela segunda lei, deduz-se que os diversos aspectos da realidade estão intimamente conectados, os contrários se opõem e, no entanto, constituem uma unidade. Pela terceira lei, verifica-se que

toda tese engendra necessariamente para uma antítese, porém nenhuma das duas prevalece, ambas são superadas e acaba por prevalecer uma síntese.

Nas palavras de Gil (1987,p.32): “Destes princípios deriva uma conclusão metodológica: para conhecer realmente um objeto é preciso estudá-lo em todos os seus aspectos, em todas as suas relações e todas as suas conexões.” Não é, pois, um método de fácil aplicação. Mas o problema apresentado também não foi de fácil solução. Ainda assim, apesar de toda a complexidade, foi através da dialética que se pôde chegar aos melhores resultados.

## **2.6 - Limitações do Método**

A metodologia apresentada no presente capítulo possuiu as limitações a seguir relacionadas:

- a. tendo em vista as dificuldades de custeio, que coube exclusivamente ao seu autor, a pesquisa de campo foi realizada subsidiariamente às pesquisas bibliográfica e documental. Em outras palavras, a pesquisa de campo foi utilizada para responder questões que não foram perfeitamente esclarecidas com as pesquisas bibliográfica e documental. Deste modo, pode ter sido desprezada alguma contribuição significativa que alguma personalidade viesse a trazer para o desenvolvimento da pesquisa;
- b. houve dificuldades na obtenção de respostas às entrevistas dirigidas aos funcionários públicos, já que tradicionalmente se mostram bastante descrentes com relação aos benefícios que quaisquer estudos ou propostas de mudanças mais radicais possam trazer para suas atividades;

- c. possivelmente, ocorreram desvios positivistas no rumo dialético do tratamento dos dados. Tal possibilidade explica-se pela complexidade inerente à aplicação do método e pela formação mecanicista tradicional experimentada pelo autor da pesquisa no decorrer de sua vida acadêmica e profissional.

### **3 – ESTUDOS PRECEDENTES**

#### **3.1 - O Brasil Rumo à Globalização da Economia**

Ao final da Segunda Guerra Mundial, preocupado em afirmar sua supremacia econômica perante o mundo, os Estados Unidos da América assumiram a liderança nas conversações para efetivar a estruturação de um novo sistema global capaz de regular o intercâmbio econômico, financeiro e comercial entre as nações. Neste sentido, foram criados no âmbito das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Com relação ao intercâmbio comercial, entretanto, não houve consenso para a criação do outro organismo que completaria o tripé imaginado por Grieco (1994).

O que houve foi a celebração, em 1947, por pouco mais de 20 países, de um acordo geral denominado *General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT. Tal acordo, com o acelerado crescimento desde então experimentado pelo comércio internacional, ganhou notável dinamismo. Em 1994, ao final da última rodada de negociações, a conhecida Rodada Uruguai, mais de 120 países assinaram a ata final que ampliaria sobremaneira o campo de atuação do acordo e criaria a almejada Organização Mundial do Comércio - OMC.

A expansão do comércio internacional desde então tem sido muito superior ao crescimento da economia mundial. Fontes da OMC (Walsh, 1997), indicam que entre 1950 e 1995, o volume total da produção mundial cresceu em seis vezes, enquanto que o das exportações cresceu em 16. Tais índices revelam a tendência cada vez mais acentuada de direcionamento dos produtos internos para os mercados externos. Tudo isto devido ao

emergente mercado global, fator preponderante em que se sustenta a tese da globalização da economia.

Neste contexto, os países têm buscado na integração regional uma forma inicial de acesso a este mercado global. Tal estratégia pode ser comprovada através do emaranhado de siglas que representam as entidades que nas últimas décadas surgiram no noticiário econômico internacional. Só para citar algumas: CEE, UE, AFTA, APEC, NAFTA, ALALC, ALADI, MERCOSUL e ALCA, esta mais recente. Mas para se chegar às uniões econômicas, é preciso primeiro constituir as uniões aduaneiras e os mercados comuns. Sobre isto, Grieco (1994, p.221) comenta: “Os “mercados comuns” são primeiro passo e espinha dorsal das uniões econômicas abrangentes após esquemas de livre-circulação de mercadorias e serviços, complementados pela eliminação de barreiras técnicas e fiscais.”

Nesta direção também caminha o Brasil. Em 1947, fez parte do singelo grupo contratante do GATT. Na Rodada Uruguai, como destaca Vazquez (1995), teve participação positiva. Em 1960, tomou parte na criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio - ALALC, que depois em 1980, tornaria-se a Associação Latino-Americana de Integração - ALADI. Mas foi em 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção, que foi dado o passo mais importante com a criação do MERCOSUL. Recentemente foram também iniciados os primeiros contatos para a criação da ALCA, tendo o Brasil atuação destacada.

Como vemos, no que diz respeito às iniciativas dos países para a integração de suas economias, o Brasil assume uma postura firme e atuante, rumando para o futuro. E assim deverá permanecer, não interessando aqui discutir se nos será favorável o panorama que

este futuro apresentará. Pois, repetindo as palavras de Vazquez (1995, p.17), “O mundo está se tornando uma aldeia global. E, acreditemos ou não, queiramos ou não, fazemos parte desta aldeia.”

### **3.2 - A Gestão do Comércio Exterior Brasileiro**

Se nos fóruns internacionais o Brasil tem demonstrado ativa participação, tal determinação não é verificada com relação a definição da política de comércio exterior. Políticas portuárias, cambiais, fiscais, aduaneiras, administrativas, de exportação e importação carecem de maior harmonia e estabilidade. Pouco tem sido feito para garantir uma certeza de rumo que dê segurança ao investidores brasileiros e estrangeiros para aplicação dos recursos tão necessários ao setor.

Um dos problemas que mais incomoda é a complexidade da estrutura administrativa. Para Grieco (1994), sua freqüente reformulação levou a complexidade institucional que evoluiu à atual rede de órgãos intervenientes. Tamanha rede dificulta a obtenção de informações por qualquer interessado que queira desenvolver com segurança negócios na área.

O atual “complexo” de comércio exterior brasileiro é composto por três principais órgãos gestores: a Secretaria de Comércio Exterior - SECEX - responsável pelo controle administrativo, a Secretaria da Receita Federal - SRF - responsável pelo controle aduaneiro e o Banco Central do Brasil - BACEN - responsável pelo controle cambial. Existem



outros órgãos intervenientes, mas estes três, para Vazquez (1995, p.29), “formam o triunvirato que exerce o maior poder sobre o comércio exterior brasileiro”.

A SECEX é um órgão da administração direta vinculado ao Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Exerce o controle administrativo através do regime de licenciamento das operações de exportação e importação. Além disso, é também responsável pela formulação das estatísticas do comércio exterior. O BACEN é uma autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda e exerce o controle cambial através da rede bancária autorizada a operar com as operações de câmbio. As atividades de ambos estão fora do escopo deste trabalho.

A SRF é um órgão da administração direta também vinculado ao Ministério da Fazenda. É responsável pela administração tributária federal e entre suas atribuições está o controle aduaneiro das operações de comércio exterior. Tais operações têm crescido tanto que até já se discutiu a criação de uma secretaria dentro do próprio ministério com a finalidade exclusiva de execução desta atividade. Esta é uma interessante idéia que entretanto deve ser amplamente discutida antes de implementada. Há que se verificar um possível prejuízo para a Aduana, já que reconhecidamente a Receita Federal está entre aqueles órgãos federais que conta com pessoal de melhor formação<sup>8</sup>.

Como dissemos, há outros órgãos intervenientes, mas para o propósito deste trabalho bastará apenas destacar os chamados órgãos anuentes, que são aqueles que se pronunciam dependendo do tipo da operação que se pretende fazer. Por exemplo: uma

---

<sup>8</sup> Mais recentemente, a idéia que se discute é a transformação da Receita Federal numa autarquia, o que a tornaria parte da administração indireta. Esta seria uma primeira etapa para a criação da agência autônoma prevista no Plano Diretor da Reforma do Estado que pretende inserir o paradigma gerencial na administração pública.

exportação de armas deverá ser autorizada pelo Ministério do Exército, numa importação de remédios o Ministério da Saúde será chamado a verificar as condições do produto.

### **3.3 - A Organização da Aduana Brasileira**

Para a execução de suas atividades a Aduana está inserida na estrutura da Receita Federal de forma bastante híbrida. Entre as unidades centrais é representada pela Coordenação-Geral do Sistema Aduaneiro - COANA. Nas 10 unidades regionais, as Superintendências, é representada pelas Divisões de Controle Aduaneiro - DIANA. Nas unidades locais, pode aparecer sob a forma de unidades independentes como Alfândegas e Inspetorias da Receita Federal - IRF - ou como divisões, serviços e seções de Delegacias da Receita Federal - DRF. A lógica desta complexa rede tem a ver com a demanda de atividades aduaneiras em cada unidade. Entretanto, é de difícil compreensão e carece de uma remodelagem que vise principalmente à rapidez no fluxo das informações entre a unidade central e as unidades locais e à flexibilização do processo decisório.

Com relação ao corpo funcional, as atividades da Aduana estão confiadas principalmente aos Auditores-Fiscais da Receita Federal - AFRF - e secundariamente aos Técnicos da Receita Federal - TRF. Existem outros funcionários que basicamente são auxiliares daqueles na realização dos serviços de apoio. Com este corpo funcional parece que a Aduana brasileira somente está preocupada com o controle tributário do comércio exterior, esquecendo-se da função preventivo-repressora à introdução clandestina de mercadorias. Para tal, seria necessário dotá-la também, como na maioria dos países, de uma guarda paramilitarizada, hierarquizada e armada. Tal guarda, inclusive, já existiu em nosso País. Sua

supressão, no entendimento de Sosa (1995a), acabou impondo aos AFRF a necessidade de assumirem tais atividades, no que considera um desvio de função.

Ao contrário do que se pensa, a Aduana não só atua nos portos, aeroportos e fronteiras, mas em todo o território nacional, que no Regulamento Aduaneiro (BRASIL, 1985) denomina-se território aduaneiro e é subdividido nas zonas primária e secundária. A zona primária abrange as áreas adjacentes aos portos, aeroportos e pontos de fronteira alfandegados.<sup>9</sup> A zona secundária abrange o restante do território aduaneiro. A compreensão desta distinção é fundamental para a sequência deste trabalho.

### **3.4 - A Tradicional Fiscalização na Zona Primária**

Como dissemos, os portos, aeroportos e pontos de fronteira que caracterizam a zona primária devem ser alfandegados. O alfandegamento é um ato administrativo expedido pelo Secretário da Receita Federal que habilita determinado local, já previamente autorizado pela autoridade competente em matéria de transporte, a operar com a recepção ou embarque de cargas em operações de comércio exterior. Somente nestes locais alfandegados pode efetuar-se a entrada ou saída de mercadoria procedente do exterior ou a ele destinada. Nas palavras de Sosa (1995a, p.53): “( ... ) podemos supor uma linha ou membrana que cerca completamente o País e que, ao longo desse limite, permite visualizar pontos de inserções, através dos quais se realizam as trocas com o exterior”.

É na zona primária, portanto, que tradicionalmente, desde sua criação, a Aduana exerce suas atividades. Entre elas incluem-se:

- a. as visitas aduaneiras aos veículos que chegam de viagem internacional;
- b. o controle do armazenamento das cargas que chegam com estes veículos;
- c. a concessão de trânsito aduaneiro das cargas que serão despachadas em outros recintos alfandegados;
- d. o despacho de importação das cargas armazenadas;
- e. o reconhecimento dos benefícios fiscais pleiteados nos despachos de importação;
- f. a concessão e administração dos regimes aduaneiros especiais e atípicos;
- g. a conferência final dos manifestos de carga dos veículos chegados à unidade local;
- h. a revisão aduaneira dos despachos de importação realizados na unidade local;
- i. o despacho de exportação de cargas destinadas ao exterior;
- j. a conclusão do trânsito das cargas destinadas ao exterior e despachadas em outros recintos alfandegados;
- k. a conferência e tributação das bagagens dos viajantes internacionais;

---

<sup>9</sup>Na verdade, mais recentemente, as Zonas de Processamento de Exportações - ZPE, instituídas pelo Decreto-Lei nº 2.452/88, também foram consideradas pertencentes à zona primária para efeito de controle aduaneiro. As ZPE caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados exclusivamente com o exterior.

1. a vigilância e repressão ao contrabando e descaminho.

Na zona primária, para a execução destas atividades, a Aduana concentra quase que todo seu escasso pessoal num esforço cada vez mais insano para controlar todo o fluxo de pessoas, veículos e mercadorias, que cresce vertiginosamente a cada ano. Segundo fontes da Receita Federal, entre 1991 e 1995, a quantidade anual de passageiros internacionais saltou de 5,5 para 9,1 milhões e a quantidade anual de carga aérea internacional subiu de 165,8 para 430,0 mil toneladas. É portanto imperioso repensar a atuação aduaneira na zona primária.

### **3.5 - A Situação Atual da Fiscalização na Zona Secundária**

A zona secundária compreende todo o território nacional, excluída a zona primária. Tal conceito é novo, veio com a edição do Regulamento Aduaneiro (BRASIL, 1985), e teve o objetivo de juridicamente estender o poder da Aduana ao interior do País, visando coibir as fraudes de contrabando e descaminho de mercadorias que, introduzidas clandestinamente, entram em circulação econômica (Sosa, 1995a). Hoje, com a tendência de interiorização das aduanas que se verifica por todo o mundo, a Aduana brasileira já vem praticando na zona secundária algumas atividades que tradicionalmente só eram admissíveis na zona primária.

Neste sentido, o Decreto nº 1.910 (BRASIL, 1996) reformulou a concessão e permissão de serviços a serem desenvolvidos nos chamados “portos secos”, tecnicamente denominados terminais alfandegados de uso público, definindo-os como instalações destinadas à prestação dos serviços públicos de movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou a exportar, não localizadas em área de porto ou aeroporto. Eles se dividem em Estações

Aduaneiras de Fronteira - EAF, Estações Aduaneiras Interiores - EADI - e Terminais Retroportuários Alfandegados - TRA.

As EAF e os TRA, mesmo que localizados na zona secundária, deverão situar-se respectivamente em área contígua a pontos de fronteira e portos alfandegados, não fazendo parte portanto do projeto de interiorização da Aduana.

As EADI são terminais situados em zona secundária onde se realizam operações com mercadorias submetidas aos regimes aduaneiros comuns e aos seguintes regimes de suspensão tributária: entreposto aduaneiro na importação e exportação, admissão temporária, trânsito aduaneiro, *drawback*, exportação temporária, depósito alfandegado certificado e depósito especial alfandegado. As atividades aduaneiras são realizadas pela unidade local da Receita Federal que tem jurisdição aduaneira sobre o local em que está instalada a EADI.

Com a implantação do SISCOMEX-Exportação, em janeiro de 1993, a Aduana pôs a disposição dos exportadores a possibilidade de que estes solicitassem o despacho nos seus próprios estabelecimentos. Também aqui, o despacho é solicitado à unidade local da Receita Federal que tem jurisdição aduaneira sobre o estabelecimento do exportador.

Imaginava-se que as providências acima citadas fossem ganhar a adesão de significativa parte dos exportadores e importadores, já que permitem a redução do tempo e consequentemente dos pesados custos de armazenagem na zona primária. Verificou-se, entretanto, que poucos se propõem a utilizá-las. E a própria Aduana não se anima em

convencê-los, talvez pela ainda insuficiente quantidade de pessoal aduaneiro alocado na zona secundária.

A atividade aduaneira tipicamente executada na zona secundária é a auditoria aduaneira no estabelecimento do importador. A auditoria aduaneira visa principalmente a subsidiar a revisão aduaneira, que é uma atividade tradicionalmente realizada na zona primária, e por isto, em alguns casos se revela insuficiente para garantir o fiel cumprimento da lei. Incluem-se nestes casos: a valoração aduaneira, a classificação das mercadorias, a verificação das isenções e reduções vinculadas à qualidade do importador ou à destinação das mercadorias.

Apesar do enorme potencial de eficácia da auditoria aduaneira, não tem havido por parte da Receita Federal maiores atenções com a sua execução. Pouco tem sido feito para que possa atingir maiores resultados. Ao que se sabe, tal atividade vem sendo cada vez mais esquecida.

A Aduana brasileira age de forma paradoxal em sua estratégia de deslocar os esforços de fiscalização para a zona secundária. Toma uma série de medidas no sentido de pô-la em prática e ao mesmo tempo não cria as condições necessárias para que tais medidas possam lograr êxito.

### 3.6 - Na Busca da Interiorização Ideal

O modelo organizacional da Aduana brasileira não suporta mais o ritmo de crescimento experimentado pelo comércio exterior. O Dr. Otacílio Dantas Cartaxo, em sua palestra, destacou (Unafisco Sindical, 1996, p.190):

A aduana hoje tenta administrar o controle de, aproximadamente, 346 recintos alfandegados para armazenamento de cargas, 36 aeroportos, 69 terminais portuários, 22 pontos de fronteira seca, 60.000 vôos cargueiros anuais internacionais, 300.000 caminhões importadores do Mercosul, fluxo crescente de trânsito internacional de passagem do Paraguai, 12.000 navios cargueiros, a circulação de 50.000 *containers*/ano, 9.000 ônibus/mês em Foz do Iguaçu, incontáveis viajantes internacionais, etc.

Além disso, estima-se que ela processa mais de 4 milhões de declarações de bens importados/ano (foram 3 milhões de adições de DIs para 1995; a quantidade de declarações simplificadas, aplicadas às amostras, pequenas encomendas, bagagens, malas diplomáticas, etc, certamente não é inferior a 1 milhão/ano), que implicam procedimentos de análise documental, inspeção física, vistoria, perícias, exame tributário, etc.

Para lidar com esta realidade, Carlucci (1996, p.210), com muita propriedade, sugere:

Deferir à Aduana o direito de conferir as mercadorias. Atualmente a Aduana tem a obrigação de conferir as mercadorias, mas não tem condições e os recursos para cumprir essa obrigação. Isso é altamente



oneroso à máquina administrativa e no binômio custo-benefício, o benefício sai perdendo.

Um grande passo neste sentido foi dado recentemente com a disponibilização do módulo seleção parametrizada no SISCOMEX. Através deste módulo é possível a introdução de parâmetros no sistema de tal forma que sejam atribuídos canais de conferência às mercadorias submetidas a despacho, de forma similar ao procedimento utilizado na conferência de bagagens dos passageiros em viagens internacionais. As mercadorias poderão ser parametrizadas para os canais: cinza, quando serão efetuadas a valoração aduaneira e as conferências documental e física, vermelho, quando serão somente efetuadas as conferências documental e física; amarelo, quando será efetuada somente a conferência documental, e verde, quando será dispensada qualquer tipo de conferência.

É certo que com a adoção destas medidas, torna-se necessário dar mais responsabilidade aos exportadores e importadores. Em outras palavras, é preciso rever as penalidades atualmente previstas por não serem suficientes o bastante para desencorajá-los a praticar os ilícitos. “Há que se dotar a Aduana de um Código de Penalidades Aduaneiras adaptado as novas realidades do comércio exterior ( ... )” (Carluci, 1996, p.211).

A desobrigação da conferência é uma providência que vem a fortalecer a idéia da interiorização da Aduana, na medida em que diminui a quantidade de pessoal alocado nas atividades de despacho e reforça a necessidade de auditorias aduaneiras nos estabelecimentos dos importadores.

Ademais, na zona primária há uma série de controles burocráticos que tentam prevenir e reprimir a entrada ilegal de mercadorias no País, vale dizer: o contrabando e

o descaminho. Estes controles têm se mostrado muitas vezes ineficazes e exigem uma grande quantidade de funcionários para sua execução. A sua substituição por ações realizadas na zona secundária, fazendo uso de informações coletadas por técnicas de inteligência fiscal, poderá ter um resultado muito mais proveitoso e necessitará de um efetivo funcional muito menor. Naturalmente, os funcionários designados para tais ações precisarão ser adequadamente treinados naquelas técnicas e deverão ter o acesso facilitado às informações disponíveis tanto na zona primária quanto na secundária.

A revisão do modelo atualmente empregado é hoje uma questão de sobrevivência para a Aduana. Não se pode mais querer controlar toda a atividade existente na zona primária. Neste contexto, a interiorização da Aduana aparece como uma solução natural para o problema. Todavia, as recentes experiências, até agora mal sucedidas, sinalizam para a necessidade de adequação destas iniciativas à natureza da organização e à relação desta com o ambiente no qual está inserida.

Por tudo isto, a dissertação pretende propor um novo modelo organizacional para a Aduana brasileira. Este modelo deve contemplar a interiorização ideal projetada numa posição intermediária do *continuum* que tem nas suas extremidades as hipóteses antagônicas: nenhuma interiorização ou interiorização total.

### **3.7 - Fundamentos da Modelagem Organizacional**

A modelagem organizacional é uma concepção teórica que proporciona uma visão integrativa dos diferentes enfoques que ocuparam a teoria administrativa no transcurso

do século. Apresentado por Galbraith (1977), o modelo reflete nas variáveis organizacionais estas diversas correntes do pensamento administrativo. Por sua vez, tais variáveis estão agrupadas em cinco dimensões organizacionais. A Tabela 1 exibe uma correlação entre algumas das abordagens teóricas e as dimensões organizacionais consideradas no modelo.

Tabela 1 *Correlação entre algumas das abordagens teóricas e as dimensões organizacionais*

ABORDAGEM TEÓRICA	DIMENSÃO ORGANIZACIONAL
Clássica	Estrutura
Humanismo Tradicional (Rel. Humanas) e Moderno (Desenv. Organizacional)	Pessoas Sistemas de Recompensa
<i>Behaviorism</i> e <i>New Management</i>	Informação e Processo Decisório
Sistêmica e Contingencial	Atividade (sua natureza determina o comportamento das variáveis das outras dimensões)

Segundo Cavalcanti (1996), são três as proposições fundamentais do modelo:

- a. as principais variáveis organizacionais são intimamente interdependentes;
- b. para se obter o nível de desempenho esperado é indispensável a coerência e a compatibilidade na modelagem das diversas variáveis organizacionais;
- c. as escolhas, na formatação das variáveis organizacionais, devem atender a critérios de adequação à natureza da tarefa (atividade) da organização.

Nesta última proposição está implícita a perspectiva contingencial do modelo, que prevê que, quando a natureza das atividades e as relações ambientais são de certeza a modelagem deverá dirigir a organização para uma postura mais clássica-burocrática-mecanicista, enquanto que quando são de incerteza a postura deverá ser mais humanista-

comportamental-orgânica. A incerteza é a diferença entre a informação necessária ao desempenho da atividade e aquela efetivamente disponível para a organização antes do seu início.

Novamente, chega-se à metáfora do *continuum* onde nas extremidades fixam-se duas hipóteses antagônicas: modelagem mecanicista ou orgânica. Da mesma forma, a modelagem ideal deve figurar numa posição intermediária, já que nem todas as atividades têm nenhum ou total grau de incerteza. Para se chegar a esta modelagem ideal, o modelo propõe a necessidade de algum grau de diferenciação numa mesma organização, em certos segmentos considerando aspectos mais mecanicistas, enquanto noutros, mais orgânicos. Mesmo na adoção de um ou de outro modelo, alguns elementos adicionais de calibragem, ou ajuste fino, devem ser considerados: a dimensão da organização, o estágio de seu desenvolvimento e o nível do segmento sob atenção.

Por fim, para que a organização atinja o nível de desempenho esperado, o modelo propõe:

- a. a elaboração de um diagnóstico da situação (natureza das atividades e relações ambientais);
- b. a elaboração de um diagnóstico do modelo organizacional adotado, em suas diferentes dimensões e respectivas variáveis, detectando sua predominância de concepção: mecanicista ou orgânica;
- c. a confirmação ou reconcepção do modelo organizacional, no todo ou em parte, tendo em vista sua adequação às situações diagnosticadas.

### **3.8 - Os Compromissos Aduaneiros Assumidos no MERCOSUL**

Ao acordarem a constituição do MERCOSUL, os países que subscreveram o Tratado de Assunção definiram suas implicações. Entre elas constou: “A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes - de comércio exterior, (...) aduaneira (...) e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes.”

Uma vez reconhecida a coordenação da política aduaneira como uma das consequências expressas da negociação que envolveu a formação do MERCOSUL, esta questão logo tomou parte do cronograma de medidas aprovado pelo Conselho do Mercado Comum - CMC, órgão integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e da Economia dos países membros, que é responsável pela condução política e pela tomada das decisões do processo de integração. Neste sentido, tal cronograma previu a constituição do Subgrupo de Trabalho nº 2 no âmbito do Grupo Mercado Comum - GMC, órgão executor das decisões adotadas pelo Conselho. O objetivo da criação deste Subgrupo foi tratar exclusivamente de assuntos aduaneiros.<sup>10</sup>

Desde então, uma série de instrumentos normativos vem sendo publicados no sentido de fornecer aos governos dos países signatários as diretrizes para a formulação do arcabouço jurídico que deverá ser incorporado em suas respectivas legislações aduaneiras. Tais

instrumentos são expressos na forma de: protocolos, acordos, decisões do CCM, resoluções do GMC e diretrizes da CCM.<sup>11</sup>

Dentre os principais temas já abordados no âmbito aduaneiro estão:

- a. bagagem;
- b. controle integrado de fronteira;
- c. código aduaneiro;
- d. canais de conferência diferenciados no ingresso em portos e aeroportos por passageiros oriundos do MERCOSUL;
- e. despacho aduaneiro;
- f. trânsito aduaneiro;
- g. transporte de encomendas e correspondências em linhas regulares de ônibus de passageiros;
- h. *drawback* e admissão temporária;
- i. valoração aduaneira;
- j. zonas francas, de processamento de exportações e áreas aduaneiras especiais;
- k. controle informatizado de cargas;
- l. delitos e penalidades aduaneiras
- m. prevenção e luta contra os ilícitos aduaneiros;

---

<sup>10</sup>Depois da incorporação do Protocolo de Ouro Preto, o SGT nº 2 foi extinto e os assuntos aduaneiros passaram a ser tratados pelo Comitê Técnico nº 2 da Câmara de Comércio do MERCOSUL - CCM. Foram inclusive criados os seguintes Subcomitês: de Controle e Operações de Fronteiras, de Legislação Aduaneira, de Informática Aduaneira, de Valoração, de Prevenção e Luta contra Ilícitos Aduaneiros e de Procedimentos Aduaneiros.

- n. tratamento aduaneiro para material promocional e bens integrantes de projetos culturais.

### **3.9 - Os Novos Paradigmas da Administração Pública Federal**

O Brasil viveu dois momentos particularmente importantes na história de sua administração pública: uma reforma burocrática, em 1936, e um ensaio de descentralização e desburocratização, em 1967. A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso, iniciaram-se algumas discussões com o intuito de novamente se reformular o aparelho do Estado e de seu pessoal. Neste sentido, em novembro daquele mesmo ano, foi divulgado o Plano Diretor da Reforma do Estado.<sup>12</sup>

Segundo Bresser Pereira (1996), personagem principal da formulação deste plano, a proposta de reforma surgiu como consequência direta da crise generalizada que tomou conta do Estado a partir do início da década de 80. Tal crise caracterizou-se inicialmente como uma crise política, incorporando depois aspectos de: crise fiscal, crise do modo de intervenção na economia e crise da administração pública. A resposta a todos estes aspectos da crise do Estado por parte da sociedade brasileira, entretanto, só foi satisfatória quanto à crise política. Em particular, a resposta à crise da administração pública foi catastrófica e ocorreu com a Constituição de 1988 que revitalizou o modelo burocrático ao reagir ao clientelismo populista do regime militar. Assim procedendo, a Constituição promoveu um verdadeiro retrocesso em relação aos avanços conquistados em 1967.

---

<sup>11</sup>Uma visão geral dos atos normativos já instituídos, estava disponível na página do Ministério das Esta nota continua na próxima página.

Somente um pouco depois, com o agravamento da crise, a sociedade brasileira começou a se dar conta de que estava vivendo fora do seu tempo. Por toda a parte, os governos já tinham chegado a conclusão de que o modelo burocrático não mais atendia às exigências de um mundo caracterizado por constantes mudanças. A idéia da administração pública adotar os parâmetros gerenciais utilizados no setor privado surge então como um novo paradigma, que pretende oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado e com melhor qualidade.

Neste sentido, o Plano Diretor apresenta uma proposta de reforma do aparelho do Estado rumo ao modelo gerencial. Tal proposta divide as unidades do Estado de acordo com os tipos de atividades a que se dedicam. Assim, somente o Núcleo Estratégico, de propriedade estatal, responsável pela formulação das políticas públicas, legislação e julgamento, terá uma administração tanto com características burocráticas quanto gerenciais. Todas as demais terão uma administração gerencial, sejam elas: agências autônomas, de propriedade estatal, responsáveis pelas atividades exclusivas do Estado; organizações sociais, de propriedade pública não-estatal, responsáveis pelas atividades não exclusivas do Estado; e empresas privadas (ou estatais, em alguns casos que se justifiquem), responsáveis pela produção de bens e serviços estratégicos para o mercado.

É necessário, entretanto, que a execução da proposta se dê em três dimensões: a institucional-legal, onde se modificarão a Constituição e a legislação inferior; a



cultural, onde se transitará da cultura burocrática, e em alguns casos ainda patrimonialista, para a gerencial; e a gestão, onde se colocarão em prática as novas idéias gerenciais.

Neste contexto, a Aduana e a Receita Federal deverão ser reconhecidas como atividades exclusivas do Estado. Continuarão sendo, portanto, de propriedade estatal. Todavia, ao se discutir a transformação em agência autônoma, deve ser investigada a vantagem de serem mantidas sob uma mesma estrutura. Este paradigma, juntamente com os princípios gerenciais inseridos na proposta, são considerados no presente projeto de reformulação do sistema aduaneiro.

## **4 – DIAGNÓSTICO DA ATIVIDADE**

Quando se pensa na atividade que desempenha uma organização do porte da Aduana, a primeira impressão que fica é que não há uma só atividade, mas uma variedade de atividades. No modelo conceitual esta dimensão deriva da dimensão estratégia. Esta, também expressa no singular, deriva do conceito de missão da organização. Como se sabe, o planejamento estratégico é uma metodologia que consiste na formulação de metas para um determinado período a partir de escolhas estratégicas que visam melhor atender a missão da organização. Então, no modelo conceitual, tanto a estratégia quanto a atividade devem ser entendidas num sentido plural.

Não obstante, do ponto de vista desta dissertação há uma estratégia que realmente interessa, que é o grau de interiorização da Aduana. O objetivo aqui, delimitado na formulação do problema pesquisado, é a escolha ideal desta estratégia, portanto, de uma estratégia. Entretanto, esta escolha implicará na escolha de todas as demais variáveis organizacionais.

Com relação a atividade, o próprio modelo conceitual já admite sua pluralidade ao indicar duas das variáveis que devem ser tratadas: diversidade e variabilidade. O objetivo deste diagnóstico será então identificar na Aduana brasileira, modelada como é hoje, quais são as atividades desempenhadas em contextos estratégicos diferenciados, descrever a natureza de cada uma delas, apontar suas dificuldades, o nível de incerteza a que estão submetidas e as relações que mantêm com o ambiente no qual estão inseridas.

Como ensina Cavalcanti (1996), “a chave para análise da tarefa/atividade de um órgão é o conceito de incerteza, entendido como a diferença entre a informação necessária ao desempenho da tarefa/atividade e aquela efetivamente disponível na organização”. Neste sentido, será atribuído um nível de incerteza para cada uma das diversas atividades diagnosticadas. Com isto se poderá ter uma idéia da incerteza relativa das atividades desempenhadas.

Serão consideradas inicialmente as atividades que tradicionalmente sempre foram desempenhadas na zona primária, isto é, retornando-se à metáfora do *continuum*, seria este o caso em que haveria maior aproximação com a extremidade que prevê um contexto estratégico de nenhuma interiorização. Posteriormente, serão consideradas as atividades que surgiram mais recentemente com o redirecionamento estratégico dos serviços aduaneiros para a zona secundária, isto é, a aproximação agora é no sentido da outra extremidade do *continuum*, que prevê um contexto estratégico de interiorização total.

É importante ressaltar que somente as atividades desempenhadas pelas projeções da Coordenação-Geral do Sistema Aduaneiro – COANA – na estrutura das diversas unidades da Receita Federal foram aqui consideradas, não significando que outras atividades, tipicamente aduaneiras, deixarão de continuar sendo executadas pelas projeções das outras coordenações<sup>13</sup>. Esta abordagem é importante porque toma como princípio a manutenção da Aduana dentro da estrutura da Receita Federal, tal como é hoje, desconsiderando a

---

<sup>13</sup> É o caso, por exemplo, da administração das mercadorias apreendidas, atividade desempenhada pelas projeções da Coordenação-Geral de Programação e Logística – COPOL, e do julgamento administrativo dos processos de perdimento de mercadorias, atividade desempenhada pelas projeções da Coordenação-Geral do Sistema de Tributação – COSIT.

possibilidade de serem separadas em organizações distintas que, conforme já mencionado, é uma proposta digna de investigação.

#### **4.1 – Atividades desempenhadas na Zona Primária**

A zona primária concentra até hoje a maioria das atividades que são desempenhadas na Aduana. Nas grandes unidades, tamanha é a frequência com que algumas atividades são demandadas, que sua importância chega a refletir na estrutura organizacional da unidade. Assim, há alfândegas em grandes aeroportos que mantêm diversos funcionários lotados num setor que tem como atribuição exclusiva a conferência e tributação das bagagens dos passageiros chegados nos vôos internacionais. Por sua vez, em aeroportos pequenos, o próprio fiscal que acompanhou a operação de descarregamento da aeronave irá também promover a conferência e tributação das bagagens e, depois, o despacho aduaneiro das mercadorias no terminal de cargas do aeroporto.

Como se vê, apesar da diversidade de atividades, não há aparentemente muita variabilidade entre elas. Mesmo considerando-se as diferentes particularidades dos aeroportos, portos e pontos de fronteira, as atividades seguem uma logística já há muito tempo estabelecida na legislação aduaneira e que tem origem nas antigas alfândegas portuárias. Esta, aliás, é uma provável causa de ineficácia de algumas atividades quando aplicadas nos aeroportos e pontos de fronteira. Isto, no entanto, já faz parte do trabalho analítico que será tratado mais adiante. A partir de agora, será então apresentado um relatório descritivo das principais atividades desempenhadas na zona primária.

#### ***4.1.1 - As visitas aduaneiras aos veículos que chegam de viagem internacional***

Trata-se de uma formalidade prevista no Regulamento Aduaneiro (BRASIL, 1985), que consiste em obter do responsável pelo veículo algumas informações e toda a documentação correspondente à carga transportada. Somente após efetuada esta visita, o veículo será autorizado a iniciar as operações de carregamento e descarregamento. Outras autoridades, como Vigilância Sanitária e Imigração, também promovem suas visitas, sendo que a liberação total do veículo, para a saída e ingresso de pessoas, só se dará após a autorização de todas as autoridades.

Com o intenso movimento de chegada de veículos, a visita, propriamente dita, não tem sido feita nos aeroportos e pontos de fronteira. Nestes casos, o próprio condutor do veículo, no caso das fronteiras, ou um agente da companhia aérea, no caso dos aeroportos, fornece as informações e a documentação no posto da Aduana e a operação estará automaticamente liberada. Entretanto, nos portos, ainda hoje as autoridades vão a bordo dos navios para promoverem a visita, muitas vezes quando ainda fundeados, antes da atracação no porto. Neste caso, a visita chega a comprometer a própria segurança dos participantes, pois pode ser realizada à noite, com tempo ruim, sem que se disponha da perícia necessária para a subida em escadas muito altas e perigosas.

Nos aeroportos já existe um sistema de controle de carga totalmente implantado, o Sistema Integrado de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento - MANTRA, no qual as informações que interessam à Aduana são previamente registradas

antes da chegada das aeronaves. O sistema ainda não está completamente desenvolvido para atender aos portos e pontos de fronteira, mas deverá funcionar de maneira idêntica.

Pode-se atribuir um baixo nível de incerteza à atividade, já que a tarefa é repetitiva, ou seja, consiste do recolhimento da documentação e do preenchimento de um formulário (Termo de Visita ou de Entrada), onde a autoridade aduaneira e o responsável pelo veículo formalizam a aceitação das informações ali prestadas. Entretanto, existe um pequeno nível de incerteza que decorre do não conhecimento do horário em que a tarefa será realizada. Exceto nos portos onde as chegadas dos navios são razoavelmente conhecidas, este tipo de informação quando existente é normalmente não confiável. Por isto, este tipo de atividade exige o revezamento de turmas em plantões de 24 horas.

Nos portos, a relação desta atividade com o ambiente é bastante conturbada. Toda a tripulação dos navios e os trabalhadores portuários ficam muitas vezes parados aguardando o encerramento da visita para iniciar suas atividades. O custo de um navio parado no porto é altíssimo. Nas fronteiras e nos aeroportos, como não há a realização da visita, a relação é considerada satisfatória.

#### ***4.1.2 - O controle do armazenamento das cargas que chegam com estes veículos***

Quando os veículos são autorizados a operar, as cargas destinadas ao exterior são carregadas e as procedentes do exterior são descarregadas. Normalmente, a Aduana procura exercer algum tipo de controle sobre a operação que envolve estas últimas, já

que entre o descarregamento e o armazenamento algum tipo de conluio pode facilitar a ocorrência de contrabando ou descaminho. Assim, se alguma carga não tiver sido informada na visita aduaneira, será com a intenção de que não venha a ser armazenada, pois neste caso a Aduana passaria a ter conhecimento da sua existência. Portanto, será entre o descarregamento e o armazenamento que se tentará a introdução clandestina no País.

Em alguns casos, no entanto, a carga não será armazenada pois seguirá em trânsito imediato para algum outro local do País onde deverá ser armazenada. É o caso que ocorre nos aeroportos, quando a carga é transferida para um voo doméstico e se destina ao terminal de cargas de outro aeroporto, ou nos pontos de fronteira, quando o próprio caminhão levará a carga para algum terminal no interior do País. De qualquer maneira, se a carga não seguir em trânsito imediato deverá então ser armazenada num terminal daquela zona primária para ser ali despachada<sup>14</sup>, seja para importação ou para trânsito não imediato.

Para realizar o controle desta operação a Aduana concentra significativos esforços nos aeroportos e pontos de fronteira. Há pessoal acompanhando o desembarque da carga, os embarques para trânsitos imediatos e o armazenamento nos diversos terminais. Por sua vez, nos portos não há nenhum controle. Após a visita, o navio é autorizado a operar e as cargas são levadas para os armazéns, muitas vezes em extensas áreas do porto, sem qualquer acompanhamento fiscal.

Pode ser atribuído um nível de incerteza médio a esta atividade. Dispõe-se de uma razoável quantidade de informações com relação a logística das operações nos

---

<sup>14</sup> No caso das fronteiras, o caminhão pode ser destinado para uma área onde aguardará o despacho de importação ou de trânsito sem que necessariamente precise descarregar as mercadorias.

aeroportos, portos e pontos de fronteira. Sabe-se perfeitamente como é a área geográfica e as condições de segurança do acesso às dependências da zona primária. Entretanto, em se tratando de inibir ou reprimir a possibilidade de ocorrência de infrações que pressupõem o conluio, nunca se sabe a real confiabilidade dos agentes intervenientes nas diversas operações.

Por tratar-se de uma atividade que não interfere nas operações do aeroporto ou ponto de fronteira, normalmente não há problemas de relacionamento com o ambiente em que está inserida. Entretanto, quando há denúncia ou desconfiança de alguma operação e alguma carga é retida para verificação, inicia-se um processo conflituoso que muitas vezes pode resultar no retardamento, até indevido, da liberação da carga retida. Por outro lado, se a retenção for procedente, a mercadoria será apreendida e os responsáveis, se identificados, deverão responder a processo penal por crime de contrabando ou descaminho.

#### ***4.1.3 - A concessão do trânsito aduaneiro das cargas que serão despachadas em outros recintos alfandegados***

Conforme dito, a carga poderá ser despachada para trânsito imediatamente após o descarregamento ou num momento posterior, após o armazenamento em algum terminal da zona primária. Segundo o Regulamento Aduaneiro (BRASIL, 1985), o trânsito aduaneiro é um regime especial de suspensão tributária que permite o transporte de mercadoria, sob controle aduaneiro, de um ponto a outro do território nacional. Assim, não é que os tributos aduaneiros não serão cobrados, na verdade eles estarão suspensos até que seja concluído o trânsito e iniciado o despacho de importação.



O despacho de trânsito é formalizado através de um documento denominado Declaração para Trânsito Aduaneiro – DTA. O controle aduaneiro sobre o trânsito é exercido de forma que a fiscalização, ao iniciar o trânsito na origem, emite um documento no MANTRA denominado Torna-Guia Eletrônica (TGE) e aplica algum tipo de dispositivo de segurança à unidade de carga<sup>15</sup>. No destino, a fiscalização confere a integridade do dispositivo de segurança aplicado e promove a conclusão do trânsito na DTA e na TGE<sup>16</sup>. Quando o trânsito é imediato e por via aérea, o MANTRA já disponibilizou a própria formulação da DTA eletronicamente, de modo que neste caso não há necessidade de emissão da TGE.

Também será atribuído um nível de incerteza médio a esta atividade. Se há certeza bastante com relação as informações necessárias à concessão e ao início do trânsito, por outro lado, não há previsão do horário em que será solicitada concessão do trânsito imediato. Como na visita aduaneira, haverá sempre necessidade de manutenção de turmas revezando-se em plantões de 24 horas.

Há muitos conflitos entre os funcionários que desempenham a atividade e os usuários destes serviços. Isto decorre do fato de que muitas vezes os beneficiários dos trânsitos, de modalidade não imediata, desejam rapidez em sua concessão, mesmo que a mercadoria esteja armazenada há vários dias. Nos casos em que existe longos plantões de 24 horas se revezando, a qualidade dos serviços prestados acaba sendo muito ruim. Por tudo isso, é complicada a relação desta atividade com o ambiente externo.

---

<sup>15</sup> A unidade de carga pode ser um *container*, um *pallet*, uma mala, um saco, etc. Dependendo do tipo de unidade, o dispositivo de segurança poderá ser um lacre, um selo, uma amarração, etc.

<sup>16</sup> Em alguns casos, onde o valor tributário suspenso se justifica, pode até mesmo haver o acompanhamento fiscal em toda a operação de trânsito.

#### ***4.1.4 - O despacho de importação das cargas armazenadas***

A alternativa mais comum para as cargas que são armazenadas nos terminais da zona primária é o despacho de importação. O Regulamento Aduaneiro (BRASIL, 1985) define-o como “o procedimento mediante o qual se processa o desembaraço aduaneiro de mercadoria procedente do exterior, seja ela importada a título definitivo ou não”. Neste diagnóstico, mercadoria será entendida no sentido amplo, que inclui os bens com destinação comercial e os sem destinação comercial (bagagens desacompanhadas dos viajantes, remessas postais e expressas, encomendas aéreas, malas diplomáticas, material de consumo e manutenção das aeronaves e embarcações, etc.)<sup>17</sup>.

Esta atividade, a mais tradicional da Aduana, trata da conferência documental das declarações formuladas pelos importadores, da conferência física e do desembaraço das mercadorias. O despacho de importação dos bens com destinação comercial é formalizado através de um documento denominado Declaração de Importação – DI. A partir de janeiro de 1997, com a implantação do SISCOMEX-Importação, a formulação deste documento passou a ser eletrônica. Já os bens sem destinação comercial têm seu despacho formalizado através de diferentes documentos, dependentes da modalidade do bem que será submetido à despacho. Tais documentos contêm muito menos informações do que a DI e alguns são ainda emitidos não-eletronicamente.

