



PROPOSTA DE NOVO PROCESSO DE IMPORTAÇÃO

Programa Portal Único de Comércio Exterior

Versão 2.0

PROPOSTA DE NOVO PROCESSO DE IMPORTAÇÃO

Comissão Gestora do Sistema Integrado de Comércio Exterior

Eduardo Refinetti Guardia
Secretário Executivo do Ministério da Fazenda

Jorge Antonio Deher Rachid
Secretário da Receita Federal do Brasil

Marcos Jorge de Lima
Secretário Executivo do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

Abrão Miguel Árabe Neto
Secretário de Comércio Exterior

Comitê Executivo

Ronaldo Lázaro Medina
Subsecretário de Aduana e Relações Internacionais - RFB

Juliano Brito da Justa Neves
Subsecretário Adjunto de Gestão Corporativa - RFB

Claudia Maria de Andrade
Coordenadora-Geral de Tecnologia da Informação - RFB

Jackson Aluir Corbari
Coordenador-Geral de Administração Aduaneira - RFB

Flavio Augusto Trevisan Scorza
Diretor do Departamento de Competitividade no Comércio Exterior - SECEX

Renato Agostinho da Silva
Diretor do Departamento de Operações de Comércio Exterior - SECEX

Leonardo Diniz Lahud
Coordenador-Geral de Normas e Facilitação de Comércio - SECEX

Amilton Lobo Mendes Junior
Coordenador-Geral de Informação e Desenvolvimento do Siscomex - SECEX

Brasília, março de 2018

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	6
1.1.	O Programa Portal Único de Comércio Exterior.....	6
1.2.	O Projeto Nova Importação.....	9
2.	MAPEAMENTO DOS PROCESSOS ATUAIS.....	13
2.1.	Aspectos Gerais	13
2.2.	Fluxo Básico de Importação.....	15
2.3.	O Siscomex e a Atuação dos Órgãos Anuentes nas Importações.....	18
2.4.	Principais Pontos Fracos Identificados no Processo Atual	21
3.	PROPOSTA DO NOVO PROCESSO DE IMPORTAÇÃO	25
3.1.	Introdução	25
3.2.	Declaração Única de Importação – Duimp	29
3.3.	Detalhamento da mercadoria: Cadastro de Atributos e Catálogo de Produtos	35
3.3.1.	Cadastro de Atributos.....	35
3.3.2.	Catálogo de Produtos.....	38
3.4.	Tratamento Administrativo das Importações.....	39
3.5.	Licenciamento das Importações	41
3.5.1.	Características Gerais.....	41
3.5.2.	Categorização das Licenças de Importação	43
3.5.3.	Validade e Quantidade de Anuências.....	47
3.5.4.	O Processo de Licenciamento.....	50
3.6.	Gerenciamento de Riscos Administrativo e Aduaneiro	57
3.6.1.	Gerenciamento de Riscos Aduaneiro.....	58
3.6.2.	Gerenciamento de Riscos Administrativo – Licenciamento e Inspeções Físicas .	58
3.7.	Janela Única de Verificação e Inspeção das Mercadorias	60
3.8.	Conferência Aduaneira.....	62
3.8.1.	Conferência Aduaneira e Operadores Econômicos Autorizados	65
3.9.	Trânsito Aduaneiro	66
3.10.	Pagamento Centralizado.....	68
3.11.	Desembaraço.....	69
4.	CONCLUSÃO	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFC	Acordo sobre a Facilitação de Comércio
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo
Anvisa	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APLI	Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento das Importações
CNEN	Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPROC/Copav	Escritório de Processos da Coordenação de Gestão de Processos Institucionais (RFB)
Datavisa	Sistema de Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária (Anvisa)
Decex	Departamento de Operações de Comércio Exterior (Secex)
DI	Declaração de Importação
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
DPF	Departamento de Polícia Federal
DSI	Declaração Simplificada de Importação
DTA	Declaração de Trânsito Aduaneiro
Duimp	Declaração Única de Importação
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
e-DBV	Declaração Eletrônica de Bens do Viajante
Ibama	Instituto Brasileiro do meio Ambiente e dos Recursos Naturais
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços
II	Imposto de Importação
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
LI	Licença de Importação
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações
MD	Ministério da Defesa
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
NVE	Nomenclatura de Valor Aduaneiro e Estatístico

OEA	Programa de Operador Econômico Autorizado
OMA	Organização Mundial de Aduanas
OMC	Organização Mundial do Comércio
Procomex	Aliança Pró-modernização Logística de Comércio Exterior
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RIF	Relatório de Inspeção Física
RVF	Relatório de Verificação Física
Secex	Secretaria de Comércio Exterior
Sefaz	Secretaria Estadual de Fazenda
SEP	Secretaria de Portos da Presidência da República
Sigvig	Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários (Mapa)
Siscomex	Sistema Integrado de Comércio Exterior
Suframa	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TI	Tecnologia de Informação
Vigiagro	Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Mapa)

1. INTRODUÇÃO

O presente documento tem como objetivo apresentar a todos os interessados no processo de importação de bens para o Brasil uma proposta de revisão desse processo, a ser implantada por meio do Programa Portal Único de Comércio Exterior.

Neste capítulo introdutório, serão apresentados o Programa Portal Único de Comércio Exterior e o seu projeto de revisão do processo geral¹ de importação. O segundo capítulo tratará do mapeamento do processo atual e da análise dos principais problemas e ineficiências identificados.

O terceiro e principal capítulo apresentará a proposta de novo processo de importação apresentado pela Comissão Gestora do Sistema Integrado de Comércio Exterior, com vistas ao recebimento de críticas e sugestões por parte dos interessados.

