



18º Prêmio Criatividade & Inovação da RFB

Valorizando Ideias. Idealizando Valores.

4º

O Despacho de Importação sobre Águas OEA.

ELMO BRAZ ZENÓBIO JUNIOR
RELATO DE INICIATIVA Nº: 191

SUMÁRIO

1	RESUMO DO RELATO DA INICIATIVA	3
2	DESCRIÇÃO DO PROCESSO ANTERIOR À INICIATIVA	3
3	DETALHAMENTO DA INICIATIVA	5
3.1	IDEALIZAÇÃO, CONCEPÇÃO E TRABALHO EM EQUIPE	5
3.2	ENQUADRAMENTO NO TEMA CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO	6
3.3	OBJETIVOS DA INICIATIVA	7
3.4	PÚBLICO-ALVO CONTEMPLADO NA INICIATIVA	7
3.5	ETAPAS DA IMPLANTAÇÃO	8
3.6	RECURSOS UTILIZADOS	8
3.7	DESCRIÇÃO DO PROCESSO POSTERIOR À INICIATIVA E MELHORIAS ALCANÇADAS	9
3.8	LIÇÕES APRENDIDAS	13
4	CONCLUSÃO	14

1 RESUMO DO RELATO DA INICIATIVA

O Despacho de Importação sobre Águas OEA consiste na possibilidade do registro da Declaração de Importação (DI) para o despacho aduaneiro de importação de mercadorias transportadas pelo modal aquaviário antes da efetiva chegada da carga em território nacional e seu descarregamento no porto de destino final. Ademais, com o registro, o processo de gestão de risco já é iniciado, permitindo, nos casos de parametrização em canal verde de conferência, o desembaraço aduaneiro da declaração antes mesmo de sua chegada no recinto alfandegado, trazendo previsibilidade, agilidade e redução considerável de custos para o processo de importação, com o devido controle aduaneiro.

2 DESCRIÇÃO DO PROCESSO ANTERIOR À INICIATIVA

O ano de 1997, data de implantação do módulo Siscomex Importação, pode ser considerado um marco para a modernização dos controles aduaneiros de importação no Brasil, fato que permitiu a migração do controle do processo de importação, até então realizado de forma manual e com uso de formulários e documentos exclusivamente em papel, para um sistema informatizado e integrado. Iniciou-se também a gestão de riscos por meio de cadastro de condições e parâmetros no sistema, que permitia a seleção parametrizada da declaração para um dos canais de conferência aduaneira (verde, amarelo ou vermelho) e, no caso de seleção para canal verde, que uma carga fosse desembaraçada de forma automática, prescindindo de qualquer intervenção de servidores da Receita Federal.

A Figura abaixo representa o fluxo das importações com foco no modal aquaviário:

Figura 1 – Fluxo Importação – Modal Aquaviário



Fonte: sítio RFB

O momento sinalizado com o número (1) indica a chegada de um navio em um porto alfandegado, cujas cargas a bordo já foram tempestivamente manifestadas e informadas no Siscomex Mercante. Efetuada a sua atracação, inicia-se o processo de descarregamento, transferindo-se a responsabilidade da carga para o depositário, que informa a presença de carga (2) no sistema e efetua o seu armazenamento. Caso não haja impedimentos, tais como necessidade de inspeção prévia por parte de outros órgãos, o importador poderá registrar a declaração de importação, que corresponde ao momento (3). Passo seguinte, o Siscomex executa a parametrização da declaração que poderá ser selecionada para os canais verde, amarelo, vermelho ou cinza de conferência aduaneira. Concluída a conferência aduaneira a DI é desembaraçada (4) e o depositário poderá providenciar a entrega da carga ao importador (5).

Embora várias evoluções tenham sido implementadas no Siscomex Importação nos 20 anos subsequentes à sua implantação, considerando ainda a implantação de outros sistemas de controle de carga, especialmente o Siscomex

Carga (que trata do controle aduaneiro informatizado da movimentação de embarcações, cargas e unidades de carga nos portos alfandegados), o fluxo do processo de trabalho continuava, de certa forma, muito parecido ao que já ocorria ainda quando o controle era executado por meio de documentos físicos e declarações em papel.