Ao submeter sua DI para registro, o importador recebe do sistema o número da DI formulada e a informação de que será debitado em sua conta bancária o valor

correspondente aos tributos devidos, calculados pelo sistema de acordo com as informações prestadas. Neste ponto, a DI estará pronta para a parametrização que consiste em atribuir um canal de conferência para cada DI. A partir de parâmetros informados ao sistema pela COANA, unidade central do sistema aduaneiro na Receita Federal, a parametrização será realizada por unidade local e em horários por esta pré-determinados. Como já mencionado, cada DI poderá então ser parametrizada para os canais: cinza, vermelho, amarelo ou verde.

As DI parametrizadas para o canal verde serão automaticamente desembaraçadas pelo sistema e o importador poderá imediatamente retirar sua mercadoria armazenada. As demais deverão ser distribuídas entre os AFRF disponíveis para a conferência documental. Concluída esta conferência, as DI parametrizadas para o canal amarelo serão desembaraçadas pelo AFRF e o importador poderá retirar as mercadorias. As demais deverão ser distribuídas entre os AFRF disponíveis para a conferência física das mercadorias. Concluída esta conferência, as DI parametrizadas para o canal vermelho serão desembaraçadas pelo AFRF e o importador poderá retirar as mercadorias.

Finalmente, as DI parametrizadas para o canal cinza deverão ser distribuídas entre os AFRF disponíveis para o exame preliminar da valoração aduaneira. Neste caso, se não houver divergência entre o valor declarado e o valor apurado neste exame preliminar, o AFRF efetuará o desembaraço e o importador poderá retirar as mercadorias. Se houver, as mercadorias só poderão ser desembaraçadas mediante prestação de garantia sobre a diferença verificada. Em ambos os casos, toda a documentação será encaminhada para o exame

---

<sup>17</sup> Neste diagnóstico, entre os bens sem destinação comercial, excetuam-se as bagagens acompanhadas dos viajantes internacionais, que por terem um tratamento bastante particular farão parte de uma atividade relatada separadamente.

conclusivo da valoração aduaneira que poderá resultar em formalização de auto de infração para cobrança do crédito tributário apurado ou em execução extrajudicial da garantia prestada.

No caso dos bens sem destinação comercial, quando a declaração não é eletrônica não há a parametrização e o desembaraço, na totalidade dos casos, é efetuado mediante prévia conferência documental e física.

Podemos afirmar que a informação necessária para a realização da atividade muitas vezes não está disponível. Em muitos lugares, não há condições ideais de acesso ao SISCOMEX para obtenção de todos os dados necessários a perfeita realização da operação. O AFRF tende a confiar nos extratos apresentados pelo importador ao invés dele mesmo conferir as informações no sistema. A diversidade de mercadorias e operações de importação juntamente com a escassez e rotatividade do pessoal empregado nesta atividade impede a melhor qualificação de sua realização. A dificuldade de aplicação da legislação sobre valoração aduaneira, que mesmo nos países mais desenvolvidos do mundo ainda não está bem encaminhada, é outro fator que contribui para a indisponibilidade da informação. Por todo o exposto, não é exagero atribuir um alto nível de incerteza a esta atividade.

A relação com o ambiente também neste caso é muito tumultuada. Há muita incerteza se um despacho de importação será ou não imediatamente liberado. Normalmente, os importadores contratam despachantes que se prestam a acompanhar todos as etapas do despacho de importação. O importador acaba não conhecendo os detalhes da operação e pressiona para uma imediata liberação. Muitas vezes, há outras autoridades envolvidas e o processo emperra ainda mais. O próprio SISCOMEX, que agilizou o processo na maioria dos casos, apresenta ainda algumas falhas que dificultam a operação noutros casos. Toda esta

complexa rede de problemas e agentes intervenientes acaba também por propiciar um clima favorável ao aparecimento da corrupção. Por tudo isto, pode-se afirmar que é bastante confusa e, às vezes, conflituosa a relação entre a atividade e o ambiente no qual está inserida.

#### ***4.1.5 - O reconhecimento dos benefícios fiscais pleiteados nos despachos de importação***

Esta é uma atividade que poderia ser incluída dentre as que compõem a anterior. Entretanto, dado seu grau de especificidade preferiu-se considerá-la a parte. Não é à toa que muitas unidades preferem valorizá-la criando um setor próprio para sua execução previamente definido em suas estruturas.

Na lei tributária, há benefícios fiscais de caráter geral e de caráter específico. Para uso dos benefícios de caráter geral não há necessidade de formulação de pedido pelo importador nem de formalização do reconhecimento deste direito pela autoridade tributária. Assim, o passageiro quando chega em viagem internacional tem direito a isenção geral de US\$ 500 (quinhentos dólares dos Estados Unidos) sem que para isto precise formular seu pedido, nem a autoridade aduaneira tem que formalizar o reconhecimento de seu direito. O procedimento é automático. Da mesma forma, o importador que formula uma declaração para promover o despacho de algum bem sem destinação comercial e de valor inferior a US\$ 50 (cinquenta dólares dos Estados Unidos) trazidos como encomenda aérea, não precisará formular pedido, nem terá que ser formalmente reconhecida a isenção tributária que tem direito.

Já para as isenções ou reduções tributárias de caráter específico, é necessário que o importador formule em sua declaração o pedido citando a lei que instituiu o benefício e comprovando que preenche as condições para exercê-lo. O reconhecimento do direito ao benefício será então formalizado na própria declaração após minuciosa verificação do enquadramento legal e do preenchimento das condições previstas.

Trata-se de uma atividade com baixo nível de incerteza já que as situações de direito ao benefício são claramente definidas na lei e o direito só é reconhecido após clara comprovação do preenchimento dos pré-requisitos exigidos. Entretanto, muitas vezes há existência de pressão dos interessados para que seja rapidamente reconhecido o direito e em algumas unidades não há fácil acesso a toda a legislação vigente. Nestes casos, algum grau de incerteza pode ser verificado.

Esta é uma atividade demandada pelo importador no curso do despacho de importação. Assim, os mesmos problemas identificados na relação daquela atividade com o ambiente externo são válidos para esta atividade.

#### ***4.1.6 - A concessão e administração dos regimes aduaneiros especiais e atípicos***

Os regimes aduaneiros especiais são formas de ingresso ou saída de mercadorias, previstas no Regulamento Aduaneiro (BRASIL, 1985), em que o interesse pelo controle aduaneiro não cessa com o desembaraço aduaneiro. Incluem-se entre eles: a admissão temporária, o *drawback*, o entreposto aduaneiro, o entreposto industrial e a exportação

temporária<sup>18</sup>. Já nos regimes aduaneiros atípicos o controle aduaneiro é exercido, em cada caso, de maneira diferente da efetuada nos regimes especiais. Normalmente, não há prazo para aplicação do regime. Incluem-se entre estes: a zona franca de Manaus, a loja franca, o depósito especial alfandegado, o depósito afiançado e o depósito franco.

A concessão do regime é uma formalidade em que a autoridade aduaneira, atendendo a pedido formulado pelo beneficiário, concorda com a suspensão das obrigações tributárias, normalmente por um prazo determinado, mediante garantia ou não dos tributos suspensos. Em muitas unidades esta é uma atividade que em algum momento também se confunde com uma etapa do próprio despacho de importação, já que a concessão é formalizada juntamente com o exame documental da declaração formulada para o despacho.

A administração do regime consiste do exercício do controle aduaneiro: controle de prazos, prorrogação e extinção do regime. Se o beneficiário não promover a extinção do regime, se promovê-la após o prazo concedido ou se for verificado que o beneficiário não cumpriu alguma das condições previstas para a concessão do regime, os tributos suspensos deverão ser regularmente cobrados do beneficiário, acrescidos de penalidade pecuniária.

Normalmente, os procedimentos empregados na concessão e administração dos regimes especiais e atípicos demandam pouco nível de incerteza. Entretanto, no caso da admissão temporária, regime aduaneiro que aparece com maior frequência, há um fator que produz grande incerteza durante a realização da atividade. Devido a realização de algum

---

<sup>18</sup> No Regulamento Aduaneiro o trânsito aduaneiro também é considerado um regime aduaneiro especial. No entanto, neste trabalho, dada a sua especificidade, foi considerado numa atividade à Esta nota continua na próxima página.

evento especial (esportivo, musical, congresso, etc.), há ocasiões em que a quantidade de bens submetidos ao regime é muito grande e também a necessidade de rápida concessão do regime, na chegada, e de rápida extinção, na saída. Isto também ocorre na exportação temporária, porém em menor escala.

Também aqui, a concessão do regime é demandada pelo importador no curso do despacho de importação. Assim, os mesmos problemas identificados na relação daquela atividade com o ambiente externo são válidos para a concessão. Entretanto, no que diz respeito a administração do regime, a situação é completamente diferente. Cabe à Aduana exercer o controle aduaneiro sobre os regimes concedidos. Dependendo da correção das intenções do beneficiário sobre a utilização do regime, a relação da atividade com o ambiente poderá ser mais ou menos facilitada.

#### ***4.1.7 - A conferência final dos manifestos de carga dos veículos chegados à unidade local***

A conferência final de manifesto consiste em confrontar as cargas que foram informadas durante a chegada de determinado veículo contra as cargas que foram armazenadas nos terminais da zona primária e as que tiveram início de trânsito imediato. As cargas chegadas, armazenadas e que tiveram trânsito imediato iniciado podem ter sido informadas no MANTRA quando a unidade já dispuser deste sistema totalmente instalado. Caso contrário, as informações das cargas chegadas com o veículo são as que constam no manifesto de carga entregue por seu responsável durante a visita aduaneira, as das cargas que foram armazenadas

---

parte.



nos terminais da zona primária são as que constam dos registros de descarga entregues pelos fiéis depositários dos armazéns e as que tiveram trânsito imediato iniciado são as que constam nas vias das DTA arquivadas na própria unidade.

O MANTRA facilita o trabalho do confronto destas informações e já disponibiliza um relatório para cada veículo que deu entrada apontando as eventuais faltas ou acréscimos verificados. A unidade local deverá então providenciar a aplicação de penalidades aos responsáveis por estas infrações previstas na lei aduaneira. No caso do sistema não estar ainda totalmente disponível na unidade, o confronto das informações é feito manualmente. Apesar disso, é de se esperar um resultado idêntico ao que seria gerado no relatório informatizado.

Esta atividade apresenta pouquíssima incerteza. Trata-se de uma típica tarefa burocrática que não deve apresentar maiores problemas na sua execução.

Apesar de prevista no Regulamento Aduaneiro (BRASIL, 1985), a verdade é que a Aduana nunca teve muita preocupação com a realização desta atividade. Por ser uma obrigação interna que visa apurar eventuais práticas ilícitas, não é demandada por nenhum usuário externo à organização. Além do mais, a atividade traz poucos resultados imediatos, já que as multas previstas são de difícil aplicação e de baixo valor. Por tudo isto, muitas unidades simplesmente não realizam a conferência final de manifesto. A relação com o ambiente no qual está inserida é portanto pouco notada.

#### ***4.1.8 - A revisão aduaneira dos despachos de importação realizados na unidade local***

A revisão aduaneira, prevista no Regulamento Aduaneiro (BRASIL, 1985), é a ação fiscalizadora das informações prestadas, dos tributos recolhidos e da regularidade do benefício fiscal aplicado ao despacho aduaneiro. A revisão da declaração pode ser realizada desde o desembaraço da mercadoria até um prazo de cinco anos do início do despacho.

Normalmente, somente os despachos de importação formalizados através de DI são revisados. Não há tempo nem pessoal disponível para revisão dos demais despachos. Além disso, é também através de DI que são realizadas as importações de valor mais significativo.

Muitas vezes, a unidade de zona primária tem dificuldades de realizar esta revisão por não poder ter acesso ao estabelecimento do importador, que é jurisdicionado por uma unidade de zona secundária. Nestes casos, seria importante não só uma revisão documental, mas também a realização de alguma diligência. Entretanto, as unidades poucas vezes tomam esta iniciativa, já que, apesar de fazerem parte da mesma organização, há pouco incentivo para a troca de informações. Assim, a maioria das revisões acabam mesmo sendo feitas apenas documentalmente.

Com o sistema de canais que passou a vigorar com a implantação do SISCOMEX, esta atividade passou a ser considerada de extrema importância dada a frequência de DI que são desembaraçadas sem nenhuma conferência física ou mesmo

documental. Entretanto, não há nenhum critério para seleção das DI que serão submetidas para revisão. A legislação cita apenas que as DI parametrizadas para o canal verde terão prioridade.

Quando realizada documentalmente esta atividade apresenta pouca incerteza. Entretanto, quando há necessidades de diligências, é comum que o estabelecimento do importador possa não ser encontrado ou que o importador possa ter se desfeito do bem a que deveria manter consigo para fazer jus ao benefício fiscal auferido. Nestes casos, aumenta a incerteza. Assim, é conveniente atribuir-se um nível de incerteza médio a esta atividade.

Apesar dos resultados serem mais promissores que a conferência de manifesto, também são muitas as unidades que deixam de realizar a revisão. Da mesma forma, a revisão também é uma atividade que não é demandada pelos usuários externos. A relação com o ambiente passa então a depender da correção da formulação da DI na ocasião em que o despacho aduaneiro foi promovido. Se o importador está consciente de que a importação transcorreu corretamente, a relação será amistosa, caso contrário, haverá conflitos.

#### ***4.1.9 - O despacho de exportação de cargas destinadas ao exterior***

O despacho de exportação “é o procedimento fiscal mediante o qual se processa o desembaraço aduaneiro de mercadoria destinada ao exterior, seja ela exportada a título definitivo ou não” (Regulamento Aduaneiro, BRASIL, 1985). Também aqui, mercadoria será entendida no sentido amplo, que inclui os bens com destinação comercial e os sem destinação comercial (bagagens desacompanhadas dos viajantes, remessas postais e expressas,

encomendas aéreas, malas diplomáticas, material de consumo e manutenção das aeronaves e embarcações, etc.)<sup>19</sup>.

Apesar da definição tão semelhante com o despacho de importação, a verdade é que o despacho de exportação tem um tratamento bem mais simplificado. A principal causa para esta simplificação é a inexistência de tributos incidentes na exportação<sup>20</sup>. Além disso, a própria influência do Governo cria na sociedade uma perspectiva favorável à saldos positivos na balança comercial, o que acaba por gerar uma cultura liberalizante em torno da organização no que controla a fiscalização das operações de exportação.

A partir de janeiro de 1993, foi implantado o SISCOMEX-Exportação e a formulação do documento que formaliza o despacho de exportação para os bens com destinação comercial passou a ser eletrônica através da Declaração para Despacho de Exportação – DDE. Já os bens sem destinação comercial têm seu despacho formalizado através de diferentes documentos, dependentes da modalidade do bem que será submetido à despacho. Tais documentos contêm muito menos informações do que a DDE e alguns são ainda emitidos não-eletronicamente.

Da mesma forma que no despacho de importação, aqui também o SISCOMEX parametriza as DDE para diferentes canais de conferência: vermelho, quando serão feitas as conferências documental e física, laranja, quando será feita somente a

---

<sup>19</sup> Neste diagnóstico, entre os bens sem destinação comercial, excetuam-se as bagagens acompanhadas dos viajantes internacionais, que por terem um tratamento bastante particular fizeram parte de uma atividade relatada separadamente.

<sup>20</sup> Na verdade há previsão de incidência de imposto de exportação, só que a alíquota deste imposto costuma ser zero para todas as mercadorias. Nas raras ocasiões que isto não acontece é porque procura-se controlar a saída excessiva de algum produto naquele momento importante para o País.

conferência documental, e verde, quando será dispensada qualquer tipo de conferência. Não há, neste caso, canal para exame de valoração aduaneira. Há uma diferença entre esta parametrização e a da importação: os parâmetros são definidos tanto a nível nacional pela COANA, quanto a nível local pela unidade local. A inclusão da unidade local garante a consideração das particularidades locais na parametrização, permitindo uma melhor seleção das possíveis DDE selecionadas para a fiscalização.

No caso dos bens sem destinação comercial, quando a declaração não é eletrônica não há a parametrização e o desembaraço, na totalidade dos casos, é efetuado mediante prévia conferência documental e física.

Podemos afirmar que a informação necessária para a realização da atividade muitas vezes não está disponível. Em muitos lugares, não há condições ideais de acesso ao SISCOMEX para obtenção de todos os dados necessários a perfeita realização da operação. O AFRF tende a confiar nos extratos apresentados pelo exportador ao invés dele mesmo conferir as informações no sistema. A grande urgência dos despachos que são submetidos à fiscalização é outro fator de enorme incerteza. Muitas vezes, o exportador chega com a mercadoria quando o veículo já está pronto para partir. Há sempre uma pressão do tipo “mas se eu perder este navio o País vai deixar de exportar ...”. Por todo o exposto, também não é exagero atribuir um alto nível de incerteza a esta atividade.

A relação com o ambiente também neste caso é muito tumultuada. Há muita pressão para que o despacho de exportação seja imediatamente liberado. Normalmente, a carga chega na hora que o navio ou aeronave estão prontos para partir. Há também aqui a figura dos despachantes e de outras autoridades envolvidas. Por tudo isto, pode-se afirmar que

é bastante confusa e, às vezes, conflituosa a relação entre a atividade e o ambiente no qual está inserida.

#### ***4.1.10 - A conclusão do trânsito das cargas destinadas ao exterior e despachadas em outros recintos alfandegado***

Esta atividade consiste em concluir, na unidade de zona primária em que serão embarcadas, o trânsito aduaneiro de mercadorias já desembaraçadas para exportação em outra unidade. O despacho de exportação pode ter sido processado em unidade de zona secundária ou mesmo de outra zona primária.

Após o desembaraço, ainda na origem, a fiscalização aplica algum dispositivo de segurança sobre a unidade de carga, que será transportada para o destino sob o regime de trânsito aduaneiro, e processa o início da operação no SISCOMEX-Exportação. No destino, a fiscalização verificará a integridade do dispositivo de segurança aplicado e processará a conclusão da operação no sistema.

Alguma incerteza também há de ser atribuída a esta atividade, já que muitos veículos chegam para conclusão da operação de trânsito em situações de urgência até piores do que aquelas verificadas no despacho de exportação. Alegando que a mercadoria já foi desembaraçada, muitas vezes, verdadeiros comboios de caminhões chegam em cima da hora do embarque do navio ou aeronave e a fiscalização acaba não tendo tempo útil para proceder a verificação dos dispositivos de segurança, já que o mais importante é registrar a conclusão do

trânsito no sistema para que as mercadorias possam ser embarcadas. Por isto, deve-se atribuir um nível de incerteza médio a esta atividade.

A relação com o ambiente, tendo em vista as dificuldades já apontadas, tornam-se cada vez mais complicadas na medida em que a pressão pela urgência aumenta.

#### ***4.1.11 - A conferência e tributação das bagagens dos viajantes internacionais<sup>21</sup>***

A grande maioria da população quando pensa no trabalho que a alfândega realiza logo imagina a conferência de bagagens nos aeroportos. De fato, a Aduana concentra uma grande quantidade de funcionários nos aeroportos trabalhando em regime de plantões para a realização desta atividade. Nos portos e nos pontos de fronteira, principalmente em Foz do Iguaçu, a conferência de bagagens também é uma das mais tradicionais atividades desempenhadas pela Aduana.

Na grande maioria de suas atividades, a Aduana lida com um público paciente e acostumado com suas dificuldades. Despachantes e representantes de empresas transportadoras, importadoras, exportadoras e depositárias são profissionais habituados a circularem nas dependências das diversas unidades que desempenham atividades aduaneiras. Exceto no caso dos tripulantes dos veículos e moradores das cidades fronteiriças, os demais viajantes internacionais são passageiros. Esta particularidade torna esta atividade totalmente

---

<sup>21</sup> Esta atividade trata somente das bagagens acompanhadas dos viajantes internacionais. Não deve ser confundida com as bagagens desacompanhadas tratadas no âmbito dos despachos de importação e de exportação.

diferente das demais. O relacionamento interpessoal passa a ser um componente vital para a análise da atividade.

Nos aeroportos onde há o mecanismo de duplo-canal, a atividade consiste em verificar a bagagem dos viajantes que foram selecionados para o canal vermelho. Quando não há o mecanismo, a seleção procura ser aleatória. É o seguinte o procedimento que deve ser aplicado às diferentes situações: se a verificação das bagagens apurar a existência de bens cuja totalidade do valor ultrapassa a cota isenta, o viajante será tributado pelo valor que deveria ter recolhido, acrescido de multa; se os bens, por sua especificidade, estiverem sujeitos a verificação por outras autoridades, serão a elas encaminhados; se os bens, por sua quantidade ou qualidade, revelarem destinação comercial, serão retidos para que o interessado promova o despacho de importação no SISCOMEX; se os bens forem de importação proibida, serão apreendidos.

A incerteza desta atividade é bastante alta. Nunca se sabe que tipo de bagagem um passageiro aparentado a maior inocência poderá estar trazendo. Além disso, há muitas pressões por parte de pessoas influentes tentando tratamento diferenciado na passagem pela alfândega. É uma atividade difícil e, como dito, o componente interpessoal está sempre presente. A própria definição de bagagem, que só admite bens para uso pessoal cuja quantidade ou qualidade não revele destinação comercial, é um conceito subjetivo e de difícil aplicação.

Se um passageiro traz consigo bens que deveriam ser declarados e é selecionado para conferência, dependendo da situação, pode-se estabelecer um clima de confronto muitas vezes de difícil solução. Neste caso, o tratamento dispensado pelo



funcionário aduaneiro ao viajante deveria ser sempre cortês, porém firme em sua decisão, entretanto, esta qualidade nem sempre é verificada. A relação com o ambiente no qual a atividade está inserida é caracterizada por todas estas dificuldades.

#### ***4.1.12 - A vigilância e repressão ao contrabando e descaminho***

A vigilância e repressão é uma atividade de cunho preventivo-repressivo que tem por finalidade combater o contrabando e o descaminho nos limites demarcados para a zona primária. Por ser uma área em que o controle aduaneiro deve ser pleno, a Aduana deve manter fiscalização permanente em toda a sua extensão. Trata-se, na verdade, de um policiamento sobre a área da zona primária.

Aqui surge uma dificuldade muito grande porque o quadro funcional da organização não prevê profissionais com este tipo de perfil. Daí a não participação direta da Aduana nesta atividade na maioria das unidades de zona primária no País. Nestes casos, a tarefa acaba por ser confiada ao corpo de seguranças das empresas que administram o porto, aeroporto e ponto de fronteira. Entretanto, em algumas unidades, a Aduana organiza grupos que cuidam da vigilância aos acessos da zona primária e organiza rondas por toda a área interna, e mesmo externa, à zona primária.

Dada sua própria natureza, deve ser atribuído um alto nível de incerteza à atividade. Já a relação com o ambiente em que a atividade está inserida é bastante conturbado. Primeiro, porque os seguranças das empresas que administram os terminais da zona primária são mal informados e, muitas vezes, resistem a acatar a autoridade aduaneira, preferindo

obedecer aos ditames de seus chefes diretos. Isto ocorre principalmente nos terminais administrados por empresas estatais que, por nunca terem sofrido qualquer tipo de concorrência para manterem-se em seu negócio, tendem elas mesmas a não querer reconhecer esta autoridade. Outra situação que dificulta o relacionamento com o ambiente é que a atividade pressupõe a retenção de eventuais mercadorias encontradas em situação irregular e, dependendo do caso, o encaminhamento dos responsáveis à autoridade policial.

#### **4.2 – Atividades desempenhadas na Zona Secundária**

Como parte dos esforços de interiorização, a Aduana vem promovendo uma série de medidas no sentido de permitir que as atividades relacionadas com os despachos aduaneiros de exportação e importação possam também ser desempenhadas fora dos congestionados terminais da zona primária. Como já mencionado, nas EADI são permitidas operações com mercadorias submetidas aos regimes aduaneiros comuns e alguns regimes de suspensão tributária e nos estabelecimentos dos exportadores, ou em terminais privativos por eles indicados, são permitidas operações com mercadorias submetidas ao despacho aduaneiro de exportação. As atividades relacionadas com estas operações são então desempenhadas pela unidade local da Receita Federal que tem jurisdição aduaneira sobre o local em que está instalada a EADI, o estabelecimento do exportador ou o terminal privativo por ele indicado.

A permissão de tais operações acabou por criar em algumas unidades da Receita Federal uma demanda por serviços aduaneiros antes não existentes. Nas cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, onde esta demanda verificou-se bastante acentuada, foram criadas Inspetorias para execução de atividades exclusivamente aduaneiras de zona secundária.

Não obstante a particularidade destas operações estarem sendo realizadas na zona secundária, as atividades que elas demandam não são muito diferentes daquelas já executadas pelas unidades que jurisdicionam a zona primária. Assim, pode-se relacioná-las da mesma forma que foram relacionadas para a zona primária, só que, naturalmente, alterando suas descrições naquilo em que o sentido é diferente por serem desempenhadas agora na zona secundária. São elas:

- a. o recebimento de documentações e a conclusão dos trânsitos dos veículos procedentes da zona primária e de outros recintos alfandegados de zona secundária;
- b. o controle do armazenamento das cargas que chegam em trânsito;
- c. a concessão do trânsito de cargas que serão despachadas em outros recintos alfandegados;
- d. o despacho de importação das cargas armazenadas;
- e. o reconhecimento dos benefícios fiscais pleiteados nos despachos de importação;
- f. a concessão e administração dos regimes aduaneiros suspensivos;
- g. a conferência final dos manifestos de carga dos veículos chegados aos recintos jurisdicionados pela unidade local;
- h. a revisão aduaneira dos despachos de importação realizados na unidade local;
- i. o despacho de exportação de cargas destinadas ao exterior;
- j. o início de trânsito das cargas despachadas nos recintos jurisdicionados pela unidade local;
- k. a vigilância e repressão ao contrabando e descaminho nos limites dos recintos jurisdicionados pela unidade local.

As considerações sobre a descrição da natureza, as dificuldades, o nível de incerteza e as relações que mantém com o ambiente no qual estão inseridas são idênticas àquelas tecidas para as atividades correspondentes da zona primária.

Uma atividade desempenhada na zona secundária, entretanto, não tem correspondente na zona primária:

#### ***4.2.1 - A auditoria aduaneira***

Há algum tempo, a Aduana tomou algumas iniciativas no sentido de promover a realização de diligências nos estabelecimentos dos importadores com a finalidade de facilitar a revisão dos despachos de importação. Foi então criado o programa Fiscalização das Operações de Importação – FOPIM, que visava principalmente subsidiar a revisão aduaneira nos casos em que esta se revelava insuficiente para garantir o cumprimento da lei. Assim, sempre que fosse justificado, realizavam-se diligências para facilitar o trabalho da revisão aduaneira na valoração e classificação de mercadorias e na verificação de benefícios fiscais vinculados à qualidade do importador ou à destinação das mercadorias.

O programa FOPIM limitou-se, entretanto, aos casos em que o despacho aduaneiro era concedido através de um regime simplificado. Nestes casos, era permitido que empresas que freqüentemente importavam grandes quantidades de mercadorias pudessem postergar o pagamento dos tributos devidos para a quinzena seguinte a que as importações foram realizadas. A revisão destes despachos era competência da unidade que tinha jurisdição

aduaneira sobre o local onde se situava o estabelecimento do importador. Com a implantação do SISCOMEX-Importação este regime foi extinto.

O programa FOPIM, no entanto, obrigou a criação de equipes de auditoria especializada em área aduaneira na estrutura das unidades de zona secundária. Isto possibilitou a implantação de algumas ações fiscais de impacto em estabelecimentos ou locais suspeitos de zona secundária, como: terminais e recintos alfandegados, indústrias, lojas comerciais, estradas e outros. Com a eficácia verificada em muitas destas ações e com a extinção do programa FOPIM, a auditoria aduaneira passou a ter uma conotação bastante diferente da inicialmente prevista.

Hoje, a auditoria aduaneira concentra-se muito mais na realização dessas ações do que nas diligências. Estas ainda são promovidas quando uma solicitação é feita por alguma unidade da zona primária, mas esta demanda tem se tornado cada vez mais rara, ainda mais quando se sabe que a revisão aduaneira vem deixando de ser praticada por aquelas unidades.

Tanto as diligências, quanto as ações fiscais, são operações que contribuem para afirmar que a incerteza é a tônica da auditoria aduaneira. A entrada da fiscalização em qualquer estabelecimento é sempre uma atividade que agride a privacidade das pessoas. Mesmo quando estas ações são realizadas em locais públicos, tipo *blitz* em estradas, a possibilidade de conflitos e violação da própria segurança pessoal é muito grande. Por tudo isto, é conveniente atribuir-se um alto nível de incerteza a esta atividade.

A relação com o ambiente de uma atividade deste tipo é a pior possível. O importador, o comerciante, o sacoleiro, estão sempre dispostos a iludir a fiscalização. Conscientes de que praticam atividades ilícitas procuram intimidar ou corromper os agentes fiscais. Em alguns casos pode-se estar incomodando uma verdadeira rede de mafiosos e contrabandistas. A segurança pessoal passa a ser um elemento extremamente vital para a consecução da atividade. Mesmo os bons contribuintes, não se mostram amistosos com a fiscalização em seu estabelecimento. Sempre acham que estão ali para tomar-lhe algum dinheiro. E de fato, muitas vezes, estão mesmo. Toda esta problemática torna a relação da atividade com o ambiente muito conturbada.

## 5 – DIAGNÓSTICO DO MODELO ATUAL

Uma vez detalhada a dimensão atividade, a modelagem organizacional ensina que deve-se elaborar um diagnóstico da situação atual das demais dimensões organizacionais do modelo conceitual. Neste sentido, será inicialmente considerada a dimensão estrutura, onde os fundamentos da abordagem clássica da administração servirão de referência. Posteriormente, a dimensão informação e processo decisório será considerada a partir das reflexões da teoria do *behaviorism* e *new management*. Por fim, serão conjuntamente consideradas as dimensões pessoas e sistemas de recompensas, onde predominarão os fundamentos das teorias das relações humanas e do desenvolvimento organizacional.

### 5.1 – Estrutura

A estrutura, como uma das dimensões do modelo empregado, pode englobar diversas variáveis organizacionais. De fato, a contribuição dos autores clássicos na teoria das organizações é bastante ampla e definitiva. Muitos foram os temas tratados pelas três correntes<sup>22</sup> que serviram de base para a abordagem clássica. Este diagnóstico, entretanto, limitar-se-á às variáveis: Departamentalização, Centralização/Delegação, Normatização e Procedimentos e Modos de Resolução de Conflitos.

---

<sup>22</sup> A Escola da Administração Científica de Taylor, a Teoria Clássica de Fayol e a Teoria da Burocracia de Weber.

### ***5.1.1 - Departamentalização***

A Receita Federal tem sua organização formal definida através de um Regimento Interno (BRASIL, 1998). Neste documento são fixadas as unidades departamentalizadas e suas diversas atribuições. Da análise do Regimento, pode-se concluir que os tipos de departamentalização ali previstos são o funcional e o por localização geográfica (Chiavenato, 1998).

A departamentalização funcional divide a organização nos sistemas: Aduaneiro, de Tributação, de Arrecadação e Cobrança, de Fiscalização, de Tecnologia e Sistemas de Informação e de Programação e Logística. Estes sistemas estão reproduzidos no topo da estrutura hierárquica através das unidades centrais da Secretaria representadas pelas respectivas coordenações<sup>23</sup>. Nas unidades regionais e locais as projeções destes sistemas aparecem na forma de divisões, serviços e seções.

Já a departamentalização por localização geográfica divide a organização em dez regiões fiscais agrupando os estados da Federação por critérios de proximidade geográfica e destacando os estados de maior importância econômica. Hierarquicamente, cada região fiscal é comandada por uma superintendência que fica localizada na cidade de maior importância da região. É a seguinte a distribuição das regiões fiscais e suas sedes:

1ª Região Fiscal – Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins – Sede: Brasília;

---

<sup>23</sup> Na verdade, entre as unidades centrais existem outras coordenações, cujas atribuições não são propriamente operacionais para a organização. Por este motivo não têm projeções nas unidades regionais e locais e, para efeito deste trabalho, foram desconsideradas.



2ª Região Fiscal – Pará, Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e Amapá

– Sede: Belém;

3ª Região Fiscal – Ceará, Maranhão e Piauí – Sede: Fortaleza;

4ª Região Fiscal – Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do

Norte – Sede: Recife;

5ª Região Fiscal – Bahia e Sergipe – Sede: Salvador;

6ª Região Fiscal – Minas Gerais – Sede: Belo Horizonte;

7ª Região Fiscal – Rio de Janeiro e Espírito Santo – Sede: Rio de

Janeiro;

8ª Região Fiscal – São Paulo – Sede: São Paulo;

9ª Região Fiscal – Paraná e Santa Catarina – Sede: Curitiba;

10ª Região Fiscal – Rio Grande do Sul – Sede: Porto Alegre.

Num nível hierárquico inferior ao das unidades regionais, há as unidades locais representadas pelas delegacias, pelas inspetorias, pelas alfândegas e pelas agências<sup>24</sup>. Cada uma destas unidades tem jurisdição sobre uma determinada área do território nacional que pode ser um conjunto ou fração de municípios ou bairros ou, ainda, a zona primária de um porto, aeroporto ou ponto de fronteira alfandegado. Cumpre ainda esclarecer que, para fins deste trabalho, somente são de interesse as projeções do sistema Aduaneiro nas unidades centrais, regionais e locais.

---

<sup>24</sup> Existem ainda as delegacias de julgamento que são hierarquicamente equiparadas às superintendências, mas que desenvolvem um trabalho bastante específico que não interessa ao fim deste trabalho.

Tais critérios de departamentalização parecem ser bastante adequados para o alcance dos objetivos da organização. Entretanto, quando a especialização do trabalho provocada pela departamentalização e prevista no Regimento Interno (BRASIL, 1998) é vista como um dogma inquestionável, começam a surgir os problemas de inflexibilidade tão danosos para a organização.

### ***5.1.2 - Centralização / Delegação***

Apesar da Receita Federal estar organizada, sob o ponto de vista da divisão vertical do trabalho, segundo os três níveis: unidades centrais, regionais e locais; a maior parte das decisões sobre planejamento, normas e procedimentos, determinação de como tratar as excepcionalidades, distribuição das tarefas e iniciativas para modificar rotinas e procedimentos estão concentradas nas unidades centrais. Neste atributo, as superintendências são meras retransmissoras das decisões que se dão no sentido descendente da estrutura vertical. Muitas vezes chega-se a pensar que a existência das superintendências justifica-se apenas para atenuar o problema que sua ausência causaria na amplitude de controle da organização.

Uma vez tomadas as importantes decisões no âmbito central da organização, as decisões de menor importância, comumente versando sobre a execução dos casos particulares já regulamentados de forma geral pela alta administração, são delegadas para as unidades regionais e locais. Considerando que o volume destas decisões é, na maioria das vezes, bastante elevado, é comum que os titulares destas unidades subdeleguem muitas das decisões para as chefias das diversas divisões, serviços e seções existentes nas estruturas das unidades.

Em suma, pode-se afirmar que a estrutura decisória da Receita Federal, e por conseguinte da própria Aduana, é bastante centralizada. A delegação de competência é um instrumento utilizado somente nos casos em que as decisões são de caráter repetitivo.

### ***5.1.3 - Normatização e Procedimentos***

Esta variável é sem dúvida a característica mais marcante da organização. É incontável a quantidade de portarias, instruções e toda espécie de atos normativos expedidos. As regras e procedimentos constantes destes atos tentam vincular o desempenho de praticamente todas as atividades da organização. A preocupação com a normatização é tal que mesmo as situações improváveis costumam ser consideradas, numa tentativa insana de prever o que não é previsível.

A execução do trabalho é rigidamente controlada por regras já preestabelecidas que muitas vezes deixam de ser um meio para serem o próprio fim da organização. É impressionante o espírito normativo que permeia toda a estrutura organizacional. Até mesmo as divisões, serviços e seções das pequenas unidades têm por hábito expedir suas próprias ordens de serviço que, redigidas no imperativo, procuram reforçar a autoridade do chefe impedindo os subordinados de liberarem sua criatividade e, por conseguinte, ganharem em motivação.

O mais insensato é que os próprios funcionários parecem preferir trabalhar sob a proteção de tais regras. A cultura da normatização já se tornou tão arraigada que tolheu a capacidade de geração de soluções na base da estrutura hierárquica. Sempre que a situação

presente não se encontra normatizada, parte do próprio nível operacional a demanda por sua regulamentação. Este comportamento parece advir da formação jurídica de muitos dos funcionários que trazem consigo a máxima do direito administrativo: “se para o cidadão comum é permitido fazer tudo que a lei não proíbe, para o funcionário público é proibido fazer tudo que a lei se omite”. Nos tempos atuais, em que a mudança é a tônica do ambiente organizacional, tal conduta merece, no mínimo, uma reavaliação.

#### ***5.1.4 - Modos de Resolução de Conflitos***

Como em qualquer outra organização, os conflitos aparecem na Receita Federal e, particularmente na Aduana, de diversas formas: entre a autoridade do conhecimento e a autoridade hierárquica, entre a organização formal e a informal e entre os funcionários e os usuários da organização. A primeira das formas de conflito, por exemplo, vem ultimamente se acentuando na Aduana. Em nome da renovação, as chefias vêm sendo exercidas por jovens, recém ingressos na organização, em detrimento dos experientes e mais antigos. Isto leva a sérios conflitos entre a autoridade do conhecimento, que se formou através de uma longa experiência, e a autoridade hierárquica, que se conquistou graças à menor desconfiança.

O modo de se lidar com estes conflitos é bastante inconstante na organização. Depende muito mais da personalidade e da formação do chefe do que de qualquer recomendação estratégica da alta administração do órgão. Talvez por isso, poucos são os que procuram entender o conflito como uma oportunidade de que as partes têm de interagir-se no sentido de um desenvolvimento maior. A maioria os considera maléficos e

preferem ignorá-los, minimizá-los ou, em último caso, recorrer ao superior hierárquico para que este tome alguma providência.

Esta atitude negativa em relação aos conflitos impede a organização de aprender a partir de seus próprios erros. Ao invés disso, verifica-se que os conflitos perpetuam-se através do tempo influenciando no clima organizacional e na própria motivação das pessoas.

## **5.2 – Informação e Processo Decisório**

Esta dimensão reúne as variáveis organizacionais previstas na teoria do *behaviorism* e *new management*. Neste diagnóstico será focalizado o modelo organizacional vigente na organização através da consideração dos mecanismos de decisão e informação. As seguintes variáveis serão examinadas: Planejamento, Controle, Coordenação, Relações entre as Unidades e Informatização.

### **5.2.1 - Planejamento**

Não há nenhum esforço de planejamento percebido na organização. Apenas para fins orçamentários é exigida alguma reflexão neste sentido, só que muito mais apoiada no incrementalismo do que em qualquer metodologia que leve em consideração os propósitos da ação organizacional. As previsões orçamentárias seguem o critério unidimensional-tradicional das categorias de despesas.

Algumas ações sem qualquer preocupação com as formalidades de um planejamento são eventualmente adotadas pela cúpula da administração sem, entretanto, que se procure qualquer participação dos administradores dos níveis operacionais da organização. Tais ações são planejadas e simplesmente comunicadas ao restante da organização no sentido descendente da hierarquia vertical.

A ausência de uma política de planejamentos voltada para a clara definição dos objetivos organizacionais reflete-se no comportamento tanto dos funcionários como da própria organização. Não havendo formulação de objetivos não há como se aferir resultados e, portanto, a organização parece caminhar sem rumo.

### ***5.2.2 - Controle***

Como mencionado, a organização não costuma definir objetivos. Por conseguinte, não há resultados a serem exigidos e o controle acaba sendo exercido unicamente sobre os meios deixando de concentrar-se nos fins. Por este motivo, um verdadeiro ritual processualístico é seguido para a tomada de decisões. Cada decisão precisa ser formalmente documentada para que esteja assegurada a publicidade exigida dos atos administrativos.

Tal maneira de compreender a administração pública novamente parece proceder do direito administrativo e da formação jurídica da maioria dos funcionários. Vem daí a multiplicação dos processos administrativos na organização. Esta cultura processualística é justificada pela necessidade de controle sobre os meios que por muito tempo vem sendo entendida como um dos principais, senão o principal, objetivo da organização.

Em contrapartida a esta exagerada preocupação em garantir que o controle sobre os meios possa ser exercido, o controle, propriamente dito, quase não é exercido. Vários processos são arquivados com falhas tão clamorosas que poderiam até iniciar um procedimento de apuração de responsabilidades. Nas folhas de ponto são registrados horários totalmente diferentes dos que realmente foram cumpridos. Costuma-se solicitar diversos relatórios sobre as atividades desempenhadas que são virtualmente deixados de lado. Como não há ações de controle numa frequência suficiente para que tais documentos tenham alguma utilidade, acabam tendo um só destino: o lixo, que é onde todos vão parar após os cinco anos regulamentares de arquivamento.

De positivo, cabe destacar que ultimamente a organização vem se preocupando mais com o controle interno das questões éticas, até então um verdadeiro tabu na organização. Entre outras ações, foi criada dentre as unidades centrais a Corregedoria-Geral que tem por finalidade promover ações preventivas e repressivas relativas à ética e à disciplina funcionais.

### ***5.2.3 - Coordenação***

Numa organização tão complexa como a Receita Federal, a coordenação é fundamental. A excessiva divisão do trabalho em inúmeras atividades acaba por ocasionar a especialização em funções, a qual leva os indivíduos a cada vez mais perder a visão do conjunto e a atuar simplesmente sobre os detalhes. Por isso, é preciso a coordenação para se garantir a prevenção e a correção dos riscos da divisão do trabalho, convergindo e harmonizando todos os esforços individuais no sentido dos objetivos maiores da organização.

Os mecanismos de coordenação mais utilizados na organização são as normas e procedimentos e o recurso à hierarquia. No caso da Aduana, infelizmente, tais mecanismos não têm sido suficientes para garantir a coordenação das ações num nível que possa ser considerado bom. Quando diferentes unidades são representadas em algum encontro, normalmente o são pelos titulares de seus cargos máximos, que raramente conduzem o encontro nos sentido de trocas de experiências e definição de rumos comuns. Entre os níveis intermediário e operacional das diferentes unidades inexistem quaisquer encontros ou eventos que propiciem alguma integração. São constantes as reclamações dos usuários em relação a variedade do tratamento dispensado a objetos semelhantes nas diferentes unidades.

#### ***5.2.4 - Relações entre as Unidades***

Considerando a estrutura da Receita Federal como um todo, pode-se afirmar que há pouco relacionamento entre as unidades que a compõem. Há bem menos comunicação entre as unidades do que se poderia desejar. Excetuando os titulares e principais chefes das unidades, raramente os funcionários se conhecem. Na área aduaneira, a constante divulgação pela mídia de grandes apreensões de mercadorias ilegalmente ingressadas no País acaba por criar um clima de competitividade um tanto insano entre as unidades. Isto reflete principalmente a vaidade pessoal de seus titulares e principais chefes, que são justamente os que mais competem entre si.

Tal comportamento, entretanto, é menos acentuado internamente nas unidades. Nas unidades que desempenham atividades aduaneiras o próprio trabalho obriga os indivíduos a se comunicarem pois as atividades estão mais relacionadas entre si. Neste caso, as



pessoas alocadas nas projeções dos diversos sistemas costumam se conhecer e trocar informações para o melhor desenvolvimento de suas tarefas. Há uma maior tendência à constituição de organizações informais.

#### ***5.2.5 - Informatização***

Sendo a Receita Federal uma organização que trabalha fundamentalmente com informações é natural que o surgimento da informática tenha alterado substancialmente seus métodos de trabalho. E isto não foi diferente com a Aduana. A implantação do SISCOMEX e do MANTRA foi decisiva para que antigas rotinas fossem abandonadas e cedessem lugar para novos procedimentos. Estes sistemas provocaram grandes transformações na organização do trabalho aduaneiro.