1.1. O Programa Portal Único de Comércio Exterior

Na década de 1990, em um contexto de abertura comercial, as atividades de controle governamental sobre o comércio exterior brasileiro foram gradativamente informatizadas por meio do Sistema Integrado do Comércio Exterior (Siscomex). O objetivo de sua criação, por meio do Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, foi viabilizar um fluxo único e computadorizado das informações inerentes à operacionalização do comércio exterior, a ser utilizado por todos os órgãos que participam dos processos de importação e de exportação.

A partir dessa abertura, comércio exterior brasileiro cresceu e se diversificou, aumentando a demanda pela atuação de diferentes órgãos de governo. Políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e à melhoria da condição de vida da população nas mais diversas áreas, como a saúde humana, a segurança alimentar, o meio ambiente, a segurança pública e a segurança do consumidor, demandaram novos controles sobre as importações e exportações brasileiras.

¹ Geral pois não serão objeto de discussão os procedimentos internos específicos de cada órgão que tenha atuação eventual sobre importações.

No entanto, a estrutura do Siscomex foi insuficiente para atender ao incremento de exigências dos órgãos públicos. Isso provocou a criação de vários sistemas e procedimentos paralelos aos controles informatizados já estabelecidos. Essa sistemática resultou, dentre outros efeitos, na prestação redundante de informações por parte dos importadores e exportadores, no aumento dos prazos de análise das operações pelos órgãos anuentes e em decorrentes acréscimos no custo das operações.

Outro aspecto importante a ser considerado é o desenvolvimento de mecanismos que tenham como objetivo aumentar a competitividade brasileira no comércio externo. O comércio exterior demanda prazos céleres e previsibilidade. Desburocratização dos processos, produção competitiva e logística eficiente são fatores chave para uma maior inserção global.

Como resposta a esses problemas, com vistas a reduzir a burocracia e os custos nas exportações e importações brasileiras e, o Governo Federal lançou o Programa Portal Único do Comércio Exterior, uma das principais iniciativas governamentais de facilitação do comércio exterior brasileiro. Mais do que estabelecer um guichê único para centralizar a interação entre o governo e os operadores comerciais, o Programa promove a reformulação dos processos de exportações e importações, tornando-os mais eficientes e harmonizados. Seu foco está na melhor integração e coordenação entre os entes do setor público e privado atuantes no comércio exterior.

O objetivo é aumentar a competitividade brasileira, com redução de prazos e custos envolvidos nas operações de importação e exportação. Trata-se de um programa central na política brasileira de facilitação do comércio e está em consonância com o Acordo sobre Facilitação de Comércio (AFC) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Segundo esse organismo internacional, o Acordo poderá aumentar as exportações mundiais em até US\$ 1 trilhão por ano. Os principais beneficiados serão países em desenvolvimento, que possuem maior espaço para ganhos de eficiência.

Seu marco inaugural foi o Decreto nº 8.229, de 22 de abril de 2014, que atualizou o Decreto nº 660/1992, provendo as diretrizes para a criação do novo Portal Único: i) será um sistema de tecnologia da informação mediante o qual os operadores e intervenientes do comércio exterior poderão encaminhar documentos ou dados exigidos pelas autoridades competentes para importação, exportação ou trânsito de bens a um único ponto de entrada acessível por meio da Internet; ii) distribuirá eletronicamente, de modo

padronizado e harmonizado, os documentos e dados por ele recebidos aos órgãos e entidades da administração pública que os exigirem; iii) após a análise dos documentos ou dados recebidos, os órgãos notificarão os operadores e intervenientes privados no comércio exterior do resultado dessa análise por meio do próprio Portal Único; iv) deverá permitir aos operadores e intervenientes do comércio exterior conhecerem todas as exigências impostas por órgãos de governo para a concretização de uma operação de importação, exportação ou trânsito aduaneiro; e v) uma vez que dados ou documentos já tenham sido recebidos pelo Portal, não deverão mais ser requisitados pelos órgãos e entidades da administração pública, de modo a impedir a prestação repetida de informações a sistemas.

Os objetivos do Portal Único incluem garantir a segurança e a agilidade das operações mediante a coordenação entre órgãos de governo, facilitar o acesso à informação, evitar as redundâncias na prestação de informações e de procedimentos, unificar o pagamento de tributos e diminuir ao máximo o uso de documentos em papel. O Programa está assim em consonância também com o Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos.

A meta do Portal Único é reduzir os tempos médios do comércio exterior no Brasil em torno de 40%. Assim, o tempo médio para as exportações passaria de 13 para 8 dias e para as importações de 17 para 10 dias, alinhado com a prática de países da OCDE. De acordo com um estudo da Fundação Getúlio Vargas², o Portal Único, quando completamente implantado, trará potenciais ganhos econômicos oriundos da redução de prazos prevista em suas metas:

a) acréscimo de 23,8 bilhões do PIB, atingindo 74,9 bilhões de dólares de acréscimo em 2030.

b) acréscimo anual entre 6 e 7% na corrente de comércio.

c) aumento de 10,3% das exportações brasileiras de produtos oriundos da indústria de transformação, chegando a 26,5% em 2030.

A coordenação do Programa Portal Único de Comércio Exterior é realizada de forma conjunta pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Secretaria de

² Ferraz, Lucas: Impactos da Facilitação do Comércio sobre a Indústria de Transformação no Brasil. Brasília, 2015. Publicação CNI.