Em outras palavras, mesmo com a disponibilidade de diversas informações antecipadas, principalmente no modal aquaviário, o despacho de importação somente poderia iniciar quando a carga se encontrava descarregada e armazenada em algum recinto alfandegado (momento 2 da Figura acima), seja ele localizado em um porto, aeroporto ou ponto de fronteira alfandegados.

Dados obtidos nos sistemas da RFB demonstraram que, em 2017, o tempo médio entre a chegada de uma carga no Brasil a sua entrega para que o importador pudesse utilizá-la, seja para a fabricação de bens ou para distribuição e revenda, era de 11,57 dias. Esse longo tempo representava um custo alto para o país, mantendo em patamares elevado o conhecido “Custo Brasil” e dificultando o ambiente de negócios interno.

3 DETALHAMENTO DA INICIATIVA

3.1 IDEALIZAÇÃO, CONCEPÇÃO E TRABALHO EM EQUIPE

No âmbito de modernização do controle aduaneiro, é de suma importância que haja um equilíbrio entre a simplificação dos processos de importação e exportação e a efetividade do controle aduaneiro. Nesse condão, o desenvolvimento do Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA) pode ser considerado como a plataforma ideal para a implementação do Despacho de Importação sobre Águas.

Isso porque o OEA consiste na certificação dos intervenientes do comércio exterior que representam baixo grau de risco em suas operações, tanto em termos de segurança física da carga quanto em relação ao cumprimento das obrigações aduaneiras. E, uma vez certificados, esses intervenientes podem usufruir de benefícios oferecidos pela Aduana, especialmente aqueles relacionados à maior agilidade e previsibilidade nos fluxos do comércio internacional.

Apoiada nessa iniciativa, que fez surgir um ambiente propício e seguro para que a RFB inovasse no processo de importação, bem como na recente ratificação pelo Brasil do Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) da Organização Mundial do Comércio (OMC), foi constituída uma equipe para

definir um modelo de operacionalização, bem como avaliação e proposta de ajustes necessários nos sistemas e na legislação.

O modelo foi concebido tendo como premissas fundamentais que:

- √ a pessoa jurídica importadora deve estar devidamente certificada como Operador Econômico Autorizado (OEA) na modalidade Conformidade Nível 2 (OEA-C2);
- √ a declaração de Importação (DI) deve ser do tipo “Consumo” ou “Admissão na Zona Franca de Manaus (ZFM)”;
- √ a via de transporte das mercadorias deve ser aquaviária;
- √ a Unidade Local (UL) de despacho e de entrada no país devem ser a mesma, não havendo declaração de trânsito aduaneiro associada à DI; e
- √ quando houver a necessidade de licenciamento, a Licença de Importação (LI) já deve estar deferida antes do registro da DI.

Concluída a fase de especificação e ajustes no Siscomex, em 14 de novembro de 2017, o Despacho de Importação sobre Águas OEA foi regulamentado pela Instrução Normativa RFB nº 1.759, e desde então, encontra-se em vigor. Ainda em novembro foi registrada a primeira DI nessa nova modalidade, cujo tempo entre a descarga e a entrega ao importador foi de aproximadamente 23 (vinte e três) horas, demonstrando, já no primeiro momento, o potencial benefício que o novo processo de importação, que acabara de ser implementado, poderia oferecer.

3.2 ENQUADRAMENTO NO TEMA CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO

A presente iniciativa se enquadra no tema Criatividade e Inovação pelos seguintes motivos: 1) permite que o importador possa registrar sua declaração de importação enquanto sua mercadoria ainda se encontra em viagem com destino ao Brasil; 2) possibilita que a Aduana possa iniciar a análise das informações e documentos previamente à chegada da carga no país, corroborando com a sistemática da gestão de riscos; 3) permite a separação entre o fluxo de análise dos dados e informações de uma importação e o fluxo logístico da carga; 4) representa uma redução significativa no tempo despendido entre a chegada da carga e a sua entrega ao importador, representando uma economia tangível de custos na operação de importação.