Além do SISCOMEX e do MANTRA, que são os sistemas de maior importância para a área aduaneira, outros, de uso geral na organização e de grande utilidade, também estão disponíveis, como: o correio eletrônico interno, o acesso à Internet, o sistema de movimentação de processos, o sistema de cobrança de créditos tributários, o sistema de mercadorias apreendidas, o sistema de emissão de autos de infração, etc. Já em fase final de desenvolvimento, estarão em breve disponíveis o sistema de informações econômico-fiscais, que permitirá uma visão integrada da situação fiscal de todos os contribuintes, e o sistema de decisões, que permitirá uma ampla divulgação das decisões proferidas nos processos administrativos visando a formação de jurisprudência administrativa.

A informatização da Receita Federal está a cargo de uma empresa pública, o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO. Apesar da grande escala em que a organização foi informatizada, por ser um relação monopolista, a qualidade do serviço prestado é considerada ruim. Toda e qualquer alteração nos sistemas tem de seguir um verdadeiro ritual para ser concretizada. A demora na resposta para as demandas da organização acaba por prejudicar sobremaneira a desejável flexibilização que os sistemas informatizados têm de satisfazer para atender as constantes mudanças no ambiente.

Além disso, a própria qualidade dos sistemas desenvolvidos deixa muito a desejar. Normalmente, uma grande quantidade de dados é adicionada aos sistemas sem que se disponibilize qualquer aplicação que permita consultá-los de uma forma estruturada. É comum, por exemplo, que sejam solicitadas informações sobre quantidades importadas ou exportadas numa determinada unidade e, muitas vezes, ao consultar o sistema, o administrador verifica que não tem como imediatamente fornecer tais informações.

A grande quantidade de dados fornecidos pelos diversos sistemas não foi adequadamente modelada de maneira que toda a organização pudesse ter uma visão clara das informações que realmente estão disponíveis. Há muita redundância e desconhecimento do que realmente existe de útil para o processo decisório da organização.

### **5.3 – Pessoas e Sistemas de Recompensas**

Estas dimensões reúnem as variáveis organizacionais relacionadas com as teorias associadas ao humanismo tradicional (Escola de Relações Humanas) e moderno

(Desenvolvimento Organizacional). Serão consideradas as questões da satisfação e da motivação refletidas nas seguintes variáveis: Cargos, Recrutamento e Seleção, Alocação dos Recursos Humanos, Treinamento e Desenvolvimento, Motivação e Estilos de Liderança.

### ***5.3.1 - Cargos***

O quadro de servidores da Receita Federal é composto principalmente pela carreira Auditoria da Receita Federal. Tal carreira engloba os cargos de Auditor-Fiscal da Receita Federal - AFRF - e de Técnico da Receita Federal - TRF, de nível secundário. Na legislação tributária há muitas atribuições privativas do cargo de AFRF. Enquanto isso, não são atribuídas competências privativas aos TRF. Suas funções estão mais associadas com o auxílio do AFRF na execução de suas tarefas.

Para o particular interesse deste trabalho, são de competência privativa dos AFRF, de acordo com a legislação aduaneira, as tarefas de lançamento de tributos e de desembaraço aduaneiro. Tais tarefas são importantes porque constituem a ação final da maioria das atividades desempenhadas na área aduaneira. Ou a fiscalização concorda com a declaração fornecida pelo importador ou exportador e homologa o crédito tributário já recolhido ou o benefício fiscal pleiteado, ou não concorda e deverá lançar a diferença acrescida das penalidades cabíveis.

Além dos AFRF e TRF, em cada unidade há uma série de funcionários menos graduados que ocupam diversos outros cargos, usuais em toda a administração pública

federal. Tais funcionários executam diferentes atividades, todas consideradas de apoio, desde secretariado à motorista.

Para exercer as chefias, são destinados os cargos de confiança, que podem ser de Função Gratificada – FG – ou de Direção e Assessoramento Superior – DAS. Por serem de confiança, tais cargos são de caráter transitório e de uso em toda administração pública federal.

### ***5.3.2 - Recrutamento e Seleção***

Para ingressarem na carreira, os AFRF precisam submeter-se a um concurso público de âmbito nacional em que é exigida a formação superior e o domínio de conceitos que incluem diversas áreas do conhecimento. As vagas oferecidas para lotação inicial dos aprovados abrangem diferentes regiões do País e, na grande maioria, compreendem aquelas localidades consideradas mais inóspitas, como cidades pequenas do interior e regiões de fronteira. Aos TRF as vagas são oferecidas separadamente em cada uma das dez regiões fiscais delimitadas no País. Esta particularidade dá às atribuições dos AFRF uma dimensão mais nacional, sendo para eles comum a realização de concursos de remoção que visam a transferência entre unidades.

Os cargos de confiança são de livre escolha e a nomeação de seus integrantes se dá por algum superior hierárquico ao cargo. Apesar da escolha ser livre, os AFRF são nomeados para quase todos os cargos de confiança da Receita Federal. Em algumas chefias, onde não há atividades privativas dos AFRF, costumam ser nomeados TRF ou até mesmo

funcionários dos cargos de apoio. A grande exceção fica por conta do Secretário da Receita Federal, que comumente é escolhido fora do órgão.

### ***5.3.3 - Alocação dos Recursos Humanos***

O modelo de alocação dos recursos humanos na Receita Federal pouco tem a ver com qualquer plano de ascensão funcional que leve em consideração um adequado sistema de méritos e proporcione aos funcionários a oportunidade de progredir crescentemente em suas experiências profissionais. A alocação dos funcionários tem muito mais a ver com as preferências pessoais e até, por que não dizer, com uma certa dose de casualidade. A administração do órgão cuida somente de disponibilizar o quantitativo de vagas para os concursos de ingresso e de remoção, onde predominam os critérios de classificação e antigüidade, respectivamente. Não é feito nenhum tipo de avaliação curricular ou de desempenho. Na verdade, este tipo de trabalho só é feito pela administração quando da indicação de nomes para cargos de confiança, os quais são alterados ao sabor da preferência do administrador de plantão.

No sistema aduaneiro especificamente, a situação é ainda pior. As vagas destinadas as cidades de fronteira, consideradas inóspitas, são de uma rotatividade impressionante. Nestas localidades, praticamente todos os funcionários, principalmente os AFRF, são recém ingressados na carreira. Todos com o pensamento primordialmente voltado para a remoção. Naturalmente, é de se esperar uma queda na qualidade dos serviços prestados. Por sua vez, nos maiores portos e aeroportos do País, existem funcionários lá lotados por mais

de trinta anos, satisfeitos com sua lotação e sem nenhuma perspectiva de ascensão funcional, simplesmente contando tempo para suas aposentadorias.

Já na denominada zona secundária, predominam os funcionários que exercem atividades relacionados com a área de tributos internos. Poucos são os que dominam algum conceito da legislação aduaneira. Excetuando-se uma Inspetoria na cidade de São Paulo e outra na do Rio de Janeiro, não existe nenhuma outra unidade exclusivamente de zona secundária na Receita Federal com atribuições totalmente dedicadas à área aduaneira. Mesmo nas coordenações do órgão, em Brasília, e nas superintendências das dez regiões fiscais do País, poucos são os funcionários especialistas em área aduaneira se comparados com aqueles que se dedicam aos tributos internos.

#### ***5.3.4 - Treinamento e Desenvolvimento***

Como a Receita Federal abriga o controle aduaneiro e a administração dos tributos internos sob uma mesma gestão, seu quadro funcional tem que estar apto a desenvolver atividades em ambas as áreas, que são muito diferentes entre si. Esta dupla função cria uma série de dificuldades para a organização administrar seus recursos humanos. São diversos os exemplos de unidades tipicamente de tributos internos que têm dificuldades em executar algumas poucas atividades aduaneiras que lhe são atribuídas, por total despreparo de seus funcionários. Também as unidades tipicamente aduaneiras não estão adequadamente preparadas para as atividades de fiscalização dos tributos internos. As unidades centrais e regionais, por sua vez, também não conseguem coordenar satisfatoriamente a gestão das duas áreas, mesmo entre as subunidades que compõem sua estrutura interna.

Do ponto de vista dos funcionários da Receita Federal, pelo que se tem verificado, o que mais importa é a localização geográfica em que exercerão suas atividades, só depois é que se questiona qual a área que mais lhes interessa. Assim, um AFRF recém ingressado na carreira, que seja chamado a optar entre as duas áreas de atuação, estará principalmente preocupado com a localidade do território nacional em que exercerá suas atividades e fará sua escolha dentro desta perspectiva. Todo seu treinamento se dará considerando esta opção e sua localização também. Entretanto, com o decorrer do tempo, se a localidade em que estiver exercendo suas funções ainda não for inteiramente do seu agrado, procurará a qualquer custo nova remoção e, neste caso, pouco importará a atividade que lhe será atribuída. Somente quando se considerar satisfeito com sua localização é que poderá vir a questionar sua área de preferência. Mas aí, se chegar a alguma conclusão, talvez tenha que reiniciar mais uma exaustiva jornada e o mais provável é que, nesta altura, resolverá deixar tudo como está.

Toda esta situação pode também ser atribuída a falta de um sistema de progressão salarial adequado. Na verdade, até recentemente, o AFRF em final de carreira, se não estivesse exercendo alguma posição de chefia, teria sua remuneração muito pouco superior àquela fixada para os recém ingressados. Esta diferença não chegava a 20%. Apesar de tal desestímulo, muitos ainda encontram disposição e procuram evoluir profissionalmente, às vezes até buscando caminhos próprios, e chegando muitas vezes a um nível de excelência superior aos dos profissionais da iniciativa privada. Mas, infelizmente, a maioria prefere abrigar-se sob o manto da estabilidade e simplesmente deixar o tempo passar. E o que é pior, ainda existe uma minoria que prefere direcionar sua carreira por caminhos menos éticos. A boa notícia é que uma nova política salarial foi recentemente aprovada e a diferença salarial entre o início e o término da carreira foi sensivelmente alterada.

### **5.3.5 - *Motivação***

De modo geral, a motivação na organização é muito baixa. A falta de uma perspectiva salarial mais significativa em função das ascensões promocionais inibe qualquer estratégia motivacional de longo prazo. Muitas vezes um AFRF é convidado a exercer uma função de delegado ou inspetor e consegue atrair seus colegas mais próximos para exercer as principais chefias da unidade. Neste caso, consegue-se o topo da hierarquia da unidade motivada sem, entretanto, que se tenha instrumentos para propagar a motivação no sentido descendente da hierarquia.

A condução das políticas salarial e de recursos humanos de toda a administração pública federal está concentrada na atual Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em outras palavras, a Receita Federal não tem como influir nestas políticas e, por conseguinte, não tem como promover grandes ações no sentido melhorar a motivação de seu pessoal. Este, aliás, é um ponto essencial na discussão organizacional da Aduana. Se a modelagem organizacional prevê a coerência das variáveis modeladas, como modelar uma organização que não pode influir em variáveis fundamentais de duas das dimensões organizacionais?

### **5.3.6 - *Estilos de Liderança***

Como dito, os cargos destinados às chefias são de confiança, portanto, de livre escolha de um superior hierárquico. Tal escolha, entretanto, nem sempre se dá por critérios de capacidade administrativa, ou mesmo técnica. Muitas vezes, o que conta mesmo é



o apadrinhamento, a confiança ou o coleguismo. Assim, as chefias acabam ocupadas pelos mais diversos tipos de personalidades. Cada chefe tentando impor seu estilo de liderança. Alguns sem nenhuma vocação para tal.

Há chefes que agem com excessiva rigidez e impõem uma liderança autocrática. Seus subordinados vivem sob tensão, frustração e, sobretudo, demonstram excessiva agressividade. Outros chefes, porém, preferem uma liderança mais liberal que melhora o clima entre os subordinados, mas a produtividade acaba medíocre. Alguns, mais preparados, exercem uma liderança mais democrática e participativa, onde efetivamente se conseguem melhores resultados.

Paralelamente às lideranças formais, existem muitos funcionários bastante experientes que normalmente já exerceram posições chaves na organização. Quando estes funcionários possuem reconhecida capacidade técnica ou gerencial, eles assumem uma liderança natural e informal que, mesmo não aceita pela alta administração, exerce enorme influência na formação de opinião na organização.

## **6 – COMPROMISSOS ADUANEIROS ASSUMIDOS NO MERCOSUL**

Desde a celebração do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai estão firmes no propósito de consolidar o MERCOSUL. Neste sentido, a coordenação da política aduaneira foi logo incluída entre as prioridades das negociações iniciadas entre os países do bloco. Em seu Artigo 13, o Tratado previa:

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores. O Grupo Mercado Comum terá faculdade de iniciativa. Suas funções serão as seguintes:

(...)

propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros;

(...)

O Grupo Mercado Comum poderá constituir os Subgrupos de Trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos. Contará inicialmente com os Subgrupos mencionados no Anexo V.

Portanto, ao tratar de sua estrutura orgânica, o Tratado de Assunção criou o Grupo Mercado Comum – GMC – para, entre outras coisas, cuidar da coordenação da política

macroeconômica. Além disso, previu que o GMC poderia constituir subgrupos de trabalho para que pudesse cumprir seus objetivos. Só que, por considerar essencial para os objetivos do GMC, o próprio Tratado cuidou de constituir alguns subgrupos em seu Anexo V, que assim dispôs:

O Grupo Mercado Comum, para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, constituirá, no prazo de 30 dias após sua instalação os seguintes Subgrupos de Trabalho:

(...)

Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros

(...)

Consequentemente, assim que se iniciaram as discussões que envolveriam a formação do MERCOSUL, a adoção de uma política aduaneira comum logo se impôs. Desde então, muitas foram as decisões tomadas. Este trabalho, no entanto, se limitará a abordar os compromissos oficialmente assumidos no âmbito aduaneiro e que, por isso, foram objeto de inclusão no compêndio normativo do Mercado Comum.

## **6.1 – Bagagem**

A necessidade de harmonização dos procedimentos para o tratamento aduaneiro da bagagem dos viajantes, com vistas ao início da União Aduaneira, foi reconhecida na Decisão nº 18/94 do Conselho do Mercado Comum – CMC – que aprovou a “Norma de Aplicação Relativa ao Regime de Bagagem”. O Ministério da Fazenda e a Receita Federal logo incorporaram seus preceitos à legislação interna com a edição da Portaria MF nº 39/95 e da Instrução Normativa SRF nº 23/95, hoje revogada e substituída pela Instrução Normativa SRF nº 117/98.

Os procedimentos já existentes para o tratamento aduaneiro da bagagem não foram essencialmente alterados com a edição destas normas. Vale ressaltar a faculdade prevista para a exigência de declaração de conteúdo da bagagem acompanhada. Inicialmente, com a IN/SRF nº 23/95, a Aduana brasileira preferiu manter-se sem exigir tal declaração. Mais recentemente, entretanto, com a IN/SRF nº 117/98, resolveu fazer uso dessa faculdade e instituiu a Declaração de Bagagem Acompanhada – DBA.

## **6.2 – Controle Integrado de Fronteira**

A agilização dos procedimentos de controle nas fronteiras é uma providência almejada desde o início das negociações do MERCOSUL. As primeiras discussões culminaram com o “Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados na Fronteira entre os Países do MERCOSUL”, o denominado “Acordo de Recife”, aprovado pela Decisão nº 5/93 do CMC.

Posteriormente, a este documento foi incluído o “Protocolo Adicional Regulamentar do Acordo de Recife sobre Procedimentos Operacionais”, aprovado pela Decisão nº 12/93.

Em síntese, tal Acordo e seu Protocolo Adicional previram que toda a infraestrutura fiscal dos pontos de fronteira será reunida em uma só área e que a fiscalização dos países fronteiriços naquela área será feita de forma totalmente integrada. Portanto, os controles aduaneiros, migratórios, fitossanitários, zoosanitários e de transporte deverão ser realizados conjuntamente numa área especialmente destinada para tal fim num dos países fronteiriços. Espera-se um importante avanço no processo de integração, já que o custo e o tempo para o trâmite de pessoas e mercadorias deverão ser sensivelmente reduzidos.

Está previsto o exercício dos seguintes controles aduaneiros nestas áreas:

- a. sobre os diversos regimes aduaneiros dos Estados Partes que regulam a entrada e saída das mercadorias;
- b. sobre os despachos de importação e exportação de mercadorias no regime especial de comércio ou tráfico fronteiriço;
- c. sobre a entrada e saída de veículos particulares ou privados e de transporte de passageiros e de mercadorias, incluindo o trânsito vicinal;
- d. sobre a bagagem acompanhada de viajantes.

Até o momento, as áreas de controle integrado previstas ainda não foram totalmente implementadas. Há inclusive cobrança formal, através da Decisão nº 20/98 do CMC, no sentido de que o Comitê Técnico nº 2 – Assuntos Aduaneiros – da Câmara de Comércio do MERCOSUL – CCM – providenciasse, até 30 de abril de 1999, uma avaliação

das dificuldades e obstáculos enfrentados por cada Estado Parte, para a efetiva e plena implementação destas áreas e uma avaliação da aplicação das disposições constantes do Acordo de Recife e de seu Primeiro Protocolo Adicional, com vistas à eventual atualização.

### **6.3 – Código Aduaneiro**

A Decisão nº 25/94 do CMC aprovou o “Código Aduaneiro do MERCOSUL”, legislação básica que compreende a definição e o disciplinamento dos institutos que regulam a matéria aduaneira no âmbito do MERCOSUL. Já se discute inclusive, no âmbito do Comitê Técnico nº 2 da CCM, a elaboração de um protocolo adicional ao Código. Apesar da importância que exerceria como principal instrumento jurídico para a atuação aduaneira, o Código ainda não foi incorporado à legislação nacional. Não há ainda na Aduana brasileira um consenso sobre a qualidade do Código que foi aprovado. O Regulamento Aduaneiro (BRASIL, 1985) permanece sendo o referencial para a legislação aduaneira no País.

Não obstante as discussões sobre a recepção do Código na legislação nacional, dentre os seus diversos dispositivos, deve-se destacar a definição das infrações aduaneiras, consideradas por espécie: contrabando, defraudação e declaração inexata. A partir destas infrações, o Código prevê a aplicação de penalidades do tipo multa, perdimento da mercadoria e perdimento do veículo, que aplicadas separada ou conjuntamente constituem uma ferramenta muito mais eficaz para o combate aos ilícitos aduaneiros do que as cominaldas penas atualmente previstas na legislação aduaneira nacional.

## **6.4 – Canais de Conferência Diferenciados no Ingresso em Portos e Aeroportos por Passageiros Oriundos do MERCOSUL**

Tendo em vista que a implementação do Mercado Comum prevê também necessidade de harmonizar os controles aduaneiros e migratórios para garantir a maior fluidez no trânsito de nacionais e residentes dos Estados Partes e conscientes de que isto pode contribuir para o incremento do intercâmbio econômico e comercial e, em especial, do turístico, a Decisão nº 12/91 do CMC estabeleceu que os Estados Partes instituem em portos e aeroportos, que pelo seu trânsito internacional assim determinem, canais diferenciados para a atenção exclusiva de passageiros nativos, naturalizados e residentes permanentes destes países.

## **6.5 – Despacho Aduaneiro**

A necessidade de harmonização dos procedimentos para o tratamento do despacho aduaneiro foi reconhecida na Decisão nº 16/94 do CMC que aprovou a “Norma de Aplicação sobre o Despacho Aduaneiro de Mercadorias”.

Os procedimentos mais relevantes para o tratamento do despacho aduaneiro que foram considerados nesta Norma de Aplicação dizem respeito às declarações de chegada e saída, ao controle da carga, ao armazenamento, à retirada de amostras, às declarações para importação, exportação e regimes especiais, às declarações simplificadas, à análise documental e à verificação física.

A Receita Federal já vem utilizando as disposições deste instrumento normativo para a edição da legislação interna referente ao assunto. Neste sentido, talvez a mais importante inovação na área do despacho aduaneiro, que a Norma de Aplicação definitivamente consolidou, foi a introdução do módulo seleção parametrizada no SISCOMEX, que permitiu a utilização da sistemática de canais diferenciados de conferência para o exame documental, a verificação física das mercadorias e a valoração aduaneira.

## **6.6 – Trânsito Aduaneiro**

O trânsito aduaneiro foi um dos assuntos mais discutidos logo no início das conversações sobre a harmonização aduaneira no MERCOSUL. Neste sentido, o GMC, através da Resolução nº 4/91, aprovou a utilização do formulário comum de “Manifesto Internacional de Carga e Declaração de Trânsito Aduaneiro Rodoviário - MIC/DTA” entre os Estados Partes. A Receita Federal editou então a Instrução Normativa DpRF nº 56/91, aprovando a utilização do formulário no País. O principal objetivo do MIC/DTA foi a simplificação e conciliação dos procedimentos de controle aduaneiro das cargas em trânsito entre os países, reduzindo, ao mínimo indispensável, o tempo de demora e o custo de passagem pela fronteira.

O trânsito ferroviário também teve seu tratamento simplificado com instituição do formulário “Conhecimento-Carta de Porte Internacional – TIF / Declaração de Trânsito Aduaneiro – DTA” por todos os países integrantes do Cone Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. A Receita Federal incorporou-o à legislação interna com a Instrução Normativa SRF nº 12/93. Posteriormente, com a Instrução Normativa nº



60/96, o MIC/DTA também foi estendido aos demais países do Cone Sul não integrantes do MERCOSUL.

Outra providência foi tomada com a Resolução nº 6/91 do GMC que determinou o reconhecimento mútuo dos lacres utilizados em cada um dos países. Com isso, foi possível eliminar a necessidade de nova conferência física das mercadorias em trânsito a cada entrada num Estado Parte. A idéia é que no futuro todos os países do bloco adotem um lacre comum.

### **6.7 – Transporte de Encomendas e Correspondências em Linhas Regulares de Ônibus de Passageiros**

A agilização do fluxo de encomendas e correspondências tem sido também uma constante preocupação do MERCOSUL no sentido de facilitar o intercâmbio entre seus parceiros. Por isto, a Resolução nº 119/94 do GMC aprovou a “Norma sobre a Operação Aduaneira para o Transporte de Encomendas e Correspondências em Ônibus de Passageiros de Linha Regular, Habilitados para Viagens Internacionais”.

### **6.8 – *Drawback* e Admissão Temporária**

O Subgrupo de Trabalho nº 1 – Assuntos Comerciais – da CCM considerou e estudou os aspectos vinculados aos regimes de *drawback* e admissão temporária com o objetivo de formular recomendações que pudessem servir de base para a implementação de um

regime comum. A partir disso, o GMC, através da Resolução nº 117/94, recomendou que os países administrem estes regimes da maneira mais harmonizada possível. Neste sentido, previu a coordenação, através dos órgãos competentes, dos seus aspectos operacionais e informativos que resultem necessários com o objetivo de prevenir e evitar situações que criem distorções. Previu também a criação e a habilitação de um mecanismo de consulta permanente entre as diferentes organizações e instituições responsáveis pela administração desses regimes.

## **6.9 – Valoração Aduaneira**

Nesta matéria, o MERCOSUL resolveu seguir a recomendação internacional e adotou o sistema de valoração baseado no Acordo para a Aplicação do Artigo VII do GATT. A partir disso, decidiu que deveriam ser preferencialmente aplicados métodos de seletividade e de auditorias a posteriori. Tudo isto resultou na “Norma de Aplicação sobre Valoração Aduaneira das Mercadorias”, aprovada pela Decisão nº 17/94 do CMC.

A Aduana brasileira só começou efetivamente a tratar esta matéria a partir de 1998 com a edição do Decreto nº 2.498/98, da Portaria MF nº 28/98 e das Instruções Normativas SRF nº 16, 17 e 18/98. Com estes instrumentos legais e com a implantação do canal cinza de conferência aduaneira no SISCOMEX-Importação, a valoração aduaneira das mercadorias importadas passou a integrar as atividades da organização.

## **6.10 - Zonas Francas, de Processamento de Exportações e Áreas Aduaneiras Especiais**

Considerando que os Estados Partes do MERCOSUL têm estabelecidas em seus territórios zonas francas comerciais e industriais, zonas de processamento de exportação e áreas aduaneiras especiais, o CMC editou a Decisão nº 8/94 em que foi determinado que o tratamento aduaneiro a ser aplicado às mercadorias provenientes destas localidades deverá ser idêntico ao que é aplicado às mercadorias provenientes de terceiros países. Reconhecendo que estas regiões são suscetíveis de concessão de incentivos que podem ser prejudiciais à economia de um Estado Parte, aquela Decisão previu também a possibilidade de utilização dos mecanismos de salvaguarda previstos nos acordos do GATT.

## **6.11 – Controle Informatizado de Cargas**

Os controles informatizados de cargas foram previstos no artigo 82 da Norma de Aplicação sobre o Despacho Aduaneiro de Mercadorias. Neste sentido, o GMC previu em sua Resolução nº 119/94 que os Estados Partes efetuem o intercâmbio de informações, por meio informatizado, da movimentação de cargas no território do MERCOSUL. No Brasil, a primeira providência foi adotada com a implantação gradativa do Sistema MANTRA nos aeroportos alfandegados do País. Espera-se agora que este avanço chegue também aos portos e pontos de fronteiras para que o controle de carga esteja plenamente estabelecido no território nacional e, assim, possa também se fazer a integração com os sistemas dos demais países.

## **6.12 – Delitos e Penalidades Aduaneiras**

Outra questão que foi objeto de preocupação nas negociações do MERCOSUL foram as diferenças existentes em matéria de delitos e penalidades nas legislações aduaneiras dos Estados Partes. Tais diferenças poderiam ocasionar potenciais desvios de tráfego de comércio. Tendo em vista esta preocupação, a Resolução nº 125/94 do GMC instruiu a CCM a elaborar proposta de normas que definam os delitos e penalidades em matéria aduaneira, com o objetivo de contar com uma legislação penal harmonizada nesta matéria.

## **6.13 – Prevenção e Luta contra os Ilícitos Aduaneiros**

Conscientes de que os delitos aduaneiros são extremamente nocivos ao objetivo do Mercado Comum, os Estados Partes resolveram praticar mútua assistência e permanente cooperação institucional no seu combate. Neste sentido, a Decisão nº 1/97 do CMC aprovou o “Convênio de Cooperação e Assistência Recíproca entre as Administrações Aduaneiras do MERCOSUL relativo à Prevenção e Luta contra os Ilícitos Aduaneiros”.

## **6.14 – Tratamento Aduaneiro para Material Promocional e Bens Integrantes de Projetos Culturais**

A agilização dos procedimentos aduaneiros destinados ao controle da entrada e saída de materiais destinados aos mais diversos tipos de eventos tem sido uma das

prioridades nas negociações do MERCOSUL. Com este intuito, o GMC editou as Resoluções nº 121/96, que alterou a Resolução nº 115/94, e 122/96, que aprovaram, respectivamente, as normas sobre “Tratamento Aduaneiro para Material Promocional” e “Tratamento Aduaneiro para a Circulação nos Países do MERCOSUL de Bens Integrantes de Projetos Culturais Aprovados pelos Órgãos Competentes”.

O tratamento para material promocional foi incorporado à legislação interna através da Portaria MF nº 107/96 e da Instrução Normativa SRF nº 32/96. Já o tratamento para bens integrantes de projetos culturais foi incorporado à legislação nacional através da Portaria Interministerial MF/MC nº 43/97 e da Instrução Normativa SRF nº 29/98.

## **7 – NOVOS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

### **7.1 – A Proposta Governamental**

A proposta de reforma da administração pública formulada pelo atual Governo pode não ser a ideal. De fato, há muitos pontos que vêm sendo contestados pelos mais diversos segmentos da opinião pública. Entretanto, é preciso reconhecer o mérito da iniciativa porque colocou para a sociedade brasileira a discussão sobre a inviabilidade do atual modelo de administração pública e a necessidade de alterá-lo. Toda a sociedade tem consciência de que como está o setor público não pode ficar. Reformar a administração pública é uma prioridade que precisa estar na agenda deste ou de qualquer que seja o governo empossado.

Além disso, há que se reconhecer que o modelo governista apresenta duas facetas bastante interessantes dentre o que se deve esperar de uma reformulação administrativa do setor público. Uma delas é a preocupação com o desempenho das organizações governamentais. Historicamente, este aspecto sempre foi tratado de uma maneira pouco mensurável. Espera-se um bom desempenho destas organizações, porém ninguém afere se isto realmente está ocorrendo. Na proposta constante do Plano Diretor da Reforma do Estado, a definição das metas de desempenho e sua aferição são tratadas como condição essencial para a transformação ou criação das novas organizações governamentais. Sem um sistema adequado de avaliação de desempenho, nenhuma organização poderá se inserir no processo de reforma.

A outra faceta considerada no modelo governista é a autonomia. Para isto, pensa-se em flexibilizar o padrão operacional da gestão de pessoal, de compras e de serviços e a execução orçamentária e financeira dessas novas organizações. É o outro lado da moeda. Para que se possa cobrar o desempenho desejado é necessário que se dê autonomia para o gestor da organização. Então, o que se busca é oferecer melhores condições de trabalho para as organizações governistas e, em contrapartida, cobrar resultados.

Existe, entretanto, uma tensão permanente entre autonomia e controle. Os controles são necessários porque as organizações governamentais são sensíveis aos problemas éticos e por isto foram introduzidos na administração pública na medida em que o paradigma burocrático foi se consolidando. Hoje, muitos destes controles estão materializados em forma de lei e na própria Constituição. Esta preocupação chegou a um ponto em que os controles deixaram de ser um meio para ser o próprio fim nas organizações governamentais. Mas, o cidadão não quer que estas organizações apenas cumpram a lei, ele quer mais do que isso, ele quer que elas também sejam eficazes em relação aos seus resultados e eficientes em relação aos recursos para atingi-los. Só que para obter melhor nível de desempenho, é preciso maior autonomia. E é justamente uma calibragem equilibrada entre a concessão de autonomia e a manutenção dos controles que deverá ser a principal preocupação das organizações projetadas para o novo modelo que se propõe.

## **7.2 – A Inserção da Receita Federal**

A necessidade de se dar autonomia a administração tributária é impreterível. Neste sentido, o Dr. Everardo Maciel, investido no cargo de Secretário da Receita Federal, em

palestra proferida no I Seminário Autonomia da Receita Federal, realizado em maio de 1998, em Belo Horizonte-MG, ressaltou (Unafisco Sindical, 1999, p.118):

( ... ) não existe lugar nenhum no mundo, onde o Fisco não seja autárquico, que não tenha algum tipo de autonomia. Quando eu falo autárquico, aqui, se compreenda no sentido lato da palavra, que ele não seja uma instituição autônoma. É assim nos Estados Unidos, é assim na DGI francesa, e é assim, portanto, em todos os países do mundo. E por que? Porque não pode uma administração em que se requer agilidade, mobilidade, eficácia, estar no conjunto da administração pública, sem qualquer individualização, sem qualquer tipo de caracterização.

Então, esta necessidade se insere dentro do contexto previsto na proposta governamental. A Receita Federal, é um órgão de fiscalização e, portanto, é uma instituição que exerce atividades exclusivas de Estado<sup>25</sup>. Para este tipo de organização, o Plano Diretor da Reforma do Estado prevê a transformação da instituição em agência executiva. A denominação agência executiva é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado.

Segundo Meirelles (1990, p.311), “As fundações públicas prestam-se, principalmente, à realização de atividades não lucrativas e atípicas do Poder Público, mas de interesse coletivo, como é a educação, cultura, pesquisa, sempre merecedoras do amparo estatal”. Então, a fundação pública não é o caso da Receita Federal. Resta, portanto, o modelo da autarquia que o mesmo Meirelles (1990, p.301) define como “entes administrativos

---

<sup>25</sup> A afirmação de que os órgãos de fiscalização exercem atividades exclusivas de Estado foi claramente manifestada pelo principal formulador do Plano Diretor da Reforma do Estado (Bresser Pereira, 1996, p.25).



autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas”.

Do todo exposto, conclui-se que somente depois de uma lei convertê-la em autarquia é que a Receita Federal poderá candidatar-se a uma agência executiva. De fato, candidatar-se é o termo apropriado já que a inserção de uma instituição ao projeto de agências executivas se dá por adesão, ou seja, ela tem que desejar e, obviamente, seu respectivo ministério supervisor também. Mas, não basta esta manifestação de vontades. A qualificação de uma instituição como agência executiva exige, como pré-requisitos básicos, que ela tenha um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional em andamento e um contrato de gestão firmado com o ministério supervisor.

Assim, para que a Receita Federal consiga sua almejada autonomia dentro do contexto atual, ela terá que vencer as seguintes etapas: ser convertida em autarquia, manifestar sua vontade em ingressar no projeto agências executivas, convencer o Ministério da Fazenda a engajar-se nesta proposta e elaborar um planejamento estratégico e um contrato de gestão nos moldes definidos pelo projeto.

Então, antes de se chegar às discussões tecnicistas e ao detalhamento de mecanismos sofisticados como o planejamento estratégico e o contrato de gestão, será necessário uma ampla reflexão interna e externa à organização para que se convençam desta necessidade a sociedade, representada pelos legisladores, a própria Receita Federal, representada por seus dirigentes e servidores, e seus órgãos superiores, representada pelo Ministério da Fazenda e pela própria Presidência da República.

Dentro desta exigência de convencimento geral, o próprio Dr. Everardo Maciel, a partir da notável experiência que adquiriu em mais de quatro anos seguidos à frente da instituição, já vem se pronunciando em diversas oportunidades sobre as mazelas do modelo atual e os aspectos que deverão ser considerados na constituição da futura entidade autônoma. Neste sentido, naquela mesma palestra (Unafisco Sindical, 1999), ele ressaltou os seguintes aspectos:

- a. a descentralização dos contratos e licitações, tornando a aquisição de materiais e serviços um processo mais ágil e eficiente;
- b. a vinculação da futura entidade a um Conselho de Política Fiscal, que discuta as questões da política tributária concomitantemente à discussão das repercussões na política fiscal como um todo, incluindo aí os gastos públicos;
- c. a articulação entre a Procuradoria da Fazenda Nacional e a Receita Federal, de modo a evitar a atual visão fragmentada da administração do crédito tributário, que passa a ser totalmente desconhecido da Receita quando há a inscrição em dívida ativa;
- d. a formação de um serviço jurídico próprio, não apenas para emitir opinião dentro da instituição, mas também para cuidar dos feitos ligados à administração tributária no Poder Judiciário;
- e. a criação de uma estrutura própria de cargos e salários, já que em todos os lugares do mundo a remuneração do funcionário fiscal é separada dos demais funcionários;
- f. a busca de fontes autônomas de financiamento, como, por exemplo, a cobrança de taxas para utilização de sistemas como o SISCOMEX;

- g. a departamentalização mais descentralizada, onde o órgão central tenha funções eminentemente normativas e de planejamento e os órgãos regionais funções executivas;
- h. a organização do contencioso administrativo estruturado em delegacias de julgamento e tribunais administrativos regionalizados, dentro da entidade autônoma, com organização profissional e com regime de dedicação exclusiva;
- i. o estabelecimento de um plano de carreira com regras de ascensão de um cargo para outro e de vinculação entre as funções administrativas e as funções do cargo efetivo;
- j. a especialização dos funcionários em núcleos de formação preferencial, exigindo-se reciclagem quando da ocorrência de permuta entre os núcleos, que seriam: aduaneiro, tributação e julgamento, auditoria fiscal e administração tributária;
- k. a utilização efetiva de uma avaliação de desempenho impactando na remuneração do corpo técnico de servidores;
- l. o alargamento da amplitude da faixa salarial entre o início e o final das carreiras da futura entidade autônoma.

Diante de tantas considerações, parece que a necessidade da autonomia é inquestionável. Fica então a questão da escolha do caminho para se chegar a esta autonomia. Mas, como já dito, o Governo já tem um projeto pronto, que é o das agências executivas, em que a Receita Federal só precisa aderir para ter o apoio do Governo, que por sua vez dará o respaldo necessário junto ao Congresso Nacional. Então, tudo parece sinalizar na direção das agências executivas.

### 7.3 – O Projeto Agências Executivas

O Projeto Agências Executivas (BRASIL, 1997) teve seu escopo definido pelo Plano Diretor da Reforma do Estado com a intenção de:

(...) promover, nas instituições candidatas à qualificação como Agência Executiva, a implementação de um *modelo de administração gerencial*, caracterizado por decisões e ações orientadas para *resultados*, tendo como foco *as demandas dos clientes e usuários* da instituição, baseadas no *planejamento permanente* e executadas de forma *descentralizada e transparente*, para o Núcleo Estratégico, para os servidores e para a sociedade.

Conforme já mencionado, a primeira condição para a qualificação de uma instituição como agência executiva é a existência de um planejamento estratégico em andamento. Deste pré-requisito devem resultar ações de aprimoramento da qualidade da gestão da instituição, com vistas à melhoria dos resultados decorrentes de sua atuação, do atendimento aos seus clientes e usuários e da utilização dos recursos públicos. Neste sentido, o Projeto prevê as seguintes orientações para o planejamento:

- a. definição da missão;
- b. definição da visão do futuro;
- c. identificação e definição dos resultados sociais;
- d. identificação dos macroprocessos e definição dos objetivos estratégicos;
- e. identificação dos fatores críticos de sucesso e definição das prioridades estratégicas;

- f. identificação dos problemas;
- g. análise do ambiente (cenários);
- h. análise da consistência das etapas do planejamento até este ponto;
- i. definição das metas de desempenho;
- j. definição dos indicadores de desempenho;
- k. coleta de dados;
- l. avaliação do desempenho institucional.

A segunda condição é a celebração de um contrato de gestão entre a instituição e o seu ministério supervisor. Este contrato deverá estabelecer objetivos estratégicos e metas a serem atingidos pela instituição, em determinado período de tempo, assim como os indicadores que permitirão mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados no contrato. Segundo o Projeto, o contrato de gestão deverá conter, no mínimo, cláusulas que tratem dos seguintes aspectos:

- a. objetivos da política pública a qual se vincula a instituição, sua missão, objetivos estratégicos e metas institucionais;
- b. objetivos, metas e respectivos planos de ação;
- c. indicadores de desempenho;
- d. meios e condições necessários à execução dos compromissos pactuados;
- e. sistemática de avaliação;
- f. condições de revisão, suspensão e rescisão do contrato;
- g. definição de responsáveis e de sanções;

- h. obrigações da instituição, do ministério supervisor e dos ministérios intervenientes;
- i. condições de vigência e renovação do contrato;
- j. mecanismos de publicidade e controle social.

Visando dotar as instituições qualificadas como agências executivas da agilidade e da flexibilidade indispensáveis para garantir efetividade às suas ações, o Projeto prevê a concessão das seguintes autonomias como condição intrínseca ao modelo de gestão que se pretende ver implementado e mantido nas agências:

- a. dispor o orçamento de uma forma mais agregada, com os recursos alocados em apenas um projeto ou subatividade, respeitada a distinção entre os grupos de despesa referentes a pessoal e outros custeios e referentes a capital;
- b. afastar a possibilidade de cortes ou contingenciamentos que inviabilizariam a consecução dos compromissos acordados no contrato de gestão;
- c. buscar uma relação com os servidores baseada no desempenho e no mérito, definindo-se inclusive mecanismos financeiros de reconhecimento, como a concessão de formas de bonificação por desempenho;
- d. dar autorização antecipada para a realização de concursos e nomeação dos candidatos aprovados a partir de uma prévia definição dos perfis profissionais requeridos e dos quantitativos necessários;
- e. conceder um limite diferenciado de dispensa de licitação;
- f. permitir que as agências possam regulamentar os assuntos relacionados com opcionais de segurança a serem instalados em

seus veículos automotores e com a fixação de limites para atendimento de despesas de pequeno vulto;

- g. adaptar as estruturas organizacionais das agências às suas necessidades de funcionamento.

Em contrapartida às medidas de organização administrativa, o Projeto prevê a progressiva substituição de uma cultura de controles meramente burocráticos por uma cultura de controle mais eficaz e menos oneroso, que focalize os resultados efetivamente alcançados. Neste sentido, o contrato de gestão será o instrumento fundamental que propiciará esta transição, permitindo ao ministério supervisor uma avaliação mais efetiva do desempenho das agências.

Além disso, como principal ferramenta para o acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão, as agências executivas apresentarão, com periodicidade mínima semestral, relatórios de seu desempenho no cumprimento dos compromissos acordados no contrato. Os dados constantes destes relatórios servirão de insumo para a avaliação oficial do desempenho da agência efetuada por um comitê formado pelo ministério supervisor, pelo ministério gestor do Projeto Agências Executivas, pelo sistema de controle interno do Governo Federal e, eventualmente, por representantes dos usuários e clientes da agência.

Por fim, o Projeto prevê também que as agências devam atender a dois pressupostos da administração gerencial: o compartilhamento de informações e integração dos servidores no processo de planejamento; e a implementação de mecanismos que garantam o fluxo de informações entre a instituição e a sociedade, numa via de mão dupla. A idéia é que todos os documentos – contrato de gestão, relatórios de desempenho, decisões, etc. – sejam

necessariamente tornados públicos, por meio do Diário Oficial da União, da Internet e de outros meios de divulgação. As instituições, por sua vez, devem buscar outros caminhos para que seus clientes e usuários possam também emitir suas dúvidas, críticas e sugestões. Espera-se assim, que o acompanhamento e a avaliação das instituições sejam realizados não apenas pelo Estado, por meio de seu Núcleo Estratégico, mas também pela sociedade, introduzindo a noção de controle social da administração pública.



## 8 – A INTERIORIZAÇÃO IDEAL

Como ressaltou Jupy<sup>26</sup>, a Aduana brasileira iniciava em 1984 sua estratégia de interiorização com a finalidade de dar uma resposta ao enorme crescimento das atividades de comércio exterior. O fluxo de carga que chegava aos portos, aeroportos e pontos de fronteira crescia numa velocidade não compatível com a capacidade da Receita Federal em alocar recursos para controlá-lo. O acúmulo de carga nos depósitos da zona primária, o pesado custo das tarifas de armazenagem, o tempo de espera dos caminhões nas fronteiras, tudo conspirava contra o trabalho da Aduana. Alguma coisa precisava ser feita para que o despacho aduaneiro se tornasse mais ágil na zona primária.

A instituição de uma tarefa mais leve na zona primária, transferindo para o interior do País o trabalho mais pesado da fiscalização aduaneira, pareceu ser a melhor solução para o problema. Na verdade, nada de novo estava sendo criado. Por todo o mundo, a interiorização já acontecia e mostrava-se bem sucedida. A tarefa mais leve tratava-se do despacho para trânsito aduaneiro e o trabalho mais pesado tratava-se do próprio despacho para importação ou exportação da mercadoria.

A idéia é simples. Na importação, a cada partida de mercadorias submetida ao despacho para trânsito na zona primária, providencia-se na origem: a conferência dos volumes envolvidos, o acondicionamento de tais volumes em uma ou mais unidades de carga, normalmente *containers*, a aplicação de elementos de segurança, normalmente lacres, e a autorização para o início do trânsito aduaneiro. No destino, já na zona secundária, a

---

<sup>26</sup> Jupy Barros de Noronha – Transcrição da entrevista na LOGIEX no Anexo D.

integridade dos elementos de segurança aplicados é conferida e a operação de trânsito é concluída. A mercadoria é então armazenada e estará pronta para todo o procedimento que envolve o despacho de importação que irá nacionalizá-la.

Na exportação, a operação é a mesma só que processada no sentido inverso. A partida de mercadorias é primeiramente submetida ao despacho de exportação na zona secundária que irá desnacionalizá-la. A partir daí, ainda na origem, os volumes são acondicionados nas unidades de carga, os elementos de segurança são aplicados e o início do trânsito aduaneiro é autorizado. No destino, já na zona primária, a integridade dos elementos de segurança aplicados é conferida, a operação de trânsito é concluída e a mercadoria poderá então deixar o País.

Esta estratégia de interiorização, inicialmente restrita ao despacho aduaneiro em depósitos alfandegados de zona secundária, mostrou-se entretanto insuficiente. A necessidade de se dar maior eficiência à produção nacional visando à competitividade internacional obrigou a Aduana a tomar outras providências com o objetivo de dar maior celeridade aos despachos de importação e exportação, mesmo na zona secundária. Neste sentido, seguindo a recomendação acordada no MERCOSUL e contida na Norma de Aplicação sobre o Despacho Aduaneiro de Mercadorias, foi iniciado um processo de informatização do despacho aduaneiro. Inicialmente, em 1993, com a implantação do módulo exportação do SISCOMEX, depois, em 1997, com o módulo importação.