Comércio Exterior (Secex), com acompanhamento da Casa Civil e participação dos órgãos de governo que contam com atuação direta sobre importações ou exportações:

- I - Agência Nacional do Cinema – Ancine;
- II - Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel;
- III - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP;
- IV - Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa;
- V - Banco Central do Brasil;
- VI - Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN;
- VII - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq;
- VIII - Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz, mediante convênio com a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Secretaria de Comércio Exterior;
- IX - Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM;
- X - Departamento de Polícia Federal – DPF;
- XI - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT;
- XII - Comando do Exército;
- XIII - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama;
- XIV - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro;
- XV - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa;
- XVI - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações – MCTIC;
- XVII - Ministério da Defesa – MD;
- XVIII - Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;
- XIX - Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP; e
- XX - Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa

1.2. O Projeto Nova Importação

Com base nas premissas do Portal Único, objetiva-se, no âmbito do Projeto Nova Importação, a revisão do processo geral de importação e a construção dos módulos de sistema do Portal Único a serem empregados na execução e gestão desse processo. Espera-se como resultados a redução da burocracia, o aumento de eficiência e da celeridade, a crescente simplificação e transparência nos processos de importação.

O objetivo geral do Projeto Nova Importação é a coordenação das atividades de registro, acompanhamento e controles administrativos, aduaneiros e fiscais das operações, bem como a unificação da entrada dos dados solicitados aos importadores e a melhora no seu compartilhamento, de forma a eliminar redundâncias. A partir da definição de um novo processo de importação, serão desenvolvidas ferramentas de tecnologia da informação (TI) que lhe darão melhor suporte. Para tanto, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as competências, a base legal de atuação e os processos dos órgãos anuentes na importação, de modo a conhecer suas necessidades, ineficiências, oportunidades de melhoria dos fluxos de informação, bem como as normas e sistemas pertinentes;
- Mapear demandas e sugestões do setor privado quanto aos serviços, aos processos e aos sistemas de importação;
- Prospectar padrões internacionais e iniciativas em outros países para a melhoria dos processos de importação com base em sistemas de guichê único;
- Promover a reengenharia dos processos de importação, revisando e harmonizando as exigências dos órgãos de governo, definindo os serviços governamentais ligados ao processo a serem prestados por meio do Portal Único e criando uma nova proposta de fluxo processual de importação;
- Desenvolver novas soluções de sistemas de informação identificadas como necessárias à implementação da reengenharia dos processos de importação;
- Divulgar a nova sistemática do processo de importação;
- Capacitar os usuários do novo sistema por meio da elaboração de manuais,

realização de seminários e criação de tutoriais;

- Promover a transição de normas, sistemas e modelos processuais existentes para adequá-los aos processos e módulos do Portal Único resultantes do projeto.

Estão dentro do escopo do Projeto todos os procedimentos e exigências governamentais para a conclusão de uma importação que sejam atribuídos aos importadores, exceto os casos apresentados a seguir. Não compõem o escopo da iniciativa: o processo de consulta sobre classificação fiscal de mercadorias; as licenças, autorizações e habilitações, do operador ou de seu estabelecimento, abrangentes a diversas atividades econômicas além das importações; o procedimento de controle da carga³, inclusive a manifestação da carga; o controle de Remessas Postais, Expressas e Declaração Eletrônica de Bens de Viajantes (e-DBV), quando ocorrer no regime simplificado e sem interface com a importação convencional; e o controle dos processos de retenção, apreensão e abandono de mercadorias. O controle de cargas será objeto de projeto específico do Programa Portal Único, a ser iniciado ainda em 2017.

A revisão do processo de importação, que é o objeto do presente documento, seguiu as seguintes etapas: mapeamento dos processos atuais, análise dos processos atuais, elaboração do novo processo e implantação do novo processo. A primeira etapa foi iniciada com uma atividade de mapeamento por parte do setor privado, conduzida pela Aliança Pró-Modernização Logística de Comércio Exterior (Procomex), mediante instrumentos de cooperação técnica com a Secex e a RFB.

Não se limitou aqui à mera descrição dos processos atuais, sendo também apontadas as ineficiências e propostas de melhoria segundo o ponto de vista de representantes de diversas categorias de profissionais do comércio exterior (importadores, transportadores, depositários, despachantes aduaneiros, dentre outros). Em seguida, foi feito mapeamento dos processos no âmbito do governo, com a participação de todos os órgãos anuentes na importação, além da própria RFB. O foco foi na identificação das necessidades de cada órgão para a implementação das políticas públicas de sua competência e nos meios pelos quais essas necessidades estão sendo presentemente atendidas.

³ Neste relatório, entende-se por carga as mercadorias protegidas por embalagem apropriadas, se for o caso, de maneira que fiquem prontas para o transporte.

A etapa seguinte foi a de análise dos processos atuais. O objetivo central foi a identificação dos seus problemas e ineficiências, conforme apontados durante as atividades de mapeamento, e a apuração das respectivas causas raízes. Com o conhecimento da origem dos problemas, se fez possível o desenvolvimento das soluções na etapa seguinte.

A terceira etapa do Projeto, diz respeito à proposição de um novo processo de importação destinado a solucionar os problemas apurados em relação ao anterior. Essa proposta é o objeto central do presente documento, conforme apresentada no capítulo 3.

Após a conclusão dessa etapa, o Projeto se dedicará às atividades necessárias para a implantação do novo processo de importação, em particular o desenvolvimento de sistemas de tecnologia, a integração dos órgãos de governo a esses sistemas e as adequações normativas.

2. MAPEAMENTO DOS PROCESSOS ATUAIS

2.1. Aspectos Gerais

Para o trabalho de mapeamento, considerou-se como evento inicial do processo a intenção de importar de um importador já habilitado para operar no Siscomex, conhecedor da classificação da mercadoria na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e dos benefícios fiscais a que tem direito, e se for o caso, habilitado em regimes especiais. Como eventos finais possíveis, a entrega da mercadoria, o cancelamento da Declaração de Importação (DI), o perdimento da mercadoria (DI interrompida definitivamente), ou a entrega sem prosseguimento do despacho via mandado judicial.