Por último, a modalidade de Despacho de Importação sobre Águas OEA pode ser considerada uma quebra de paradigma na atuação da Receita Federal nos controles exercidos no comércio exterior, servindo de base para o desenvolvimento, no âmbito do Programa Portal Único de Comércio Exterior (Pucomex), do “despacho nas nuvens”, uma alusão ao procedimento realizado quando do transporte da mercadoria ocorrer pelo modal aéreo.

3.3 OBJETIVOS DA INICIATIVA

Os objetivos principais da iniciativa são:

- 1) Diminuir o tempo do despacho de importação, e conseqüentemente, reduzir o seu custo de operação, preservados o controle aduaneiro e a segurança.
- 2) Permitir a fluidez do comércio exterior, trazendo previsibilidade para operações, uma vez que o importador já sabe com antecedência se sua mercadoria se encontra liberada ou não antes mesmo da chegada ao porto de descarregamento, o que é primordial na programação da logística de retirada das mercadorias em um terminal portuário.
- 3) Melhorar o processo de gerenciamento de riscos da importação, uma vez que as informações essenciais para o despacho aduaneiro de importação e os documentos são apresentados com antecedência às unidades da RFB, concedendo tempo hábil suficiente para análise e atuação, caso necessário;
- 4) Melhorar o ambiente de negócios, incrementando a competitividade de empresas importadoras frente a seus concorrentes.

3.4 PÚBLICO-ALVO CONTEMPLADO NA INICIATIVA

Pode-se dividir o público alvo da iniciativa em dois grupos distintos, a saber:

- 1) público externo, que correspondem aos importadores (principais beneficiados), depositários, operadores portuários e transportadores; e
- 2) público interno, os servidores da RFB que atuam no controle aduaneiro de importação.

3.5 ETAPAS DA IMPLANTAÇÃO

Embora a intenção de desenvolver o despacho sobre águas já estivesse em discussão há tempos na RFB, a publicação da IN RFB nº 1.598, de 9 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA), foi o marco normativo inicial para a efetiva implantação.

Assim dispõe o inciso IV do artigo 12, *in verbis*:

Art. 12. São benefícios específicos para o operador certificado na modalidade OEA-C Nível 2 E OEA-P:

(...)

IV - no modal marítimo, será permitido ao importador OEA registrar a DI antes da chegada da carga ao território aduaneiro, com aplicação de seleção parametrizada imediata; e

Uma vez publicada, coube à RFB dar andamento ao efetivo desenvolvimento e implantação do Despacho de Importação sobre Águas OEA, iniciando-se com a constituição de uma equipe composta por 6 (seis) servidores, cuja primeira reunião ocorreu em abril do mesmo ano.

O projeto foi desenvolvido de forma célere, uma vez que, entre abril e novembro, todas as etapas necessárias foram efetuadas, incluindo a definição do escopo, o desenvolvimento das funcionalidades, a construção e homologação dos sistemas, a edição e publicação de atos normativos, a execução de um piloto e, finalmente, implantação definitiva.

3.6 RECURSOS UTILIZADOS

Primeiramente, importante ressaltar que todo o projeto ou iniciativa tem como ponto crucial para o sucesso o engajamento de pessoas. Nesse sentido, a formação de uma equipe dedicada para o desenvolvimento da iniciativa, com a participação de servidores da RFB com ampla experiência no despacho aduaneiro de importação, foi de fundamental importância. Ademais, foram necessárias alterações nas regras de negócio do Siscomex Importação, com a criação de uma nova modalidade de despacho, identificada como “Despacho sobre Águas OEA”, do Siscomex Carga, do sistema Mercante e dos cadastrados de intervenientes. Ademais, também foram feitas alterações na Instrução Normativa SRF nº 680, de 2 de outubro de 2006, que disciplina o despacho

aduaneiro de importação, e a edição da Portaria Coana nº 85, de 14 de novembro de 2017, que dispõe sobre a nova modalidade.