A informatização do despacho aduaneiro possibilitou algumas novidades. Na exportação, facultou-se ao exportador a realização do despacho aduaneiro em seu próprio estabelecimento ou em local por ele designado, desde que nestes lugares houvessem

equipamentos que permitissem a conexão direta ao sistema. Retirou-se a exigência de que o despacho na zona secundária fosse somente processado em local alfandegado pela Receita Federal. Os usuários que aderiram a esta facilidade foram beneficiados com uma significativa redução do tempo de liberação e dos custos da operação.

A outra inovação foi a instituição do módulo seleção parametrizada no SISCOMEX, que permitiu a utilização da sistemática de canais diferenciados de conferência para o exame documental, a verificação física das mercadorias e a valoração aduaneira. Através deste módulo, o sistema faz a seleção dos canais de conferência a partir dos critérios predefinidos pelos parâmetros introduzidos no sistema. Com isto, a Aduana brasileira passou a dispor de um instrumento que possibilita muito melhor desempenho às atividades de fiscalização do despacho aduaneiro.

As atividades de exame documental, verificação física e valoração aduaneira só precisam ser conduzidas nos despachos selecionados para os canais específicos de conferência aduaneira. Desta forma, muitos despachos podem ser selecionados para o canal verde, o que significa que não sofrerão nenhum tipo de fiscalização. Outros, podem ser selecionados para o canal amarelo, na importação, ou laranja, na exportação, o que implica que se submeterão somente ao exame documental. Outros, podem ser selecionados para o canal vermelho e neste caso terão que se submeter ao exame documental e à verificação física. Por fim, no caso da importação, alguns podem ser selecionados para o canal cinza, o que significa que haverá a necessidade de se proceder à valoração aduaneira.

Com isso, a Aduana pode hoje calibrar a quantidade de trabalho de fiscalização envolvida com o despacho aduaneiro de acordo com a capacidade de pessoal apto

a realizar estas atividades em cada unidade aduaneira. Mas, não é só isso. A qualidade do trabalho pode e deve ser melhorada na medida em que existe um instrumento que possibilita que a seleção parametrizada seja conduzida de acordo com critérios preestabelecidos. Há a necessidade de se ter uma maior preocupação com a definição destes critérios. Neste sentido, deve-se promover na organização um programa especializado que permita a utilização de informações da inteligência aduaneira para a determinação destes critérios a níveis nacional, regional e local.

Ainda com o intuito de se resolver o problema do excessivo volume de mercadorias a controlar e seguindo outra recomendação acordada no MERCOSUL, também contida na Norma de Aplicação sobre o Despacho Aduaneiro de Mercadorias, a Aduana brasileira adotou o controle informatizado de cargas nos aeroportos alfandegados do País através da implantação gradativa do sistema MANTRA. Este sistema pretende, pelo que se infere da própria denominação, efetuar o controle das cargas através das operações informadas com o manifesto de carga e com o trânsito aduaneiro. Sua completa utilização dar-se-á com a implantação também nos portos, pontos de fronteira e recintos alfandegados de zona secundária, o que ainda não foi concretizado.

Infelizmente, tem-se verificado uma subutilização do potencial do sistema porque, por enquanto, o que efetivamente aconteceu foi a transferência do esforço de preenchimento de diversos tipos de registros em papel, que pretendiam fazer o controle anterior, para um esforço de fornecimento de dados exigidos por diversas telas do sistema. Na verdade, o MANTRA funciona muito mais como um repositório de dados do que como um instrumento de utilização efetiva no controle de carga. A própria conferência final de manifesto, que deveria ser a finalidade maior do sistema, tem sido deixada de lado. De

positivo, deve-se registrar a criação dos módulos DTA e Torna-Guia Eletrônica, que permitiram uma sensível melhoria no controle das operações de trânsito aduaneiro.

No que diz respeito a eficácia do controle de carga, como disse Edgar<sup>27</sup>, a Aduana continua carecendo de maior vigilância e repressão no controle das cargas que entram e saem dos diversos recintos alfandegados espalhados pelo País. Principalmente na zona primária, que é onde efetivamente se tem notícia da maior quantidade de desvio de cargas. Se não houver esta preocupação a carga pode nem ser registrada no sistema. Neste sentido, tem que haver mais pessoas vigiando estas áreas. E isto, não parece ser trabalho para o corpo técnico que a Receita Federal tem hoje. É necessário então providenciar uma guarda aduaneira que cumpra este papel.

Diante desta redefinição do trabalho aduaneiro, deverá se ter um despacho aduaneiro mais liberal, ou seja, nem todas as mercadorias serão vistoriadas e as que forem não necessariamente serão na íntegra. Por outro lado, a Aduana precisará intensificar o controle aduaneiro da carga, principalmente na zona primária e nas operações de trânsito aduaneiro. Para complementar estas estratégias surge então a necessidade de se dar ênfase a uma outra vertente da interiorização: a auditoria aduaneira.

Segundo a maioria dos entrevistados, a auditoria aduaneira tem uma grande missão. Trata-se da realização de diligências em atos de revisão dos despachos aduaneiros com a finalidade de se verificar o cumprimento de requisitos preestabelecidos para o reconhecimento de benefícios fiscais e para a concessão dos regimes aduaneiros especiais. Em ambos os casos, a legislação aduaneira prevê que certos requisitos deverão ser cumpridos pelo

exportador ou importador após o desembaraço aduaneiro das mercadorias. Caso se verifique o não cumprimento desses requisitos, deve-se exigir o pagamento dos tributos que não foram pagos acrescidos das competentes penalidades pecuniárias. Esta é uma atividade de suma importância que tem sido até hoje abandonada pela Aduana, talvez pelo fato de contar com pouca quantidade de pessoal alocado na zona secundária, mas que não pode mais ser desprezada.

Há, entretanto, outro campo fértil para a auditoria aduaneira não tão unânime na opinião dos entrevistados. São as ações fiscais na zona secundária com o objetivo de reprimir todo tipo de contrabando e descaminho. Isto porque, por mais que se tente intensificar o controle de carga, uma ação principalmente preventiva, sempre haverá quem consiga enganá-lo, e aí abre-se o espaço para estas ações fiscais, de cunho repressivo. Tais ações constituem-se de operações de impacto em quaisquer estabelecimentos ou locais suspeitos, como terminais e recintos alfandegados, indústrias, lojas comerciais, estradas e outros. Naturalmente, este trabalho deverá ser apoiado por um bem estruturado serviço de inteligência aduaneira que definirá todo o planejamento de cada ação.

Tendo em vista tudo o que foi dito, a interiorização ideal da Aduana, no sentido da transferência de atividades para a zona secundária, deve ser entendida em duas vertentes distintas: a interiorização do despacho aduaneiro e a auditoria aduaneira na zona secundária. Cada uma com seus aspectos particulares: o despacho aduaneiro podendo ser realizado nas EADI ou, no caso da exportação, no estabelecimento do exportador ou em local

---

<sup>27</sup> Edgar Aragão Martins – Transcrição da entrevista na DIANA no Anexo A.

indicado por ele; e a auditoria aduaneira através da realização de diligências em atos de revisão dos despachos aduaneiros e através da realização de ações fiscais de impacto.

Ainda assim, apesar da maior interiorização, deve-se também manter boa parte das atividades hoje existentes na zona primária e até intensificar algumas. Este é o caso específico do controle aduaneiro da carga, que é um outro aspecto que será aqui considerado para a interiorização ideal.

Neste capítulo, serão agora examinadas as diferentes opiniões colhidas a respeito de cada aspecto desta interiorização ideal. Primeiramente, serão abordados os dois aspectos que integram a vertente da interiorização do despacho aduaneiro: as EADI, provavelmente a mais concreta visão que se tem do processo de interiorização, e o despacho no estabelecimento do exportador. Em seguida, serão considerados os dois aspectos da vertente auditoria aduaneira: a realizada através de diligências e a realizada através de ações fiscais. Por fim, será apreciado o aspecto da intensificação do controle de carga.

## **8.1 – As EADI**

As Estações Aduaneiras Interiores – EADI – foram introduzidas no complexo aduaneiro nacional com a edição do Decreto nº 1.910 (BRASIL, 1996) que reformulou a concessão e a permissão de serviços desenvolvidos em terminais alfandegados de uso público, os chamados “portos secos”. As EADI são os terminais situados em zona secundária em que se realizam os despachos de importação e exportação interiorizados.

Desde a regulamentação das EADI, muitos foram os processos de licitação, sempre de iniciativa da Receita Federal, que tiveram por objetivo sua propagação pelo território nacional. De fato, destas licitações resultaram diversas EADI instaladas. Dentre os entrevistados, Edgar<sup>28</sup> e Frutuoso<sup>29</sup> afirmaram discordar do atual procedimento de concorrência pública utilizado para a concessão das EADI, que privilegia interesses políticos acima de interesses técnico-econômicos. Entendem eles que a transferência da decisão sobre a conveniência de se implantar uma EADI num determinado local deveria ser de responsabilidade do próprio interessado. À Receita caberia a verificação do cumprimento de alguns requisitos preestabelecidos e a conseqüente autorização para que ela começasse a funcionar. A idéia seria a criação de um mercado de EADI, seguindo um modelo mais liberal, mais ou menos como vigora nos Estados Unidos.

Esta idéia, entretanto, foi abertamente retaliada por Carneiro<sup>30</sup>, que a considerou fora de propósito, já que há a necessidade de controle do processo para que se possa ter uma definição mais estratégica da localização das EADI. Apesar de alguns erros até agora verificados na condução desta estratégia pela Receita Federal, ele acha que isso deve ser visto como um processo de aprendizado e que o mais importante é a confiança que todos têm que ter no sistema.

---

<sup>28</sup> Edgar Aragão Martins, Op. cit.

<sup>29</sup> Luiz Frutuoso Correa – Transcrição da entrevista na ALF/Porto/RJ no Anexo C.

<sup>30</sup> Luiz Henrique de V. Carneiro – Transcrição da entrevista na Multiterminais no Anexo F.



Neste assunto, a opinião que pareceu mais conveniente foi a fornecida por Jupy<sup>31</sup>:

“(...) nós vivemos sob um arcabouço da legislação que diz que movimentar e armazenar mercadoria sob controle aduaneiro é serviço público. E isso foi claramente definido pela Lei 9.074/98. Por outro lado, você tem o artigo 175 da Constituição que diz que o serviço público pode ser feito diretamente pela União ou pode ser delegado, sempre mediante licitação, sob a forma de concessão ou permissão. Com base nesta matriz legal, que são a Constituição e as leis que regem a concessão e permissão de serviço público, a Lei 8.987/95 e a Lei 9.074/98, não há a menor dúvida que só resta à Administração Aduaneira o caminho da licitação.”

Nesta matéria, parece então mais apropriado deixar a implantação das EADI tal como está, ou seja, através das concorrências públicas. A Aduana deve mesmo é se preocupar em desenvolver um processo de aprendizado com o decorrer das licitações tendo por objetivo assegurar que a estratégia de localização destas EADI esteja em sintonia com os objetivos de logística.

A interiorização do despacho aduaneiro precisa então ser intensificada em bases logísticas. Isto parece ser o ponto central da questão. Na ótica de Carneiro<sup>32</sup>, desde que a instalação de uma EADI tenha se dado num local onde exista uma empresa âncora, cria-se as condições para que as atividades de comércio exterior se desenvolvam em sua volta. Se isto for verdade, está se falando na interiorização do despacho como um impulsionador do comércio exterior. Então, esta não é só uma questão de política aduaneira, mas também de

---

<sup>31</sup> Jupy Barros de Noronha, Op. cit.

política de comércio exterior. Portanto, urge considerar o processo de licitação de novas EADI integrado dentro de toda a política de comércio exterior.

A condução afinada desta política acabará inclusive resolvendo muito dos problemas que hoje impedem uma maior utilização do despacho aduaneiro interiorizado. No caso do despacho de exportação, como ressaltou Portela<sup>33</sup>, a existência de *containers* vazios na região em que se pretende processar o despacho é essencial. Mas, para que se consiga disponibilizar *containers* vazios em regiões mais interiores do País é necessário que se aproveite tanto a viagem de ida quanto a de volta ao porto. Então, na mesma região em que operações de exportação são regularmente demandadas, deve haver também operações de importação que possibilitem uma razoável população de *containers* vazios na região.

Outro aspecto que pode beneficiar a interiorização do despacho tem a ver com a própria redução dos custos de transporte dos *containers* entre as EADI e as regiões portuárias. As operações de transporte rodoviário são excessivamente dispendiosas quando se trabalha com larga escala. O ideal, neste caso, é que se utilize do transporte ferroviário. Então, a localização das EADI também deve estar harmonizada com a política nacional de transportes no que diz respeito à estratégia de desenvolvimento das malhas ferroviárias do País.

Nesta questão da logística, as EADI, aliás, têm papel fundamental. Os argumentos de que as EADI são vulneráveis a uma eventual redução dos preços de armazenagem ou mesmo à agilização do despacho aduaneiro na zona primária, sucumbem diante da importância que a logística aduaneira passa a ter para a competitividade das empresas

---

<sup>32</sup> Luiz Henrique de V. Carneiro, Op. cit.

no que diz respeito ao planejamento do fornecimento de matérias primas. A utilização do regime especial de entreposto aduaneiro, que pressupõe a suspensão dos tributos incidentes na importação enquanto as mercadorias estiverem depositadas nas EADI e até que sejam nacionalizadas, coaduna-se perfeitamente com as exigências de administração *just-in-time* de estoques, essenciais para as empresas modernas.

Nem mesmo o raciocínio enveredado por Peter<sup>34</sup>, que considera a carga aérea tipicamente nacionalizável na zona primária do próprio aeroporto de chegada, parece prosperar diante das considerações da logística aduaneira. De fato, muitas das cargas que chegam por via aérea necessitam urgência no desembarço aduaneiro, mas os importadores não preferem pagar mais para trazerem suas mercadorias por via aérea somente porque têm exigências de rapidez, mas também porque o alto valor agregado dos bens que estão importando exigem cuidados que o transporte marítimo não pode dedicar. Tudo isto só vem reforçar a idéia de que a interiorização do despacho aduaneiro é importante, mas de que não se pode abdicar da necessidade de se manter também o despacho aduaneiro na zona primária.

A logística está inserida na fronteira de tudo o que se pensa hoje em termos de comércio exterior. Neste sentido, a proposta de Jupy<sup>35</sup>, que pretende deslocar do importador para o transportador a decisão sobre a interiorização ou não do despacho aduaneiro, pode ser até aperfeiçoada e se aproximar mais do contexto defendido por Carneiro<sup>36</sup>. No futuro, a empresa que pretender concorrer no mercado internacional terá que

---

<sup>33</sup> Carlos Eduardo C. M. Portela – Transcrição da entrevista no Centro de Comércio do Café do Rio de Janeiro no Anexo H.

<sup>34</sup> Peter Tofte – Transcrição da entrevista na ALF/AIRJ no Anexo E.

<sup>35</sup> Jupy Barros de Noronha, Op. cit.

<sup>36</sup> Luiz Henrique de V. Carneiro, Op. cit.

pensar em tudo o que for redução de custos. Não mais se justificarão na estrutura das empresas os departamentos encarregados de se preocupar com todas as dificuldades que envolvem as operações de importação e exportação. As empresas terão que terceirizar este serviço com os operadores de logística. Então, caberá a estes, sempre considerando a melhor opção de custo para seus clientes, a decisão acerca se o despacho aduaneiro deverá ou não ser interiorizado.

A Aduana precisa acompanhar esta evolução facilitando todo o processo. Neste sentido, uma das pendências que precisa ser resolvida é a agilização dos trâmites necessários para as operações de trânsito aduaneiro. Isto, entretanto, tem que ser feito sem prejuízo da segurança fiscal. Então, a imediata conclusão da informatização do trânsito aduaneiro, em suas várias modalidades, se impõe.

Por outro lado, diferentemente do que alguns pensam, a grande vantagem da interiorização não está na agilização do despacho. Conforme já destacado, deve-se desejar a agilização do despacho de trânsito, mas não necessariamente do despacho aduaneiro propriamente dito. Isto porque a principal motivação da interiorização será atender às operações de importação e exportação efetuadas dentro de um planejamento elaborado pelos sofisticados métodos empregados pelos operadores de logística. A agilização do despacho aduaneiro é muito mais importante na zona primária porque é ali que serão tratados os bens que realmente necessitam ser nacionalizados ou desnacionalizados com mais urgência.

Isto, de forma nenhuma, quer dizer que nas EADI o despacho aduaneiro deverá ser demorado. Alguma diferença em relação à zona primária deve ser esperada, até porque em alguns lugares a fiscalização pode não estar totalmente à disposição de uma só

EADI como acontece com certos recintos jurisdicionados pelas alfândegas. Todavia, os modernos mecanismos do SISCOMEX, que propiciaram a agilização do despacho, estão disponíveis também para as EADI.

Deve-se ressaltar, entretanto, a preocupação revelada por Paulo Caetano<sup>37</sup>:

“Eu acho que a interiorização é sensacional (...) só que as EADI têm que ter autonomia”. De fato, não faz sentido que o trabalho realizado nas EADI seja totalmente dependente de decisões que devam ser tomadas nas sedes das unidades da Receita Federal que as jurisdicionam. Muitas vezes, estas sedes situam-se muito distantes das EADI. Tal procedimento opera no sentido contrário da agilização tão desejada. A Aduana deve então empenhar-se para que todas suas unidades dêem maior autonomia aos funcionários que atuam diretamente nas EADI.

Outra questão polêmica que decorre da disseminação das EADI é a capacidade da Aduana em prover pessoal para atender o aumento desta demanda. Nisto deve-se acolher plenamente o que sustentaram alguns entrevistados. Isto é um problema que a Receita Federal tem que resolver. Não interessa a falta de pessoal. A operacionalidade do comércio exterior é que realmente importa.

Toda a administração pública, e até mesmo o setor privado, está tendo que lidar com a necessidade de rever seus processos de tal modo que se faça mais com cada vez menos pessoas. Esta é uma tendência mundial e resulta da crescente exigência de produtividade combinada com qualidade originada com o aparecimento dos mercados globais.

---

<sup>37</sup> Paulo Caetano Alves – Transcrição da entrevista na GlaxoWellcome no Anexo B.

Neste sentido, a reconcepção do modelo organizacional, nos termos propostos no próximo capítulo, pretende apresentar uma solução para este problema.

## 8.2 – O Despacho no Estabelecimento do Exportador

Introduzido juntamente com a implantação do SISCOMEX-Exportação, em janeiro de 1993, o despacho no estabelecimento do exportador inicia-se com sua solicitação para que determinada partida de mercadorias que se pretende submeter ao despacho de exportação seja conferida e desembaraçada em seu próprio estabelecimento ou em qualquer outro local por ele designado. Para que isto seja possível, é necessário que nestes lugares haja equipamentos que permitam a conexão direta ao sistema. Uma vez desnacionalizada, a mercadoria é acondicionada numa unidade de carga e o trânsito aduaneiro é iniciado com destino à zona primária de saída do País.

A grande dificuldade para a intensificação desta estratégia de interiorização do despacho aduaneiro é também a dificuldade de existência de *containers* vazios próximo aos estabelecimentos dos exportadores. Apesar de todas as vantagens que esta modalidade representa para a segurança de sua carga e para a redução dos custos de armazenagem na zona primária, os exportadores sentem-se desestimulados quando deparam-se com os custos que o transporte de um *container* vazio representa. A solução para este dilema passa também pela maior integração entre as estratégias de interiorização e de logística do comércio exterior, que permitirá disponibilizar mais *containers* vazios no interior do País.

Outras preocupações e soluções abordadas na interiorização através das EADI aplicam-se também à interiorização através do despacho no estabelecimento do exportador. Este é o caso do trânsito aduaneiro, da agilização do despacho e da falta de pessoal para atender ao aumento de demanda pelos serviços aduaneiros.

### **8.3 – A Auditoria através de Diligências**

Com a maior liberalização do despacho aduaneiro como consequência da sistemática dos canais diferenciados de conferência, abriu-se maior espaço para que a atividade de revisão do despacho seja objeto de maior atenção pela Aduana. A revisão aduaneira já existia antes do SISCOMEX, só que nunca foi muito prestigiada na organização. Agora, apesar de ainda não estar sendo plenamente realizada, há um sentimento geral de que sua importância é fundamental.

Há entretanto um equívoco neste raciocínio. Na verdade, não há muito que se fazer após o desembaraço quando a mercadoria já foi liberada sem conferência. Se houver má intenção por parte do importador quando preencher sua declaração de importação, a revisão dificilmente conseguirá detectar este fato. Para ilustrar tal afirmativa, veja-se o exemplo hipotético que é apresentado a seguir.

Depois de muitas experiências e consciente de que a parametrização do despacho está muito previsível, um importador conclui que se uma DI for preenchida com dados muito particulares acabará sendo parametrizada para o canal verde. Naturalmente, tais dados indicarão muitos volumes a importar e pouco ou nenhum tributo a pagar. Nestas

condições, ele promove a planejada importação e terá sua mercadoria liberada sem nenhum tipo de conferência. Depois disso, poderá imediatamente comercializá-la. Ora, dependendo da mercadoria, muito dificilmente a fiscalização poderá comprovar alguma irregularidade improvavelmente detectada em ato de revisão do despacho. A mercadoria teria que ser verificada, mas como fazer isso se ela tiver sido consumida ou alienada por diferentes compradores?

Na realidade, a melhor aplicação da revisão aduaneira está na verificação do cumprimento das condições estabelecidas para o reconhecimento de benefícios fiscais e para a concessão dos regimes aduaneiros especiais. Esta possibilidade já existia mesmo antes da sistemática de canais no SISCOMEX. Sempre foram muitas as renúncias fiscais e os regimes suspensivos previstos em lei e sempre foi grande a quantidade de usuários que se dispõem a tirar proveito de tais direitos. O que não se sabe é se estão realmente cumprindo as condições também previstas em lei para fazer uso destas regalias.

Há motivos para se crer que muita gente não cumpre tais condições. Até hoje, a Aduana determina que a revisão deve ser promovida na própria unidade em que ocorreu o despacho aduaneiro. Como a interiorização do despacho ainda não foi intensificada, a maioria das revisões acabam sendo promovidas nas unidades de zona primária. Tais unidades não têm jurisdição sobre o estabelecimento do importador ou qualquer outro local onde a mercadoria foi parar. Então, o ato de revisão do despacho acaba sendo mesmo feito só documentalmente. Fica prejudicada uma atividade que seria essencial para a eficácia da revisão: a diligência para verificar se aquelas condições estão mesmo sendo cumpridas.



É claro que no modelo atual tais diligências podem ser solicitadas às unidades que jurisdicionam o local aonde se encontra a mercadoria. Não obstante, como a alta administração aduaneira não dá grande importância à revisão, a maioria das unidades de zona primária sentem-se pouco incentivadas para incomodar as unidades de zona secundária com tais diligências. Tudo isso, acaba propiciando a impressão geral de que não há fiscalização dos termos acordados para se fazer jus a um benefício fiscal ou a um regime aduaneiro especial. E não há mesmo.

É fundamental então que se proceda uma remodelação desta tarefa. Com a interiorização, pretende-se prover as unidades de zona secundária de mais competências aduaneiras. Com isso, pode-se perfeitamente atribuir a responsabilidade pela revisão dos despachos aduaneiros que envolverem reconhecimento de benefício fiscal ou concessão de regime aduaneiro especial para a unidade que jurisdiciona o estabelecimento onde a mercadoria está sendo utilizada. Esta providência trará maior motivação para a atividade de revisão na medida em que o próprio responsável pela revisão poderá realizar a diligência que julgar necessária.

A importância da auditoria aduaneira através da realização de diligências em atos de revisão destes despachos aduaneiros foi reconhecida por quase todos os entrevistados. Existe na organização a sensação geral de que alguma coisa precisa ser feita neste sentido. Na verdade, um passo já foi dado. Há bem pouco tempo a Aduana promoveu uma alteração em sua estrutura regimental que obrigou a criação de atividades relacionadas com a auditoria aduaneira na maioria das unidades. Muitas destas unidades ainda não sabem bem o que fazer nesta área. Um bom começo seria com a alteração da competência para promover estas revisões, tal como aqui proposto.

## 8.4 – A Auditoria através de Ações Fiscais

Dentre as hipóteses de interiorização pesquisadas, a auditoria aduaneira através da realização de ações fiscais de impacto na zona secundária acabou sendo a mais polêmica. Enquanto alguns entrevistados demonstraram bastante favoráveis à necessidade de se privilegiar esta atividade, outros posicionaram-se rigorosamente contrários.

Frutuoso<sup>38</sup>, por exemplo, ao defender o tema do ponto de vista de quem tem responsabilidade sobre o controle da zona primária do Porto do Rio de Janeiro afirmava que “Isto é fundamental, porque o sujeito não pode sair daqui e ficar com a consciência tranqüila achando que não vai acontecer mais nada”. Peter<sup>39</sup>, por sua vez, acha que tal atividade deve se concentrar no estouro dos locais onde as mercadorias que ingressaram no País por meio ilícito se encontram depositadas. Para ele, estas informações devem ser fornecidas por um sistema de inteligência exclusivamente voltado para a área aduaneira.

Por outro lado, Jupy<sup>40</sup> revela-se radicalmente contrário, a ponto de questionar o direito da Aduana para a realização destas ações. Segundo ele, o Brasil deveria seguir o conceito alemão que considera que a Aduana tem sua chance de reprimir as irregularidades enquanto a mercadoria está na zona primária. Depois disso, não vale mais à pena se preocupar.

---

<sup>38</sup> Luiz Frutuoso Correa, Op. cit.

<sup>39</sup> Peter Tofte, Op. cit.

<sup>40</sup> Jupy Barros de Noronha, Op. cit.

Diante desta controvérsia, a melhor posição deve ser tomada junto aos reais prejudicados pela incapacidade da Aduana cumprir seus reais objetivos. Neste sentido, o depoimento de Carvão<sup>41</sup> é bastante esclarecedor. O mercado brasileiro de produtos eletroeletrônicos está barbaramente contaminado pelo que ele denominou de “mercado cinza”. Um produto passa a integrar este mercado quando qualquer de seus componentes em pelo menos um aspecto tenha sido irregularmente importado. Não é preciso muito conhecimento em economia para se saber que este tipo de concorrência desleal causa violentas distorções no mercado. O impacto disso na economia nacional passa pela sonegação fiscal, evasão de divisas, distorção no sistema de preços e redução de investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Diante disto, não resta dúvida que a Aduana deve se preocupar e muito com a repressão ao contrabando e descaminho. E, neste sentido, o que mais tem sido eficaz são as ações de auditoria aduaneira na zona secundária executadas a partir de um prévio planejamento abastecido por informações colhidas com técnicas de inteligência fiscal. Assim, deve-se prover a Aduana de toda a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento desta atividade.

Esta é portanto a outra abordagem que aqui se propõe para a vertente auditoria aduaneira da interiorização. Naturalmente, para que os resultados destas ações sejam não só eficazes, mas também efetivos no sentido de se inibir a prática de novos ilícitos, a Aduana nacional precisa dispor de uma lei mais rigorosa no que tange às penalidades impostas sobre as infrações praticadas contra a legislação aduaneira. O Código Aduaneiro do MERCOSUL prevê maior rigor do que a lei atual, entretanto sua incorporação ao direito

---

<sup>41</sup> Paulo Humberto L. Carvão – Transcrição da entrevista na IBM no Anexo G.

nacional vem sendo discutida sem se ter chegado até agora a um consenso. Independente disso, nada impede que uma lei cominando penalidades mais agravadas possa ser editada.

### **8.5 – A Intensificação do Controle de Carga**

Tudo o que foi dito no item anterior para justificar a necessidade da Aduana praticar a interiorização também através das ações fiscais de impacto serve igualmente para justificar a necessidade de se intensificar o controle de carga, principalmente na zona primária. Se aquela é uma iniciativa repressiva, esta é preventiva e, portanto, também importante. O seu valor foi melhor reconhecido por Edgar<sup>42</sup>, que enfatizou:

(...) eu acho que deve ser aumentado o controle na zona primária daquilo que não vai para o sistema. Tem que haver maior vigilância. Acho que a Alfândega se preocupa muito com os papéis e pouco com as mercadorias. Se você não tem controle, a carga não vai entrar no sistema. No cais do porto e no pátio do aeroporto tem que ter muita gente.

De fato, o trabalho a ser desenvolvido a título de controle de carga é muito mais um trabalho de vigilância do que um trabalho de auditoria fiscal. Neste sentido, faz-se necessário a incorporação de um novo quadro de funcionários na organização aduaneira. Tais funcionários deverão ter um perfil mais policaresco e terão que desenvolver um trabalho semelhante ao que executam os guardas aduaneiros das aduanas de outros países.

---

<sup>42</sup> Edgar Aragão Martins, Op. cit.

Ao contrário dos aspectos tratados anteriormente, não se trata aqui de se deslocar o esforço aduaneiro no sentido da interiorização. Pelo contrário, o controle de carga aqui mencionado é uma atividade que precisa ser intensificada principalmente na zona primária. E isto é fundamental para o sucesso de toda a estratégia. Portanto, ao se identificar a interiorização ideal, procura-se aqui também ressaltar uma face da Aduana não interiorizada que necessita ser aperfeiçoada.

## **9 – RECONCEPÇÃO DO MODELO ORGANIZACIONAL**

Uma vez formulada a interiorização ideal, estratégia que realmente interessa ao objetivo final da dissertação, o modelo conceitual adotado ensina que deve-se agora confirmar ou reconceber o modelo organizacional, no todo ou em parte, tendo em vista as situações diagnosticadas. Aqui, como antes programado, a modelagem levará em conta também o que tinha sido identificado como compromissos assumidos no MERCOSUL e paradigmas da administração pública gerencial.

Nesta reconcepção, deve-se procurar fazer intrinsecamente uso das proposições fundamentais do modelo mencionadas por Cavalcanti (1996): a interdependência das variáveis, a coerência e compatibilidade da modelagem e a adequação das escolhas à natureza das atividades.

Seguindo a mesma lógica adotada na fase de diagnósticos e no próprio modelo conceitual, a modelagem será apresentada por dimensão organizacional. Tendo sido já selecionada a âncora estratégica, deve-se considerar primeiramente a dimensão atividade. A partir daí, terá seguimento a escolha das variáveis relacionadas com as dimensões estrutura; informação e processo decisório; e pessoas e sistemas de recompensa. Não obstante a seqüência adotada, esta formalidade será flexível a ponto de ser desprezada sempre que alguma consideração sobre uma variável de outra dimensão for necessária para melhor elucidar o raciocínio desenvolvido.

## 9.1 – Atividade

A dimensão atividade, conforme mencionado no seu diagnóstico, deve ser entendida no sentido plural. Portanto, serão aqui examinadas as atividades que terão de ser desempenhadas no contexto estratégico ideal já formulado. Há uma diferença fundamental entre o que foi feito no diagnóstico e o que se pretende fazer agora. Lá, foram relacionadas as atividades que são atualmente desempenhadas nas zonas primária e secundária. Houve esta distinção, apesar da maioria das atividades serem semelhantes, porque se desejou evidenciá-las em contextos estratégicos hipotéticos e antagônicos: nenhuma interiorização ou interiorização total. Aqui, já se conhecendo o contexto estratégico que se pretende chegar, deve-se modelar as atividades tanto quanto compatíveis e coerentes com este contexto.

### ***9.1.1 - 1º aspecto do contexto estratégico ideal: a intensificação do controle de carga***

Inicialmente, retornando ao que foi dito quando da formulação da interiorização ideal, deve-se lembrar que o controle de carga deve ser aprimorado e intensificado, principalmente na zona primária. Neste sentido, é essencial a imediata conclusão do sistema MANTRA, estendendo-o para os portos, pontos de fronteira e recintos alfandegados de zona secundária. A partir desta iniciativa, a Aduana poderá então reconhecer todas as atividades relacionadas com o controle de carga.

Veja-se primeiramente as visitas aduaneiras dos veículos que chegam de viagem internacional. No sentido estrito da palavra, só vêm sendo realizadas nos portos. Nos

demais locais, a atividade se desenvolve através da entrega da documentação à Aduana por um representante do transportador. Ora, se as principais informações constantes destes documentos puderem ser fornecidas ao sistema pelos próprios transportadores, esta atividade não será mais necessária. As empresas em geral já são obrigadas a manter seus documentos disponíveis à fiscalização por um período de no mínimo cinco anos. Esta exigência poderá perfeitamente ser adotada pela Aduana em relação àqueles documentos. Este raciocínio aplica-se igualmente ao recebimento da documentação nos recintos de zona secundária, principalmente nas EADI.

Portanto, o que se propõe aqui é a extinção desta atividade. Isto, certamente seria comemorado pelos transportadores, principalmente os marítimos que têm pressa em iniciar a operação dos navios e não entendem como essa formalidade ainda existe com a crescente fluidez que se deve dar ao comércio exterior. A situação de ambiente conturbado apontada no diagnóstico seria desta forma totalmente solucionada. Também a própria Aduana iria ser beneficiada. A quantidade de documentos recebidos é tão alta que não se justifica o esforço de mantê-los arquivados. Na verdade, com a plena utilização do MANTRA, será quase que insignificante o número de vezes que se precisará consultá-los.

A segunda atividade relacionada com o controle de carga que será aqui tratada é a conferência final dos manifestos. Com o MANTRA, esta tarefa é muito mais simples. Basta que em cada unidade um funcionário periodicamente acesse o sistema e emita os relatórios que automaticamente já executam a conferência final de manifesto. As penalidades que eventualmente devam ser aplicadas como consequência desta atividade poderão ser então objeto dos competentes autos de infração. Trata-se de dar uma calibragem



totalmente burocrática à modelagem já que o diagnóstico atribuiu à atividade pouquíssima incerteza e considerou a relação com o ambiente pouco notada.

Como já dito, esta atividade não tem sido priorizada pela Aduana porque as multas, que são as penalidades normalmente aplicadas, são normalmente de valor insignificantes. Além disso, são penalidades de difícil sustentação na esfera judicial. Não obstante esta problemática, a conferência de manifesto tem uma função muito mais importante que é pouco explorada. Através dela, é possível se identificar pequenos desvios de carga que constantemente ocorrem e são despercebidos, mas se reunidos globalmente numa base de dados especialmente projetada, poderão revelar informações essenciais para o trabalho da inteligência aduaneira.

As demais atividades relacionadas com o controle de carga devem ser juntamente tratadas. São elas: o controle do armazenamento das cargas; a concessão e conclusão dos trânsitos; e a vigilância e repressão ao contrabando e descaminho. Isto se deve a uma característica comum a todas elas. São muito mais atividades policiais do que atividades de fiscalização. Por isso, devem ser totalmente reconcebidas.

Tais atividades requerem a conferência física de volumes comparada com a quantidade, peso e tipo de acondicionamento declarados em manifestos e conhecimentos de carga e em declarações de trânsito, exportação e importação. Requerem a presença ininterrupta e ostensiva de um corpo funcional paramilitarizado, fardado e armado. Dentro do que já foi dito neste sentido, a Aduana deveria incorporar uma guarda aduaneira ao seu quadro de funcionários. Isto porque estas atividades exigem um perfil profissional muito diferente do

que é atualmente exigido, e mesmo desejado, para os AFRF e TRF. O perfil profissional destes condiz melhor com atividades de muito maior esforço intelectual.

Uma discussão que poderia advir desta proposta seria a alegação de que estas atividades são muito passíveis de desvios éticos para serem atribuídas a funcionários de baixa formação. Para contradizer este argumento, deve-se levar em conta que diversos estudos já provaram que a ética não está relacionada com o grau de formação escolar e sim com a formação pessoal e profissional. Esta última sim, conforme mais a frente detalhado, precisa mudar em toda a organização.

Mesmo com a guarda aduaneira, estas atividades devem ser desempenhadas em parceria com as empresas que administram os portos, aeroportos e pontos de fronteira. Isto porque a Aduana nunca conseguirá reunir guardas suficientes para cobrir toda a zona primária. Esta parceria, no entanto, deve explicitar claramente a prevalência dos funcionários aduaneiros sobre os funcionários daquelas empresas. Assim, em matéria de controle de carga na zona primária, os seguranças daquelas empresas serão supervisionados pelos guardas aduaneiros que serão supervisionados por seus respectivos chefes TRF ou AFRF investidos nos cargos comissionados da estrutura organizacional.

Então, com o MANTRA sendo plenamente utilizado, o descarregamento, o carregamento, a movimentação e o armazenamento da carga, a concessão, o início e a conclusão do trânsito poderão ser automaticamente controlados pelo sistema. Naquilo em que se necessitar de interação humana, a guarda aduaneira poderá tranquilamente fazê-lo. E o mais importante, a presença da guarda aduaneira garantirá uma atuação mais efetiva da vigilância e repressão em toda a zona primária.

Todas estas atividades poderão, da mesma forma, ser desempenhadas nos recintos alfandegados de zona secundária. Aqui, a parceria com a guarda aduaneira será exercida pela própria empresa que administra o recinto.

No diagnóstico, ao controle do armazenamento das cargas e à concessão e conclusão dos trânsitos foi atribuído um nível de incerteza médio e a relação com o ambiente foi, de forma geral, considerada conflituosa e complicada. Enquanto isto, à vigilância e repressão foi atribuído um alto nível de incerteza e considerada bastante conturbada a relação com o ambiente.

Diante deste quadro e considerando que aqui está sendo proposta uma reconcepção conjunta destas atividades, o modelo teórico deve sugerir uma calibragem bastante orgânica à modelagem dos segmentos organizacionais que desempenharão tais atividades. Os dois esforços aqui propostos pretendem agir nesta direção na medida em que procuram aumentar a capacidade de processamento da informação através da ampliação do sistema MANTRA e da vigilância integrada executada pela guarda aduaneira.

As relações com o ambiente conflituosas, complicadas e conturbadas devem ser atenuadas com as providências mencionadas. Isto se deve principalmente ao fato de que será automatizado o contato com a Aduana e de que só haverá interação humana com a guarda aduaneira, cujo papel será muito mais ostensivo do que funcional.

Apesar de não fazer parte do controle de carga, uma atividade existente somente na zona primária e que pode sofrer significativa mudança com a implantação da guarda aduaneira é a conferência e tributação das bagagens dos viajantes internacionais. De

fato, na área de transporte, a bagagem acompanhada tem um tratamento diferenciado da carga. Por ser considerada uma extensão do viajante, seu trâmite deve ser prioritário. Por isso, nos aeroportos, tão logo os passageiros desembarquem, deve-se disponibilizar a bagagem nas esteiras. Nesta operação, existe a possibilidade de que ocorram desvios propositados. Portanto, há também aqui um trabalho para a vigilância aduaneira, e por isso destinado à guarda aduaneira, que é a garantia de que toda a bagagem desembarcada seja submetida à conferência. Se por acaso alguma não for, deve ser dado o tratamento aduaneiro de abandono.

Além disso, a própria conferência das bagagens deve ser executada com o auxílio da guarda aduaneira. Muitas das situações de constrangimento porque passa a fiscalização no exercício desta atividade, tais como as citadas por Frutuoso<sup>43</sup>, podem ser diminuídas com a presença ostensiva de uma guarda fardada e armada. Neste sentido, a proposta é que se faça uma operação conjunta, onde o guarda faz a abordagem do passageiro e a abertura das malas e a fiscalização identifica os bens tributáveis e promove a tributação. Esta tarefa conjunta pode inclusive ser estendida aos locais em que a conferência ganhou o reforço dos equipamentos de raio-X recentemente implantados nos principais aeroportos do País.

A esta atividade o diagnóstico atribuiu um nível de incerteza bastante alto. Novamente, recomenda-se para o caso uma modelagem mais orgânica. Por isso, as providências aqui sugeridas atuam também na direção de se aumentar a capacidade de informação. A relação com o ambiente, por sua vez, foi considerada difícil e gerada por confrontos. Neste sentido, a participação da guarda aduaneira na atividade melhorará esta

---

<sup>43</sup> Luiz Frutuoso Correa, Op. cit.

relação, facilitando o trabalho da fiscalização. Isto, porque agentes fardados e armados farão o primeiro contato com os viajantes. Com isso, espera-se inibir possíveis situações de confronto.

### ***9.1.2 - 2º aspecto do contexto estratégico ideal: a vertente da interiorização do despacho aduaneiro***

Partindo agora para um outro aspecto do contexto estratégico ideal, a vertente da interiorização do despacho aduaneiro, deve-se examinar como ficarão as atividades diretamente relacionadas com o despacho aduaneiro. São elas: os despachos de importação e de exportação; o reconhecimento dos benefícios fiscais; e a concessão e administração dos regimes especiais.

Com a intensificação da interiorização do despacho aduaneiro como consequência de uma política aduaneira mais afinada com as questões de logística do comércio exterior, tal como proposto no capítulo anterior, é de se esperar uma sensível redução da demanda pelas atividades relacionadas com o despacho aduaneiro na zona primária. Em seu lugar logicamente aumentará a demanda pelas operações de trânsito aduaneiro. Como aqui proposto, espera-se que estas operações passem a ser automaticamente controladas pelo MANTRA e que as interações humanas que forem necessárias no sistema sejam desempenhadas pela guarda aduaneira. Assim, o despacho aduaneiro na zona primária deverá ficar mais restrito aos casos em que tipicamente se exige maior urgência na liberação. Entre estes incluem-se a maioria dos despachos sem destinação comercial, que não são formalizados através de DI ou DDE.

Com a transformação proposta nas atividades relacionadas com o controle de carga, que hoje ocupam grande contingente de mão de obra fiscal na zona primária, será possível dispor de um maior número de AFRF e TRF para outras atividades, tanto na própria zona primária quanto na zona secundária. Isto, conjugado com a proposta do capítulo anterior que prevê a implantação de um programa especializado para a determinação dos critérios preestabelecidos para a seleção parametrizada, poderá resultar num formidável salto de qualidade na execução de todas as atividades diretamente relacionadas com o despacho aduaneiro.

Aos despachos de importação e exportação, o diagnóstico atribuiu um alto nível de incerteza. Por conseguinte, deve-se promover uma calibragem mais orgânica na execução destas atividades. Isto será garantido com a redução da necessidade de informação que se conseguirá com a implantação da supramencionada proposta que prevê o aumento dos funcionários alocados às atividades conjugado com a diminuição da quantidade de despachos que precisarão ser fiscalizados por conta da seleção parametrizada mais apurada.

Por sua vez, ao reconhecimento de benefícios fiscais e à concessão e administração dos regimes especiais, o diagnóstico atribuiu níveis de incerteza baixo e médio, respectivamente. A calibragem burocrática, mais adequada ao caso, deverá ser garantida com a maior padronização e simplificação da legislação e dos procedimentos para reconhecimento dos benefícios e para a concessão dos regimes especiais, providências estas exigidas pelos compromissos assumidos no âmbito do MERCOSUL. A calibragem orgânica, exigível em menor intensidade, será garantida pelos mesmos motivos descritos no parágrafo anterior.

No que diz respeito à relação com o ambiente, o diagnóstico considerou todas estas atividades muito tumultuadas, confusas e, às vezes, conflituosas. Não obstante, pode-se afirmar que as providências aqui sugeridas poderão contribuir para a melhoria desta relação. Isto, porque no cerne de todos estes problemas está a demanda por urgência na liberação das mercadorias. A seleção parametrizada mais apurada permitirá que os despachos promovidos por importadores e exportadores com bom histórico perante a organização sejam priorizados. Além disso, uma maior quantidade de funcionários cuidando da fiscalização de um menor número de despachos permitirá também reduzir sensivelmente esta demanda por urgência.