Dado o uso relevante de licenciamentos de importação no Brasil, a análise dos processos correspondentes é de grande importância para o Programa Portal Único de Comércio Exterior. Não se trata aqui somente dos procedimentos cursados por meio do Siscomex, mas sim do cumprimento de todas as exigências apresentadas por órgãos da Administração como condição prévia para as importações.

Considerou-se de elevada importância o momento da chegada da carga. Isso porque o período de tempo anterior a ele pode ser melhor aproveitado para efetuar etapas de controle das importações, como análises documentais e gerenciamento de risco. Ademais, o tempo entre a chegada da carga e o registro da DI é atualmente impactado, por exemplo, pelos controles sanitários e fitossanitários, em procedimentos que incluem inspeções físicas, os quais são realizados por órgãos como o Ministério da Agricultura (Mapa) e a Agência de Vigilância Sanitária (Anvisa) em regime de licenciamento.

O registro da DI foi outro marco importante para a compreensão do processo atual, pois caracteriza a transição entre o tratamento da operação pelos órgãos anuentes e o controle aduaneiro executado pela RFB, atualmente realizados de forma sequencial.

Registraram-se também, no fluxo geral de importações, as interfaces com os processos de retenção, apreensão e abandono de mercadorias. Por fim, mapeou-se o controle realizado pelas secretarias estaduais de fazenda, etapa que ocorre entre o desembaraço aduaneiro e a entrega da carga ao importador.

Na modelagem em alto nível do atual processo de importação buscou-se compreender seus atores, o encadeamento das atividades que o compõem, desde a intenção de importar até a entrega da mercadoria ao importador e o fluxo das informações.

Nesse cenário, marcado pela multiplicidade e especificidades de diferentes órgãos anuentes, mostrou-se necessário entender os processos e as necessidades de cada um. Assim, foram mapeados processos de 14 órgãos anuentes, além da RFB, órgão responsável pelo controle aduaneiro e dos fiscos estaduais.

O mapeamento da situação atual junto a esses órgãos teve por base os seguintes pontos essenciais: principais atividades e procedimentos executados; tempos e prazos; documentos solicitados; taxas cobradas; existência de sistemas próprios e interfaces com outros atores.

Buscou-se verificar a sequência das atividades desempenhadas pelos diversos órgãos, em especial as relações entre licenciamento, inspeções físicas e o controle aduaneiro e fiscal; os procedimentos operacionais de coleta e análise dos documentos exigidos; as necessidades e momentos em que ocorrem inspeções físicas das mercadorias; e os eventuais fluxos de exceção. Quanto aos documentos demandados pelos órgãos anuentes, levantaram-se aspectos como sua obrigatoriedade, momentos e formas de solicitação e análise pelos técnicos, tipo de informações solicitadas e existência de sigilo. Com relação às taxas cobradas, observou-se a base legal, o momento da cobrança, o documento de cobrança e sua forma de emissão e as atividades de verificação do pagamento da taxa. Aferiu-se também a existência ou não de sistemas próprios nos órgãos anuentes, a necessidade de interação com o importador e eventuais interfaces com o Siscomex, além de informações referentes à base legal de cada órgão anuente para atuar na importação.

Vale informar que os levantamentos foram realizados em 2015 e início de 2016, tendo havido, desde então, mudanças nos procedimentos de alguns órgãos, inclusive aprimoramentos em virtude de ferramentas já disponibilizadas pelo Portal Único. Contudo, essas alterações não foram significativas a ponto de afetar a compreensão da estrutura do processo geral de importação ou as soluções propostas neste documento.

Por fim, os órgãos anuentes foram convidados a refletir sobre os gargalos que afetam negativamente a execução de suas atividades pertinentes às importações e a

propor melhorias que tornassem os processos mais eficientes e facilitassem sua própria atuação. Foram coletadas diversas sugestões de melhorias, as quais foram consideradas na construção da proposta do novo processo de importação.

2.2. Fluxo Básico de Importação

O fluxo básico das importações brasileiras está atualmente dividido em três etapas principais: licenciamento, logística da carga e controle aduaneiro. Enquanto este último é de competência exclusiva da RFB, o segundo está relacionado eminentemente com atividades do setor privado, ainda que sujeitas ao controle da Administração, e o primeiro é efetuado por diversos órgãos anuentes.

A partir da intenção de importar, o importador pode decidir por: embarcar a carga diretamente – visto que a maior parte das importações brasileiras não requer licenciamento – ou registrar um pedido de licença para os órgãos anuentes. Quando houver a necessidade de licença, pode haver o licenciamento exclusivamente pelo Siscomex ou também por meio de outros instrumentos. O pedido de licença no Siscomex, após exame pelos anuentes, pode ser deferido, caso a operação esteja em conformidade com as exigências legais para prosseguimento; indeferido de forma motivada, em caso de operação proibida ou caso essa apresente alguma desconformidade insanável; ou colocado em exigência, em caso de incorreção sanável de preenchimento ou necessidade de complementação de informação ou de apresentação de documentos comprobatórios da operação.

Os pedidos de licença de importação feitos por meio do Siscomex cuja exigência não seja atendida pelo importador em 90 dias são automaticamente cancelados pelo sistema. Esta situação é mais recorrente nos casos em que o órgão anuente deve ser provocado pelo importador – em sistema próprio, via protocolo ou outras formas – para realizar sua análise. Ademais, o importador pode registrar vários pedidos no Siscomex, os quais são cancelados automaticamente se não analisados em até 150 dias. A última possibilidade de cancelamento é por decisão e uso de funcionalidade específica no sistema pelo importador. Essa funcionalidade não está disponível no perfil de sistema dos órgãos anuentes.