3.7 DESCRIÇÃO DO PROCESSO POSTERIOR À INICIATIVA E MELHORIAS ALCANÇADAS

A principal alteração promovida pelo Despacho de Importação sobre Águas OEA foi deslocar o momento de registro de uma DI, desvinculando a necessidade de chegada da carga para o seu efetivo registro. Embora possa soar com algo trivial e simplista, essa mudança tem reflexos significativos, não só no fluxo do processo, mas também na atuação dos demais intervenientes da cadeia logística nas operações de importação, como depositários, transportadores etc.

A Figura abaixo representa o novo fluxo implementado:

Figura 2 – Representação do fluxo implementado



Fonte: sítio RFB

Da mesma forma como ocorre no despacho normal descrito no item “3”, antes do navio chegar a um porto brasileiro é necessário que sejam informados no sistema Mercante todos os Conhecimentos de Embarque (CE) existentes na embarcação. Passo seguinte, verificadas as condições para utilização do Despacho de Importação sobre Águas OEA, o importador poderá efetuar o registro da DI, que será submetida à parametrização e direcionada a um dos canais de conferência. Caso a DI seja direcionada para o canal verde, o desembaraço ocorrerá automaticamente, sem que a carga tenha sequer chegado no porto de destino. Quando da chegada da embarcação no porto, a carga que já foi submetida ao despacho e que se encontra desembarçada (DI canal verde) poderá ser depositada em área pátio, sem que haja a necessidade de informação

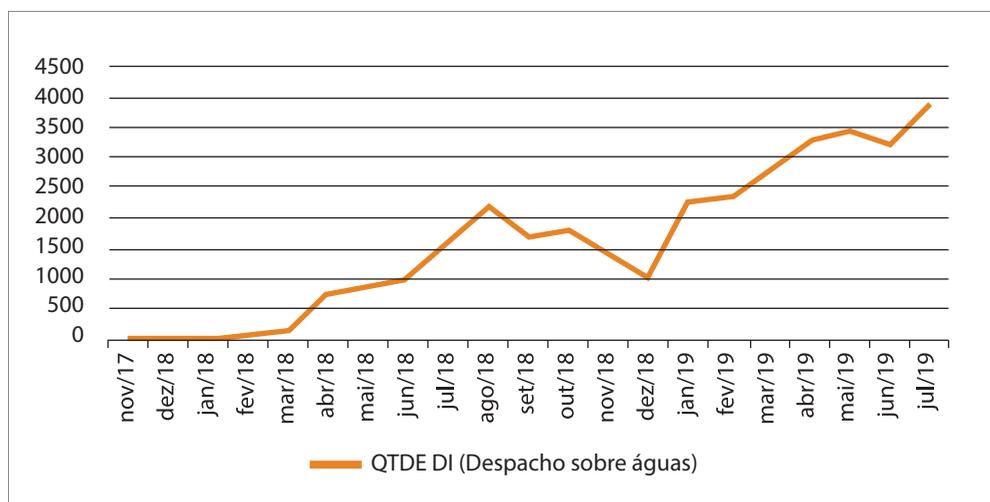
da presença de carga e seu respectivo armazenamento pelo depositário. Por último, a carga pode ser entregue ao importador para seu uso.

Esse novo fluxo fez com que os envolvidos nas operações também revisassem seus processos, uma vez que é necessário maior organização e agilidade: para o operador portuário, é importante identificar quais as cargas são submetidas ao despacho sobre águas e estão desembaraçadas para o correto direcionamento para o local de guarda; para o depositário, imperativo saber quais cargas deverão ser armazenadas para posterior conferência física a ser realizada pela Aduana (DI em canal vermelho); para o importador, organizar a logística para retirada da carga liberada tão logo seja possível.

3.7.1. RESULTADOS QUANTITATIVOS E/OU QUALITATIVOS

Conforme dados extraídos dos sistemas da Receita Federal, o uso da nova modalidade tem aumentado significativamente desde a sua implementação, com uma média de três mil e cem declarações por mês no ano de 2019, conforme Gráfico apresentado abaixo.