### ***9.1.3 - 3º aspecto do contexto estratégico ideal: a vertente da auditoria aduaneira***

Primeiramente, deve-se considerar a auditoria aduaneira realizada através de diligências que, como mencionado no capítulo anterior, pretende atribuir a responsabilidade pela revisão dos despachos aduaneiros que envolverem reconhecimento de benefício fiscal ou concessão de regime aduaneiro especial para a unidade que jurisdiciona o estabelecimento onde a mercadoria está sendo utilizada.

Com esta providência, a incerteza refletida no nível médio atribuído pelo diagnóstico à revisão dos despachos aduaneiros poderá ser compensada por uma calibragem orgânica. Esta calibragem será alcançada com o aumento da capacidade de se processar a informação que resultará de se responsabilizar a revisão à própria unidade que poderá decidir pela realização da diligência. A calibragem burocrática, por sua vez, poderá ser garantida com

a criação de procedimentos claros que definam o critério de seleção de despachos aduaneiros que deverão ser objeto de revisão.

Com relação à auditoria aduaneira realizada através das ações fiscais de impacto, o que se propõe é prover a Aduana de uma infra-estrutura que possa suportar o melhor desempenho possível desta atividade. Assim, impõe-se a criação de uma inteligência aduaneira na organização. Esta inteligência implica não só em um sistema informatizado, mas também na formação de funcionários altamente preparados, com profundos conhecimentos das diferentes facetas da auditoria fiscal. Nesta matéria, deve-se acolher plenamente o que disse Frutuoso<sup>44</sup>:

E digo mais, o fiscal que vai trabalhar na auditoria da zona secundária tem que ser um sujeito "esférico", que eu considero o sólido geométrico mais perfeito. O sujeito tem que saber de IPI, imposto de renda, auditoria contábil, finanças, o outro lado do comércio internacional e, até, do imposto de importação. Mesmo que ele não detecte uma infração aduaneira, ele pode detectar algo do imposto de renda e representar para a fiscalização desse imposto.

Para compensar o alto nível de incerteza atribuído no diagnóstico à auditoria aduaneira, tanto realizada através das diligências quanto das ações fiscais, será promovida uma calibragem bastante orgânica, a qual será aqui obtida com o aumento da capacidade de se processar a informação. Para isto, a melhoria sugerida na formação dos fiscais empregados nestas atividades e a criação do sistema informatizado de inteligência aduaneira deverão sobremaneira ampliar essa capacidade.



As relações com o ambiente conflituosas e conturbadas, respectivamente apontadas nos diagnósticos da revisão do despacho e da auditoria aduaneira, dificilmente serão resolvidas porque são muito mais decorrentes do comportamento de agentes externos à organização. Podem, entretanto, ser atenuadas com as providências mencionadas porque melhorarão o nível profissional dos funcionários da Aduana que estarão participando da relação. Além disso, as questões levantadas sobre a segurança pessoal dos funcionários aduaneiros podem também ser abrandadas se agentes da guarda aduaneira participarem conjuntamente nas operações.

## **9.2 – Estrutura**

A reconcepção das variáveis que compõem a dimensão estrutura da organização será aqui levada a efeito a partir da perspectiva estratégica que foi proposta. Neste sentido, deve-se construir uma estrutura organizacional que dê suporte aos aspectos mencionados da interiorização ideal. Não se trata de uma completa alteração da estrutura vigente, até porque isto seria incompatível com a delimitação dos objetivos da dissertação, já que a Aduana está inserida no contexto da Receita Federal e tem muitas outras atribuições aqui não discutidas.

Assim, a estrutura departamentalizada revelada no diagnóstico será plenamente recepcionada no novo modelo, tanto a funcional quanto a por localização geográfica. Deve-se, entretanto, sugerir uma nova subdivisão funcional no sistema Aduaneiro.

---

<sup>44</sup> Luiz Frutuoso Correa, Op. cit.

Tal subdivisão atende de maneira mais estreita o contexto estratégico que aqui se apresenta. A idéia é criar três subsistemas dentro do sistema Aduaneiro: o controle aduaneiro, o despacho aduaneiro e a auditoria aduaneira.

O controle aduaneiro é o subsistema que deverá responder por todas as atividades relacionadas com o controle de carga. Sua projeção portanto deverá se fazer presente em todas as unidades em que houver alguma zona primária ou recinto alfandegado de zona secundária para ser controlado.

Além disso, este subsistema deverá incorporar outras atividades nas unidades central e regionais. Para reorganizar as condições de funcionamento dos recintos hoje existentes e viabilizar a instalação de novos, redemarcando seus limites e áreas de zona primária adjacentes, deverá haver uma atividade que cuide da licitação, demarcação e alfandegamento de zonas primárias e recintos. Para permitir que os agentes intervenientes no armazenamento e no transporte de mercadorias sob controle aduaneiro sejam perfeitamente identificados perante a Aduana, deverá haver uma atividade que cuide do credenciamento de depositários e transportadores. Por fim, para que as demandas geradas pelos diversos usuários do sistema MANTRA, tanto no módulo Manifesto quanto no módulo Trânsito, possam ser avaliadas, coordenadas e implementadas, deverá haver uma atividade que permita a manutenção e aprimoramento do sistema.

O despacho aduaneiro é o subsistema que deverá responder por todas as atividades relacionadas com os despachos de importação e exportação. Sua projeção deverá se propagar por todas as unidades da organização onde existir algum recinto alfandegado jurisdicionado ou uma razoável demanda pelo despacho no estabelecimento do exportador.

Nas unidades em que houver pouca demanda, a unidade regional poderá suprir as eventuais necessidades.

Este subsistema também deverá incorporar outras atividades nas unidades central e regionais. Para permitir que os agentes intervenientes no despacho aduaneiro sejam perfeitamente identificados perante a Aduana, deverá haver uma atividade que cuide do credenciamento de prepostos, despachantes e técnicos certificantes. Para que as demandas geradas pelos diversos usuários do sistema SISCOMEX, tanto no módulo Importação quanto no módulo Exportação, possam ser avaliadas, coordenadas e implementadas, deverá haver uma atividade que permita a manutenção e aprimoramento do sistema. Para que seja conferida maior acuidade e impossibilitada a previsibilidade dos parâmetros da seleção automática de despachos para os canais de conferência aduaneira, deverá haver uma atividade que utilize informações da inteligência aduaneira para determinação dos critérios preestabelecidos na seleção parametrizada do SISCOMEX.

A auditoria aduaneira é o subsistema que deverá responder pelas revisões dos despachos aduaneiros e pelas ações fiscais de impacto. As maiores unidades da organização, onde for notável a necessidade de se promover constantes ações fiscais de impacto, deverão manter uma projeção deste subsistema. Esta projeção deverá também se estender pelas unidades que jurisdicionarem estabelecimentos de importadores e exportadores com grande incidência de utilização de benefícios fiscais e de regimes aduaneiros especiais. Nas unidades locais em que não houver esta projeção, a unidade regional poderá suprir as eventuais necessidades.

Diferentemente dos outros, este subsistema deverá incorporar somente uma atividade nas unidades central e regionais. Para permitir que as ações fiscais sejam desempenhadas de acordo com planos cuidadosamente elaborados a partir de informações colhidas dentre as mais diversas técnicas internacionais de investigação das práticas de contrabando, descaminho e evasão de divisas, deverá haver uma atividade que se encarregue da inteligência aduaneira.

Em relação à centralização das decisões, problema mencionado em outra variável do diagnóstico, deve-se promover uma completa reformulação desta prática. Não é possível que, com atividades cujos níveis de incerteza mostram-se tão altos, a Aduana continue tolhendo a capacidade de seus agentes formularem soluções imediatas para os problemas que se apresentam. A sistemática de delegações formais de competência, tão disseminada na organização, não parece em sintonia com a realidade extremamente mutável do ambiente organizacional. Melhor seria se fossem substituídas por delegações formais de incompetência, ou seja, seriam formalmente declaradas as decisões que as unidades locais não pudessem tomar. A confiança em seus administradores e a autonomia das unidades locais têm que ser estimuladas se a organização pretende ingressar numa nova era.

A grande quantidade de normas e procedimentos precisa também ser revista. A própria lei aduaneira já está ultrapassada. Com ou sem a incorporação do Código Aduaneiro do MERCOSUL à legislação nacional, deve-se construir uma nova lei aduaneira e a partir daí revogar todo o aparato normativo passado e concentrar um esforço no sentido de se normatizar menos os detalhes conferindo maior flexibilização e objetividade à gestão aduaneira.

A questão dos modos de resolução de conflitos deve ser disseminada na organização e propagada para os funcionários de todos os níveis hierárquicos. Para isso, a multiplicação da comunicação eletrônica, a seguir mencionada, pode ser um importante instrumento para difundir a idéia de que dos conflitos, mais do que constrangimentos, se deve colher a experiência. Neste sentido, pode-se almejar a transformação da instituição em uma verdadeira organização de aprendizagem.

### **9.3 – Informação e Processo Decisório**

As variáveis organizacionais tratadas pelo diagnóstico nesta dimensão organizacional serão aqui enfocadas a partir das conclusões obtidas com a investigação sobre os novos paradigmas inseridos na proposta da administração pública gerencial. Como mencionado, é provável que a Receita Federal, por ser considerada uma instituição que exerce atividades exclusivas de Estado, seja transformada numa agência executiva. Portanto, será necessário que a organização desenvolva os dois instrumentos fundamentais para a adesão ao projeto: o planejamento estratégico e o contrato de gestão. A partir destes instrumentos, as variáveis poderão então ser completamente reformuladas na organização.

O planejamento, que hoje serve muito mais às exigências orçamentárias, deverá ser reconcebido no sentido da mesma transformação que já há algum tempo aconteceu na teoria da orçamentação governamental. O critério unidimensional-tradicional das categorias de despesa evoluiu para o critério tridimensional do orçamento-programa, que enfatiza também outros dois componentes: os propósitos da ação organizacional e a dimensão plurienal do

orçamento. Apesar das críticas a estes modelos racionais de orçamentação<sup>45</sup>, seu potencial para avaliar os níveis de desempenhos das organizações justifica o esforço para sua implementação.

Neste sentido, o que se propõe aqui é que o trabalho a ser desenvolvido por ocasião da elaboração do planejamento estratégico resulte numa estrutura programática que possibilite a adoção do orçamento-programa na gestão dos recursos financeiros destinados à nova agência executiva. Na alocação destes recursos haverá que se considerar os programas e suas extrapolações plurienais adicionalmente às tradicionais categorias de despesa. Com a adoção da estrutura programática, a organização poderá então aproveitar todo o potencial que um sistema de planejamento, programação e orçamentação integrado pode proporcionar.

Mais especificamente em relação ao sistema aduaneiro, o planejamento deverá levar em consideração a estratégia ideal aqui apresentada. A estrutura programática resultante será então um reflexo das atividades delineadas para o novo modelo organizacional. A partir da identificação clara destes programas, dignos representantes das atividades modeladas, poderá se fazer o levantamento das metas necessárias para se atingir os objetivos maiores que constarão do planejamento estratégico da organização.

Para que possam constar do contrato de gestão, tais metas deverão ser estabelecidas por programas e por determinado período de tempo. A partir daí, deverão ser definidos os indicadores que permitirão mensurar o desempenho da organização na consecução dos compromissos pactuados no contrato. Com isso, passa-se então a análise de outra variável considerada no diagnóstico: o controle.

---

<sup>45</sup> Tais críticas começaram a ser explicitadas com o desenvolvimento da Teoria Incrementalista, a partir do clássico artigo "*The Science of the Muddling Through*", de Charles Lindlbom, em 1959.

Com a aplicação do contrato de gestão, muita coisa pode mudar na forma de se exercer controles na organização. Certas práticas que evidenciam a cultura processualística e burocrática devem ser abrandadas e, em seu lugar, deve-se permitir maior flexibilidade ao processo decisório e à gestão. A exagerada preocupação com os controles sobre os meios deve ser substituída pela preocupação em que se atinjam os resultados acordados no contrato. As ações da Corregedoria-Geral devem ser intensificadas no sentido de se promover uma maior assimilação dos valores éticos por toda a organização, sem entretanto que para isso seja necessária a manutenção de pilhas de documentos arquivados aguardando improváveis auditorias.

Talvez o mais importante componente a ser adicionado com a adesão ao projeto de agências executivas é que ele prevê o compartilhamento de informações e integração dos servidores no processo de planejamento e a implementação de mecanismos que garantam o fluxo de informações entre a instituição e a sociedade, numa via de mão dupla. Com a participação na elaboração do planejamento e o acompanhamento do resultados atingidos, os administradores e servidores dos níveis operacionais da agência ganharão em motivação e reduzirão suas queixas de isolamento. Com o acompanhamento e a avaliação da organização não apenas pelo Núcleo Estratégico do Estado, mas também pela sociedade, fica contemplado o controle social da agência, fundamental para que a ação organizacional atue também no sentido da efetividade.

As próximas variáveis examinadas no diagnóstico foram a coordenação e as relações entre as unidades. Ambas foram consideradas não satisfatórias e por estarem aqui sujeitas aos mesmos tratamentos serão conjuntamente analisadas.

A quantidade de unidades locais na organização é muito grande, mas está em consonância com a complexidade de atribuições e com as dimensões do País. Mas, não é somente para resolver o problema de tamanha amplitude de controle, que as unidades regionais devem ser mantidas na estrutura da organização. O que falta realmente para promover maior aproximação e integração entre as unidades, de modo que possam atuar harmonicamente com os objetivos organizacionais, é uma atuação mais efetiva das unidades regionais.

Neste sentido, as projeções do sistema aduaneiro nas unidades regionais devem procurar organizar uma maior quantidade de eventos que possibilitem a discussão e reflexão sobre os problemas que muitas vezes não estão padronizados, mas que podem e devem perfeitamente ser resolvidos nas unidades locais. É importante que no novo contexto estratégico todos conheçam os objetivos de curto e longo prazo da organização e isto deve ser reafirmado em cada encontro que se promova. Novos recursos tecnológicos, como o correio eletrônico e os equipamentos de vídeo conferência, que já estão disponíveis na organização, devem ser mais utilizados com o intuito de se disseminar uma integração generalizada.

Por fim, com relação à variável informatização, é fundamental que se quebre o monopólio do SERPRO. A autonomia que se pretenda dar à organização com a adesão ao projeto de agências executivas deve ser suficiente para que se corte este cordão umbilical. Todos os problemas apontados no diagnóstico seguramente serão atenuados se houver a possibilidade de que a Receita Federal possa contratar outras empresas para prestar-lhe serviços nesta área.



A simples ameaça de concorrência já deve ser o bastante para a melhoria desta relação, já que a Receita Federal é disparada o maior cliente do SERPRO. Mas, mesmo que isto acontecesse, a autonomia na área da informática tem que ser contemplada. Toda a organização trabalha essencialmente com a informação que é um elemento vital para o sucesso de sua missão. Dentre as propostas constantes deste trabalho, por exemplo, talvez as mais importantes sejam as relacionadas com a informatização dos procedimentos, veja-se os casos do aperfeiçoamento da seleção parametrizada no SISCOMEX, da ampliação do funcionamento do MANTRA e da formação de uma base de dados para a inteligência aduaneira. Por tudo isso, num futuro cada vez mais dependente dos sistemas de informação e dos recursos informatizados, não pode a Receita Federal ficar à mercê dos serviços de uma só empresa, mesmo que fosse a melhor do mercado.

#### **9.4 – Pessoas e Sistemas de Recompensa**

Ao se tratar das variáveis destas duas últimas dimensões organizacionais do modelo conceitual, que neste trabalho estão sendo consideradas conjuntamente, novamente deve-se trazer a questão da autonomia à tona. Em princípio, parece óbvio que qualquer proposta de flexibilização da gestão na administração pública venha a incluir também a condução das políticas salarial e de recursos humanos. Isto, entretanto, não está ainda

plenamente contemplado no projeto de agências executivas. De fato, há a intenção de se caminhar nesta direção. Sobre isto, veja-se o que disse Tiezzi Júnior<sup>46</sup>:

Quanto à ampliação da autonomia de gestão para as instituições qualificadas como Agência Executiva, cabe esclarecer que as flexibilidades hoje existentes são muito poucas, permanecendo, entretanto, a intenção de aumentá-las (...) De qualquer forma, é preciso que fique claro que a qualificação como Agência Executiva não altera a configuração jurídica das instituições; ou seja, elas permanecem sendo organizações estatais, com todas as obrigações, deveres e direitos que cabem a esse tipo de instituição. Dessa forma, as questões relativas a pessoal, por exemplo, continuam sendo regidas pelos instrumentos legais da administração pública. Uma das coisas que se pretende, mas qual ainda não foi possível ser efetivada, é a possibilidade de concessão de bônus de desempenho para os funcionários das agências, desde que a instituição venha cumprindo a contento os compromissos acordados no contrato de gestão.

Diante disso, é importante que se garanta à organização uma mais ampla autonomia para que se possa esperar resultados efetivamente satisfatórios. Esta autonomia tem que incluir, tanto mais quanto possível, todas as variáveis das diferentes dimensões organizacionais. E isto abrange também a condução das políticas salariais e de recursos humanos. Não se pode querer melhoria de desempenho com o tratamento ultrajante que vem atualmente sendo indistintamente concedido a todo o funcionalismo federal.

---

<sup>46</sup> Sergio Tiezzi Junior – Cópia da correspondência eletrônica recebida da Secretaria de Gestão do MOG no Anexo O.

Feitas estas considerações, deve-se passar à análise de cada uma das variáveis examinadas no diagnóstico. Primeiramente, como já foi dito, os cargos efetivos de AFRF e TRF não são suficientes à reconcepção proposta para as atividades do novo modelo organizacional aduaneiro. Há que se incluir o cargo de guarda aduaneiro com as atribuições e características já mencionadas. Dentro do que se pretende para as agências executivas, os demais cargos, que exercem atividades de apoio, devem ser excluídos do quadro funcional da organização e terceirizados.

Uma providência bastante conveniente é a clara definição das atribuições privativas de cada cargo. Isto contribuirá para a redução dos conflitos de competência tantas vezes despontados na organização. Com este objetivo e no sentido de se reforçar a hierarquia dos cargos, deve-se primeiro definir as atribuições privativas dos AFRF, depois as privativas dos AFRF e TRF, por fim, no caso aduaneiro, as privativas dos AFRF, TRF e guardas aduaneiros. Logicamente, o que não for incluído aí será atribuição de qualquer funcionário, mesmo os de apoio contratados junto às empresas do setor privado.

Para garantir uma maior autonomia, todos cargos, inclusive os comissionados, deveriam ser geridos pela própria organização. Assim, os quantitativos de vagas, as formas de acesso e os valores das remunerações seriam definidos pela organização obedecendo-se os pressupostos de responsabilidade orçamentária, ingresso nos cargos efetivos por concurso público e limites constitucionais de remuneração. Infelizmente, parece que esta verdadeira autonomia ainda não está contemplada no projeto de agências executivas, o que pode acabar prejudicando a estratégia.

A segunda variável tratada no diagnóstico é o recrutamento e seleção que, para os cargos efetivos, vem sendo satisfatoriamente conduzida através dos concursos públicos. De fato, tais concursos são bastante exigentes, garantem um alto nível dos funcionários selecionados e são a maneira mais democrática de ingresso que a organização poderia pretender. Deve-se estender também estas qualidades para a nova guarda aduaneira.

Entretanto, duas ressalvas devem ser feitas: a frequência com que tais concursos são realizados e a forma como são elaborados seus editais. Da maneira atual, não há uma periodicidade regular que garanta ao candidato uma adequada preparação. Por vezes, são anunciados diversos concursos seguidos, depois, passam-se anos sem novos recrutamentos. Talvez por isso, fica-se com receio de que critérios muito rígidos acabem por não permitir que a totalidade de vagas oferecidas sejam preenchidas e elaboram-se editais que tornam possíveis interpretações ambíguas. O resultado é uma chuva de ações na justiça que tumultuam todo o processo e facilitam o ingresso de mais candidatos do que as vagas oferecidas. A solução passa por um recrutamento periódico e pouco variável, nos mesmos moldes que são praticados pelas carreiras militares e diplomática.

Com relação à seleção para os cargos de confiança, a crítica que se faz é que falta na organização um instrumento que oriente melhor esta escolha. Para os cargos de chefia, é importante aliar a capacidade técnica com a capacidade gerencial. Por outro lado, para os cargos de assessoramento, é mais importante a capacidade técnica. Por isso, é importante disponibilizar um banco de dados que mantenha as informações inerentes a estas capacidades sobre todos os funcionários da organização.

Tendo em vista que duas propostas a seguir apresentadas serão fundamentais para resolver os problemas apontados para as três variáveis subseqüentes do diagnóstico, deve-se tratá-las conjuntamente. São elas: a alocação de recursos humanos; o treinamento e desenvolvimento; e a motivação.

Neste sentido, a primeira proposta novamente espelha-se no que há de bom nos meios militares e diplomáticos. Isto, para não falar de diversos outros países do mundo. Deve-se criar na estrutura organizacional da nova agência executiva uma academia tributária onde o funcionário selecionado por um concurso público para ingressar num dos cargos efetivos seria verdadeiramente preparado para a carreira. Talvez a academia tributária possa até mesmo ser uma adaptação de toda ou parte da atual Escola de Administração Fazendária – ESAF.

Durante a formação inicial, que de acordo com a exigência do cargo poderia durar até dois anos, o funcionário seria submetido ao ensinamento dos conhecimentos teóricos exigidos para a função. Isto é o que ocorre hoje, mas com um grau de aprofundamento ainda insuficiente. Adicionalmente, nesta formação seriam simuladas diversas aplicações práticas dos conhecimentos adquiridos e insistentemente reforçados os valores éticos tão necessários para a função. O mais importante é que esta academia sirva também para o desenvolvimento do treinamento continuado que periodicamente os funcionários deverão se submeter para garantir a ascensão funcional.

Para aqueles que julgam muito dispendiosa a criação de uma academia nos moldes da sugerida, deve-se lembrar que uma formação de altíssimo nível representa uma Receita Federal que pode trazer incontáveis benefícios para a economia do País. Isto, justifica

folgadoamente o investimento realizado. Além do mais, diante da diversidade das atribuições da Receita Federal, os últimos concursos já vem direcionando a formação de seus funcionários para quatro áreas distintas: aduaneira, tributação e julgamento, auditoria fiscal e administração tributária. Com tanta complexidade e com temas tão inerentes à organização, a formação e o treinamento continuado devem realmente ser tratados de forma mais profissionalizada.

A outra proposta é o desenvolvimento profissional dos funcionários através da implantação de planos de carreira para os cargos efetivos que contemplem um pressuposto básico da administração de recursos humanos: a ascensão funcional numa escala gradual e progressiva. Naturalmente, ao ascender na escala funcional o funcionário estará conquistando não só maiores responsabilidades, mas também novos desafios e melhores salários. Esta ascensão terá sempre que levar em consideração um bem montado critério de avaliação de desempenho baseado no mérito, no esforço pessoal de treinamento continuado e no tempo de serviço. Recentemente, a carreira Auditoria da Receita Federal foi contemplada com uma escala graduada de salários mais adequada; entretanto, falta ainda a definição de melhores critérios para a ascensão funcional.

Diante das propostas apresentadas, os problemas apontados no diagnóstico estarão em grande parte resolvidos. A alocação dos recursos humanos deverá fluir progressivamente das regiões mais inóspitas para os grandes centros atendendo um critério de ascensão profissional. Para que haja esta ascensão, o funcionário terá que dirigir seu treinamento de acordo com as demandas do caminho pelo qual está progredindo. Neste sentido, o treinamento e o desenvolvimento serão incentivados pela expectativa de promoção profissional vinculada a um plano de carreira que contempla maiores amplitudes salariais. Tudo isto influirá positivamente na motivação pessoal de longo prazo. Ainda no aspecto

motivacional, associe-se também um componente de curto prazo já anteriormente mencionado que será a participação mais influente nas decisões de planejamento e controle organizacionais.

Por fim, deve-se analisar a última variável do diagnóstico que são os estilos de liderança. Diante do que foi suscitado, somente com treinamento gerencial os funcionários da organização poderão ascender aos cargos de chefia. Tal providência é fundamental para que se desenvolvam as capacidades gerencial e de liderança. Tendo em vista que esta deve ser uma demanda de toda a administração pública, fica aqui uma sugestão para que tais treinamentos sejam promovidos pela própria Escola Nacional de Administração Pública – ENAP.

## 10 – CONCLUSÃO

Uma vez completado o desenvolvimento do trabalho, resta agora apresentar as conclusões vislumbradas com os resultados alcançados. Para isto, torna-se conveniente resgatar aqui o objetivo final que direcionou todo o estudo: identificar o modelo organizacional que contemplará a Aduana brasileira com o nível ideal de interiorização capaz de suportar a expansão do comércio internacional, tendo em vista os compromissos aduaneiros assumidos no âmbito do MERCOSUL e os novos paradigmas inseridos na proposta de reforma da administração pública federal.

Com o intuito de se chegar a este objetivo, recorreu-se a uma modelagem que reúne as principais correntes teóricas do pensamento administrativo. Inicialmente, foi diagnosticada a atual situação das diferentes dimensões organizacionais. Acrescentou-se depois, como parâmetros delimitadores da modelagem, uma investigação sobre os compromissos aduaneiros do MERCOSUL e sobre as perspectivas reformistas da administração pública. Com este quadro delineado e a partir das informações colhidas com os entrevistados, formulou-se a escolha estratégia que pretende representar o nível de interiorização ideal. Tendo sido então identificados o diagnóstico atual, os parâmetros delimitadores e a estratégia ideal, pôde-se alcançar o objetivo final planejado através da reconcepção do modelo organizacional.

Algumas conclusões podem ser extraídas a partir de uma reflexão sobre os resultados desta modelagem. A primeira refere-se aos compromissos aduaneiros assumidos no âmbito do MERCOSUL. Uma análise mais cuidadosa do que já foi decidido e passou a integrar o compêndio normativo do mercado comum mostra que ainda não há nada de



substancial sobre o modelo organizacional que as aduanas dos países do bloco devam adotar. Em outras palavras, não há ainda uma recomendação no sentido de tornar comum a organização administrativa das aduanas. Apesar disso também ser desejado em qualquer união aduaneira, o MERCOSUL caminha muito mais por conta da eliminação tarifária recíproca do que através da harmonização do *modus operandis* aduaneiro.

Mesmo o Código Aduaneiro, que é o que mais se aproxima em termos de definição de uma das dimensões organizacionais, na medida em que trata da questão procedimental que está relacionada à dimensão atividade, ainda não foi incorporado à legislação interna desses países. Pelo que parece, talvez isto nem venha a acontecer porque já existe até a intenção de substituí-lo (Costa e Silva, 1999).

Diante disto, não há ainda definições claras sobre a atuação estratégica no sentido de uma maior ou menor interiorização das aduanas desses países. Não há nem mesmo alguma menção sobre uma importante proposição resultante da pesquisa aqui desenvolvida que é a integração entre as políticas de interiorização aduaneira e de logística do comércio exterior.

Se esta lacuna na política aduaneira comum foi positiva porque praticamente não criou obstáculos em forma de parâmetros delimitadores para a modelagem organizacional que aqui se elaborou, por outro lado esta ausência não é salutar para o processo de integração. Tendo em vista que vem sendo anunciado que pretende-se avançar ainda mais com o MERCOSUL no sentido de uma união econômica, vai aqui uma crítica para que não se tente atropelar as etapas evolutivas dos esquemas de cooperação e integração entre países. Antes de se pensar em qualquer avanço, deve-se primeiro consolidar a etapa da união aduaneira.

A segunda conclusão diz respeito à questão da autonomia organizacional da Receita Federal. Este assunto vem sendo amplamente discutido dentro da organização. Há partidários e contrários à proposta governamental. Mas, a necessidade de autonomia em si é uma unanimidade. De fato, não há mais como se pensar em exigir resultados de uma organização, que está inserida na mutabilidade ambiental em que vivemos, sem lhe dar autonomia para enfrentar os problemas na mesma velocidade com que aparecem.

A importância da autonomia para que a estratégia escolhida seja bem sucedida reflete-se na modelagem das variáveis organizacionais associadas às dimensões de informação e processo decisório e de pessoas e sistemas de recompensa. Profundas inovações foram sugeridas para muitas destas variáveis que só numa organização autônoma poderão ser implementadas com sucesso. É o caso, por exemplo, da adoção do orçamento-programa na gestão dos recursos financeiros, da quebra do monopólio do SERPRO, da autogestão dos cargos e da criação da academia tributária.

A terceira conclusão refere-se à interiorização ideal identificada. Se por um lado consolidou-se a interiorização através da vertente do despacho aduaneiro interiorizado, numa maior sintonia com a logística de comércio exterior, e através da vertente da auditoria aduaneira, por outro lado revigorou-se também a fiscalização na zona primária através da intensificação do controle de carga. Como se poderia esperar, a dialética da interiorização resultou numa síntese que reúne elementos de um e de outro contexto estratégico diferenciado: nenhuma interiorização ou interiorização total.

Esta aí presente a grande vantagem da metodologia empregada, reconhecer os pontos fortes de hipóteses antagônicas para reuni-los e intensificá-los numa terceira

hipótese intermediária. Está claro que do amadurecimento desta nova hipótese outra, antagônica a esta, haverá de surgir. Daí, novo ciclo se reiniciará, seguindo a própria evolução dialética característica dos fatos sociais.

A última conclusão está relacionada com o modelo organizacional proposto. Pode-se verificar que foi aplicada uma calibragem mais orgânica à maioria das variáveis organizacionais reconcebidas. Isto é consequência de se estar tratando de uma organização extremamente orientada pelo paradigma burocrático. Talvez, se neste estudo a outra área da Receita Federal, a que lida com os tributos internos, fosse a privilegiada, esta calibragem não seria tão acentuada. No entanto, com o dinamismo da área aduaneira, a modelagem não poderia indicar outro resultado.

Apesar disso, certos aspectos burocráticos foram mantidos e até reforçados. Portanto, novamente a dialética se fez presente. A abordagem contingencial implícita no modelo conceitual adotado já pressupunha que tantos aspectos burocráticos quanto orgânicos poderiam resultar da diferenciação organizacional. Deste confronto de hipóteses opostas, a síntese dialética trabalhou pelo meio termo. Por um lado, propondo iniciativas orgânicas nas situações em que o novo ambiente estratégico caracterizar a incerteza, por outro, reforçando aspectos burocráticos onde houver a certeza.

Por fim, entrando no campo das sugestões, vale à pena ressaltar a importância de que temas organizacionais tão relevantes para a Receita Federal, como o apresentado neste trabalho, possam também ser discutidos numa perspectiva mais acadêmica. Na administração da mais importante instituição tributária do País é comum que sejam tomadas decisões organizacionais estratégicas de profundo impacto para a sociedade levando-se

unicamente em consideração debates internos à organização. Não costuma haver para consulta nenhum estudo preliminar mais cuidadoso isento das convicções dogmáticas características dos funcionários da organização, mesmo entre os mais brilhantes. Fica, portanto, a proposta de que outros estudos acadêmicos aplicados às questões organizacionais da Receita Federal possam ser produzidos.

## BIBLIOGRAFIA

BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991.

BIZELLI, João dos Santos, BARBOSA, Ricardo. *Noções básicas de importação*. São Paulo: Aduaneiras, 1994.

BRASIL, Decreto nº 91.030, de 05 de março de 1985. Aprova o Regulamento Aduaneiro. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, n. 47, p. 4141, 11 mar. 1985, Seção 1.

BRASIL, Decreto nº 1.910, de 21 de maio de 1996. Dispõe sobre a concessão e permissão de serviços desenvolvidos em terminais alfandegados de uso público, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, n. 98, p. 8873-8875, 22 mai. 1996, Seção 1.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Agências executivas. *Cadernos MARE da reforma do estado; c.9*, Brasília: MARE, 1997.

BRASIL, Portaria Ministério da Fazenda nº 227, de 3 de setembro de 1998. Aprova o Regimento Interno da Secretaria da Receita Federal. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, n. 170-E, p. 3-15, 04 set. 1998, Seção 1.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*. Brasília: 1996, ano 47, v.120, n. 1, p.7-37.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CAMPOS, Antônio. *Regulamento Aduaneiro: teoria e prática*. Niterói-RJ: Muiraquitã, 1996.

CARLUCI, José Lence. *Uma introdução ao sistema aduaneiro*. São Paulo: Aduaneiras, 1996.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. Fundamentos da modelagem organizacional. *Diagnóstico e Modelagem Organizacional - Programas e Textos da Disciplina*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 1996/7, p.11-19.

CAVALCANTI, Dinarte de Souza Bezerra. *Evolução teórica do comércio internacional e a sistemática brasileira de comércio exterior*. São Paulo: Aduaneiras, 1995.

CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria Geral da Administração*. v. 1 e 2, 5. ed. São Paulo: Makron Books, 1998.

COSTA E SILVA, Oswaldo da. Novo código aduaneiro do Mercosul. *AFTN Notícias*. Brasília: [Unafisco Sindical], n. 164 , p. 6, 27 mai.- 8 jun. 1999.

GALBRAITH, Jay. *Organization Design*. Reading MA: Addison-Wesley, 1977.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1987.

GRIECO, Francisco de Assis. *O Brasil e o comércio internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1994.

INSTITUTO LIBERAL do Rio de Janeiro et al. *Políticas Alternativas - Mercosul*. Rio de Janeiro: [Instituto Liberal], 1993.

KONDER, Leandro. *O que é dialética*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

MOTTA, Fernando C. Prestes. *Teoria geral da administração: uma introdução*. 20. ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

PIRES, Jovelino de Gomes. *Comércio exterior: burocracia x modernidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1992.

SOSA, Roosevelt Baldomir. *A Aduana e o Comércio Exterior*. São Paulo: Aduaneiras, 1995.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Lei Aduaneira: decreto 91.030/85*. São Paulo: Aduaneiras, 1995.

UNAFISCO SINDICAL - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal. *Seminário Aduaneiro Internacional*. Brasília: [Unafisco Sindical], 1996.

\_\_\_\_\_. *Seminários Autonomia da SRF*. Brasília: [Unafisco Sindical], 1999.

WALSH, James. One world divided. *Time*. New York, v. 150 , n. 1 , p. 19-22, 7 jul. 1997.

VAZQUEZ, José Lopes. *Comércio exterior brasileiro*. São Paulo: Atlas, 1995.

VERGARA, Sylvia Constant. Sugestão para estruturação de um projeto de pesquisa.

*Cadernos de Pesquisa*. Rio de Janeiro: EBAP/FGV nº 2, 1991.

\_\_\_\_\_. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 1997.



## GLOSSÁRIO

**Administração aduaneira** - termo genérico atribuído à parte da administração central da Secretaria da Receita Federal incumbida do controle aduaneiro das operações de comércio exterior no Brasil.

**Admissão temporária** - regime aduaneiro especial que permite a importação de bens que devam permanecer no País durante prazo fixado, com suspensão de tributos.

**Aduana** - termo de origem árabe que pode servir como sinônimo de Alfândega, significando o próprio local em que se pagam os impostos devidos pela entrada de mercadoria de um país em outro país, mas é através do caráter institucional que o termo ganha maior significado, representando a organização a quem compete o controle das mercadorias, veículos e pessoas que ingressam ou saem do país.

**Aeroporto alfandegado** - é o aeroporto, assim declarado pelo Secretário da Receita Federal, autorizado a operar com carga procedente do exterior ou a ele destinada.

**Auditoria aduaneira** - procedimento de fiscalização de operações de importação já regularmente desembaraçadas, realizada no próprio estabelecimento do importador.

**Bagagem** - conjunto de bens pessoais do viajante internacional que, pela quantidade ou qualidade, não revela destinação comercial.

**Bagagem acompanhada** – é aquela que o viajante leva consigo na mesma viagem internacional, devendo submetê-la à fiscalização antes de deixar a zona primária.

**Bagagem desacompanhada** - é aquela que o viajante despacha como carga dentro dos três meses anteriores ou dos seis meses posteriores a sua viagem internacional.

**Benefícios fiscais** - vantagens concedidas a determinado importador ou mercadoria que implicam em isenção ou redução dos impostos que incidiriam sobre a importação.

**Classificação de mercadorias** - enquadramento das mercadorias em determinados códigos que: indicam as alíquotas de impostos incidentes por tipo de mercadoria e fornecem dados estatísticos do comércio exterior por mercadoria.

**Conferência de bagagens** - procedimento de fiscalização das bagagens de passageiros e tripulantes em viagens internacionais.

**Conferência documental** - verificação da documentação apresentada com a finalidade de instruir um despacho aduaneiro.

**Conferência física** - inspeção física das mercadorias submetidas a um despacho aduaneiro.

**Conferência de manifesto** - procedimento que destina-se a constatar falta ou acréscimo, de volume ou mercadoria entrada no território aduaneiro, mediante confronto do manifesto de carga do veículo com os registros de descarga.

**Conhecimento de carga** - documento de emissão obrigatória dos responsáveis pelos veículos transportadores de carga, que representa o título de posse a ser entregue mediante o pagamento do frete e que discrimina o conteúdo, o acondicionamento, a quantidade e o peso bruto dos volumes de uma determinada partida de carga.

**Contrabando** - entrada ou saída do território aduaneiro de mercadoria proibida, sobre a qual, evidentemente, não pode incidir qualquer espécie de tributo.

**Declaração de Importação (DI)** - é o documento preenchido eletronicamente no SISCOMEX, que serve de base para o despacho aduaneiro de importação.

**Declaração Simplificada de Importação (DSI)** - é um formulário utilizado como documento base nos despacho de importações simplificadas como bagagens desacompanhadas, amostras e encomendas.

**Depositários de carga** - são os fiéis de armazéns alfandegados ou não, responsáveis perante a Aduana pela carga ainda não desembaraçada.

**Depósito afiançado** - regime aduaneiro atípico que permite o alfandegamento de depósito destinado à guarda de materiais de manutenção e reparo de embarcações e aeronaves utilizados no transporte comercial internacional, de empresas autorizadas a operar nesse serviço.

**Depósito especial alfandegado** - regime aduaneiro atípico que permite a estocagem de partes, peças e materiais de reposição ou manutenção para veículos, máquinas,

equipamentos, aparelhos e instrumentos, assim como seus componentes, estrangeiros, nacionalizados ou não.

**Depósito franco** - regime aduaneiro atípico que permite o alfandegamento de recinto instalado em porto brasileiro para atender o fluxo comercial de países limítrofes com terceiros países.

**Descaminho** - entrada ou saída de mercadoria do território aduaneiro de tal forma que vise a iludir no todo ou em parte o pagamento de tributo ou direito devido.

**Desembaraço aduaneiro** - é o ato final do despacho aduaneiro em virtude do qual é autorizada a entrega da mercadoria ao importador ou ao transportador que efetuará o embarque da mercadoria a ser exportada para o exterior.

**Despachantes aduaneiros** - agentes que representam os importadores e exportadores perante a Aduana, sendo por ela credenciados.

**Despacho aduaneiro** - procedimento fiscal mediante o qual se processa o desembaraço aduaneiro de mercadoria procedente do exterior ou a ele destinada.

**Drawback** - regime aduaneiro especial que permite a importação, com suspensão, isenção ou restituição dos tributos exigíveis, de mercadoria a ser exportada após beneficiamento ou destinado à fabricação, complementação ou acondicionamento de produto exportado.

**Encomendas aéreas** - bens de pequeno valor, que não revelam destinação comercial, transportados com emissão de conhecimento de carga e que devem ser submetidos a um regime de tributação simplificada.

**Entrepasto aduaneiro** - regime aduaneiro especial que permite, na importação e na exportação, o depósito de mercadorias, em local determinado, com suspensão do pagamento de tributos e sob controle fiscal.

**Entrepasto industrial** - regime aduaneiro especial que permite a determinado estabelecimento de uma indústria importar, com suspensão de tributos, mercadorias que, depois de submetidas à operação de industrialização, deverão destinar-se ao mercado externo.

**Exportação temporária** - regime aduaneiro especial que permite a saída, de mercadoria nacional ou nacionalizada, condicionada à reimportação em prazo determinado, no mesmo estado ou após submetida a processo de conserto, reparo ou restauração.

**Fiscalização aduaneira** - são as diversas atividades prestadas pela Aduana com a finalidade de cumprir suas funções institucionais.

**Interiorização da Aduana** - é o deslocamento das atividades aduaneiras tradicionalmente prestadas no portos, aeroportos e fronteiras, para o interior do País.

**Isenções** - é uma das modalidades de exclusão do crédito tributário, há a incidência dos impostos, mas estes deixam de ser cobrados por existir uma previsão em lei para tal.

**Loja franca** - regime aduaneiro atípico que consiste na autorização para o funcionamento, na zona primária de porto ou aeroporto, de lojas francas para venda de mercadoria nacional ou estrangeira a passageiros de viagens internacionais, contra pagamento em cheque de viagem ou em moeda conversível.

**Malas diplomáticas** - unidades de carga que contém bens de uso de repartições consulares cujo tratamento aduaneiro é preferencial e previsto em acordos internacionais.

**Manifesto de carga** - documento de emissão obrigatória dos responsáveis pelos veículos transportadores de carga que relaciona a totalidade de conhecimentos de carga emitidos para uma determinada viagem.

**MANTRA** - é o Sistema Integrado de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento, cuja principal finalidade é auxiliar no controle de carga.

**Material de consumo e manutenção das aeronaves e embarcações** - material destinado a prover as necessidades das aeronaves e embarcações nas viagens internacionais.

**Ponto de fronteira alfandegado** - é o local da fronteira brasileira, assim declarado pelo Secretário da Receita Federal, autorizado a operar com carga procedente do exterior ou a ele destinada.

**Porto alfandegado** - é o porto, assim declarado pelo Secretário da Receita Federal, autorizado a operar com carga procedente do exterior ou a ele destinada.

**Recintos alfandegados** - são os pátios, armazéns, terminais, entrepostos, depósitos, áreas reservadas à verificação de bagagens ou outros locais, destinados à movimentação e ao depósito de mercadorias importadas ou destinadas à exportação, que devam movimentar-se ou permanecer sobre controle aduaneiro.

**Reduções** - são vantagens concedidas à determinadas importações procedentes de alguns países, com os quais o Brasil mantém acordo, de tal forma que a alíquota que incide sobre uma importação seja reduzida de um percentual reciprocamente negociado através de um acordo internacional.

**Regimes aduaneiros atípicos** - são formas de ingresso ou saída de mercadorias em que o controle aduaneiro é feito de uma forma diferente da normalmente efetuada. São eles: a zona franca de Manaus, a loja franca, o depósito especial alfandegado, o depósito afiançado e o depósito franco.

**Regimes aduaneiros especiais** - são formas de ingresso ou saída de mercadorias em que o interesse pelo controle aduaneiro não cessa com o desembaraço aduaneiro. São eles: o trânsito aduaneiro, a admissão temporária, o *drawback*, o entreposto aduaneiro, o entreposto industrial e a exportação temporária.

**Remessas expressas** - correspondências e bens de pequeno valor, que não revelam destinação comercial, transportados por empresas que atuam com remessas expressas *courier* e que devem ser submetidos a um regime de tributação simplificada.

**Remessas postais** - correspondências e bens de pequeno valor, que não revelam destinação comercial, transportados por empresas de correios e que devem ser submetidos a um regime de tributação simplificada.

**Revisão aduaneira** - é o ato pelo qual a Aduana, após o desembaraço da mercadoria, reexamina o despacho aduaneiro, com a finalidade de verificar a regularidade da importação ou exportação quanto aos aspectos fiscais, e outros, inclusive o cabimento de benefício fiscal aplicado.

**SISCOMEX** - é o Sistema Integrado do Comércio Exterior, existe para as operações de Importação e Exportação.

**Território aduaneiro** - compreende todo o território nacional.

**Trânsito aduaneiro** - regime aduaneiro especial que permite o transporte de mercadoria, sob controle aduaneiro, de um ponto a outro do território aduaneiro, com suspensão de tributos.

**Transportadores de carga** - são as empresas de transportes aéreo, marítimo, terrestre, ferroviário ou fluvial, operadoras dos veículos que transportam as cargas que, sob controle aduaneiro, entram, saem ou trafegam no território aduaneiro.