A maioria dos órgãos anuentes demanda que os importadores atendam a procedimentos de licenciamento preliminares ou concomitantes àquele do Siscomex⁴, como, por exemplo, preenchimento de cadastros ou processos específicos, os quais podem gerar necessidade de pagamento de taxas para análise das informações prestadas. Executados tais procedimentos de licenciamento que envolvem, por exemplo, cadastro de importadores, fiscalizações ou certificações de produto, o órgão anuente inicia (por iniciativa ou mediante provocação) a análise do pedido de licença de importação (LI).

Em relação ao pedido de LI no Siscomex, a análise do órgão anuente pode se restringir aos dados prestados no próprio pedido e eventuais documentos de apoio ou abranger sua conferência em vista dos procedimentos prévios ou paralelos de licenciamento. Mesmo um licenciamento processado diretamente no Siscomex pode conter etapas executadas externamente a ele, como distribuição de cotas, investigação de origem, consultas públicas, fiscalizações e verificações de carga, a depender do órgão anuente e seu campo de atuação. Com a LI concedida, o importador tem a autorização para importar a mercadoria e dar prosseguimento ao fluxo.

Com a chegada da carga ao País e o registro da DI há o início da etapa de controle aduaneiro, realizada pela RFB, que inclui gestão de riscos, análise documental, conferência física da mercadoria, desembaraço aduaneiro, entre outras ações. Ao atestar a chegada da carga no Siscomex, o depositário possibilita que o importador registre a DI no sistema. Após o preenchimento da declaração, o importador seleciona as opções “executar diagnóstico” ou “registrar”, ambas ensejando a conferência automatizada das informações prestadas. Assim, o sistema pode permitir ou não o registro da DI, negando-o, por exemplo, em caso de importação proibida ou em caso de ausência de LI, quando for exigida, ou de outros erros impeditivos.

Com as informações validadas pelo sistema, os tributos federais são calculados e devem ser pagos antes de se prosseguir para o processo de análise de riscos e seleção das cargas. A análise de riscos é feita, em âmbito nacional, durante a parametrização para a seleção do canal de conferência aduaneira e, em âmbito local, após a

⁴ Considera-se licenciamento de importação todo procedimento administrativo que envolver a apresentação de um pedido ou de outra documentação diferente daquela necessária para fins aduaneiros ao órgão anuente competente, como condição prévia para a autorização de importações para o território aduaneiro, sendo ele processado pelo Siscomex (LI) ou não. Importa, portanto, distinguir a licença de importação do Siscomex, um documento eletrônico específico, do conceito de licença de importação. Para isso, o documento do Siscomex será denominado por meio de sua sigla “LI”.

parametrização e antes da liberação do lote de operações amparadas pelas DI indicadas para o canal verde. Atualmente o pagamento é realizado por meio de débito em conta corrente no próprio sistema.

Quando há LI, ela corresponderá a uma adição da DI, havendo a migração da maior parte de seus dados, que serão posteriormente complementados pelo importador. As informações migradas ficam indisponíveis para alteração na adição da DI. Assim, caso o importador precise alterar, na DI, alguma informação originária da LI, ou ainda, se as informações registradas diretamente na adição da DI acarretarem em alteração nas condições da LI previamente concedida, o importador deverá requerer um pedido de retificação e, conseqüentemente, uma nova atuação dos órgãos anuentes.

Segundo parâmetros da RFB, as mercadorias cujas DI ou Declaração Simplificada de Importação (DSI) sejam selecionadas para o canal verde não necessitam passar por exame documental nem por conferência física, salvo aquelas que, em decorrência de procedimento de análise de riscos tenham o canal alterado. As selecionadas para o canal amarelo passam por exame documental e as para canal vermelho ou cinza devem ser conferidas documental e fisicamente. Vale salientar que o Auditor-Fiscal da RFB pode, a depender da sua análise, redirecionar a operação para um canal mais rigoroso do que o atribuído pelo gerenciamento de risco.

Se a DI tiver canal diferente de verde, o importador deve entregar documentação complementar para que o Auditor-Fiscal da RFB realize a análise documental e, assim, caso julgue necessário, comunique ao importador e ao depositário o agendamento para conferência física pela RFB. Caso necessário, a RFB pode solicitar parecer de um perito competente sobre mercadoria específica, para auxiliá-la na análise da operação.

Alguns órgãos anuentes, como o Mapa e a Anvisa, também atuam em zona primária e secundária, com procedimentos próprios de verificação documental e inspeção física de mercadorias. No processo atual, a LI é o documento utilizado para a realização desse controle. Após uma análise inicial, o órgão autoriza o embarque da mercadoria no exterior e, posteriormente, por ocasião da inspeção, defere o pedido de LI, pré-requisito para o registro da DI. Sendo essas atividades sequenciais, as inspeções físicas desses órgãos anuentes ocorrem de forma não coordenada com a verificação física pela RFB.

Por fim, após análise do Auditor-Fiscal da RFB e desembaraçada a DI/DSI, o importador pode providenciar a retirada da carga. Antes de entregar a mercadoria ao

importador, o Depositário tem por obrigação verificar o devido recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), de competência dos estados.

