

Experiência:

Sistema de Controle da arrecadação do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante

Ministério dos Transportes
Departamento do Fundo de Marinha Mercante

Responsável: Nadilene Alves Fernandes da Rosa, Chefe de Divisão de Apoio a Tecnologia

Endereço: Rua Miguel Couto, 105, 12º andar

Rio de Janeiro - RJ

Tel.: (21) 3213-6065

Fax.: (21)3213-6068

nadilene.rosa@transportes.gov.br

Data do início da implementação da experiência: Setembro de 2001

Relato da situação anterior à introdução da inovação

Desde a década de 40, quando o Estado promoveu os primeiros esforços para regulamentar o transporte marítimo do País, passando pelo período áureo, tanto da Marinha Mercante quanto da construção naval, as perspectivas para esses setores têm sido discutidas no âmbito do Ministério dos Transportes.

Entre meados das décadas de 60 e de 80, quando o governo construía embarcações e as vendia à iniciativa privada, a frota nacional era responsável por 25% do transporte de mercadorias do País.

Criados, respectivamente, através da Lei Nº 3.381 de 24/04/1958 e pelo Decreto - Lei Nº 1.142 de 30/12/1970, o Fundo de Marinha Mercante - FMM e o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, constituem-se nos principais instrumentos de financiamento e fomento à Marinha Mercante e à construção naval, legalmente constituídos e disponíveis para esse fim. Os recursos do Fundo têm como origem o AFRMM pago por importadores de produtos transportados por via aquaviária. Parte dessa contribuição é creditada ao FMM e outra, observando critérios legais são vinculadas a contas específicas das empresas de navegação nacionais com utilização exclusiva para reparos, modernização e construção de embarcações.

Com vistas a garantir melhores controles na arrecadação do AFRMM, o Departamento do Fundo da Marinha Mercante - DFMM, vem desenvolvendo um novo modelo de gerenciamento, estimulando a qualidade e efetividade na arrecadação da contribuição e na agilização dos procedimentos para liberação de cargas nos portos nacionais.

A arrecadação do AFRMM, antes realizada utilizando-se procedimentos manuais, era extremamente morosa, o que causava enormes transtornos, não só à comunidade aquaviária, usuária dos serviços do DFMM, como também aos funcionários deste Departamento. Os procedimentos envolviam grandes volumes de papel e utilização de carimbos. Os escritórios dos Serviços de Arrecadação da Marinha Mercante ficavam congestionados com longas filas de agentes e despachantes e as mesas dos funcionários obstruídas por volumosas pilhas de papel.

DESCRIÇÃO DA EXPERIÊNCIA

Objetivos a que se propôs e resultados visados

A informatização da arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM, está inserida no bojo de várias ações que o Governo Federal vem tomando para o incremento do transporte marítimo e para revitalização da indústria da construção naval brasileira. Em consonância com a política macroeconômica do Governo Federal e visando concretizar uma dessas ações, o Ministério dos Transportes em parceria com o SERPRO, promoveu o desenvolvimento do Sistema MERCANTE, com o objetivo de informatizar o controle da arrecadação do AFRMM até seu efetivo crédito nas contas vinculadas do Fundo de Marinha Mercante - FMM.

Com a implantação do MERCANTE, os procedimentos de controle do AFRMM passaram a ser realizados dentro dos mais avançados padrões preconizados pelo programa Governo Eletrônico. O MERCANTE tornou-se uma ferramenta eficaz no combate a evasão e a sonegação dos recursos públicos destinados ao Fundo de Marinha Mercante.

O transporte de carga por via aquaviária movimenta atualmente cerca de um milhão e quinhentos mil documentos, cujo controle só é viável com a informatização de dados, o que foi efetivado com a implantação do MERCANTE. Neste cenário o Sistema MERCANTE tem propiciado um controle mais eficaz na arrecadação do AFRMM permitindo ao Departamento do Fundo de Marinha Mercante exercer um novo modelo de gerenciamento, estimulando a qualidade e efetividade na arrecadação do adicional.