**Valoração aduaneira** - é o procedimento pelo qual a Aduana apura a base de cálculo dos impostos incidentes sobre as operações de comércio exterior.



**Vigilância e repressão** - é a atividade de cunho preventivo-repressivo, exercida em todo o território aduaneiro, através da qual a Aduana procura combater o contrabando e o descaminho.

**Visita aduaneira** - é o procedimento formal através do qual a Aduana visita os veículos que chegam do exterior com a finalidade de obter informações relativas as cargas que transportam.

**Zona franca de Manaus** - regime aduaneiro atípico que consiste de uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais na região de Manaus.

**Zona primária** - compreende: a área, terrestre ou aquática, contínua ou descontínua, ocupada pelos portos alfandegados; a área terrestre ocupada pelos aeroportos alfandegados e a área adjacente aos pontos de fronteira alfandegados.

**Zona secundária** - compreende o restante do território aduaneiro, excluída a zona primária.

## ANEXO A

**ENTREVISTA NA DIVISÃO DE CONTROLE ADUANEIRO DA  
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA RECEITA FEDERAL NA 7ª REGIÃO  
FISCAL (DIANA/SRRF 7ª RF) – 17/03/99**

**Entrevistados: Walter Sanchez (AFRF - Chefe da DIANA/SRRF 7ª RF)**

**Edgar Aragão Martins (AFRF - DIANA/SRRF 7ª RF)**

**Autor** – A interiorização pode ser entendida como o deslocamento dos tradicionais esforços de fiscalização da zona primária para a zona secundária. Esta estratégia vem sendo justificada em vista da crescente perspectiva das atividades de comércio exterior num mundo globalizado. Têm sido tomadas algumas ações neste sentido, sendo que as principais que eu identifico são a transferência do despacho aduaneiro em suas diversas modalidades para a zona secundária e a auditoria aduaneira na zona secundária que deve ser conjugada com esta maior liberalização do despacho na zona primária.

Eu queria saber se vocês acham que os serviços prestados pela Aduana poderiam ser mais eficazes do ponto de vista de seus reais objetivos se essa estratégia de interiorização fosse intensificada? Vocês acham que já estamos num ponto bom da interiorização com o que já temos: algumas EADI que já estão funcionando, mas que até onde eu tenho informação, não estão ainda a pleno vapor?

**Walter** – Eu acho que nós só podemos falar sobre a nossa região. Eu pessoalmente sou favorável a essas EADI. Só que na prática, na sétima região, nós não temos nenhuma hoje. Ou melhor, nós temos em Vitória. São as três que já funcionam há algum tempo e temos dois armazéns que estão ainda se preparando. Na verdade, em Vitória temos cinco, mas só operam três. Aqui no Estado do Rio estavam programadas quatro. Hoje você tem duas e, mesmo assim, em fase de implantação. A grande seria a EADI-Rio de Janeiro, que nem começou o processo.

**Autor** – E essa de São Cristóvão?

**Walter** – Trata-se de um recinto de zona secundária que se transformou em EADI por força da legislação. É uma EADI pequena. Em termos de capacidade física. O mercado dentro da sétima é bastante carente.

**Autor** – Vocês acham que os importadores e exportadores demandam este tipo de armazéns?

**Edgar** – Sem dúvida.

**Walter** – Pelo que eu saiba eles já estão pleiteando duas EADI no Rio. Não saiu nem a primeira e eles já estão fazendo *lobby* para uma segunda.

**Edgar** – E também no Grande Rio, eles já estão pleiteando uma em Caxias. Eu acredito, e não é opinião da Receita, é uma opinião minha, que tem um erro na concepção da EADI. Ela é tratada como uma permissão. Isso implica que seja mediante licitação. Com base

num mercado de solicitações, a Fazenda determina a quantidade de EADI na região e o tamanho delas. Isto, em termos mínimos. E vou mais além disso. Ela determina como vai funcionar. Por exemplo, você quantifica uma determinada tonelagem demandada no Estado do Rio de Janeiro: 50.000 metros quadrados de armazém descoberto. Se fosse determinado que no Estado seria necessário uma EADI porque ela vai concentrar a mão de obra fiscal ali. A Receita fará então uma licitação. Isto por força da Constituição que determina que a permissão e a concessão de serviço público tem que ser mediante licitação. Eu acho essa concepção errada. Eu entendo que não deveria ser permissão. Há um parecer que conceituou a armazenagem de mercadorias sob controle aduaneiro como serviço público. Eu discordo disso. De fato, tem tributo suspenso. Mas, se você partir por aí, quando uma indústria vai se instalar numa região ela não chega para o Estado e pergunta se ele vai ter fiscal para fiscalizá-la. Ela não pergunta, ela abre lá. Vai ter evasão de tributos, se você não fiscalizar, da mesma maneira. O controle, mesmo neste tipo de negócio, não é permanente. O controle é informatizado e de estoque.

**Autor** – Você acha então que isto poderia ficar livre?

**Edgar** - Eu sou favorável a você estabelecer alguns padrões, mas não de metragem. Eu posso abrir uma EADI de produtos frigoríficos, agrícolas, etc. São produtos especiais. É a concorrência.

**Walter** – Poderiam ser EADI menores.

**Edgar** – Sim, atenderiam mais. Seriam projetos de autorização. Você estabeleceria seguranças: seguro bancário, movimentação mínima de tonelagem por períodos mensais. Se

você informatizar, pode controlar. Precisaria talvez ter experiência no mercado. Por exemplo, cinco anos. Um “picareta” não iria conseguir seguro bancário, não iria estar em dia com suas obrigações na Receita, não iria estar seis ou sete anos no mercado com uma folha limpa. Você iria estabelecer na autorização um filtro. Não é um filtro de tamanho. Numa cidade como o Rio de Janeiro, pode ter um depósito funcionando há vinte e cinco anos, mas de repente não poder participar de uma licitação porque não atende a uma exigência de tamanho de 50.000 metros. Ele pode ter um depósito de 30.000 metros e ser muito bem conceituado no mercado, mas não poder expandir sua área. Neste caso, ele nunca vai poder ser escolhido. Por que ele não poderia utilizar sua área que sempre funcionou tão bem?

No meu entender este parecer está vinculado a uma concepção de que o Estado deve ter uma intervenção mais forte na economia. Ele está regulando a economia de uma forma excessiva. Você impede de que se abram novas empresas, de que se tenham mais opções de comercialização e logística porque a Receita não tem recursos. Eu não vejo diferença entre isto e se impedir alguém de abrir um restaurante porque não há fiscal para fiscalizar o seu imposto de renda. Só que no imposto de renda é o fiscal que procura o contribuinte. Mas, na atividade aduaneira é diferente. Então você tem que se estruturar. Hoje, tem canal verde. O SISCOMEX mostrou que ele funciona. Você tem os controles informatizados.

**Walter** – E está havendo um risco para as EADI com este canal verde. Tem muita gente deixando de ir para as EADI por causa do canal verde. O importador arrisca nacionalizar logo.

**Edgar** – Mas, dentro das EADI você pode operar por entrepostos. O que ficaria inviável na zona primária. Com os regimes especiais: DAC e entreposto aduaneiro. Você não pode operar com entreposto, por exemplo, no TECA ou nas DOCAS porque o custo é

proibitivo. Você abre opções. De início vão ter vinte EADI. É o mercado. Veja as locadoras de vídeo. No início eram tantas, hoje ninguém mais quer. No final, vão sobrar as melhores. Hoje, nem sempre as melhores são selecionadas.

E tem outra coisa: a especialização. Se eu tenho experiência em um defensivo agrícola, posso abrir uma EADI com 5.000 metros, porque vou ter lá defensivos agrícolas, vou saber as temperaturas de cada produto, já tenho instalações adequadas, já tenho técnicos para controle de pragas, o que for. Vocês concordam que é diferente estocar produto agrícola de que estocar produtos químicos. Então, eu acho que a concepção disso está errada.

**Autor** – Então, resumindo, você acha que nós teríamos uma possibilidade de ampliação das EADI, tornando-as mais eficientes se não houvesse essa exigência de licitação?

**Edgar** – Eu não acredito que vai ampliar muito o número de EADI. Você filtraria a idoneidade e a capacidade com o processo de autorização.

**Autor** – Você entende que esta difusão das EADI não poderia trazer um problema de alocação de pessoal na Receita? Você entende que os fiscais devem ficar lotados nestas EADI?

**Edgar** – Se você me perguntar que vai exigir mais mão de obra, eu diria que um pouco, mas vai. Mas, aí vai uma concepção de Estado. Se é para ser um livre mercado, temos então que partir para um controle informatizado. Esse negócio de que a mercadoria pode sair não existe. Se ela sair, você cria um método de controle e aí penaliza com uma multa altíssima ou tira sua autorização para operar. Ele não poderá abrir nem um carrinho de pipoca depois. Você não pode colocar regras frouxas. Existe um estudo comparativo disso. É assim que é feito nos EUA, lá funciona com autorizações, livre mercado, não há licitação.

**Autor** – Você entende que o despacho aduaneiro deve funcionar como é hoje: sai da zona primária através de trânsito aduaneiro e na EADI, mesmo sem todo o rigor que é hoje exigido da EADI para o controle, a mercadoria esperaria a chegada da fiscalização?

**Edgar** – Você pode exigir que ele esteja conectado ao MANTRA. O chefe da repartição que a jurisdiciona pode acompanhar a situação pelo computador. A verdade é que hoje são exigidos diversos controles, mas na hora que a EADI vai funcionar não são cumpridos nem cinco por cento.

**Walter** – Em Vitória, por exemplo, por sorte as três EADI estão localizadas perto uma das outras. Porque a Receita só está presente numa delas. Era para haver um rodízio, mas isto não ocorreu. A Receita instalou um núcleo numa delas e atende as três. Escolheu, lógico, as melhores instalações.

**Autor** – Como vocês vêm a proposta de auditoria na zona secundária.

**Walter** – Eu acho que isto é o destino do aduaneiro. Não dá para fiscalizar na beira do cais. É uma atividade recente. Estamos em fase de implantação. Só a IRF/RJ que fazia. Agora, fora da cidade do Rio de Janeiro, as SEANA e SAANA assumiram esta competência no lugar das SEFIS. A ALF/Vitória assumiu isto que era da Delegacia. No Rio, como há a IRF, ela faz a auditoria no lugar das ALF/Porto e Aeroporto. Há ainda uma série de dificuldades de treinamento, mas eu acho que é por aí. Temos que ver o *Drawback* e o BEFIEX.

**Edgar** – Eu acho que isso deve ser forte na área de benefícios. Mas, quando eu falo em interiorização do despacho eu acho que deve ser aumentado o controle na zona primária daquilo que não vai para o sistema. Tem que haver maior vigilância. Acho que a Alfândega se preocupa muito com os papéis e pouco com as mercadorias. Se você não tem controle, a carga não vai entrar no sistema. No cais do porto e no pátio do aeroporto tem que ter muita gente.

**Autor** – Você acha que a Aduana deve ter uma guarda aduaneira? Os cargos de AFTN e TTN não têm este perfil?

**Edgar** – Eu acho que tem que ter alguém nesta linha para o trabalho repressivo para a zona primária. Na estrutura da Receita.

**Autor** – Ou seja, vocês acham que na zona primária deveria haver mais preocupação com os controles. As cargas iriam então para as EADI, onde seriam realizados os despachos aduaneiros, com uma maior liberalização, usando-se os parâmetros do SISCOMEX e, por fim, uma auditoria aduaneira na zona secundária que procurasse detectar as faltas nas áreas de benefícios e regimes aduaneiros, efetuando a própria revisão aduaneira. E também um setor de inteligência para correr atrás das falhas de controle na zona primária.

**Edgar** – É, mas eu acho que tudo isso só com a intensificação dos controles na zona primária. Não se pode mais admitir uma quantidade enorme de pessoas cuidando dos papéis e somente duas cuidando de uma área de controle imensa. Isto é um absurdo.

**Autor** – Com relação a este projeto de interiorização, vocês têm conhecimento de como isso funciona em países do MERCOSUL e da CEE?



**Walter e Edgar** – Não.

**Autor** – O que acham das penalidades no sistema aduaneiro? Vocês não acham que deveria haver maior rigor para viabilizar a interiorização?

**Edgar** – Eu acho que a legislação foi feita para uma outra realidade econômica. A idéia era dificultar a importação. Mas a legislação, por conta das mudanças recentes, vem sendo toda remendada. Acho que deveria sair uma nova Lei, com um novo Decreto. Dentro de uma outra realidade. Zerando tudo. Os valores são outros. Os conceitos de mercadoria, devido a própria tecnologia, são outros. O tratamento é outro. Vamos pensar numa nova lei aduaneira, pegando os compromissos do MERCOSUL. Eu me preocupo muito com este retalho que existe hoje. É melhor reunir um grupo logo para se começar isso.

**Autor** – Vocês não acham que esta nova Lei deveria ser preocupar menos com os detalhes?

**Walter** – É claro! Eu sou favorável que se faça uma nova Lei. Que se perca dois ou três anos sem novos retalhos, mas que se prepare uma nova legislação.

**Edgar** – O que há hoje só é bom para os editores e consultores.

**Autor** – Vocês acham que a transformação da Receita em uma agência executiva pode trazer alguma vantagem ou desvantagem ao processo de interiorização?

**Walter** – A vantagem é a autonomia. Mas, acho que ainda há uma falta de informações sobre o assunto.

**Edgar** – Mais importante do que isso, eu acho que é a desvinculação da Aduana da Receita Federal. Uma Alfândega totalmente independente. Os métodos de trabalho são diferentes. Os objetivos são diferentes.

**Autor** – Vocês não vêem uma possibilidade maior de integração no caso de uma única estrutura? Isto para o caso da auditoria aduaneira. Claro, isto não é o que acontece hoje.

**Walter** – De fato, pensa-se em chegar a uma maior integração. As fiscalizações podem atuar em conjunto.

**Edgar** – Eu não vejo vantagem nenhuma. Eu neste ponto sou radical. Os objetivos são outros. O objetivo da Aduana não é arrecadar. Se você chegar na Alemanha, o fiscal aduaneiro tem que entender de merceologia. Isto não é o interesse da Receita. Ela sempre vai privilegiar os programas do imposto de renda. Nós temos que ter um Diretor da Alfândega.

**Autor** – Agradecimentos e encerramento.

## ANEXO B

### **ENTREVISTA NO IMPORTADOR: GLAXOWELLCOME – 17/03/99**

**Entrevistados: Paulo Caetano Alves (Gerente de Compras/Importação)**

**Luciano Gazen (Analista de Importação)**

**Autor** – Das duas vertentes da interiorização, eu sei que a que interessa diretamente ao segmento dos importadores é a transferência do despacho aduaneiro para a zona secundária. Eu queria saber sua opinião se os serviços prestados pela Aduana poderiam ser mais eficazes, do ponto de vista dos reais objetivos da Aduana, se esta estratégia fosse intensificada? Os reais objetivos da Aduana, bem entendido, não são os de arrecadação de tributos, mas sim a proteção da economia nacional das eventuais consequências nefastas das atividade de comércio exterior.

**Paulo Caetano** – Ou seja, a finalidade maior dela é garantir que aquilo que está previsto na legislação seja cumprido da melhor forma possível sem nenhum desvio daquilo que foi previamente acordado entre as partes, importador e exportador, e o Governo, que é quem leva o imposto arrecadado.

Bom, eu acho que o maior objetivo da interiorização é a agilidade em tudo e que os processos possam ser vistos numa primeira escala com mais cuidado do que hoje é visto. Por que está havendo um gargalo hoje no aeroporto? Porque todo mundo está precisando de

tempo e se submete a pagar valores altíssimos que são cobrados para armazenagem na INFRAERO. Se isso fosse pulverizado por vários outros locais, o trabalho poderia fluir mais rápido, com mais qualidade dos dois lados. Inclusive com a gente apresentando a documentação e trabalhando juntos. Os processos poderiam fluir mais rápido. Eu diria que esta pulverização é benéfica. Com isto, ganhariam os dois lados.

**Autor** – Então, você quer dizer que há interesse por parte dos importadores nesta pulverização dos depósitos de zona secundária, como este que vocês utilizam em São Cristóvão. Eu queria então a opinião de vocês sobre o processo de licitação das EADI que funciona como se fosse uma grande peneira onde muitos são os candidatos para uma só EADI. Há uma série de exigências e pré-requisitos que tornam o processo bastante complicado. Existe uma idéia de que este processo poderia seguir o modelo americano, onde não há licitações nem requisitos. Ou seja, isto poderia seguir uma lógica de acordo com segmentos especializados. Se uma empresa tem experiência no setor agrícola, ela está acostumada a armazenar este tipo de produto. Então ela apresenta suas qualificações à Receita que verificará se ela atende algumas pequenas garantias necessárias ao controle aduaneiro. O que vocês acham disso?

**Paulo Caetano** – É o caso, por exemplo, desta área de Jacarepaguá, onde estão localizados praticamente todos os laboratórios do Rio de Janeiro. Então, se você tivesse uma EADI aqui, especializada em medicamentos, todo mundo viria para cá. E com isso você estaria descentralizando. Tudo que chega ao Aeroporto e ao Porto fica ali, misturam-se remédios com pneus. O pessoal tem que saber lidar com todo tipo de material. Haja conhecimento para vistoriar isto tudo. Então, se você tivesse uma EADI aqui, o volume que ela teria de

armazenamento pagaria tranquilamente a necessidade de um, dois ou três funcionários que ficassem ali.

**Luciano** – Inclusive baixando bastante o custo do produto final.

**Autor** – A grande demanda dos importadores é justamente por aí, né? Os custos de armazenagem.

**Luciano** – O da INFRAERO é altíssimo. Um absurdo. Dois e meio por cento do valor CIF a cada cinco dias. Se você entra no sexto dia, já estará pagando cinco por cento do valor do produto só na armazenagem.

**Paulo Caetano** – Então você vê que isto onera muito o produto.

**Autor** – E esta parametrização com o canal verde? Isto não melhorou o processo?

**Luciano** – Melhorou bastante, mas hoje você ainda tem uma burocracia antes de registrar a DI. No nosso caso, em que há anuência do Ministério da Saúde, você tem que ter deles uma permissão para embarcar. Quando a mercadoria chega, você tem que marcar uma vistoria com o Ministério da Saúde. Eles vão lá vistoriar sua carga, deferem sua LI, depois você tem que fechar o câmbio. Daí, tem mais 48 horas para liquidá-lo e, só depois, você pode registrar a DI. Depois do registro da DI, vem a parametrização.

**Paulo Caetano** - Você tem que saber a quantidade certa que estão produzindo lá fora, para que se peça a LI para poder embarcar. Aí, é autorizado o embarque. Neste ponto, a

mercadoria a ainda está na fábrica. Como o embarque é aéreo, em 48 horas o material está aqui.

**Luciano** - No caso da EADI-São Cristóvão, eu espero fazer a transferência do material do Aeroporto para lá.

**Autor** - Isto porque sabendo que vai levar alguns dias você prefere transferi-la?

**Luciano** - Sim. Então, eu tenho que marcar a vistoria do Ministério da Saúde na EADI-São Cristóvão. Tenho então que entrar com a documentação na sede deles na rua México. Eles então vão à EADI-São Cristóvão, vistoriam a carga, entram no SISCOMEX e deferem a LI. Então, eu perco um tempo nisso. Depois eu vou fechar o câmbio. O câmbio hoje está atrelado ao deferimento da LI. Só depois do câmbio, eu vou poder registrar a DI. Então, uma coisa está presa na outra. No final, eu levo de 15 à 20 dias para tirar a mercadoria.

**Autor** - E o tempo de desembaraço, propriamente dito, depois que você registra sua DI, está mais rápido?

**Luciano** - Melhorou bastante. No meu caso, ainda é um pouco demorado, porque quando utilizo o MERCOSUL, eu ainda tenho um trâmite documental no Ministério da Fazenda. Isto leva mais uns dias. Tenho que dar entrada na documentação lá na sede para que seja aprovada a isenção. Então, a documentação segue para a EADI-São Cristóvão por malote. Se o malote não for no mesmo dia, perco mais um dia. Só no dia seguinte. No final, isso vai somando e aumentando meu custo.

**Paulo Caetano** - Nós já fizemos um fluxo que computou 72 passos até a liberação.

Isto, do momento que eu tenho a LI para autorizar o embarque.

**Autor** - Você leva nisso 15 dias?

**Paulo Caetano** - A média nossa tem sido de 18 dias. É muita coisa. Isto te obriga a um outro fator: você tem que aumentar seu estoque. É custo. Ou seja, imobilizado parado dentro da empresa. Então, se você analisar, tudo isto tem um custo. É o chamado Custo Brasil.

**Luciano** - O pior é que a empresa tem que absorver este custo de alguma forma. Ou seja, vai para o preço.

**Autor** - E é interessante que este negócio da LI ser deferida após a chegada da mercadoria é novo. Se não me engano, a LI era deferida antes.

**Paulo Caetano** - Esta mudança tem uns seis meses.

**Autor** - Outra coisa que é interessante registrar é o fato de que recentemente saiu uma instrução normativa que cancelou a recepção de documentos pela Receita. Mas, você disse que quando é MERCOSUL, você tem que entregar a documentação na sede.

**Paulo Caetano** - Tudo que tem isenção.

**Luciano** - Mesmo que seja canal verde, depois da parametrização, eu entrego a documentação lá na sede para ser apreciada a isenção. Independente do canal. Eu registro a

DI, se for MERCOSUL, eu vou direto dar entrada no Ministério da Fazenda, porque mesmo sendo verde, vai ser analisada.

**Autor** - Isto porque eles não vão liberar o Comprovante de Importação?

**Luciano** - Sim, eles não vão liberar. Quando é canal verde, o CI sai na própria sede.

**Autor** - No caso de vocês, qual o percentual de DI que tem isenção?

**Luciano** - Uns 40%.

**Autor** - Então, nas demais, se der canal verde vocês não precisam entregar a documentação?

**Paulo Caetano** - Não, a liberação neste caso é automática.

**Autor** - É, pelo jeito ainda existe muita burocracia. A logística disso aí tem que melhorar.

**Paulo Caetano** - Só um detalhe que eu acrescentaria: hoje, se der canal vermelho, a documentação é entregue na EADI-São Cristóvão, é vistoriada pelo pessoal do próprio Ministério da Fazenda, vai para a sede, por malote, onde se pegará a autorização da isenção. Depois, ela volta para a EADI-São Cristóvão, onde será emitida o CI. Por que não se coloca alguém com autoridade para conceder a isenção na própria EADI-São Cristóvão? Não é tudo Ministério da Fazenda?



**Luciano** - É uma maneira de você agilizar isso aí.

**Autor** - Mesmo que se crie diversas EADI, estes problemas tem que ser resolvidos.

**Paulo Caetano** - Em Juiz de Fora, tudo é feito na EADI. Existe um chefe com autonomia para resolver todos estes problemas. No caso deles, talvez isto seja assim porque eles estão subordinados à Alfândega de Confins, em Belo Horizonte.

**Luciano** - Inclusive existe também Ministério da Saúde na EADI. A autorização para embarcar e a vistoria são concedidas rapidamente. Lá, você consegue a liberação em cinco dias, contra os 20 dias daqui.

**Paulo Caetano** - Eu acho que a interiorização é sensacional. Acho que isto desafoga os aeroportos, só que as EADI têm que ter autonomia. As que estão funcionando, estão muito dependentes ainda da Matriz.

**Autor** - Vocês concordam com esta estratégia de intensificação da interiorização?

**Paulo Caetano** - Com certeza.

**Luciano** - Mesmo porque a tendência da indústria é importar sempre os mesmos produtos. 90% é repetitivo. Se você utilizar o mesmo pessoal, os mesmos fiscais, eles adquirem *know-how*.

**Autor** - Vocês tem informação sobre o funcionamento da Aduana em outros países?

**Paulo Caetano** - Nada na Argentina passa de 24 horas na Aduana. Se passar, é por culpa do importador que não tem o dinheiro para pagar os impostos.

**Autor** - A Aduana faz seus serviços interiorizados?

**Luciano** - Não, é centralizado. Não é necessário, a estrutura deles de aeroporto é maravilhosa. Estivemos lá.

**Autor** - Então, aí cabe uma pergunta paradoxal: se a Aduana brasileira conseguisse se modernizar de tal forma que os serviços que ela faz na zona primária durassem 24 horas, precisaria de EADI?

**Paulo Caetano** - Não, não haveria necessidade. O preço de armazenagem na zona primária é caríssimo em relação as EADI. Se houvesse uma padronização, não haveria necessidade.

**Autor** - Então é um problema de mercado. Talvez a INFRAERO cobre caro porque sabe que tem só uma EADI em São Cristóvão que atende muito pouco. Se houver pulverização, fatalmente eles terão que rever seus preços. E aí, as pessoas vão esvaziar as EADI. De repente, o sucesso inicial da interiorização pode provocar uma reação com a queda dos preços de armazenagem na zona primária, de tal forma que, num segundo momento, venha a inviabilizar as EADI.

**Paulo Caetano** - Você vê que se a INFRAERO praticar um preço menor ela poderá ter uma arrecadação maior e centralizada toda nela. Isto, porque o que for transferido para as EADI deixará de ser receita para ela. Se a INFRAERO ou a DOCAS tivessem melhor preço levariam muitas vantagens porque a liberação dos produtos ali é muito mais rápida. Tanto no Rio quanto em São Paulo.

**Autor** - Vocês acham então que as EADI só se justificam por causa dos altos custos na zona primária?

**Paulo Caetano** - Claro, hoje só por isso. Para transportar as mercadorias para as EADI, você tem que realizar uma série de manipulações: descarregar de um avião, colocar no chão, daí para um caminhão, o transporte até a EADI. Tudo é custo.

**Autor** - Mas, em alguns casos, a INFRAERO não tem condição de armazenar certos produtos, às vezes precisa de refrigeração apropriada. Como vocês resolvem estes casos? Nas EADI?

**Paulo Caetano** - É, nestes casos, só na EADI.

**Autor** - Então, sempre vai haver mercado para quem for especializado.

**Paulo Caetano** - Mas, eu acho que a INFRAERO podia também ter este tipo de especialização. Não há nenhum problema em pagar uma área, colocar três aparelhos de ar-condicionado com 24.000 BTU cada, o que vai custar uns dois ou três mil reais, e você vai ter

uma área climatizada. Será que isto é difícil? Eu acho que a receita paga isso. Hoje, o problema é que você está pagando e não tem o serviço.

**Autor** - Fora a Argentina, vocês conhecem o processo em algum outro país?

**Luciano** - Eu tenho experiência em lidar com os americanos e eles têm dificuldade em acreditar na burocracia que existe aqui. Quando nós exportamos para lá, o cliente primeiro vai no aeroporto, retira a mercadoria e, só depois, paga os impostos. A credibilidade é muito maior, a rapidez é muito maior, e isto faz com que as empresas sejam mais enxutas, com estoques menores, mais agilidade para entrega. Isto faz com que a economia funcione melhor. Na Inglaterra, nós temos contato através da Matriz, tudo também funciona bem.

**Autor** - Aí, entra a outra vertente da interiorização: por que não liberar com mais agilidade o despacho aduaneiro e privilegiar uma ação de auditoria à posteriori? Quer dizer, vocês declaram, pagam os impostos, retiram as mercadorias e, depois, a fiscalização age de uma forma aleatória, privilegiando sua ação sobre os mau-contribuintes.

**Luciano** - É isto que existe lá fora. Eu poderia, de seis em seis meses, apresentar a documentação. A carga que eu importo é quase sempre a mesma.

**Autor** - Outra coisa que eu acho importante: me parece que no caso de vocês, do tempo que perdem, boa parte é com outro órgão, que não a Aduana. É com o Ministério da Saúde. Vocês não sentem a falta de maior integração entre estes órgãos?

**Paulo Caetano** - Com certeza. Não tenho dúvidas. Eu poderia trabalhar em paralelo, no entanto, tenho que trabalhar em série. E no nosso caso, muitas vezes, temos também o Ministério da Agricultura. Três órgãos numa mesma operação. Acontece casos em que a Fazenda pede documentação relativa à Saúde.

**Autor** - É, mas isto tudo, às vezes acontece, porque a legislação assim impõe. Há muita redundância. Vocês têm conhecimento do projeto de transformação da Receita em Agência Executiva? Têm alguma opinião sobre até que ponto isto pode influir na estratégia de interiorização?

**Paulo Caetano** - Todas as vezes que se dá autonomia e se cobra resultados daquilo, a coisa flui. Está sendo criado isto com a Vigilância Sanitária. Entretanto, a autonomia propriamente dita ainda não começou. Ou seja, não consegue ainda ser uma agência que determine as suas próprias atividades. Ela continua com as mesmas práticas. Ainda não cortou o “cordão umbilical”. A supervisora daqui do Rio me disse que não consegue criar uma rotina sem que seja autorizada por Brasília. Ou seja, é uma falsa autonomia.

**Autor** - Encerramento e esclarecimentos.

## ANEXO C

### ENTREVISTA NA ALFÂNDEGA DO PORTO DO RIO DE JANEIRO (ALF/Porto/RJ)

– 22/03/99

**Entrevistado: Luiz Frutuoso Correa (AFRF - Chefe do SEOAD ALF/Porto/RJ)**

**Autor** – Em sua opinião, os serviços prestados pela Aduana poderiam ser mais eficazes do ponto de vista de seus reais objetivos se a estratégia da interiorização fosse intensificada? Ou você acha que o atual nível da interiorização já é bom, não precisa mais investir nisso?

**Frutuoso** – Eu acho que a interiorização tem que ser feita. Só que tal como está, nos termos em que a Lei determina, está errada. Porque para ter um depósito alfandegado de zona secundária: um DAP, um entreposto, uma EADI, em qualquer caso, você tem que participar de uma licitação. Como ocorre isso? Houve uma ocasião que alguns colegas e procuradores da área jurídica foram a Brasília para um treinamento sobre como fazer licitação. Havia todo tipo de gente da área jurídica especializada em fazer licitação. Do ponto de vista destes profissionais, não existe um contrato sem erro, sem possibilidade de ser contestado juridicamente. Isto faz com que um participante, muitas vezes sem a mínima condição de possuir um recinto alfandegado, tenha a possibilidade de entrar com um mandado de segurança inviabilizando a própria licitação. Isto porque ele vê que pode ter seus interesses contrariados. Isto dificulta tremendamente.

Quando eu fui chefe da DIANA da Superintendência, nós fizemos diversas consultas sobre este assunto. Com a Aduana inglesa, a americana e a alemã. Como eles trabalham com estes recintos alfandegados? Todos responderam, e foi unânime: se um contribuinte pretende ter um recinto destes, a Alfândega determina o que ele tem que fazer, como deve ser feito, as características da construção, as questões de segurança e tudo mais. Satisfazendo estes requisitos, a Alfândega autoriza ele a funcionar. Se ele tiver lucro, ótimo. Se tiver prejuízo, azar o dele. Não tem licitação. Então, o que acontece no Brasil? Estes recintos alfandegados viraram uma bandeira para os políticos do interior, que querem para seus municípios, ou estados, pelo menos uma EADI. Com isso ele pretende angariar um maior número de votos da população local. Já há EADI que estão dando prejuízo, algumas fecharam. Muitas EADI foram colocadas em lugares onde a atividade econômica local não justifica a sua existência. O custo operacional é alto. Vão vingar aquelas EADI situadas nos locais e rotas em que a atividade econômica assim justificar. As demais, vão acabar. Além de tudo, esta licitação incita a corrupção desenfreada, já que uma coisa dessas envolve milhões de dólares. Eu acho que cada um devia fazer a sua de acordo com os requisitos definidos pela Aduana. Não deu certo, fecha. Do jeito que está, não dá.

Agora, tem que interiorizar, porque o porto não suporta mais a quantidade de carga que existe no fluxo internacional. Antigamente, o navio chegava aqui e levava de 10 à 15 dias, hoje, leva horas. É tudo na base do *container*. A operação de carga e descarga é muito rápida. A época da carga solta acabou. Os navios que ainda não trabalham assim são obsoletos. Alguns só permanecem porque alguns portos africanos ainda não estão preparados para operar com *containers*. O navio de *container* tem um custo operacional de 20 à 30 mil dólares por dia. A parada dele tem que ser rápida. Então, tem duas coisas que estão travando o comércio exterior brasileiro: a obsolescência do porto, que foi privatizado de forma errônea, só mudou o nome das coisas, tinha que ser feita de forma mais inteligente nas operações de carga e

descarga dos navios, onde os custos são extremamente elevados; e as EADI deveriam existir em maior quantidade, como na Europa. A interiorização é um negócio que tem que ser feito e tem que continuar. Mas isso não significa que deva-se desaparelhar a Alfândega na zona primária, porque quanto mais rápido se dá o serviço, mais rápido as coisas acontecem e mais rápido eles podem driblar a Alfândega.

**Autor** – Pelo que eu entendi, você é favorável a que as EADI sejam autorizadas de acordo com a demanda percebida pelos interessados?

**Frutuoso** – Exatamente. A iniciativa privada é que tinha que fazer os cálculos para verificar a viabilidade do negócio. As EADI então surgiriam onde realmente houvesse necessidade.

**Autor** – Você não acha que haveria logo alguém trazendo a seguinte questão: mas a Receita não tem pessoal suficiente para atender a esta demanda difusa.

**Frutuoso** – Aí, eu lanço a pergunta que eu faço há anos para quem argumenta com isso: quando um empresário vai abrir um banco, uma corretora, um supermercado, um cinema, um *shopping*, ele pergunta se a Receita tem fiscal de imposto de renda suficiente para fiscalizar a empresa dele? Ele não pergunta, ele abre simplesmente.

Das duas, uma: ou o País se conscientiza de que tem que existir uma coisa chamada fiscalização e trabalha seriamente nesse assunto, aumentando adequadamente o quadro de pessoal de forma a atender a demanda, treinando-os de forma tal que possam fazer um serviço de alto nível, protegendo os interesses da Fazenda Nacional; ou então o País fecha as portas. É muito comum essa história de que o sujeito quer abrir um negócio, mas não há mão-de-obra



aduaneira. O que ele tem com isso? O Estado é que tem que providenciar isso. Ninguém pergunta se tem mão-de-obra do imposto de renda ou do IPI para abrir um botequim. Porque vai ter que perguntar sobre o aduaneiro?

A superestrutura legal determina como os agentes econômicos vão agir, mas o processo de desenvolvimento econômico e a autofagia do capitalismo é muito mais rápido do que a legislação. Então, a legislação emperra muitas coisas porque ela desconfia de todo mundo e cria uma série de empecilhos. Daí surge o tal do Custo Brasil que o Governo imputa particularmente ao funcionário público. Aqui no Porto, respirou paga. A única entidade que não cobra nada pelo que faz aqui é a Alfândega. Só cobra os impostos devidos pela mercadoria importada porque é dever funcional. E todos os outros órgãos que atuam aqui, porque é dever funcional deles, cobram para fazê-lo. Então, eu acho que isso deve ser feito, porque mais cedo ou mais tarde o modelo atual vai arrebentar.

**Autor** – Com relação a auditoria na zona secundária nos estabelecimentos dos importadores?

**Frutuoso** – Nos anos 70, na época do Departamento de Rendas Aduaneiras, existia o Serviço Nacional de Repressão e Fiscalização ao Contrabando, em que nós fazíamos exatamente este trabalho na zona secundária. Constatávamos coisas inacreditáveis. Coisas que tinham passado erroneamente pela Alfândega, coisas que nem tinham passado pela Alfândega. Era sistematicamente apreensão e multa. Eu posso te dizer, sem medo de errar, que de todas as empresas que eu fiscalizei, somente uma não foi multada. Isso é importantíssimo. Quando eu era chefe da DIANA, você não imagina o esforço que eu fazia para reunir fiscais para fiscalizar o extinto despacho aduaneiro simplificado, o DAS. A Superintendência sempre privilegiou o imposto de renda, mas quando eu conseguia reunir um grupo, sempre a operação dava

resultados. Isto é fundamental, porque o sujeito não pode sair daqui e ficar com a consciência tranqüila achando que não vai acontecer mais nada.

Hoje você não tem condição de ver toda a mercadoria, ainda mais acondicionada em *containers*. Se você quer ver o fundo do *container*, isto é cobrado. Mesmo que se pudesse ver todos os *containers* de uma mesma operação, o importador vai ter que suportar um custo adicional não esperado que vai acabar revertendo no preço. É fundamental que tenha isso. E digo mais, o fiscal que vai trabalhar na auditoria da zona secundária tem que ser um sujeito “esférico”, que eu considero o sólido geométrico mais perfeito. O sujeito tem que saber de IPI, imposto de renda, auditoria contábil, finanças, o outro lado do comércio internacional e, até, do imposto de importação. Mesmo que ele não detecte uma infração aduaneira, ele pode detectar algo do imposto de renda e representar para a fiscalização desse imposto.

**Autor** – Com a criação do SISCOMEX, houve maior liberalização do despacho aduaneiro. Daí a necessidade de intensificação dessa estratégia. Você também é favorável a esta maior liberalização na zona primária?

**Frutuoso** – Eu acho que isto foi feito de uma forma “burra” porque foi dado canal verde aleatoriamente, sem se ver a vida pregressa do contribuinte. Um determinado contribuinte só poderia ter canal verde se ele tivesse um histórico de idoneidade perante à Fazenda. Não houve um estudo para se fazer a parametrização. Esta, só leva em consideração a quantidade de DI submetidas no dia. Outro erro é quando a administração em Brasília, por qualquer circunstância dá canal verde para 100% das DI, até para mercadorias que precisam de anuência de outros órgãos. Isso deveria ficar a cargo do administrador da unidade. Se não confia no administrador, tira e coloca outro em que se confie.

**Autor** – Valia à pena até se investir em pessoal especializado para controlar essa parametrização local?

**Frutuoso** – É claro.

**Autor** – Com relação aos compromissos aduaneiros assumidos no MERCOSUL, você tem algum conhecimento de como isso poderia influir nesta questão da interiorização?

**Frutuoso** – A viabilização da interiorização está caminhando. As definições que saem do MERCOSUL tem sido esquecidas com os primeiros problemas que surgem. Vejam só: o Governo desvalorizou o Real, aí a Argentina chiou, começou a pressionar o Governo brasileiro para dolarizar a nossa economia porque as exportações deles iriam cair sensivelmente. Ou seja, eles começam a querer se meter aqui dentro, aí o Governo começa a “quebrar-galho” do argentino porque senão a mercadoria dele não vai ser vendida. E por aí a fora. Olha, eu sou céptico. Somos todos pobres. Eu não vejo seriedade neste processo. Eu considero uma vergonha o que existe na fronteira de Foz do Iguaçu. Eu já participei de algumas reuniões do MERCOSUL e o que eu vi lá só me fez ficar mais céptico em relação ao processo. A equipe brasileira que vai às reuniões é sempre diferente. Não há continuidade. Não se vê a seriedade que existe na Comunidade Européia. O MERCOSUL tem muita conversa, mas de prático mesmo... cadê o Código Aduaneiro do MERCOSUL? Está parado não sei há quanto tempo.

**Autor** – Com relação a isto, eu tenho uma pergunta: no Código Aduaneiro do MERCOSUL está previsto um maior agravamento das penalidades, o que é importante para viabilizar a auditoria aduaneira, mas por que ele não sai?

**Frutuoso** – Está parado em Brasília. Eu acho que não há interesse em colocar isso para frente. Você tinha que acabar com todas essas instruções normativas e atos declaratórios. A partir do Código, todas as vezes que se quisesse editar uma norma interna deveria se ouvir os demais países. Na Europa é assim. Será que iriam legislar com tanto furor com fazem agora? Então, falta vontade de fazer. Nesse negócio de certificados de origem há muita falsidade. Para reclamar de qualquer irregularidade você tem que acionar o Itamaraty. Eu não acredito que essas coisas tenham resultados. Falta seriedade.

**Autor** – Você tem mais alguma coisa a acrescentar sobre o funcionamento da interiorização em outros países?

**Frutuoso** – Quando o Congresso americano foi criado, seu primeiro ato foi criar os Estados Unidos da América. O segundo ato foi criar a Alfândega dos Estados Unidos. Isto, logo depois da independência, quando as 13 colônias se reuniram. O símbolo da Alfândega americana é uma águia. Você vê o orgulho que existe nessa instituição. Para eles, a Alfândega é a primeira defesa na entrada e a última defesa na saída. Eles têm como missão proteger a indústria americana. E protegem com controle administrativo e com tarifa aduaneira. Eles criam uma série de dificuldades. E não adianta reclamar na OMC que isto não muda. A Europa também faz isso. A Alfândega nesses países é vista como um protetor da economia nacional. Aqui no Brasil ela é vista como uma instituição que abre mala no aeroporto para pegar brinquedo de filho de rico ou vestido de socialite. A taxa para entrar nos Estados Unidos é de menos de US\$ 500. E lá, seja bicheiro, seja general, o cidadão paga. E se bobear, a Alfândega prende.

Numa ocasião, um oficial da Alfândega sueca veio ao Brasil representando uma missão dos países nórdicos porque detectaram que chegou droga lá procedente do Brasil. Fui

encarregado de acompanhá-lo. Depois de algum tempo aqui, ele declarou entender porque a nossa Alfândega não funcionava: porque éramos mal pagos, mal aparelhados e tínhamos pouca gente. Então, a Alfândega no mundo é coisa séria e que impõe respeito. O pessoal é preparado, treinado, organizado e fardado. Numa ocasião, alguém em Brasília quis implementar farda e cães farejadores. Foi ridicularizado pelos próprios colegas. Aqui reclamam da declaração de bagagem. Nos Estados Unidos, quem chega tem que preencher duas e ninguém reclama porque sabem que se reclamar podem ser presos ou mandados de volta para o Brasil.

**Autor** – Para concluir, você poderia me dar sua opinião sobre a transformação da Receita em autarquia e agência executiva? O que isto poderia influenciar na interiorização?

**Frutuoso** – De acordo com a definição jurídica de autarquia, esta é uma instituição que tem mais flexibilidade financeira. Aí eu pergunto: é preciso transformar em autarquia para ter mais flexibilidade financeira? Eu acho que não. Bastaria o Governo querer. Se o Governo quiser, a Alfândega pode cobrar tudo que ela faz. Eu li numa revista que a Alfândega americana é auto-suficiente. Ela cobra pelo que faz. E cobra tanto que até sobra dinheiro. Nesta reportagem, dizia que eles estavam até pensando em baixar as taxas. A Alfândega argentina cobra pelos serviços extraordinários realizados fora do horário. Aqui, na beira do cais, a única instituição que não cobra é a Alfândega. Mesmo que não venha a cobrar, o trabalho do fiscal é tão importante que quando ele é bem intencionado, bem pago e bem treinado, o resultado de seu trabalho, através da lavratura dos autos de infração, é tão positivo que ele se paga com larga folga. O funcionário fiscal sai de graça para o Governo. Não precisa esse negócio de transformar em autarquia. Esse negócio de mudar o nome das coisas eu já vi, não dá em nada. A nossa carreira já mudou de nome não sei quantas vezes. O Banco Central é autarquia, mas os seus funcionários voltaram a ser funcionários públicos. Será que estas

autarquias que existem funcionam bem? Isso tudo é panacéia. Eu não sou favorável a isso. Se o Governo quiser, ele coloca isso para funcionar sem precisar transformar em coisa alguma.

Eu sou favorável que se separe as duas coisas: Departamento de Receitas Internas e de Comércio Exterior. Mas, tudo dentro da Secretaria da Receita Federal. Como era antigamente. Porque há vantagens se houver o cruzamento de informações. Com relação a este projeto de autarquia, eu só soube da bronca dos procuradores da Fazenda que reclamaram que vão perder status. Esse negócio das agências eu não sei. Mas também isso é criado hoje e termina amanhã. Se o Secretário da Receita quiser, ele coloca todo mundo para trabalhar no imposto de renda e acaba com a Alfândega. Todo mundo é Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional. Eu estou cansado de ver Superintendente dizer que esse negócio de área aduaneira só dá encrenca. E o negócio vai correndo frouxo.