2.3. O Siscomex e a Atuação dos Órgãos Anuentes nas Importações

Em 2016 o Siscomex completou 24 anos em produção. Apesar das constantes evoluções, o sistema não conseguiu atender às crescentes demandas dos órgãos anuentes e intervenientes privados no comércio exterior brasileiro, tanto em vista do incremento do volume de operações quanto de sua diversificação. A crescente demanda por controles aduaneiros, fiscais, sanitários, de segurança pública, ambientais, de segurança nacional e de qualidade, o que levou a uma profusão de sistemas e procedimentos que, muitas vezes, utilizam o Siscomex apenas como ferramenta de liberação da operação e não de recepção e análise das informações.

Com o passar dos anos, os operadores públicos e privados passaram a enfrentar problemas como prestação de informações redundantes e a duplicidade de exigências.

Abaixo, segue lista de sistemas utilizados, paralelamente ao Siscomex, pelos órgãos anuentes em suas atividades de controle:

Órgão	Sistema próprio
Ancine - Agência Nacional do Cinema	Ancine Digital para registro de empresas e outros procedimentos administrativos que são necessários previamente à análise de uma LI.
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	Não utiliza sistema paralelo ao Siscomex
ANP - Agência Nacional de Petróleo	Não utiliza sistema paralelo ao Siscomex
Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Datavisa (Sistema de Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária), utilizado para procedimentos administrativos que são necessários previamente à análise de uma LI. Porto Sem Papel: O Porto sem Papel é um sistema de informação para agilizar a análise e a liberação das mercadorias no âmbito dos portos brasileiros.
CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear	Portal de Elaboração de Requerimentos. As informações cadastrais são armazenadas no Sistema de Informações Radioativas – SIR, na ferramenta <i>Workflow</i> – “ONBASE” e em planilhas eletrônicas diversas.

CNPq	Sistema de Administração de Comércio Exterior (SIACE), que se comunica com o Siscomex ao extrair os dados da LSI/LI para fins de controle da quota de importação. Existe estudo para integração do sistema de Credenciamento do CNPq, Plataforma Integrada Carlos Chagas, com o Siscomex, mas ainda sem prazo estipulado para implantação.
Ministério da Defesa - Exército Brasileiro – Comando do Exército - Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC)	Sistema interno do Exército (SFPC – Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados) e Sistema SPED (Sistema de Protocolo Eletrônico de Documentos), para procedimentos administrativos que são necessários previamente à análise de uma LI.
Decex - Departamento de Operações de Comércio Exterior	Não utiliza sistema paralelo ao Siscomex.
DNPM - Departamento Nacional de Produção Mineral do Ministério de Minas e Energia	Não utiliza sistema paralelo ao Siscomex.
DPF - Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça	Siproquim: 16 módulos que auxiliam a atividade da Divisão de Controle de Produtos Químicos (DCPQ) no monitoramento das substâncias que podem ser usadas na fabricação de drogas. Cobre toda a cadeia produtiva por meio de cruzamento de dados e identificação de indícios de irregularidades. Todas as empresas que atuam no setor, inclusive como importador, têm que se cadastrar no sistema. Pen Online: emissão de notificação de utilização dos insumos às autoridades competentes dos países importadores e exportadores.
ECT - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	Não utiliza sistema paralelo ao Siscomex.
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	Siscites: Para obtenção da licença CITES, a documentação é entregue e os trâmites são feitos pelo Siscites. Cadastro Técnico Federal: Sistema de cadastro para as operações junto ao Ibama. Esses sistemas são para atividades administrativas do órgão, necessárias previamente à análise de uma LI.
Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	Sistema Orquestra BPM, no qual o importador deve registrar o pedido de análise da licença em até 10 (dez) dias, contados da data do registro da LI no Siscomex.
Mapa - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários (Sigvig), no qual é feito o cadastro da empresa e seus representantes legais. Porto Sem Papel: O Porto sem Papel é um sistema de informação para agilizar a análise e a liberação das mercadorias no âmbito dos portos brasileiros.
MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações	Não utiliza sistema paralelo ao Siscomex.
Suframa - Superintendência da Zona Franca de Manaus	Sistema PLI (Pedido de Licenciamento de Importação); Sistema ALI (Autorização de Licenciamento de Importação); e SCME (Sistema de Controle de Mercadoria Estrangeira).

Na tabela acima foram apresentados alguns procedimentos cursados por sistemas dos órgãos anuentes externos ao Siscomex. Esses procedimentos estão classificados em duas categorias: a primeira inclui procedimentos mais amplos, que ocorrem independentemente de envolverem uma operação de comércio exterior, sendo aplicados

a produtores, transportadores, comerciantes do mercado interno, e, inclusive, a importadores e exportadores, se for o caso.

Esse tipo de procedimento de licenciamento, autorização, habilitação ou cadastro que englobe atividades econômicas outras além das importações não integram o escopo do Projeto Nova Importação e continuarão ocorrendo junto aos respectivos órgãos. Contudo, é de interesse do Projeto o aproveitamento de informações geradas nesses processos a fim de agilizar a sua validação com os documentos de importação. Hoje, a conferência manual dessas informações a cada operação gera custos para os importadores e para os órgãos anuentes. Os órgãos que hoje têm, em muitos casos, a LI como ferramenta única para impedir a operação de importador que não estejam em conformidade com suas exigências gerais, precisam executar repetidas conferências que poderiam ser automatizadas. Assim, por serem pré-requisito para a importação, os resultados desses procedimentos deverão migrar ou ser inseridos pelo próprio órgão no Portal Único para possibilitar a conferência automática com a operação.