Gráfico 1 – Quantidade de DI registrada na modalidade despacho sobre águas de Nov 2017 a Julh 2019



Fonte: DW Aduaneiro

Entre as empresas certificadas como OEA nível C2, que são as únicas que podem efetivamente usufruir dessa nova modalidade, verifica-se que, no mês de julho de 2019, 25,02% das DI que atendem aos critérios para uso do Despacho de

Importação sobre Águas OEA foram registradas nessa modalidade, conforme tabela abaixo:

Mês	QTDE DI (Modal Marítimo - OEA)	QTDE DI (Despacho sobre águas)	% Despacho sobre águas
nov/17	13.720	8	0,06%
dez/17	10.687	18	0,17%
jan/18	15.145	20	0,13%
fev/18	12.152	103	0,85%
mar/18	13.185	124	0,94%
abr/18	13.980	789	5,64%
mai/18	12.699	901	7,10%
jun/18	14.241	984	6,91%
jul/18	15.695	1.589	10,12%
ago/18	15.360	2.204	14,35%
set/18	13.190	1.696	12,86%
out/18	14.849	1.825	12,29%
nov/18	13.028	1.481	11,37%
dez/18	9.756	1.035	10,61%
jan/19	14.663	2.269	15,47%
fev/19	12.151	2.364	19,46%
mar/19	13.108	2.816	21,48%
abr/19	15.448	3.303	21,38%
mai/19	14.864	3.477	23,39%
jun/19	13.198	3.248	24,61%
jul/19	15.621	3.909	25,02%

Embora o uso da modalidade esteja aumentando gradualmente e exista a percepção de que essa nova modalidade traz benefícios aos operadores que a utilizam, tanto para reduzir custo relacionados à armazenagem quanto para proporcionar maior agilidade ao processo de importação e com isso representar uma vantagem frente à concorrência daqueles que ainda não possuem o benefício, torna-se necessário apresentar, de forma objetiva, se o Despacho de Importação sobre Águas OEA realmente é vantajoso.

De acordo com estudo internacional referência no tema (Hummels, 2011)¹, “a cada dia reduzido no processo, a economia potencial gerada atinge 0,8% do valor das mercadorias.” Assim, uma vez que a agilidade e o custo de uma operação estão relacionados entre si, à medida que o processo se torna mais ágil, há uma forte tendência de que o custo diminua.

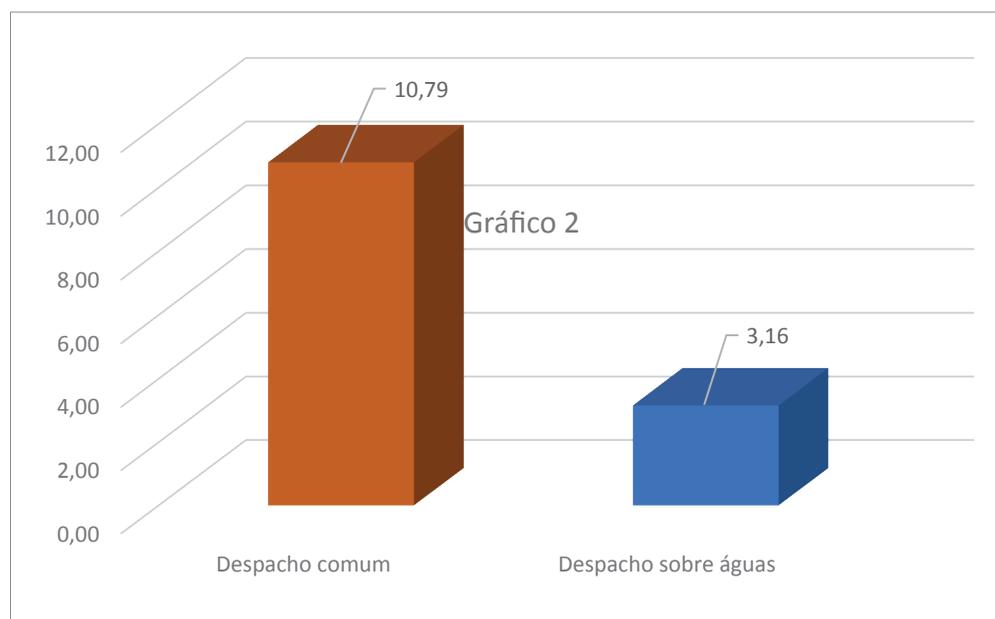
Nesse condão, foi feito um estudo inicial tendo como principal objetivo aferir o tempo despendido entre a chegada da carga no país e a sua entrega pelo depositário ao importador. Foi utilizado como referência o mês de abril de 2019 e buscaram-se os dados referente às DI registradas na modalidade normal e na

¹ Hummels, David., *Time as a trade barrier*, 2011

modalidade Despacho de Importação sobre Águas OEA, ambas observando as mesmas condições postas para o uso da modalidade sobre águas.