**Autor** – Bom, acho que é só isso. Se você quiser acrescentar alguma coisa?

**Frutuoso** – Eu gostaria que quando eu me aposentasse isso aqui voltasse a ser uma casa de respeito. Pelo menos, do jeito que eu encontrei quando aqui cheguei. Mas, para isso, o Governo tem que ter vontade.

**Autor** – Agradecimentos e encerramento.

## ANEXO D

### **ENTREVISTA NA LOGIEX – LOGÍSTICA DE COMÉRCIO EXTERIOR LTDA. –**

**07/04/99**

**Entrevistado: Jupy Barros de Noronha (Diretor – AFRF aposentado)**

**Autor** – Em sua opinião, você acha que os serviços prestados pela Aduana poderiam ter maior eficácia em seus objetivos se a estratégia de interiorização fosse intensificada?

**Jupy** – Eu acho que a interiorização precisa ser intensificada. Primeiro, eu gostaria de reafirmar o que levou a administração aduaneira a adotar esta política. Ela começou em 1984, com a aprovação de um programa de modernização aduaneira. Naquela época, o Dornelles era o Secretário da Receita Federal. Não existia ainda uma coordenação aduaneira. Existia na Tributação uma Divisão de Assuntos Aduaneiros, que foi o embrião da Coordenação do Sistema Aduaneiro.

Naquela ocasião, se constatou que a presença aduaneira deve ocorrer nos locais de entrada de carga. É diferente do imposto de renda que controla um fluxo teórico. A Aduana controla um fluxo real de mercadorias. Se a mercadoria entra em Uruguaiana, Foz do Iguaçu, Santos ou Tabatinga, você precisa ter gente nesses lugares. Entretanto, é difícil você manter gente nesses lugares. A política que a Receita Federal acaba adotando, que no meu ver é acertada, é a localização dos funcionários que estão entrando na casa nestes lugares. É assim

que funciona com as organizações militares. Depois, gradativamente, o funcionário vai chegando ao centro do País.

Então, se você não tem gente suficiente na fronteira para lidar com o despacho para consumo de toda a carga que entra no País, você teria que criar um despacho mais leve na fronteira para que isso pudesse ser atendido num curto período de tempo. Então, se criou o despacho de trânsito. A mercadoria segue em trânsito de Uruguaiana para São Paulo, que dispõe de mais fiscais para lidar com o despacho para consumo. Então, já naquela ocasião se tinha este tipo de problema.

Note que este problema se agravou violentamente com a criação do MERCOSUL. O comércio bilateral entre Brasil e Argentina girava em torno de dois bilhões de dólares. Hoje, eu acredito que isto está em torno de 14 bilhões de dólares. Significa dizer que o comércio entre os dois países cresceu em sete vezes. E a estrutura da Receita Federal para fiscalizar toda esta mercadoria cresceu em sete vezes? Com certeza que não. E o fluxo de comércio cresceu não só em Uruguaiana, mas também em Santos, Galeão e Viracopos. Em 1970, o volume de comércio no Brasil, nos dois sentidos, era da ordem de quatro bilhões de dólares, já em 1998 este volume cresceu para 105 bilhões. Portanto, nestes 28 anos, o fluxo de comércio exterior cresceu em torno de 26 vezes. Será que os recursos disponíveis à Administração Aduaneira também cresceu na mesma proporção? Não cresceu nem precisava. Isto porque naquela ocasião tudo era mais difícil. Hoje, há aparelhos de fax, computadores e um aparato tecnológico que permite manipular a informação em muito maior quantidade e com muito mais rapidez. Mas, mesmo assim, os recursos deveriam ter crescido em alguma coisa para fazer jus a tamanho crescimento de fluxo de carga. Então, na medida em que se cria a interiorização do despacho aduaneiro, você está criando facilitação para o importador e o exportador. Infelizmente, até pela operacionalidade, a interiorização é muito mais realizada na importação do que na exportação.



Há, no entanto, muita coisa a melhorar em termos de eficiência e eficácia desta interiorização. A primeira coisa a considerar é o despacho e o controle do trânsito aduaneiro. Isto porque não é admissível que uma carga aérea destinada a Curitiba tenha que esperar no aeroporto do Galeão, que é um aeroporto concentrador, quatro ou cinco dias para ser despachada para trânsito num voo doméstico, quando o voo internacional durou 10 à 12 horas. O ideal é que isso se processe de uma forma automática, salvo se a Aduana entender que deve brevar esta ou aquela partida de carga. Também é inadmissível o controle semi-artesanal que se fazia até bem pouco tempo com as torna-guias de papel. Isto tem que ser feito através de controle informatizado. Então, a eficiência deste sistema de interiorização tem como primeiro passo o trânsito aduaneiro. Ele tem que ser rápido, fácil e eficiente.

**Autor** – Com relação a implantação das EADI, eu tenho colhido algumas opiniões que são totalmente contrárias ao processo licitatório. Dizem que isto só faz privilegiar interesses políticos. Aham que isto deveria ficar a critério do mercado. A Aduana autorizaria o funcionamento das EADI mediante solicitação do interessado e desde que ele cumprisse algumas poucas exigências. Do jeito que está hoje, muitas EADI são abertas em locais onde a atividade econômica não justifica sua criação e acabam sendo malsucedidas, desacreditando o próprio processo de interiorização. Qual a sua opinião sobre isso?

**Jupy** – Dentro de uma filosofia do liberalismo, o ideal seria que o empresário tivesse liberdade para abrir seu negócio sem precisar de nenhuma autorização do Estado. Entretanto, nós vivemos sob um arcabouço da legislação que diz que movimentar e armazenar mercadoria sob controle aduaneiro é serviço público. E isso foi claramente definido pela Lei 9.074/98. Por outro lado, você tem o artigo 175 da Constituição que diz que o serviço público pode ser feito diretamente pela União ou pode ser delegado, sempre mediante licitação, sob a forma de

concessão ou permissão. Com base nesta matriz legal, que são a Constituição e as leis que regem a concessão e permissão de serviço público, a Lei 8.987/95 e a Lei 9.074/98, não há a menor dúvida que só resta à Administração Aduaneira o caminho da licitação.

De fato, toda vez que alguém instala uma EADI num lugar onde o mercado não pede, não há demanda para o serviço e a administração da EADI passa a ser um péssimo negócio. Nós temos inúmeros exemplos de recintos em que foram autorizadas EADI em lugares que não havia demanda para este tipo de serviço e a experiência comprova que foram malsucedidas. Enquanto que aquelas que foram montadas em lugares onde há demanda para este tipo de serviço estão muito bem. Em linhas gerais pode-se dizer que as EADI promovem a alavancagem de atividades relativas ao comércio exterior. Ela acelera, dá melhores condições a estas atividades. Mas, ela faz isso onde já existem estas atividades. Ela não cria estas atividades onde não existem.

**Autor** – Isso é um erro então? Tentar justificar a EADI como um impulsionador da economia local?

**Jupy** – Nova Friburgo e Cabo Frio são cidades muito agradáveis. Você acha que se uma EADI fosse instalada lá, as atividades de comércio exterior seriam alavancadas? Eu acho que não, porque lá não existe nenhuma atividade vinculada à importação e, muito menos, à exportação. Entretanto, em Resende, onde há indústrias do porte de uma Xerox, Volkswagen ou Peugeot, você não acha que se uma EADI fosse instalada lá seria um sucesso? Eu tenho a impressão que sim. O mercado é consciente. Você vê que há algum tempo foi aberta uma licitação em Juiz de Fora para instalação de uma EADI. O que aconteceu? Não apareceu ninguém para concorrer. Depois da instalação da Mercedes-Benz lá, outra licitação foi promovida e a Multiterminais ganhou a concorrência e está lá funcionando muito bem.

**Autor** – Com relação a sua proposta de que seja alterada a atual concepção da interiorização, onde o importador é quem decide quando vai interiorizar o seu despacho. Na sua ótica o transportador deve tomar essa decisão. O que você poderia dizer para que isso ficasse registrado?

**Jupy** – Vamos fazer uma pequena análise de regressão. Nós estamos saindo de uma economia fechada para uma economia aberta. Numa economia fechada como a brasileira, onde você não precisava temer a concorrência externa e num clima de instabilidade monetária, todas as ineficiências empresariais podiam ser acobertadas. Se eu pagava alguma coisa a mais por um frete, no meu próximo reajuste eu compensava. E como todo mundo reajustava a todo tempo, ninguém corria atrás da eficiência. Por que alguém iria correr atrás de dois por cento no frete, se em um dia eu ganhava isso no *overnight*? Então, essa coisa realmente passava despercebida.

Hoje, é diferente. Você quase não tem mais reajuste de preço. Então, qualquer erro que eu fizer, que aumente meu custo de produção, fatalmente vai reduzir meu lucro ou até se converter em prejuízo. Por outro lado, a eficiência empresarial é um somatório de pequenas economias. Bom, nós temos a concorrência externa aí pendente o tempo todo, os blocos econômicos cada vez mais fortes. Mas, a grande ameaça para nossa estabilidade econômica, se nós não aumentarmos nossa eficiência á a ALCA. Você vai concorrer pau-à-pau com empresas americanas, canadenses e mexicanas, e eles já tem uma preocupação com a busca da eficiência muito mais arraigada do que nós. Então, nós temos que acelerar a nossa.

Dentro desse cenário, nós construímos a nossa proposta. Hoje, a interiorização do despacho aduaneiro é uma iniciativa do importador. Isto porque é ele que decide se sua mercadoria vai ser despachada no porto, no aeroporto, no ponto de fronteira ou se a mercadoria vai ser transportada para uma EADI, ou seja, vai haver uma interiorização. A nossa

proposta é que se transfira isso para o transportador. Ele é quem vai decidir se seu transporte vai acabar em Santos, Uruguaiana, no aeroporto de Guarulhos ou num recinto alfandegado na cidade de São Paulo. O importador decide a interiorização no varejo. Isto porque ele transporta sua mercadoria no varejo: um *container*, dois *containers* ou até cinco *containers*. Sua decisão acaba recaindo no varejo. Ele estaria transportando no atacado se transportasse mais de 50 *containers*. Neste caso, ele teria condições de negociar um transporte mais interessante. Então, a idéia de permitir o transportador decidir se ele vai entregar suas mercadorias em Santos ou São Paulo é de fundamental importância para se conseguir essa eficiência. Isso, porque se o armador levar 300 *containers* para Santos, muito possivelmente ele precisasse levar 200 para a Grande São Paulo. Então, quem transporta 200 *containers*, tem condições de planejar um transporte mais eficiente, mais racional e mais barato. E o transporte ferroviário, que tem sido tão desprezado no Brasil, poderia ser a solução para este problema.

E estas mercadorias iriam para onde em São Paulo? Iriam para um porto seco. Teríamos então a figura de uma EADI e a figura de um porto seco. Este, é o local onde terminam as operações de transporte internacional. Isso vai ser possível dentro de um prazo relativamente curto, porque nós já temos a Lei 9.611/98, que trata do transporte multimodal e está em vias de ser regulamentada através de um decreto presidencial. O local que concentraria estas cargas até poderia ser uma EADI que dispusesse de um ramal ferroviário. Mas, o ideal seria você ter um ponto de concentração destas cargas, ou seja, as cargas chegam de Santos em um, três ou cinco trens, iriam para este porto seco e lá poderiam ficar por um período de 15 à 30 dias. O importador que precisar desta mercadoria de imediato não teria uma despesa adicional para levar essa mercadoria até uma EADI. Ela seria desembarçada de pronto no porto seco. Entretanto, o importador que estivesse interessado em armazenar esta mercadoria por um tempo maior a retiraria e a levaria para uma EADI.

Um porto seco deveria ser um recinto que possibilitasse duas mãos. Da mesma maneira que seria um ponto final de uma operação de importação, ele seria um ponto inicial de uma operação de exportação. Os exportadores não precisariam levar sua mercadoria para o Porto de Santos. Eles poderiam despachar sua mercadoria para exportação no porto seco. No momento que entendesse ideal, a empresa transportadora levaria essa mercadoria para o Porto de Santos, onde seria então imediatamente embarcada no navio. O frete, tanto na importação, quanto na exportação, cobriria o transporte até o porto seco.

Note-se que o transportador internacional não pode realizar o transporte dentro do Brasil. Portanto, o transporte entre o Porto de Santos e o porto seco seria feito por um transportador brasileiro, contratado pelo transportador internacional. A frequência com que certos armadores trazem navios ao Brasil é variável. Algumas empresas têm navios semanais, outras quinzenais e outras mensais. Portanto, este porto seco tem que ser de uso público. E tem que atender qualquer armador e ser eficiente. E para atender a todos eles, o porto seco teria que ter uma estrutura muito boa e ganhar na quantidade e não no preço.

**Autor** – E seria também viável um transporte direto para o aeroporto de Guarulhos?

**Jupy** – Sim, você pode até ter mais um porto seco. A Receita Federal é quem decide. Porque isso também é armazenagem e movimentação de mercadoria sob controle aduaneiro o que equivale a dizer que é um serviço público e, portanto, sujeito à licitação. Até acho que o ideal seria que, em caráter experimental, pudesse ser instalado por alguém que fosse do ramo e que pudesse se adaptar muito facilmente para fazer essa experiência. A partir dessa experiência a Receita decidiria se vai continuar operando com portos secos e, a partir daí, decidir se vai licitar mais um, dois ou cinco. Da mesma maneira que você pode operar como o porto seco que atenderia a Santos por via ferroviária, o que aliviaria o trânsito nas vias Anchieta e

Imigrantes, você teria um outro contexto para um porto seco que atendesse Guarulhos. Para operar com *containers* você precisa de grandes espaços, grandes empilhadeiras, armazém de desova. Quando se está trabalhando com carga aérea você não precisaria de grandes pátios, porque a mercadoria não vai ser armazenada lá fora, mas você precisa de armazéns com pés-direitos elevados, transelevadores que pudessem elevar um *pallet* de mercadoria até dois metros de altura para colocá-la num porta-pallet. Ou seja, a concepção de um porto seco aéreo é diferente de um porto seco marítimo.

**Autor** – Conversando com alguns importadores, eles justificam a transferência do despacho para a zona secundária por causa dos altos preços cobrados para armazenamento na zona primária. Isso pode vir a criar uma situação de desafogamento da zona primária, de tal forma que a INFRAERO e as Cias. Docas venham a rever seus custos para poder competir diante desta nova realidade. Admitindo que a Receita vai aprimorar ainda mais a rapidez do despacho aduaneiro na zona primária através de iniciativas como a parametrização por canais e a linha azul, você não acha que podemos chegar no futuro a uma situação em que a interiorização deixe de ser interessante porque a agilização e os custos na zona primária não compensam mais levar o despacho para a zona secundária?

**Jupy** – Eu acho até que a INFRAERO pode vir a rever seus custos para poder concorrer com os despachos na zona secundária. Mas, eu gostaria de lembrar que dentro da política de modernização dos portos, as Cias. Docas estão cada vez mais saindo da operação portuária. Você vê as Cias. Docas arrendando a operação para empresas que têm a liberdade de cobrar o preço que bem entender. Não temos mais a época em que a Portobrás estabelecia as tarifas para os portos brasileiros, nem a época em que a Cia. Docas estabelecia o preço para o porto. Hoje, cada operador portuário faz a sua tarifa.

Com relação a agilização do despacho, eu tenho a impressão de que nem sempre os importadores têm a documentação necessária para o desembaraço, ou a concorrência para o desembaraço naquele momento, ou a liberdade de retirar a mercadoria porque ainda fica na dependência da inspeção de outros órgãos. Então, o aspecto não é só o da operacionalidade aduaneira. Há uma série de outros fatores que devem ser considerados.

Agora, eu gostaria de registrar uma coisa que você não perguntou, mas eu acho que deve ser considerada. É a logística aduaneira. Se eu vou importar uma mercadoria, eu preciso saber qual é a finalidade desta mercadoria. E dentro dessa finalidade, nós planejamos qual o instrumental aduaneiro que deve ser utilizado. Porque, às vezes, é mais conveniente que eu faça a admissão temporária de uma mercadoria do que despachá-la para consumo. Por outro lado, se eu estou administrando uma empresa que usa componentes importados na fabricação de um equipamento, o ideal é que eu faça um *just-in-time* dessas mercadorias importadas, e aí será conveniente que eu utilize um regime de entreposto aduaneiro e vá nacionalizando a mercadoria de acordo com minha necessidade. Então, diante disso tudo, a EADI, além de ser um instrumento para viabilização da interiorização do despacho aduaneiro, que é uma coisa que interessa sobretudo à Receita Federal, é também um instrumento que possibilita a utilização da logística aduaneira, que é uma coisa de interesse dos importadores.

**Autor** – Você tem conhecimento do funcionamento da Aduana em outros países? Alguma coisa no sentido da interiorização que você possa trazer de contribuição?

**Jupy** – Vou te dar um exemplo bastante concreto. Em 1980, a Receita formou um grupo para conhecer os sistemas informatizados dos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha. Enquanto que na Inglaterra e na Alemanha o sistema era nacional, nos Estados Unidos ele era local. Destes sistemas, o que mais me impressionou, foi o sistema inglês. Isto porque ele era

extremamente objetivo, prático e funcional. Baseava-se no princípio de que o transportador declarava a provisão de chegada das mercadorias e depois declarava o que efetivamente chegou no seu depósito. Se houvesse identidade nestas informações, a partida era considerada liberada para o despacho. Se houvesse divergência, a Alfândega ia ver o que houve. A partir do momento em que a mercadoria estava liberada para o despacho e uma vez pagos os tributos devidos, a Alfândega tinha 90 minutos para tomar alguma providência. Se não fosse tomada nenhuma providência nesse período, a mercadoria estava automaticamente desembaraçada. Naquela ocasião, cinco por cento sofria uma conferência física, 12% uma conferência documental e 83% tinha uma liberação provisória. E dizia o aduaneiro: “essa liberação era provisória porque se nós descobríssemos depois alguma coisa esquisita, nós poderíamos ir lá e fazer a liberação definitiva”. E dizia mais: “desde que o sistema foi instalado, nós nunca fomos lá par ver se tinha alguma coisa”.

É claro que lá é diferente daqui, a tarifa aduaneira lá é bem inferior a daqui. Há determinados itens tarifários que são inferiores ao que a INFRAERO cobra de armazenagem. Além do que, eles têm tradição em comércio exterior.

**Autor** – Você acha que isto seria factível aqui no Brasil? Nós não temos a tradição que eles têm e, além disso, sabemos que há muita tentativa de burlar o fisco e também não fazemos muita auditoria à posteriori.

**Jupy** – O conceito alemão sobre isso é o seguinte: se a mercadoria passou pela zona primária, nós tivemos nossa chance. Agora, se nós deixamos passar, já era.

**Autor** – Sua opinião então é que a Alfândega deveria atuar somente até o fim do despacho aduaneiro?



**Jupy** – Não. Você tem alguns benefícios fiscais que são vinculados a condição dos bens. Eu acho que essa renúncia fiscal tem que ser fiscalizada. Com relação às mercadorias despachadas para consumo, às vezes, eu me pergunto: “o que é mais importante”? Se eu importei um bem qualquer e estou utilizando-o em minha produção e aí entra um fiscal e pergunta: “isso é importado, tem nota fiscal”? E se eu não tiver? Ele vai apreender minha mercadoria? E o meu direito de cidadão? Isso vale mais do que quaisquer tostões que se possa arrecadar em cima disso.

Eu estava uma vez na Superintendência de Curitiba, quando um promotor nos procurou porque queria ir a Foz do Iguaçu. Iria levar uma máquina fotográfica e estava preocupado com as *blitz* que poderia encontrar na estrada em sua volta. Tivemos que dizer que não havia previsão legal para dar-lhe um documento para acobertar aquela máquina já que ele não iria sair do País. Veja a que situação um cidadão chega, ele teria que argumentar com uma eventual fiscalização sem saber se lhe dariam razão. Então, eu acho que se você está de posse de um bem, ninguém tem o direito de tirá-lo.

**Autor** – Mas você não acha que existem grandes operações de contrabando e descaminho que nem passam pela Alfândega? Isso não deveria ser melhor investigado? É claro, você colocou bem, há os cidadãos que possuem os bens de boa-fé, mas há também estas grandes operações ilegais, principalmente com os aparelhos de informática e eletrônicos. Você não acha que a Receita precisa se preocupar mais com isso?

**Jupy** – Excetuando a verificação dos benefícios fiscais vinculados a qualidade do importador ou a destinação dos bens, eu não acho que isso deveria ser objeto de preocupação. Eu acho que nós temos um campo enorme de fiscalização dentro das alfândegas. Há

laboratórios que podem produzir laudos e aí, como o desembaraço foi provisório, você pode identificar o importador e cobrar eventuais diferenças. Você pode produzir uma estrutura de custos para investigar o valor aduaneiro. Você cria valores máximos e mínimos admissíveis. O dia em que se for suficientemente eficiente na zona primária, nós podemos até ir na casa do cidadão. Porque isso é uma coisa muito séria. Mesmo que todos os fiscais fossem sérios, há um mal-estar terrível nessa relação. O fiscal pede uma quantidade enorme de documentos, livros, etc. O contribuinte trabalha para ganhar dinheiro e não para produzir documentos fiscais. Isto diminui muito a eficiência na empresa.

Vale à pena dizer o seguinte: eu já estive do lado do fisco e hoje vejo que a operacionalidade do comércio exterior é que é realmente importante. Ver o cidadão produzir e exportar. Até ver ele importar e, principalmente, para ter condições de resultar em benefício aqui dentro para que se possa exportar mais adiante. Mas, se for só importar também: um carro, uma geladeira; isto faz parte das regras do jogo internacional. Existem muitos colegas que entendem que a Alfândega é o principal ator dessa coisa toda. Não é. É o comércio exterior que é o principal ator. E a Alfândega é um dos coadjuvantes. Se esse coadjuvante fosse mais flexível, menos duro, o comércio exterior poderia se processar de uma forma muito mais dinâmica. Isto realmente é o que importa. Principalmente quando se trata de operacionalidade do comércio exterior. No final, se você fizer uma análise de custo-benefício, é melhor a Aduana deixar passar do que proceder da forma atual.

**Autor** – Você tem alguma coisa a acrescentar para contribuir com o tema?

**Jupy** – Em linhas gerais, dentro do que você perguntou, é o que eu posso ajudar.

**Autor** – Agradecimentos e encerramento.

## ANEXO E

### **ENTREVISTA NA ALFÂNDEGA DO AEROPORTO INTERNACIONAL DO RIO DE JANEIRO (ALF/AIRJ) – 12/04/99**

**Entrevistado: Peter Tofte (AFRF – Inspetor da ALF/AIRJ)**

**Autor** – Dentro da estratégia de interiorização, podemos identificar as duas vertentes: o despacho aduaneiro na zona secundária, com as EADI e o despacho no estabelecimento do exportador, e a auditoria aduaneira na zona secundária, visando identificar algum erro no despacho e tentando alcançar aquelas mercadorias que nem foram submetidas a despacho, configurando o contrabando e o descaminho. Aí eu pergunto: você acha que os serviços prestados pela Aduana, do ponto de vista de seus reais objetivos, poderiam ser mais eficazes se esta estratégia fosse intensificada?

**Peter** – Eu acho que é importante essa estratégia porque é adotada em todos os países desenvolvidos e nós não podemos ficar na contramão. Mas, temos que fazer algumas ressalvas face à realidade local. Uma delas, para termos despacho aduaneiro na zona secundária, temos que ter segurança no trânsito. Hoje, infelizmente, não temos essa absoluta segurança. Sabemos que, mesmo na Comunidade Européia, que tem Aduanas extremamente desenvolvidas, esta questão é tratada de forma crucial. É no trânsito que ocorrem as maiores fraudes. Existem máfias que controlam isso lá. Para que tenhamos segurança em relação ao despacho na zona

secundária, temos que ter segurança no trânsito. Faltam algumas medidas aqui no Brasil para assegurar que o trânsito seja realmente cumprido.

Outra questão, é aprimorar a inteligência fiscal aduaneira. Sabemos que esquemas de fraudes têm sido montados em cima de empresas fantasmas. Então, porque se permitir um trânsito aduaneiro quando se sabe que a empresa no destino é fantasma. Ora, se o caminhão for desviado no caminho, não teremos nem a quem multar porque a empresa indicada como importadora é fantasma. Temos que garantir que o trânsito seja seguro e não seja concedido para empresas fantasmas. Nesse caso, é tranquilo que se faça o despacho na zona secundária. Acho que a grande tendência mundial é essa.

Entretanto, para algumas mercadorias, o despacho ainda vai ficar na zona primária. Basicamente, aquelas que vêm via aérea, porque há muita urgência. Acho que a Aduana tem que agilizar o despacho nos aeroportos, porque quem está pagando via aérea tem pressa. Para estes, não é vantajoso transferir a mercadoria para um recinto de zona secundária porque eles querem é pressa. Além do mais, às vezes, a EADI não está suficientemente próxima para servir a uma determinada empresa. Acho que a tendência é que nos aeroportos o despacho seja bastante acelerado. Talvez não necessite de trânsito aduaneiro. Eu acho que os grandes clientes do trânsito e EADI são aqueles que trazem suas mercadorias pelo porto ou pelas fronteiras. Quem traz via portuária não tem tanta pressa. Pode estocar e ir nacionalizando. Quem traz via aérea tem urgência em usar aquilo. Se as tarifas de armazenagem aeroportuárias diminuïrem, e está se pensando nisso, as empresas vão preferir nacionalizar nos aeroportos. O custo da armazenagem é que faz muitos transferirem suas cargas para as EADI. O trânsito aduaneiro tem também um custo e as EADI também cobram estocagem. Então, se a INFRAERO oferecer um preço competitivo, eles vão preferir despachar por aqui. Se a Aduana for ágil o suficiente na zona primária, e propostas como a linha azul pretendem isso, e a tarifa

da INFRAERO for competitiva, as empresas vão preferir despachar aqui. Nos portos não há essa necessidade.

Agora, indo para a segunda vertente, a auditoria na zona secundária é fundamental. Isso, mesmo que proposta de interiorização da Aduana não fosse uma tendência. Principalmente para aquelas isenções de caráter subjetivo, que se prendem a finalidade do bem. Você tem que ir na empresa ver se ele está sendo utilizado com aquele propósito. Na zona primária, o fiscal, muitas vezes, está vendo o equipamento desmontado e não tem condições de precisar se trata-se do que foi efetivamente declarado. Na zona secundária, isso é muito mais fácil. Especialmente no tocante aos “ex” tarifários. E outra coisa, o *drawback*. Isso tinha que ser mais auditado.

**Autor** – Bem, você tocou num assunto que eu gostaria de esclarecer melhor. O grande problema do trânsito aduaneiro era a torna-guia. Esse documento, muitas vezes, não chegava. Com a criação da torna-guia eletrônica no MANTRA, você não acha que isso melhorou?

**Peter** – Sim e não. No sentido que a Aduana pode saber em tempo real se um trânsito foi concluído ou não, é vantajoso. Mas, ao mesmo tempo que a DTA-eletrônica permite canal verde para algumas mercadorias, sem que nós possamos colocar parâmetros, isso faz com que nós deixemos de ter um certo controle que nós tínhamos anteriormente. Hoje, nós sabemos que há embarque de carga para trânsito que nós nem tomamos conhecimento, isto porque deu canal verde na parametrização. Então eu acho isso perigosíssimo. Uma das poucas portas de saída que ainda pode ter um aeroporto bem controlado é o canal verde na DTA-eletrônica. Isto porque um programa de computador, por melhor que seja na parametrização, não pode adivinhar qual empresa seria fantasma. A parametrização está sendo controlada pela COANA.

**Autor** – Essa questão de controle na zona primária, por melhor que seja, não consegue evitar que muita coisa saia sem conhecimento da Alfândega. O que você tem a dizer dessas ações fiscais de auditoria onde se utiliza informações vindas da inteligência fiscal?

**Peter** – É fundamental que isso ocorra. Nosso trabalho consegue detectar alguns carregamentos pontuais. Mas, o ideal é estourar os grandes depósitos onde estão essas mercadorias. E, é claro, isso é uma atividade de zona secundária. Precisa haver muito desse tipo de ação conjugada com uma inteligência. A inteligência da Receita Federal precisa ter uma subdivisão aduaneira que passe esses dados. O que observamos é que a inteligência tem uma carga de trabalho muito grande, tem que se desdobrar em várias missões e tarefas e, normalmente, não pode dar prioridade a área aduaneira. Então, precisa haver todo um trabalho que identifique esses locais. Onde se armazenam? Quais as rotas? De modo até a subsidiar a zona primária com informações.

**Autor** – Você tem alguma informação sobre a interiorização em outros países?

**Peter** – Não, infelizmente não tive ainda oportunidade. Eu sei que a interiorização é grande na Argentina, creio que no Chile também, e na União Européia, especialmente na França. Na França eles têm um sistema interessante de parceria onde a própria empresa é detentora do entreposto aduaneiro. Existe um sistema de confiança onde a contabilidade é colocada à disposição da Aduana de modo que se controle os estoques do que se nacionalizou. Existe uma informatização muito interessante que controla o recolhimento dos tributos. Eu acho que o recinto nem chega a ser alfandegado. Isso foi demonstrado recentemente num seminário por técnicos da Aduana francesa.

**Autor** – Você tem alguma informação sobre compromissos que tenham sido assumidos no MERCOSUL, especialmente em relação a interiorização?

**Peter** – Eu não estou acompanhando muito esse processo. Uma das coisas que eu sei que ajudou muito foi a criação do MIC/DTA. Isso porque o transporte rodoviário é propício ao uso do recinto de zona secundária. E porque a mercadoria já está no caminhão. Não é como no navio ou no avião que a carga tem que ser descarregada. Se o caminhão já está em regime de trânsito aduaneiro, porque não ir logo direto para o recinto de zona secundária. Como as vias rodoviárias são fundamentais no MERCOSUL, isto torna muito propícia a existência das EADI.

**Autor** – Uma estratégia de interiorização eu vejo como algo que implica na mudança de recursos humanos na Receita. Você vai ter que tirar o aduaneiro da zona primária e distribuí-lo melhor no País. Isso implica em problemas que decorrem da falta de autonomia da Receita para gerir seus recursos humanos. Você acha que com o processo de autonomia da Receita, criando-se uma agência executiva, isto tende a melhorar?

**Peter** – Eu acho que a autonomia, em qualquer sentido, é vantajosa para a Receita Federal. O que não pode acontecer, é a receita se transformar em agência e perder poder fiscalizador. É preciso que continuemos com o mesmo poder em relação as demais instituições. Isso não pode ser considerado um rebaixamento de poder. A autonomia em si é excelente. Tem coisas absurdas. Às vezes, eu preciso de um motorista, mas isso depende da garagem da DAMF, uma série de coisas demoradas. A Receita precisa de uma estrutura ágil. Às vezes, por estar presa ao Ministério da Fazenda, ela não tem essa agilidade. Às vezes, precisamos de algum equipamento que está sendo ofertado por um bom preço, mas como estamos atrelados

ao processo licitatório, perde-se a oportunidade. Eu acho que a autonomia é boa, mas se for para perder poder não compensa. Tem que ter os dois. Se bem que as duas coisas estão muito próximas. Quando você tem autonomia, você consegue ter mais poder.

**Autor** – Você tem alguma coisa mais a acrescentar?

**Peter** – É extremamente importante este processo de interiorização. Nós sabemos que a zona primária está relativamente controlada em São Paulo e no Rio de Janeiro, mas sabemos ou, temos tido notícias, de que grandes fraudes têm ocorrido em EADI. Isto, porque se transferiu para a zona secundária, para fiscais que não tem a formação aduaneira, de uma hora para a outra, sem treinamento aduaneiro, sem tradição aduaneira, toda uma tarefa aduaneira. A gente sabe que está acontecendo muito problema. Principalmente quem tem problema com valoração aduaneira e a falsa declaração de conteúdo. Então, este tipo de coisa tem que ser muito cuidadosa. Na medida em que você está interiorizando a Aduana, você tem que dispor o interior com recursos e gente especializada em Aduana. Mas, eu não acho que o recurso humano que está em zona primária não tem que diminuir tanto. Isto, porque tarefas como a vigilância e repressão, bagagem e trânsito aduaneiro, vão ter que existir. Você vai reduzir o pessoal de despacho. Mas, com os canais, esse pessoal hoje está reduzido. Então, eu acho que não vai ser tirando da zona primária. Acho que tem que se treinar mais gente para atuar na zona secundária.

**Autor** – Agradecimentos e encerramento.



## ANEXO F

### **ENTREVISTA NA MULTITERMINAIS ALFANDEGADOS DO BRASIL – 16/04/99**

**Entrevistado: Luiz Henrique de V. Carneiro**

**Autor** – Até que ponto você acha que a interiorização do despacho aduaneiro já está ideal? Tanto na exportação quanto na importação. Você acha que está acertada esta estratégia na Receita Federal? Isso pode melhorar? Tem que avançar? Ou você acha que não. Já se poderia começar a rever esse avanço.

**Carneiro** – Eu vou abordar não tanto pelo lado da fiscalização, mas mais pelo lado que a empresa atua, que é o lado da logística. O lado do transporte. Portanto, eu vou abordar a interiorização sobre esse enfoque, que é o nosso negócio. Nesses dois últimos anos, nós vivemos um período de transformação muito grande. Várias coisas aconteceram, que se encaixam num esquema logístico que eu diria que seria o ideal porque é praticado no mundo inteiro e o Brasil está ainda muito atrás. Então, a gente tem um déficit logístico muito grande que começou a ser tirado nos dois últimos anos.

Quatro processos estão sendo muito importantes para que floresça um projeto logístico maior e nós temos sentido que isto já está começando a colher frutos. São os seguintes estes quatro vetores que tem acontecido e que eu acho que são benéficos para a logística de transporte. Primeiro, foi a privatização dos portos. Com isso, se desemperrou um processo complicador muito grande para o importador e para o exportador. Havia deficiência de

pessoal, controle e vigilância. Quer dizer, isto tudo está sendo suprido de um ano para cá. Além disso, está se pensando na informatização dos controles portuários, o que não existia. O controle passa a ser por *container*. O segundo aspecto fundamental foi a privatização da rede ferroviária, já que isto é importantíssimo para o transporte em larga escala. A Multiterminais administra um serviço de transporte ferroviário entre o Rio e São Paulo. O terceiro ponto que a gente vê é a informatização da própria Receita Federal. É o caso do trânsito aduaneiro poder ser feito pelo computador. É um outro gargalo que começa a se dissolver aos poucos. E o quarto aspecto é o processo de interiorização do despacho conduzido pela Receita Federal. É o posicionamento estratégico das EADI em centros consumidores e exportadores importantes.

Então, esses quatro vetores se casariam para você ter a figura do operador multimodal, que é o anseio cada vez maior dos importadores e dos exportadores. Quer dizer, você tem alguém que cuida para ele de todo o transporte de sua mercadoria, desde a fábrica até dentro do navio ou vice-versa. Isso é um processo natural que ocorre nos Estados Unidos e na Europa, e agora passa para cá. A Multiterminais tem pautado sua estratégia na região Sudeste, nesta malha e dentro desse enfoque. Então, a Multiterminais acha, por exemplo, que dentro desse enfoque, uma EADI tem necessariamente que ter desvio ferroviário. A localização dela é também fundamental. Ela tem que estar num lugar onde existe pelo menos uma empresa âncora. Isso, porque para o negócio se sustentar no início, ele tem que ter um pontapé inicial. Não adianta se colocar uma EADI num lugar que não tem essa âncora forte. Veja o caso de Juiz de Fora, a âncora foi a Mercedes-Benz. Mas, Juiz de Fora tem seu potencial, e ate para nossa surpresa, a EADI está cheia muito antes do término do período de maturação que esperávamos. A âncora foi importante para a gente ir para lá, mas o lugar também é bom. É um exemplo de uma EADI onde o lugar foi bem escolhido.

As operadoras de recintos alfandegados têm que pensar em operar esses recintos interligados em uma rede. Tem que estar interligado com o porto, a ferrovia e, logicamente, com a Receita. É como fosse uma rede de transporte que tem que estar interligada.

Então, há lugares bem escolhidos como Taubaté e Juiz de Fora. Mas, há lugares que são mal escolhidos e, neste caso, o próprio mercado responde. Veja o caso de Três Rios: houve licitação, mas ninguém apareceu. Lá não tem uma âncora. Está muito perto de Juiz de Fora e do Rio.

No Brasil, este negócio de porto sempre foi um grande tabu para o exportador. Então, para o sujeito que está lá interior, o porto assusta por causa da péssima aparência que sustenta, mas isso ocorre em todo o mundo. Ele prefere vender sua produção, que é pequena, para o mercado interno. Isso, porque está a vista dele, perto dele. Quando você coloca essas EADI em pontos estratégicos, essas empresas âncoras começam a trazer *containers* para estes lugares. Então, por exemplo, nós hoje estamos gerando uma população de *containers* vazios em Juiz de Fora muito grande. Isto, porque os grandes estão trazendo seus *containers* para Juiz de Fora. Eles não precisam desembarcar no Rio. Já que o trem foi levar os *containers*, não vai voltar vazio. Neste caso, o operador de logística oferece um frete, para quem quiser exportar, muito competitivo. Isto, porque o *container* já está lá, o trem já está lá. Então, nestas cidades, o exportador se sente mais a vontade para negociar. Tem essa coisa de cidade pequena, as pessoas se conhecem. As pessoas se sentem em casa. Uns dão dicas para os outros. Então, este processo está acontecendo no Brasil. Por causa disso tudo que está acontecendo, o pequeno exportador está começando a responder.

**Autor** – Você está colocando uma coisa interessante, isto é então um impulsionador do comércio exterior.

**Carneiro** – Violentemente. Como não tinha no Brasil esta malha logística, o pequeno não exportava. O sujeito que estava, por exemplo, em Santos Dumont-MG, para ele colocar sua carga no Porto do Rio, era muito difícil. Hoje, está tudo ali, perto dele. Então, o Custo Brasil começa a cair. As pessoas começam a confiar, as coisas começam a fluir. Eu acho então que a escolha da EADI, quando a Receita lança uma licitação, tem que ser vista sob todos estes aspectos.

Então, se você pega uma empresa âncora e dá um alfandegamento industrial, você acaba não favorecendo o serviço público. Você deixa de ter uma âncora para o lançamento de uma EADI. Aí, o pequeno não floresce. Então, eu acho que isso é importante, você tem que dar a chance para as EADI se sustentarem, porque não se pode dar o alfandegamento industrial para os pequenos importadores. Eles têm que vir para um lugar público.

Eu acho também que se fazer uma EADI muito próxima de uma área portuária não é uma boa estratégia. Veja o caso dessa EADI aqui em Campo Grande. O grupo que ganhou não se interessou em implantá-la. Em Nova Iguaçu, a mesma coisa. Quando é muito próximo, o importador prefere fazer a nacionalização no porto. A ponta do transporte começa a ser um custo muito alto no processo.

**Autor** – E hoje? Os portos já estão oferecendo preços menores?

**Carneiro** – Sem dúvida. A competitividade dos portos está começando. Em Santos, por exemplo, você já tem vários terminais de diferentes concessionárias. Então, numa cidade como o Rio de Janeiro, você não vai levar uma carga do Porto até Campo Grande de trem. O frete fica muito caro. O trem só se justifica numa distância superior a 200 Km. Você tem as pontas rodoviárias. Você tem o carregamento no trem e o descarregamento do trem. Um trem não entra dentro de uma fábrica. Só nas âncoras. Estes custos de transbordo do *container* é

que inviabilizam as pequenas distâncias. Para você movimentar um *container*, você precisa de uma empilhadeira que custa 600 mil dólares. Quanto mais movimentação você fizer, mais equipamentos destes você vai precisar. E tem mais, se a carga estiver em trânsito, você tem que pensar em pontos de controle, fiscalização, MANTRA, conferente e vigilância. Então, começa a gerar um custo que não se justifica quando a distância é curta.

**Autor** – Você acha que a tendência da carga aérea é ser nacionalizada no aeroporto?

**Carneiro** – Eu sou um profissional mais voltado para a logística portuária. A logística aérea eu não conheço muito. Mas, tudo está inserido num esquema de logística. A logística é o seguinte: as empresas que operam recintos alfandegados ou sistemas de transporte estão migrando para serem operadores de logística.

Então, por exemplo, a Mercedes-Benz em 1997 fez uma licitação internacional para conseguir um operador de logística que iria abastecer sua fábrica em Juiz de Fora. Ela queria entregar os componentes que seriam utilizados na fabricação dos carros no Porto de Hamburgo. O operador de logística teria que pegar estes componentes lá e entregar na fábrica de Juiz de Fora, na linha de produção, no *just-in-time*. Então, ela entregou este problema para o operador de logística. Ela combina um preço, um prazo de entrega e não quer ter problema. Ela não quer ter um departamento para se encarregar de tudo isto. Então, a Multiterminais entrou nesta concorrência com gigantes da logística internacional. E ganhou a concorrência em parceria, tipo *joint-venture*, com a Schenker alemã. A Schenker cuida de embarcar a carga no Porto de Hamburgo e a Multiterminais da parte brasileira, ou seja, levar para a EADI, fazer todo o processo de nacionalização e colocar a mercadoria na fábrica no *just-in-time*.

Por isso, é importante a EADI perto do centro consumidor. Eles agora querem a mercadoria no *just-in-time*. A carga já fica preparada na EADI e só é nacionalizada na medida

em que ele precisa. Então, ele carrega um custo financeiro menor, porque ele só gasta o dinheiro da nacionalização quando precisa. Então, se for melhor deixar essa carga dentro da EADI, mesmo que tenha vindo aérea, ele vai levar para a EADI. Isto está relacionado com a logística dele.

**Autor** – Então, pelo que entendi, dentro deste novo conceito internacional que é a logística, você tem que ter oferta para tudo. Pode aparecer uma situação em que a carga venha aérea, mas tenha que ser levada para a EADI.

**Carneiro** – Exatamente. A carga aérea não é só aquela em que se está com pressa. Podem ser cargas que são de volumes menores e com alto valor agregado. O sujeito não vai querer colocá-la num navio. Às vezes, é um negócio pequeno e sofisticado. Um *container* dá tranco, é uma coisa mais bruta. Então, tem campo para tudo.

A logística é a arte de você oferecer opções e moldar num determinado momento o que é melhor para o cliente. Se você tiver a malha montada, tudo calcado num forte esquema de informática, onde todos se falam via EDI, e com a legislação suportando tudo isso, você terá uma forte melhoria neste sistema. Se hoje o Brasil é a oitava economia, em compensação, seu movimento de *containers* é igual ao de um porto da Alemanha. Esta situação tem que mudar. O nosso comércio exterior está muito aquém da nossa economia. Alguma coisa está errada, e o que está errado é a falta desta logística que está se implementando agora.

**Autor** – Em alguns casos, há críticas ao processo licitatório das EADI. Algumas pessoas dizem que isto só serve para atender políticos e também que muitas EADI são instaladas em locais que não se justificam. Por outro lado, reconhecem que isto está amarrado à legislação que considera a movimentação e o armazenamento de carga sob controle

aduanheiro como serviço público. Mas, aparecem algumas propostas que consideram que isto poderia ser mais liberalizado. Poderia ficar mais por conta do mercado. Bastariam alguns pré-requisitos e a Receita autorizaria quem quisesse abrir uma EADI. O que você acha disso?

**Carneiro** – Eu sou contra. Eu sou partidário de que o processo da Receita está correto. Vamos analisar do lado empresarial. O Brasil não tem a força econômica que tem os Estados Unidos. Em determinados lugares não cabem três EADI. As três vão morrer. Enquanto há lugares em que não cabe nenhuma, há outros, como São Paulo, que cabem até cinco ou seis. Acho que tem que ser através de processo licitatório mesmo. Isso, porque a Receita tem que atribuir a escolha dos lugares. O leigo vê uma Multiterminais, uma Integral ou uma Colúmbia e pensa: “Esse negócio dá dinheiro”. E aí ele quer montar um negócio destes. Mas, ele não é do ramo. Não conhece as dificuldades.