A segunda categoria de procedimentos dos órgãos anuentes cursados por fora do Siscomex diz respeito àqueles diretamente incidentes sobre as importações. Tem-se aqui as licenças para várias finalidades, como distribuição de cotas de importação, análise de similaridade para fruição de benefícios fiscais e autorização para importação de produtos controlados. Há também algumas situações que envolvem a inspeção de mercadorias, demandando a execução de procedimentos por fora do Siscomex, além da LI. Conforme o Decreto nº 660/1992, esse tipo de processo deveria ser executado somente por meio do Siscomex. Entretanto, são normalmente realizados mediante outros sistemas em decorrência da atual impossibilidade do Siscomex em atender as necessidades de informação e de controle dos órgãos responsáveis por eles. Nesse caso, a facilitação perpassa a construção de módulos e funcionalidades de TI que proporcionem maior flexibilidade e adequabilidade do Portal Único às ações de controle do comércio exterior. Não obstante, as soluções futuras para a mitigação dos problemas oriundos dessa multiplicidade de sistemas não poderão estar fundamentadas na eliminação dessas variadas estruturas de TI ou na sua unificação total, mas sim na integração dos diversos sistemas ao Portal Único, garantindo o compartilhamento de informações.

Nos casos em que sistemas e procedimentos paralelos são utilizados para a simples coleta de informações e geração de relatórios, soluções mais eficientes serão disponibilizadas pelo Portal Único. Vale ressaltar que o objetivo do Projeto Nova

Importação não é somente eliminar exigências redundantes de dados e informações, mas viabilizar a transferência de controles para momentos no qual haja menor impacto sobre a logística de importação.

2.4. Principais Pontos Fracos Identificados no Processo Atual

No mapeamento dos controles atualmente exercidos pela Administração Pública sobre as importações brasileiras, foram identificados gargalos que atrasam a entrada de bens no País. Analisar a situação atual para mitigar as dificuldades e os obstáculos não beneficiará somente as empresas importadoras, mas também os consumidores brasileiros, a indústria nacional e a própria Administração.

Segue lista dos principais problemas existentes, no atual processo de importação, identificados pelo Procomex e durante o processo de mapeamento junto aos órgãos intervenientes da Administração Pública:

- Morosidade na análise dos pedidos de licenças;
- Deficiência no aparato de TI;
- Apresentação de documentação em papel;
- Existência de normas e procedimentos dispersos e não harmonizados;
- Baixo compartilhamento de informações entre órgãos da Administração e ausência de informações necessárias para exercerem seus controles;
- Não alinhamento do fluxo de informação com o fluxo logístico, obrigando a prestação de informações em momentos inadequados;
- Redundância na prestação de informações, por meio do preenchimento de formulários específicos e paralelos à LI, gerando retrabalho para atores privados e públicos;
- Necessidade de conferir campos da LI repetidas vezes com os do formulário próprio e documentos paralelos, atrasando o procedimento;
- Prazo de validade das licenças emitidas é considerado curto;

- Inexistência de funcionalidade no sistema para comunicação entre o servidor e os usuários, criando a necessidade de checagem periódica de informações (“varredura”), de protocolos para provocação do órgão anuente à atuação ou de comunicação paralela entre o importador e o anuente por mensagem eletrônica, telefone, entre outros;
- Necessidade de preenchimento de múltiplos cadastros em diferentes órgãos anuentes para operar no comércio exterior;
- Cobrança de taxas com pagamento fragmentado e, por vezes, pouco transparente. Por exemplo, há taxas que são calculadas manualmente pelo próprio importador, com conferência posteriormente pelo órgão anuente, gerando necessidade de correções e pagamentos suplementares;
- Existência de controles paralelos de dados, informações e operações em Planilha Excel, tais como quotas, certificados, entre outros, que poderiam ser automatizados;
- Necessidade do processo de restituição de imposto em caso de retificação de DI;
- Necessidade de presença de carga por fiel depositário, que leva ao armazenamento obrigatório;
- Na maioria das situações não ocorre processamento antecipado das declarações;
- Dificuldade de acesso aos dados da declaração de importação por outros órgãos de governo;
- Parametrização de DI em lote;
- Alguns dados da LI não migram para a DI, ocasionando discrepâncias entre esses documentos.

Observa-se que a listagem de tais aspectos é o início do processo, mas ainda insuficiente para encontrar soluções abrangentes e eficazes. Faz-se necessário refletir sobre seus possíveis encadeamentos e conexões. Para tanto, executou-se, no âmbito do Projeto Nova Importação, a análise do levantamento dos pontos fracos do processo, com

o objetivo de identificar suas causas raízes, muitas delas observadas no próprio histórico da evolução das operações de importação e do desenvolvimento do Siscomex.

Sabe-se da existência de fatores externos alheios à construção do Portal Único que também contribuem para a baixa competitividade brasileira na importação. Dentre os principais, destacam-se o aspecto logístico; a utilização de vias de acesso inadequadas aos portos, aeroportos, rodovias, ferrovias e hidrovias; portos com baixo calado para receber navios maiores; além do uso de equipamentos obsoletos para carga e descarga nos modais utilizados. Contudo, esses temas fogem ao escopo do Programa Portal Único. Assim, cabe ressaltar que nem todos os gargalos apontados pela iniciativa privada e pelos órgãos da Administração que participaram do mapeamento foram tratados no âmbito do Projeto Nova Importação. Todavia, acredita-se que as soluções propostas no âmbito desse Projeto e do Portal Único podem colaborar na redução dos impactos de tais problemas.

Por fim, com base no mapeamento, fica clara a necessidade de reformulação dos processos atuais de importação, que também requer uma revisão normativa e consequente adequação dos sistemas de tecnologia de informação. Tais processos e sistemas deverão ser capazes de abranger a complexidade dos procedimentos de importação. Além disso, eles devem se ajustar às necessidades de controle das operações por parte da Administração Pública, atender às expectativas de eficiência e transparência do setor privado e evoluir junto ao comércio exterior brasileiro.