Os resultados encontrados, conforme se verifica na Tabela abaixo, ao mesmo tempo que surpreendem, corroboram e confirmam a efetividade da medida adotada pela RFB para melhorar o controle aduaneiro.

Gráfico 2 – Tempo médio em dias entre a chegada e a entrega da carga



Fonte: DW Carga

O tempo médio entre a chegada da mercadoria e a entrega ao importador para o despacho na modalidade normal é de 10,79 dias, enquanto na modalidade Despacho sobre Águas OEA, é de 3,16. Em outras palavras, há uma redução de mais de 70% no tempo em que o importador passa a ter, de fato, acesso à sua mercadoria.

Essa agilidade na liberação das cargas marítimas representa uma economia para os importadores, tanto para reduzir custo no trâmite do desembaraço, como àqueles relacionados à armazenagem, quanto em relação ao tempo que até então era despendido no processo de importação. Assim, verifica-se que esse benefício é extremamente relevante, pois confere mais dinamismo ao comércio internacional, dando vantagem competitiva para as empresas certificadas.

3.8 LIÇÕES APRENDIDAS

3.8.1 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Dois fatores podem ser elencados como determinantes para o sucesso do projeto:

- 1) A decisão estratégica de priorização da iniciativa (o engajamento dos patrocinadores do projeto, no caso, a Subsecretaria de Administração Aduaneira – Suana e a Coordenação-Geral de Administração Aduaneira – Coana, priorizando as ações necessárias, tais como a alocação dos recursos necessários – humanos e financeiros, foi um elemento chave para que todas as etapas fossem cumpridas em um tempo exíguo); e
- 2) A definição de uma equipe dedicada e extremamente qualificada para a execução do projeto, que conforme já mencionado, foi a base para um trabalho de excelência.

3.8.2 IMPREVISTOS OBSERVADOS

Considerando o curto período para o desenvolvimento do projeto, o esforço que está sendo empregado na construção do Portal Único de Comércio Exterior (Pucomex), somado à decisão estratégica de se investir o mínimo possível em melhorias de sistemas antigos e que serão descontinuados com a implantação total do Portal, algumas funcionalidades essenciais para o perfeito funcionamento não foram desenvolvidas. Dentre elas, a que traz um maior impacto é a impossibilidade de retificação do local de despacho (chegada da carga), quando da alteração da rota de um navio por questões meteorológicas ou motivo de força maior. Nesses casos, o importador se vê obrigado a cancelar a DI e registrar uma nova, trazendo alguns transtornos à sua operação.

Para contornar essas situações, foram cadastradas demandas evolutivas nos sistemas Carga e Mercante que permitirão que cargas já vinculadas à DI possam ser corretamente transportadas por outros navios até o porto final de destino, evitando a necessidade de cancelamento.

4 CONCLUSÃO

Percebe-se que a quebra de paradigma com a implantação do Despacho de Importação sobre Águas OEA está na possibilidade de separação do fluxo de informações e documentos do fluxo logístico da carga. A tese que prevalecia, de que para um efetivo controle aduaneiro essas etapas deveriam ocorrer de forma conjunta, ou seja, a carga precisava estar fisicamente na unidade da RFB para que o importador pudesse apresentar a declaração de importação, foi desconstruída. Mais do que isso. Restou claro o papel de protagonismo que a RFB possui no controle aduaneiro, sendo capaz de identificar oportunidades de melhoria que trazem benefícios para o próprio órgão e para toda a sociedade.



18º Prêmio 2019 Criatividade & Inovação da RFB

Valorizando Ideias. Idealizando Valores.

Apoio



O melhor plano para o seu estado

Patrocínio



Organização



Realização



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