Então, tem que ter uma peneira. Tem que ter um critério técnico. A área tem que ter condições mínimas. Na licitação da Receita isto consta bem claro. Então, a Receita estipula estas condições porque aquele ponto não é uma coisa privada. É um ponto onde ocorre um serviço público que ela está passando para um operador privado. Então, este operador tem que ter uma experiência reconhecida porque ele é um fiel depositário de mercadorias e tributos da Receita Federal. Ele tem que ter *know-how* daquilo, como qualquer negócio. Se a Multiterminais quiser abrir um hospital, ela não vai poder. É complicado, ela não tem *know-how* disto. Ela estaria lidando com a vida. É a mesma coisa no nosso negócio. A logística é uma coisa nova no Brasil, mas tem que ter profissionais do ramo. E a localização também não pode ser em qualquer lugar, porque senão você vai abrir muitos pontos. A gente sabe que a Receita tem carência de pessoal. Imagina se em Juiz de Fora fossem abrir cinco EADI? Acho que não teria fiscal para cobrir tudo. Começa também a haver uma dispersão da vigilância e do

controle. E começa também a ser um mau negócio. Não tem volume de carga para todas as EADI. Então, é uma coisa que tem que ser muito bem dosada.

É um processo que tem que ficar sob o controle da Receita Federal mesmo. A escolha do lugar pode ter erros ou acertos, mas tudo na vida é um processo de aprendizado. Se o grupo da Receita que define isso errou, o próprio mercado sinaliza o erro e aquilo não tem consequência. Veja o caso de Três Rios. É um processo de aprendizagem. Se o operador está atendendo mal, troca-se o operador. O contrato tem regras para isso. Eu acho que a mecânica do licitação é interessante. Ganha quem oferece o menor preço. Então, a Receita já está forçando o mercado a se adequar na hora em que ele faz a licitação. Você vê que os preços que as EADI estão praticando são muito abaixo do que se praticava no mercado. Isto, por conta do edital de licitação que força que os operadores pratiquem estes preços baixos. Eles vão ganhar no volume. Em Campinas o preço é baixo porque tem muito volume. A regra do jogo é sempre a mesma: se há volume, pode-se praticar preços menores, entretanto, se não há volume, tem-se que aumentar os preços para cobrir os custos fixos. Se você colocar 10 EADI em Campinas, você tira o ganho de escala e eles vão ter que subir os preços. Num primeiro momento você tem aquela competição agressiva, mas depois o serviço cai de qualidade, começa a faltar vigilância e tudo mais.

Então, tem-se que investir pesado, não é um negócio para amadores. E por trás disso tudo tem uma palavra: confiança. Se os importadores e exportadores não tiverem confiança no sistema, se ele não funciona como um todo, se um ponto começa a ter confusão, cai tudo por terra. Então, eu acho que o sistema da Receita está correto sim.

**Autor** – Ouvi críticas a respeito do controle do trânsito aduaneiro. Você tem alguma colocação a respeito disso?



**Carneiro** – Não, eu não vejo dificuldades. É aquilo que eu disse: pode ter problemas, mas é tudo um processo de aprendizagem. De repente, cobram da nossa geração, que a gente resolva, de uma hora para a outra, um problema que o Brasil conviveu por 50 anos. Não é assim. Eu acho que está fluindo.

**Autor** – Você tem conhecimento a respeito do processo de interiorização em outros países?

**Carneiro** – Eu acho que o nosso modelo, a nossa cultura é essa. Não adianta a gente querer virar americano ou alemão. Eu acho que a gente tem que pegar a nossa cultura e melhorá-la o máximo possível. Se o nosso processo é esse, temos que procurar melhorá-lo. Temos que usar mais a informática. É esse o caminho. Você consegue trazer a eficiência para um modelo nosso. Não podemos também parar no tempo, isso é uma coisa dinâmica. Tem que haver uma troca de opiniões entre o staff da Receita, os operadores, os importadores, os exportadores e todos mais. Não acho que tem que haver uma mudança estrutural. O que tinha que ser feito neste sentido, já foi feito. Foram aqueles quatro vetores. Se a gente quiser mudar o negócio radicalmente agora, não vamos chegar a lugar nenhum.

**Autor** – Você tem alguma coisa mais a acrescentar?

**Carneiro** – A Multiterminais tem investido com base nesta estratégia, dentro destes quatro vetores. Ela procura investir dentro desta rede de logística. Não é porque ela perdeu a concorrência para uma EADI que não vamos utilizar os serviços de quem se instalou ali. Se para o nosso cliente, dentro de um estudo logístico que fizemos para ele, for melhor depositar sua carga ali, iremos depositá-la. O que vale é a malha logística. Nós estamos vendendo a

logística. Nos Estados Unidos há grandes operadores de logística que não são operadores de recintos ou terminais. Aqui, como ainda não há muitos, o operador de logística acaba tendo que ter seus próprios, porque senão a coisa não funciona. Então, nós achamos que a estratégia é essa. Está correta. Temos é que perseguir este caminho. Vamos monitorar o processo: a informatização da Receita, do porto, das ferrovias, dos operadores e dos próprios clientes.

**Autor** – Agradecimentos e encerramento.

## **ANEXO G**

### **ENTREVISTA TELEFÔNICA COM A IBM - 23/04/99**

#### **ENTREVISTADOS:**

**José Paulino G. Pereira - Gerente de Importação no Rio de Janeiro**

**Paulo Humberto L. Carvão - Diretor do Grupo de Sistemas Especiais - São Paulo**

**Autor** - A interiorização pode ser entendida como o deslocamento do tradicional esforço de fiscalização na zona primária, isto é, nos portos, aeroportos e pontos de fronteira, para a zona secundária, ou seja, o restante do território nacional. Esta estratégia vem sendo justificada em virtude da crescente perspectiva de incremento das atividades de comércio exterior num mundo globalizado. Naturalmente, a interiorização não pode ser total, sempre haverá trabalho para a Aduana na zona primária. Então, a questão é saber o ponto ideal desta interiorização. Tal estratégia, no entanto, precisa ser bem conduzida já que a missão da Aduana, que é a proteção da economia nacional dos eventuais efeitos nefastos produzidos pelas atividades de comércio exterior, precisa ser garantida.

A IBM é uma empresa que tem importante participação na comercialização de equipamentos para a área de micro-informática no País. Sabe-se que essa área é bastante “contaminada” pela presença de concorrentes que comercializam equipamentos entrados ilegalmente no País. Isso faz com que possam competir com preços abaixo do normalmente praticado no mercado ou, se forem em grande número, até influenciar nos preços praticados no mercado. Dentro deste cenário, vocês poderiam dar uma idéia deste mercado no Brasil?

**Carvão** - Meu grupo opera com os PCs, *desktops*, *notebooks* e servidores. Nesta área, o mercado oficial no Brasil está entre 40 e 50% do total do mercado, ou seja, existe o que chamamos de mercado cinza, que está com os outros 50 à 60% do total do mercado. Este mercado cinza é aquele que opera com equipamentos que contém pelo menos um componente importado de alguma forma ilegal.

**Autor** - Até que ponto a empresa vem sentindo esta concorrência desleal?

**Carvão** - É um impacto significativo porque diminui o tamanho do mercado. Esta concorrência traz problemas para empresas como a nossa e outras que operam legalmente porque tanto os investimentos quanto a qualidade dos produtos que elas oferecem diminuem. Se houvesse acesso a 100% do mercado, os nossos custos poderiam até ser menores por causa da escala. Isto certamente refletiria em queda dos preços. Além disso, este processo é bastante pernicioso porque além das influências negativas há também evasão de renda.

**Autor** - Como ocorre esta concorrência em outros países em que a empresa atua?

**Carvão** - O Brasil é líder, seguido de perto pela China. Quer dizer, nem no mercado chinês que é tão diferente, o mercado é tão nocivo. Comparando-se com o mercado americano, o potencial das marcas sem grife é de no máximo 25%, e olha que isto não significa que estas marcas contém produtos com componentes contrabandeados ou ilegais. Na verdade, trata-se de marcas que não tem uma empresa do porte de uma IBM ou COMPAQ por trás.

Então, no caso brasileiro, mesmo que nós supuséssemos que neste mercado não há contrabando, os números já seriam um problema. Mas, aqui nós sabemos que isto só ocorre por causa do contrabando. Mesmo na América Latina, em nenhum país o mercado cinza chega

a 60%. Na Argentina, que chega mais perto, o mercado cinza responde por 40%. São diversas as formas para se considerar que algum componente entrou ilegalmente no País. Isto ocorre através de subfaturamento, de falsa declaração de volumes ou de contrabando pura e simplesmente.

Mas não há sonegação apenas do imposto de importação, há também do IPI e do ICMS. Nós chamamos o mercado de cinza porque a importação ilegal é somente dos componentes. O equipamento é montado aqui. Antes era considerado mercado negro, porque vinha a máquina toda, porém de boas marcas. A exceção fica por conta das impressoras e notebooks, em que não há nenhuma montagem aqui e o equipamento é totalmente contrabandeado. Há também muita importação subfaturada de Miami e do Paraguai. Veja que na IBM americana, às vezes, há mais exportação para o Paraguai do que para o Brasil. Desde quando o mercado paraguaio pode competir com o brasileiro?

Há também outro tipo de fraude: a Lei 8.248 dá isenção do IPI para quem tem o Processo Produtivo Básico (PPB) e quem tem investimento em pesquisa e desenvolvimento no País. O PPB pressupõe que a montagem das placas-mãe seja feita aqui e tem que haver algum componente brasileiro, normalmente a memória. E o que acaba acontecendo? Fraude no PPB. Não se faz os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e não se agrega os componentes brasileiros, mas mesmo continuam tendo a isenção. Com isso, eles conseguem ter preços menores. Mas, acho que isto acaba não sendo uma fraude aduaneira.

**Autor** - Qual a importância do papel da Aduana para que a empresa possa manter sua confiança e seus investimentos no País?

**Carvão** - Acho que diante de tudo que foi dito, fica clara a importância da Aduana. É importante que se consiga um mecanismo em que as empresas idôneas sejam privilegiadas, seja

fazendo com que elas possam fazer suas liberações na zona secundária, seja coibindo radicalmente as situações de descaminho. O papel da Aduana é então vital.

**Autor** - O que a empresa poderia sugerir para melhorar as ações da fiscalização aduaneira sobre este tipo de negócio ilícito?

**Paulino** - A IBM não tem prática e não tem conhecimento do que é feito por aqueles que agem de forma ilegal. Acho que a parametrização do SISCOMEX, ficando em Brasília, pode controlar melhor a possibilidade de que se faça mal uso deste instrumento nas unidades locais da Receita. De qualquer maneira, se as mercadorias saírem ilegalmente pelo canal verde, a unidade local sempre pode alocar pessoal para uma verificação aleatória do que está saindo. Isso já vem sendo feito no aeroporto do Rio.

**Autor** - A empresa acha que uma Aduana interiorizada poderia piorar ainda mais esta situação do mercado cinza ou a ação na zona secundária, diretamente nos próprios estabelecimentos ou depósitos em que se encontram estas mercadorias, poderia ser mais eficaz?

**Paulino** - A fiscalização na zona primária é fundamental para coibir irregularidades. A zona secundária, pode ser uma forma de agilizar a importação de quem trabalha corretamente, vide linha azul. O nível de irregularidades ainda é muito alto e isto não é bom. Se há empresas idôneas, deve-se agilizar os processos destas empresas.

**Autor** - Há alguma sugestão acerca do tema abordado que vocês gostariam de acrescentar?

**Paulino** - Temos tido contatos estreitos com os inspetores das alfândegas. Discutem-se forma de agilizar os processos. Acho que isso é importante e queremos também ser avaliados pelo que fazemos.

**Carvão** - Recomendo que você procure a Associação Brasileira de Indústrias Eletro-Eletrônicas, a ABINEE. Eles têm muitos dados a respeito deste mercado cinza e fizeram um trabalho junto à Receita para disponibilizar preços que servirão de referência para a valoração aduaneira.

**Autor** – Agradecimentos e encerramento.

## ANEXO H

### **RESUMO DA ENTREVISTA NO CENTRO DE COMÉRCIO DO CAFÉ DO RIO DE JANEIRO - 27/04/99**

**OBS:** Infelizmente, houve problemas com a gravação da entrevista e o conteúdo da fita foi parcialmente perdido. Este resumo tenta reproduzir aquilo que se pôde aproveitar.

**ENTREVISTADO: Carlos Eduardo C. M. Portela – Diretor**

**Autor** – Você poderia falar sobre a interiorização dos despachos de exportação, tanto nos estabelecimentos dos exportadores, quanto nas EADI, que são locais alfandegados?

**Portela** – A primeira idéia é desafogar as alfândegas nos portos. Para isso, tentou-se criar as EADI no interior. Em Minas, foram criadas EADI em Varginha, Betim, Uberaba e Uberlândia. Eu tenho certeza que o futuro é esse. Nos outros países se trabalha dessa forma.

Entretanto, a dificuldade que existe na exportação é o posicionamento do *container* vazio no interior. Isto eu vi muito na prática. No caso do café, por exemplo, os grandes exportadores estão no sul de Minas. Por que eles já não saem de lá com os *containers* estufados e desembaraçados para que quando cheguem aqui no Porto reste somente o embarque? A primeira dificuldade que se viu foi que nem sempre se tem *containers* vazios no interior. E, se você tiver que levar o *container* vazio para lá, isto encarece a operação. Fica mais barato mandar o café num caminhão para um terminal aqui do Porto e embarcar. Então,



nós acreditamos que com a interiorização, você passe a ter *containers* vazios para descerem com a exportação. Como ocorre em todos os países do mundo.

Existe um exportador que faz toda a sua exportação em Varginha e quando chega aqui no Rio só precisa concluir o trânsito e fazer o embarque. Eles acreditam nesta operação. Mas, este custo de se levar o *container* vazio para lá ainda não é uma coisa competitiva. Para este exportador, que embarcava muito por Santos, que era um porto caro, esta alternativa está sendo interessante.

Nós temos tentado desenvolver isto. Uma certa vez, nós levamos importação de cerveja em *containers* para Varginha. Mas, aí você tem o problema de que o *container* do armador A não é aceito pelo armador B. Nem todas as empresas aceitam a troca de *containers*. Mas, isto é contornável.

Tem outro problema, com a interiorização a exportadora elimina o despachante aqui no Rio de Janeiro. E o despachante, no caso do café, ainda é uma figura de confiança do exportador.

Existe também mais um problema que parece que está sendo resolvido. Tanto quando estufados aqui, quanto quando estufados numa EADI, esta operação tem que ser realizada num armazém alfandegado. Então, apesar de ser um armazém público, o exportador tem receio de que a qualidade e o destinatário de seu café seja revelada. Eu já soube que hoje isto não é necessário. Se você tiver o SISCOMEX, você pode marcar com o fiscal no seu próprio armazém que lá ele acompanha a estufagem e abre o trânsito. Veja o caso do exportador de Varginha. Ele é o dono da EADI. Então, um concorrente dele não vai querer levar seu café para lá. Porque o outro vai saber o que ele está vendendo. Então, eu acho que tudo isso é uma questão de tempo.

**Autor** – Isto, na verdade, é o que chamamos de despacho no estabelecimento do exportador. Então, pelo que se pode apurar, trata-se mais de um problema de logística de que algum problema com a Aduana?

**Portela** – Sem dúvida. Embora você não tenha no interior muitos fiscais disponíveis e não tenha a agilidade que se tem nos portos de se poder fazer o embarque no dia que no navio vai partir, o problema está mais com a logística.. Isto, porque lá no interior você não tem tantos *containers* vazios. Talvez, com o tempo, isto vai mudar.

Outro ponto bom da interiorização é que a empresa vai poder acompanhar a certificação do produto. Além disso, a viagem do café já no *container* estufado vai tornar mais seguro o transporte. Você pode posicionar o *container* no caminhão de modo que suas portas fiquem protegidas. O custo acaba caindo.

Existe ainda uma diferença muito grande entre a quantidade de café embarcada por Santos e a embarcada pelo Porto do Rio. Enquanto em Santos corresponde a 60% do total, no Rio isto está em torno de seis por cento. Esta diferença deve ser atribuída, principalmente, ao problema logístico. O Rio tem um potencial enorme para absorver mais embarques de café. A EADI, neste sentido, é muito bem vista.

**Autor** – Então, resumindo, tanto nas EADI, quanto nos estabelecimentos dos exportadores, o problema da interiorização do despacho de exportação está muito mais ligado à logística do que à Aduana?

**Portela** – Com certeza.

**Autor** – Agradecimentos e encerramento.

## ANEXO I

### **RESUMO DA ENTREVISTA NA INSPETORIA DA RECEITA FEDERAL NO RIO DE JANEIRO (IRF/RJ) – 29/04/99**

**OBS:** Infelizmente, houve problemas com a gravação da entrevista e o conteúdo da fita foi quase que totalmente perdido. Este resumo tenta reproduzir o pouco que se pôde aproveitar.

**Entrevistado: Ruy Afonso Lopes Saldanha (AFRF – Inspetor Substituto da IRF/RJ)**

**Autor** – Dentro da estratégia de interiorização, podemos identificar as duas vertentes: o despacho aduaneiro na zona secundária, com as EADI e o despacho no estabelecimento do exportador, e a auditoria aduaneira na zona secundária, visando identificar algum erro no despacho e tentando alcançar aquelas mercadorias que nem foram submetidas a despacho, configurando o contrabando e o descaminho. Aí eu pergunto: você acha que os serviços prestados pela Aduana, do ponto de vista de seus reais objetivos, poderiam ser mais eficazes se esta estratégia fosse intensificada?

**Ruy** – A interiorização é uma tendência mundial. Recentemente, participei de um seminário sobre o funcionamento da Aduana francesa e a constatei que a grande preocupação para eles é controlar a entrada de produtos proibidos. Ou seja, eles não tem muita preocupação com aquilo que está declarado. Eles entendem que devem concentrar mais seus esforços na fiscalização de zona secundária. O trabalho deles na zona secundária é fenomenal. A informatização é bastante grande e o trabalho tem por base as informações que o sistema produz. Eles realmente se preocupam com o verdadeiro papel que está reservado à Aduana.

**ANEXO J**

Rio de Janeiro, 18 de março de 1999

Prezado Dr.

Sou Auditor-Fiscal do Tesouro Nacional, atualmente exercendo o cargo de Chefe do Serviço de Tributação da Inspetoria da Receita Federal no Rio de Janeiro (IRF/RJ). No momento, sou também candidato ao título de Mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP/FGV).

Minha dissertação versa sobre o tema "A interiorização da Aduana brasileira: perspectivas perante os compromissos assumidos no Mercosul no contexto da transformação da Receita Federal numa agência executiva". A dissertação tem a orientação acadêmica do Professor Bianor Scelza Cavalcanti, que também subscreve esta carta.

Considerando as informações que disponho, selecionei V.S.<sup>a</sup> e as autoridades relacionadas em anexo para uma entrevista sobre o tema pesquisado, por entender que possui conhecimentos que são de suma importância para minha reflexão sobre o assunto. A idéia inicial seria marcar a entrevista em seu escritório em Brasília. Entretanto, o financiamento da pesquisa está correndo exclusivamente por minha conta e com as recentes dificuldades econômicas a que temos sido submetidos, não será possível a realização da viagem.

Não obstante, continua firme minha avaliação de que não posso prescindir de sua valiosa contribuição. Assim, pensei em quatro maneiras pelas quais poderíamos, pelo menos em parte, solucionar o problema:

1<sup>a</sup>) Envio-lhe uma correspondência eletrônica (*e-mail* pela Internet ou *Lotus-Notes* pela rede interna da Receita Federal) com as perguntas formuladas e V.S.<sup>a</sup> as responde utilizando o mesmo recurso;

2<sup>a</sup>) Envio-lhe uma fita cassete com as perguntas já gravadas e V.S.<sup>a</sup> retorna-me a fita gravada com suas respostas;

3<sup>a</sup>) Marcamos uma entrevista por telefone no dia e horário que melhor lhe atender;

4<sup>a</sup>) Aproveitamos uma eventual vinda de V.S.<sup>a</sup> ao Rio de Janeiro, dentro das próximas semanas, e agendamos a entrevista.

Para contactar-me a fim de combinarmos a opção que melhor lhe convier,  
V.S<sup>a</sup>. poderá utilizar quaisquer das meios abaixo:

*E-mails:* xxxxxxxx@xxxxxxx.xxx.xx (residencial)  
xxxxxxxx@xxxxxxxxxxxxxxxxxxx.xxx.xx (trabalho)

*Telefones:* (021)XXX-XXXX (residencial)  
(021)XXX-XXXX (trabalho)  
(021)XXXX-XXXX (celular)

*Correspondência:* Ricardo Marozzi Gregório  
Rua XXXXXXXXX, XXX/XXX  
Rio de Janeiro – RJ  
CEP: XXXXX-XXX

Certo de sua contribuição, aguardo um contato.

Atenciosamente,

---

Ricardo Marozzi Gregório

---

Prof. Bianor Scelza Cavalcanti  
Orientador Acadêmico

**Relação das Autoridades Seleccionadas para a Entrevista:**

**Secretaria da Receita Federal (SRF)**

Dr. Everardo de Almeida Maciel (Secretário)

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, Sala 733

CEP: 70048-900

(061) 225-9861 ou 314-4171 ou 314-4172

**Coordenação-Geral do Sistema Aduaneiro da SRF (COANA/SRF)**

Dra. Clecy Maria Busato Lionço (Coordenadora-Geral)

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, Anexo, Ala B, Sala 402

CEP: 70048-900

(061) 225-2323 ou 314-3408 ou 314-3410

**Coordenação Operacional da COANA/SRF**

Dr. Luiz Antônio dos Santos Braga (Coordenador)

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, Anexo, Ala B, Sala 402

CEP: 70048-900

(061) 225-2323 ou 314-3408 ou 314-3410

**Serviço de Assuntos Internacionais da COANA/SRF**

Dra. Luciana Pato Peçanha Martins (Chefe)

Esplanada dos Ministérios, Bloco P, Anexo, Ala B, Sala 402

CEP: 70048-900

(061) 225-2323 ou 314-3408 ou 314-3410

**Secretaria de Gestão do Ministério do Orçamento e Gestão**

Dra. Ceres Alves Prates (Secretária)

Esplanada dos Ministérios, Bloco K, 4º andar

CEP: 70040-906

(061) 313-1333 ou 313-1924

**Secretaria de Recursos Humanos da Secretaria de Estado de Administração e Patrimônio**

Dr. Luiz Carlos de Almeida Capella (Secretário)

Esplanada dos Ministérios, Bloco C, 7º andar

CEP: 70046-900

(061) 226-3207

**Comitê Técnico nº 2 – Assuntos Aduaneiros – da Câmara de Comércio do Mercosul**

Dr. Luiz Bernardi (Coordenador)

Delegacia da Receita Federal em Porto Alegre

Av. José Loureiro da Silva, 445 – Sala 208

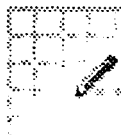
Cidade Baixa – Porto Alegre – RS

CEP: 90010-420

(051) 228-2802 ou 228-2944 ou 225-0861

**ANEXO K**





Ricardo Marozzi Gregorio  
27/04/99 18:36

Para: Luiz Bernardi/RF10/SRF@SRF  
cc:  
Assunto:

Sr. Bernardi,

Recentemente enviei-lhe uma carta onde expus minha intenção de agendar um entrevista onde V.Sª, na qualidade de Coordenador do Comitê Técnico nº 2 - Assuntos Aduaneiros - da Câmara de Comércio do Mercosul, poderia trazer um fabuloso enriquecimento para minha pesquisa de mestrado que versa sobre o tema "A interiorização da Aduana brasileira: perspectivas perante os compromissos assumidos no Mercosul no contexto da transformação da Receita Federal numa agência executiva".

A estratégia de interiorização em minha pesquisa tem-se pautado em duas vertentes: a transferência dos despachos aduaneiros de importação e exportação para a zona secundária e o incremento da auditoria aduaneira realizada na zona secundária. A primeira, principalmente, com a utilização das EADI e dos despachos de exportação nos estabelecimentos dos exportadores ou em algum outro local por eles indicado. A segunda, com as diligências para apuração da correta utilização dos requisitos que possibilitaram a concessão de regimes especiais ou o reconhecimento de benefícios fiscais e com as ações de fiscalização na zona secundária visando coibir a utilização das mercadorias que passaram ilegalmente pela zona primária.

Sei, entretanto, que seu tempo é bastante ocupado e talvez não seja possível dedicar uma atenção mais extensa a minha demanda. Não obstante, entendo que algumas questões são de extrema importância para a pesquisa e resolvi formulá-las nesta curta mensagem na esperança de que V.Sª possa respondê-las.

São as seguintes:

1 ) Quais são os principais compromissos aduaneiros assumidos pelo Brasil no âmbito do Mercosul e que podem ter alguma influência na estratégia de interiorização da Aduana brasileira acima mencionada?

2 ) Que impacto os compromissos assumidos podem trazer na modelagem organizacional da Aduana brasileira, vale dizer: em sua estrutura, sistemas de informação e processo decisório, pessoas e sistemas de recompensa?


3 ) Por que alguns compromissos já assumidos há algum tempo não foram ainda implantados? Esta questão é particularmente importante no caso do código aduaneiro. Entendo que ele contempla o agravamento das penalidades destinadas aos infratores da legislação aduaneira e isto, numa Aduana mais interiorizada, é essencial para que se possa dar mais fluência as atividades de comércio exterior.

Estas são as questões que entendo serem fundamentais.

Certo de sua colaboração, agradeço a atenção dispensada e informo que o desenvolvimento da dissertação poderá ser acompanhada através de minha Home-Page: <http://www.momentus.com.br/user/rmgreg>

Atenciosamente,  
Ricardo Marozzi Gregório

**ANEXO L**

 Ricardo Marozzi Gregorio  
21/05/99 16:31

Para: Clecy Lionco/RFOC/SRF@SRF  
cc:  
Assunto: Pesquisa de Mestrado

Prezada Dra. Clecy,

Recentemente, enviei-lhe uma carta onde expus minha intenção de agendar uma entrevista com V.S<sup>a</sup> que, na qualidade de Coordenadora-Geral do Sistema Aduaneiro da Receita Federal, poderia trazer um fabuloso enriquecimento para minha pesquisa de mestrado que versa sobre o tema "A interiorização da Aduana brasileira: perspectivas perante os compromissos assumidos no Mercosul no contexto da transformação da Receita Federal numa agência executiva".

Por conta disso, recebi a ligação da Sra. Tereza Cristina, que trabalha em seu Gabinete, e me informou que eu poderia enviar-lhe este Notes com as minhas perguntas que V.S<sup>a</sup> estaria pronta a respondê-las.

Passo então às perguntas:

1 ) Em minha pesquisa documental, pude apurar que dentre os principais compromissos aduaneiros assumidos pelo Brasil no âmbito do Mercosul está a aplicação do controle integrado de fronteiras e do Código Aduaneiro. Como estão estes projetos na Receita Federal? Entendo que o Código Aduaneiro contempla uma melhor definição das infrações aduaneiras e o agravamento das penalidades. Isto é muito importante numa Aduana interiorizada para que se possa dar mais fluência às atividades de comércio exterior. Então, por que não se pôs ainda em prática estes dispositivos? Pensa-se em reformular toda a legislação aduaneira a partir da implantação do Código?

2 ) Para que as organizações governamentais possam cumprir seus objetivos com melhor desempenho é fundamental que possam ser bem modeladas e, para isso, precisamos dar-lhes mais autonomia. Neste sentido, a transformação da Receita Federal numa Agência Executiva faz parte dos planos do Governo para dar maior autonomia às suas organizações. Pergunta-se: V.S<sup>a</sup> sabe como anda este projeto? A Receita pensa em ganhar autonomia financeira cobrando pelos serviços aduaneiros?

3) A estratégia de interiorização em minha pesquisa tem-se pautado em duas vertentes: a transferência dos despachos aduaneiros de importação e exportação para a zona secundária e o incremento da auditoria aduaneira realizada na zona secundária. A primeira, principalmente, com a utilização das EADI e dos despachos de exportação nos estabelecimentos dos exportadores ou em algum outro local por eles indicado. A segunda, com as diligências para apuração da correta utilização dos requisitos que possibilitaram a concessão de regimes especiais ou o reconhecimento de benefícios fiscais e com as ações de fiscalização na zona secundária visando coibir a utilização das mercadorias que passaram ilegalmente pela zona primária.

3.1 ) Na sua opinião, por que ainda não se intensificou a estratégia de interiorização do despacho aduaneiro, tanto na importação, quanto na exportação?

3.2 ) Algumas pessoas que entrevistei mostraram-se contrárias à sistemática de

licitações para a abertura de EADIs. De acordo com elas, melhor seria se os próprios interessados, se cumprissem alguns requisitos mínimos, obtivessem a autorização diretamente com a Receita e iniciassem a operar por sua própria conta e risco. Seria um sistema de confiança, naturalmente com penalidades severas para quem "sáísse da linha". Pergunta-se: Há algum projeto neste sentido ou a intenção é permanecer com a sistemática das licitações?

3.3 ) A fluidez do despacho aduaneiro é uma constante preocupação dos importadores e exportadores. A sistemática dos canais de conferência do SISCOMEX melhorou muito esta questão. Entretanto, há uma grande preocupação por parte do pessoal que trabalha com o despacho aduaneiro de que está havendo uma liberalização sem critérios. Há denúncias no sentido de que os critérios de parametrização são tão invariáveis que se tornam previsíveis e aí "é muito fácil fazer uma DI e ter certeza de que ela vai cair no verde". Pergunta-se: Há alguma intenção de se dar maior atenção aos critérios de parametrização? Pensa-se em criar algum grupo de estudo que os tornem menos previsíveis ou pensa-se em descentralizar e deixar isto por conta das administrações locais?

3.4 ) Muitos consideram o controle de carga vital para o processo de interiorização. Aham que deve-se dar maior atenção ao controle na zona primária e ao trânsito aduaneiro. Pergunta-se: Como está a implantação do MANTRA nos portos, pontos de fronteira e terminais de zona secundária? Vai demorar muito para que estes locais sejam também contemplados? O MANTRA tem sido utilizado somente como um armazenador de dados ou tem sido realmente utilizado para se fazer a conferência final de manifesto?

3.5 ) Outra preocupação das pessoas entrevistadas é de que a maior fluidez do despacho aduaneiro deve ser conjugada com um esforço para se reprimir exemplarmente os ilícitos daqueles que tentem se aproveitar dela em proveito próprio. Recentemente, o Regimento Interno da Receita Federal foi alterado e previu a criação nas unidades locais de equipes de fiscalização exclusivamente aduaneira ligadas à COANA. O que se pensa em fazer a partir disso?

3.6 ) Ainda sobre a auditoria aduaneira de zona secundária, algumas questões que a pesquisa revelou importantes: Pensa-se em priorizar a revisão aduaneira dos despachos de importação em que se pode verificar o cumprimento dos requisitos que foram exigidos para a concessão do regime especial ou o reconhecimento de benefício? As equipes de fiscalização aduaneira também serão incumbidas de proceder ações fiscais que visam à repressão ao contrabando e descaminho? Pensa-se em fazer este trabalho conjugado com a área de tributos internos para que se possa fazer utilização conjunta de informações cruzadas? Pensa-se em criar um grupo de inteligência aduaneira? Pensa-se em criar um banco de dados contendo informações úteis para estas ações fiscais? Pensa-se em dar treinamento de alto nível para este pessoal, de modo que conheçam sobre os diversos tributos, sobre o lado não tributário do comércio exterior, sobre preços de transferência, etc.

Estas são as questões que entendo serem fundamentais.

Certo de sua colaboração, agradeço a atenção dispensada e informo que o desenvolvimento da dissertação poderá ser acompanhada através de minha Home-Page: <http://www.momentus.com.br/user/rmgregorio>

Atenciosamente,  
Ricardo Marozzi Gregório

**ANEXO M**

## Ricardo Marozzi Gregório

**From:** Ricardo Marozzi Gregório [rmgrego@netrio.com.br]  
**Sent:** Terça-feira, 27 de Abril de 1999 01:02  
**To:** Luiz Carlos de Almeida Capella  
**Subject:** Re: Dissertação

Sr. Luiz Carlos,

Como disse em minha carta, o tema de minha pesquisa versa sobre "A interiorização da Aduana brasileira: perspectivas perante os compromissos assumidos no Mercosul no contexto da transformação da Receita Federal numa agência executiva". Sendo assim, o que realmente importa em nossa entrevista são algumas questões que envolvem a administração de pessoal nas futuras agências executivas.

Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado, as atuais organizações do setor público que exercem atividades exclusivas de Estado serão transformadas em agências autônomas. A autonomia vai ser concedida em troca de que se atinja um desempenho previamente estabelecido.

Tudo isso se justifica na medida em que a administração pública brasileira precisa se tornar mais flexível e incorporar os paradigmas gerenciais utilizados no setor privado para ingressar neste mundo de incertezas e constantes mudanças em que vivemos. Em última análise, espera-se que a qualidade dos serviços melhorem e o cidadão seja efetivamente beneficiado.

Neste sentido, são as seguintes as perguntas que faço:

- 1 ) Até que ponto as agências executivas terão realmente autonomia para administrar seu pessoal?
- 2 ) Elas poderão recrutar, selecionar, contratar, treinar, desenvolver e demitir seu corpo de funcionários sem que se submetam as atuais regras rigidamente impostas? Neste caso, estes funcionários serão celetistas?
- 3 ) E como ficam os funcionários estatutários? Não serem mais contratados?
- 4 ) E como ficam os funcionários de carreira como os atuais AFTN e TTN? Serão considerados exclusivos de Estado e, portanto, continuarão sendo recrutados para a Agência?
- 5 ) Os sistemas de recompensas continuarão atrelados aos hoje existentes? Haverá liberdade das agências para lidar com isso? Os tetos continuarão a existir?
- 6 ) Qual será a participação da atual SEAP na administração do pessoal das agências?
- 7 ) V.S<sup>a</sup>. teria algo a acrescentar que julga importante para o tema abordado?

Desde já agradeço sua colaboração e informo que o desenvolvimento da pesquisa poderá ser acompanhado através de minha Home-Page:  
<http://www.momentus.com.br/users/rmgrego>

Atenciosamente,  
Ricardo Marozzi Gregório

-----Mensagem original-----

De: Luiz Carlos de Almeida Capella <luiz.capella@mare.gov.br>

Para: 'rmgrego@momentus.com.br' <rmgrego@momentus.com.br>

Data: Sexta-feira, 23 de Abril de 1999 17:27

Assunto: Dissertação

Senhor Ricardo,

Será um prazer poder ajudá-lo mesmo sabendo que pouco saberei sobre o tema indicado. Com certeza Dra Ceres saberá mais.

Capella



**ANEXO N**

**Ricardo Marozzi Gregório**

**From:** Ricardo Marozzi Gregório [rmgrego@netrio.com.br]

**Sent:** Terça-feira, 27 de Abril de 1999 00:38

**To:** Sergio Tiezzi Junior

**Subject:** Re: pesquisa

Prezado Sérgio,

Como disse em minha carta, o tema de minha pesquisa versa sobre "A interiorização da Aduana brasileira: perspectivas perante os compromissos assumidos no Mercosul no contexto da transformação da Receita Federal numa agência executiva". Sendo assim, o que realmente importa em nossa entrevista são algumas questões que envolvem as agências executivas.

Neste sentido, são as seguintes as perguntas que faço:

1 ) Segundo a abordagem contingencial da administração, para que uma organização possa responder as incertezas do ambiente em que está inserida, sua modelagem deve privilegiar uma postura mais orgânica-flexível em contraposição à postura mecanicista-burocrática hoje existente nas organizações do setor público. A Receita Federal, e por conseguinte a Aduana, é hoje certamente uma organização modelada segundo esta última postura. O paradigma burocrático tem sido justificado pela necessidade de controles numa organização tão sensível aos problemas éticos. Entretanto, o ambiente em que a Aduana está inserido vive de constantes mudanças e repleto de incertezas. Como V.Sª. acha que estas necessidades dicotômicas (flexibilidade x controle) podem ser resolvidas através das agências executivas? O contrato de gestão parece garantir a eficácia dos resultados e a eficiência em relação aos recursos para atingi-los, mas não parece garantir a correção dos meios. O que fazer para conseguir isto?

2 ) Novamente a teoria administrativa ensina que para se obter o nível de desempenho esperado de uma organização é preciso que haja coerência e compatibilidade na modelagem das diversas variáveis organizacionais. Devemos então supor que uma organização realmente autônoma deve poder decidir sobre a melhor maneira de modelar suas variáveis. Por conseguinte, a pergunta que se impõe é: poderão as agências executivas realmente decidir sobre a modelagem das diversas variáveis que integram as dimensões organizacionais? Ou algumas variáveis continuarão limitadas a parâmetros impostos para todos os segmentos da administração pública? Entenda-se as dimensões organizacionais como: estrutura, sistemas de informação e de processo decisório, pessoas e sistemas de recompensa.

3 ) Uma das consequências práticas dos controles burocráticos que imperam na administração pública é a cultura processualística. Isto parece advir de uma formação excessivamente jurídica dos formuladores dos métodos administrativos até então empregados, existindo inclusive dentro do estudo do direito um campo especificamente dedicado ao estudo da administração pública: o direito administrativo. Esta cultura parece contraditória com as práticas gerenciais que se pretende implantar nas agências executivas. Como V.Sª. acha que esta cultura pode ser superada se há fortes resistências dentro das próprias organizações para que isto seja mudado?

4 ) Já há algum avanço na negociação para transformação da Receita em agência executiva? O primeiro passo vai ser mesmo a da autarquia? Dentro da Receita há muita resistência a esta mudança. Pensa-se, na minha opinião erroneamente, que isto é um primeiro passo para a terceirização da fiscalização. Como V.Sª. acha que isto pode ser resolvido?

5 ) V.Sª. teria algo acrescentar que julga importante para o tema abordado?

Desde já agradeço sua colaboração e informo que o desenvolvimento da pesquisa poderá ser acompanhado através de minha Home-Page: <http://www.momentus.com.br/users/rmgrego>

Atenciosamente,

Ricardo Marozzi Gregório

20/00/99

— Mensagem original —

De: Sergio Tiezzi Junior <sergiotj@mpo.gov.br>

Para: 'rmgrego@momentus.com.br' <rmgrego@momentus.com.br>

Cc: 'rmgrego@receita.fazenda.gov.br' <rmgrego@receita.fazenda.gov.br>

Data: Segunda-feira, 26 de Abril de 1999 13:07

Assunto: pesquisa

Prezado Ricardo,

Sou da assessoria do gabinete da Secretaria de Gestão do Ministério do Orçamento e Gestão. A secretaria Ceres Prates recebeu sua carta, porém pede desculpas pois está sem espaço na agenda para atendê-lo.

Você poderia enviar as principais questões a serem pesquisadas para este e-mail e tentaremos responder o que for possível.

Se esta forma lhe convier estaremos a disposição.

Sergio Tiezzi

Assessor da Secretaria de Gestão

**ANEXO O**

**Ricardo Marozzi Gregório**

---

**From:** Sergio Tiezzi Junior [sergiotj@mpo.gov.br]  
**Sent:** Terça-feira, 27 de Abril de 1999 14:33  
**To:** 'rmgrego@momentus.com.br'  
**Cc:** 'rmgrego@receita.fazenda.gov.br'  
**Subject:** pesquisa

Segue uma minuta de resposta

Como você mesmo afirmou, os controles burocráticos que foram e continuam sendo implementados na administração pública buscam evitar, ao máximo, não apenas irregularidades, ilegalidades, mas, também, erros e equívocos - legítimos, na medida em que podem decorrer de saudável ousadia ou de falta de formação e de informação. Com o passar do tempo, percebe-se que acabamos exagerando nos controles e perdendo de vista seu principal objetivo; hoje, os controles constituem-se em um fim em si mesmo. Assim, não só deixam de produzir o resultado desejado inicialmente, como passam a acarretar um custo operacional reconhecidamente excessivo.

A transformação gerencial que a Reforma do Estado propõe certamente não abdicará de controles, mas pretende aprimorá-los, de forma a que sejam instrumentos que possibilitem um efetivo monitoramento, não só da lisura e da correção dos atos, mas, também da efetividade da ação do Estado e, sobretudo, dos resultados da ação do Estado. Adicionalmente, propõe que algum tipo de controle possa ser exercido por agentes externos ao próprio Estado, sejam cidadãos - individualmente, ou organizados em coletividades que defendam interesses comuns - ou instituições e empresas privadas. De qualquer maneira, o foco que se pretende dar é o do controle por resultados.

Premissa fundamental da proposta de reforma é a de que quanto mais transparente for a ação do Estado, maior será a qualidade do monitoramento dessa ação, inclusive do denominado "controle social" (controle da sociedade), acima mencionado. Dar publicidade às suas intenções (objetivos), ações (metas), custos e aos resultados decorrentes, além de ser obrigação do Estado para com a sociedade que o financia, profissionaliza as relações dentro do próprio corpo estatal. É claro que é preciso oferecer condições de acesso às informações e, mais do que isso, condições para que a sociedade possa manifestar-se a respeito da atuação estatal, contribuindo para o seu aprimoramento. O contrato de gestão é um exemplo de instrumento que busca atingir esses dois resultados: profissionalização das relações estatais e transparência. Ressalte-se que o controle social se inicia dentro das próprias instituições públicas, a ser exercido pelos próprios funcionários do Estado. As ações dos dirigentes têm que ser transparentes, antes de mais nada, para o corpo funcional da instituição ao qual também deve ser oferecida a oportunidade de manifestar-se.

Infelizmente, nenhum país descobriu ainda a fórmula de evitar completa e definitivamente a ocorrência de irregularidades, no sentido da apropriação do público por interesses privados. O que se conseguiu até agora foi diminuir a possibilidade disso acontecer. Assim, o projeto Agências Executivas, ao adotar, por exemplo, o contrato de gestão, a avaliação da instituição por meio de um comitê multifuncional e a publicidade dos atos, busca aprimorar as formas de monitoramento, minimizando a possibilidade de ocorrência de irregularidades, mas, certamente, não consegue evitá-las.

Quanto à ampliação da autonomia de gestão para as instituições qualificadas como Agência Executiva, cabe esclarecer que as flexibilidades hoje existentes são muito poucas, permanecendo, entretanto, a intenção de aumentá-las (sobre isso, ver decreto e IN/MARE anexos ao caderno Agência Executiva, disponível na home page da seap/MOG). De qualquer forma, é preciso que fique claro que a qualificação como Agência Executiva não altera a configuração jurídica das instituições; ou seja, elas permanecem sendo organizações estatais, com todas as obrigações, deveres e direitos que cabem a esse tipo de instituição. Dessa forma, as questões relativas a pessoal, por exemplo, continuam sendo regidas pelos instrumentos legais da administração pública. Uma das coisas que se pretende, mas qual ainda não foi possível ser efetivada, é a possibilidade de concessão de bônus de desempenho para os funcionários das agências, desde que a instituição venha cumprindo a contento os compromissos acordados no contrato de gestão. Ressalte-se, ainda, que as instituições continuam a se submeter a todos os controles hoje existentes (CISSET e TCU),

além do controle dos resultados.

A principal mudança proposta pela reforma é de cunho comportamental, cultural e esse tipo de transformação não se efetiva de forma muito rápida, pelo contrário. A cultura da desconfiança, que tem justificado controles que nada controlam, que custam caro e que, algumas vezes, até facilitam a prática de irregularidades, levará, certamente, um bom tempo pra ser superada. Essa transformação, no entanto, pode ser facilitada na medida em que novos mecanismos de monitoramento se provem mais eficazes e garantidores do bem público.

Quanto à Receita Federal, propriamente, não existe, até o momento nenhuma formalização de sua inclusão no projeto, para fins de qualificação como Agência Executiva. Tem, isso sim, havido debates internos à própria instituição a respeito.

Esperando ter esclarecido suas dúvidas, colocamo-nos à sua disposição.