Dentre as muitas ações adotadas para dinamizar o segmento aquaviário destacamos os estudos realizados em conjunto com o Ministério dos Transportes, Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio, que culminaram com as alterações das condições de financiamento à construção naval consolidadas quando do lançamento do Programa Navega Brasil em 2001.

Objetivando reduzir de forma significativa os gastos com o frete internacional, o Governo tem liberado recursos para o financiamento da construção naval. Em 2002, o Fundo emprestou R\$ 290 milhões. No ano passado, esse valor passou para R\$ 614 milhões. É meta do governo, até o final de 2004, emprestar R\$ 1,1 bilhão. Hoje o Fundo detém recursos na ordem de R\$ 1,8 bilhão e o financiamento é feito somente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDES. Com esse investimento o Governo pretende dobrar, nos próximos 3 anos, o número de trabalhadores, atualmente 13 mil, na indústria naval, reforçando o financiamento do setor. Até o final de 2004, tem por meta criar 3 mil novos empregos na construção naval.

Ações realizadas

O MERCANTE tem por meta, no sentido de sistematizar o tratamento das informações provenientes das operações de transportes de cargas, integrar as diferentes entidades públicas e privadas ligadas direta ou indiretamente ao transporte aquaviário, desburocratizar as ações e reduzir os custos operacionais referentes aos métodos e procedimentos de liberação de cargas nos portos.

O MERCANTE está integrado com diversos sistemas de informações institucionais do Governo Federal, no âmbito do comércio exterior, destacando-se, entre outros, o convênio firmado com a Secretaria da Receita Federal que possibilita o cruzamento de informações do MERCANTE com o Sistema SISCOMEX de forma a agilizar a liberação das Declarações de Importação - DI. O MERCANTE, através de convênios estabelecidos com a rede bancária, por intermédio da Federação da Associação Brasileira de Bancos - FEBRABAN, por meio de uma função automatizada disponibilizada no sistema e operada pelo próprio usuário,

possibilita o recolhimento do AFRMM realizando o débito automático em conta corrente do consignatário da carga, desburocratizando as ações e reduzindo os custos operacionais referentes a todos os procedimentos até então exigidos para esse propósito.

Até o final de 2004, deverão estar concluídos convênios com as Secretarias de Fazenda Estaduais visando agilizar os procedimentos de ressarcimento do AFRMM, referentes às operações de navegação de interior e cabotagem efetuadas nos portos do Norte e do Nordeste.

Etapas da implementação

O MERCANTE teve uma implantação gradativa nos 21 postos de arrecadação do DFMM espalhados pelo País. Em 12/09/2001 foi implantado nos portos de Porto Alegre e Rio Grande. No período de 02/04/2002 à 10/10/2002, foi implantado nos portos de Paranaguá, Vitória, Itajai,, São Sebastião, São Francisco do Sul, Imbituba, Rio de Janeiro e Santos. A conclusão da implantação ocorreu no segundo semestre de 2003 quando, no período de 10/07/2003 à 24/11/2003, o sistema entrou em operação nos portos de Cabedelo, Recife, Salvador, Ilhéus, Manaus, Belém, São Luiz, Fortaleza, Natal, Aracaju e Maceió. As etapas de implantação foram precedidas de palestras e de treinamentos para capacitação da comunidade aquaviária, tanto no segmento público como no privado, para utilização do Sistema MERCANTE.

Recursos utilizados

Desde sua implantação em setembro de 2001 até Junho de 2004, o MERCANTE consumiu recursos na ordem de R\$ 10 milhões. Estes recursos correspondem a gastos com hardware, software, viagens, pessoal técnico, manutenção e desenvolvimento de novos módulos do Sistema, produção, infra-estrutura de rede e treinamento, o que equivale a aproximadamente 1% do total arrecadado em 1 ano. Este projeto foi a 1ª experiência brasileira a utilizar a tecnologia Web em sistemas tradicionalmente de grande porte. Marcou o início da utilização do acesso Internet em Servidores OS/390 no Brasil.

CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Atualmente, nossa capacidade de transporte em navios próprios, corresponde a apenas 2% de nossas cargas marítimas. O Brasil gasta anualmente US\$ 5 bilhões com o frete internacional por não ter embarcações suficientes para o transporte de mercadorias. As despesas com navios fretados são enormes e os recursos remetidos ao exterior para pagamento da conta "fretes" causam um grande malefício à nação, influenciando negativamente nossa balança comercial. Uma arrecadação séria, transparente e justa trará grandes benefícios ao país, posto que esses recursos serão revestidos na construção de novas embarcações para o transporte das mercadorias no comércio exterior.

Atualmente fazem parte da comunidade de MERCANTE 7 mil usuários distribuídos pelos segmentos público e privado. No segmento privado destacamos Empresas e Agências de Navegação, despachantes, consignatários, representantes legais dentre outros.

A implantação do MERCANTE contribuiu para uma melhoria no controle das operações de carga nos portos brasileiros e conseqüentemente um aumento na arrecadação. No ano de 2000, antes da implantação do MERCANTE, a arrecadação atingiu a cifra de R\$ 500 milhões. Em 2001, com a implantação do sistema em setembro nos portos de Porto Alegre e Rio Grande, a arrecadação atingiu a cifra de R\$ 694 milhões. Em 2003, com o Sistema operando em todos os portos nacionais, a arrecadação atingiu o

patamar de R\$ 714 milhões. Com base nos R\$ 491 milhões arrecadados no primeiro semestre, a estimativa é de que em 2004 a arrecadação venha se situar em torno de R\$ 900 milhões.

Em 2001 foram registrados no MERCANTE 11.567 documentos, Manifestos de Carga e Conhecimentos de Embarque, referentes aos portos de Rio Grande e Porto Alegre. Em 2002, com a implantação do Sistema nos demais portos da Região Sul e Sudeste, este número subiu para 373.661 documentos. Em 2003 com a implantação nos portos do Norte e Nordeste foram tratados pelo Sistema 1.045.236 documentos. No primeiro semestre de 2004 já foram processados 637.894 documentos pelo MERCANTE.

Em termos qualitativos o MERCANTE produziu inúmeros benefícios para a comunidade aquaviária, a saber :

❖ Para o segmento Governo :

- Manter uma gestão efetiva dos recursos provenientes da arrecadação do adicional ao frete;
- Desburocratizar os procedimentos de forma a reduzir os custos da administração pública decorrentes do controle nas operações do transporte de carga por via marítima;
- Aumentar a arrecadação do Fundo de Marinha Mercante, proporcionando maiores investimentos nas indústrias do transporte marítimo e de construção naval;
- Combater a evasão e a sonegação de recursos públicos destinados ao Fundo de Marinha Mercante – FMM; e
- Dispor de informações precisas e imediatas para tomada de decisão e formulação de políticas públicas no segmento do transporte aquaviário.

❖ Para o setor privado :

- Desburocratizar os procedimentos necessários à liberação de cargas nos portos;
- Realizar o débito automático em conta corrente das operações referentes ao recolhimento do AFRMM;
- Registrar o conhecimento de embarque em tempo real;
- Reduzir custos operacionais;
- Dispor de acesso ao Sistema "Mercante" 7 dias na semana, 24 horas/dia; e
- Dispor de rede bancária nacional para o recolhimento do adicional ao frete.

Mecanismos de avaliação e indicadores utilizados

Para avaliação da eficácia e do grau de satisfação do usuário com o Sistema foi realizada uma pesquisa em âmbito nacional, disponibilizada na Internet para todo segmento da comunidade aquaviária, público e privado. Na pesquisa foram considerados apenas critérios inerentes a utilização do MERCANTE, tais como : facilidade de utilização, facilidade para efetuar o débito em conta , performance, segurança, disponibilidade, acesso, interface, *helpdesk*, atendimento ao usuário dentre outras. Foram elaborados 2 formulários de pesquisa, um voltado para o segmento iniciativa privada e outro voltado para o segmento DFMM, que de forma automática era apresentado ao usuário, dependendo do seu perfil, quando do acesso ao Sistema MERCANTE. O resultado, com base nas médias alcançadas, foi extremamente relevante. Em termos nacionais, num máximo de 5,00 pontos possíveis, a média de satisfação do Sistema como um todo atingiu 4,36 pontos. De acordo com os critérios de pontuação da pesquisa a média de satisfação situou-se entre Bom (4,00) e Excelente (5,00).

LIÇÕES APRENDIDAS

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados durante a implementação

Sendo o primeiro Sistema a utilizar o ambiente *WebSphere* da IBM sob o Sistema Operacional OS/390 em produção real no Brasil, passou a ser referência em todos os congressos e apresentações. Várias empresas brasileiras, grandes bancos e estatais como a Caixa Econômica mantiveram contato com nossa equipe técnica para troca de informações e para obter o conhecimento necessário para implementar tal ambiente em suas instalações. Este intercâmbio de experiência, no aspecto técnico, agregou importantes benefícios ao MERCANTE.

O Sistema MERCANTE trouxe uma série de inovações dentre as quais podemos citar as mais importantes:

- Utilização de arquitetura de sistemas em três camadas: Cliente, Apresentação e Regras de Negócio;
- Aplicação de conceitos de programação orientada a objeto em Linguagem JAVA;
- Uso da plataforma JAVA (JSP, *servlets*, etc..) em ambiente *Mainframe* de Grande Porte;
- Uso de Servidor CICS/NATURAL/ADABAS para implementação de Regras de Negócio, com acionamento direto da plataforma JAVA;

A implantação do MERCANTE, por ser o primeiro sistema corporativo do DFMM, encontrou algumas resistências a serem vencidas, em especial, a de mudar as práticas arraigadas pelo corpo funcional e pelos próprios usuários. A utilização da informática transformou completamente a metodologia de trabalho do controle de arrecadação do AFRMM. Para implantar a nova sistemática houve necessidade de trabalhar a postura dos empregados envolvidos a fim de promover a mudança cultural.

Na medida que os benefícios e facilidades do sistema começaram a ser absorvidos pela comunidade aqüaviária, as barreiras começaram a ser vencidas e os usuários passaram a defender a utilização do MERCANTE. A redução de custos e agilidade nas operações foram fundamentais para a aceitação do MERCANTE pelo setor privado. Esse apoio foi fundamental para o sucesso do Sistema. A conclusão que se chega é de que ao se implantar um novo sistema, é importante envolver toda a comunidade usuária, destacando as vantagens e os benefícios a serem alcançados.

A contribuição dos usuários da comunidade MERCANTE, ao longo do processo, foi extremamente importante. A implantação gradual permitiu ajustes no Sistema partir de interações com os usuários. Outro benefício alcançado através dessas interações foi a troca de experiências e o conseqüente nivelamento de conhecimento. O intercâmbio possibilitou também a padronização dos serviços e a integração dos diversos setores do DFMM em nível nacional;

Por que a experiência pode ser considerada uma boa prática de gestão?

O aumento das operações portuárias aliado à diminuição do quadro de pessoal do DFMM e a manutenção de um controle manual obsoleto tornaram a arrecadação do AFRMM uma atividade inviável, dando margem a fraudes e a conseqüente perda de recursos públicos.

Exigia-se, diante desta situação, a criação de uma sistemática moderna e segura no tratamento dos dados básicos do transporte aqüaviário que viesse a implementar maior agilidade na arrecadação do AFRMM, desburocratizando os processos da liberação das mercadorias importadas.

A implantação das funcionalidades criadas para o Sistema MERCANTE, que adotou uma plataforma WEB de última geração, trouxe uma modernidade que transformou radicalmente as rotinas exercidas pelo Órgão e seus usuários de forma altamente positiva.

O MERCANTE como instrumento de gestão das atividades do DFMM, que envolvem uma grande quantidade de informações, propiciou uma base de dados segura para subsidiar os vários órgãos públicos, envolvidos com o transporte de cargas marítimas, na tomada de decisão na formulação de políticas para o setor.