Ao longo do trabalho de mapeamento da situação atual, foram destacadas as seguintes sugestões de melhorias:

- Integração, por meio do Portal Único, do Siscomex aos sistemas próprios dos órgãos anuentes, visando evitar a prestação redundante de informações e garantindo a integridade das informações;
- Possibilidade de emissão de autorizações para quantidades ou prazos determinados, evitando que o importador tenha que realizar toda a burocracia em todas as operações;
- Criação de método automatizado de controle de quantidades autorizadas em licenças de importação;
- Unificação do momento de pagamento de taxas e de tributos e

automatização de seus cálculos, de forma a evitar a ocorrência de erros, recálculos e pagamentos suplementares;

- Possibilidade de descentralização da conferência aduaneira, o que poderia aumentar o número de servidores da RFB e dos órgãos anuentes habilitados a analisar os documentos necessários e dar andamento ao fluxo da importação.

3. PROPOSTA DO NOVO PROCESSO DE IMPORTAÇÃO

3.1. Introdução

Com base no conceito de guichê único⁵, o importador prestará aos órgãos da Administração todas as informações necessárias à concretização de suas operações uma única vez, quando as tiver disponíveis, e em um único ambiente. Essas informações, quando recepcionadas, serão disponibilizadas a todos os órgãos de governo que delas necessitem para exercer sua competência legal de controle das importações. Assim, as informações prestadas no âmbito do Portal Único passarão a ser aproveitadas por todos os agentes públicos e os atores privados no limite de sua atuação, sem que o importador precise prestá-las novamente. Adicionalmente, qualquer retorno ao importador fruto da análise dos órgãos públicos deverá também ser realizado por meio desse guichê.

Propõe-se que, no novo processo de importação, cada operação seja realizada por meio de um documento único, a Declaração Única de Importação (Duimp), que reunirá todas as informações de natureza aduaneira, administrativa, comercial, financeira, tributária e fiscal pertinentes ao controle das importações pelos órgãos competentes da Administração Pública brasileira na execução de suas atribuições legais. O processo eliminará diversas redundâncias presentes no fluxo atual e permitirá a visualização da integralidade da operação tanto pelo operador privado como pelos órgãos governamentais (Vide tópico 3.2).

Outro importante avanço é a flexibilização, em relação ao modelo atual, do momento de prestação das informações pelo importador. Respeitando determinados marcos temporais⁶, o importador terá maior domínio sobre o fluxo de informações e dos procedimentos relacionados à sua operação, podendo optar pelo momento mais oportuno para prestá-las à Administração e determinando, assim, a movimentação de seu processo.

⁵ Para o Acordo sobre Facilitação de Comércio, um guichê único é o mecanismo pelo qual os comerciantes encaminham todos os documentos e exigências de dados relativos a uma exportação, importação ou operação de trânsito aduaneiro mediante único ponto de entrada a todos os órgãos de governo participantes. Após o processamento desses dados e documentos, os órgãos deverão notificar os resultados por meio do próprio guichê único.

⁶ Como, por exemplo, o embarque, a chegada, o início do despacho aduaneiro, o desembaraço e a entrega da carga.

Dessa forma, para iniciar uma operação de importação não será necessário ao importador estar de posse da totalidade das informações e dos documentos que lhe dão suporte. O importador prestará as informações conforme elas estejam disponíveis, devendo somente observar as referências temporais a partir das quais determinada informação ou documentação se faz necessária para o início da atuação dos órgãos de controle.

Quanto ao envio de documentos, a anexação eletrônica poderá ser feita dentro da própria operação, ou eventualmente, via dossiê como realizado atualmente. Os documentos poderão ser acessados por meio dos próprios processos, e passarão a ser também um parâmetro de busca. Não obstante, pretende-se fornecer um mecanismo de notificação aos usuários sobre a anexação de algum documento.

Conforme as informações sejam prestadas antecipadamente, muitos procedimentos de fiscalização também poderão ser adiantados, a exemplo do gerenciamento de riscos, garantindo-se maior celeridade ao fluxo da carga. A possibilidade de início do processo antes da chegada da mercadoria permite o redesenho das etapas do despacho aduaneiro, conduzindo a um novo modelo de processo de importação.

Trata-se da alteração da lógica atual de importação, com foco no armazenamento de mercadorias em recintos alfandegados, para um modelo que otimize o fluxo logístico, tendo o recinto sob controle aduaneiro apenas como lugar de passagem. No novo fluxo processual de importação, apresentado no Anexo II, o armazenamento da mercadoria passará a ser necessário apenas para alguns casos, em que seja necessária a inspeção física da mercadoria, ou quando o importador desejar. Mediante o processamento antecipado da documentação eletrônica de importação, preserva-se o controle estatal, reduzindo seu impacto sobre a logística.

Com base na gestão de riscos antecipada, muitas cargas poderão ingressar no País já com a definição do nível de conferência aduaneiro. Além disso, o sistema fará críticas automáticas, para evitar eventuais erros de preenchimento do documento único, de maneira similar ao que já ocorre com outras declarações submetidas à RFB, a exemplo do Imposto de Renda.

A simplificação do tratamento a ser dado ao Regime Especial de Trânsito Aduaneiro será outro benefício do novo processo. Será possível, em determinadas

situações, solicitar o trânsito na própria Duimp, ou dispensá-lo ainda na unidade de origem do trânsito, resguardando-se o direito do importador de decidir onde ocorrerá o desembaraço (Vide tópico 3.9).

Outra importante ferramenta que facilitará a prestação das informações sobre as mercadorias adquiridas do exterior será o Catálogo de Produtos, no qual ficarão registrados os produtos de interesse do importador. Dessa forma, a cada nova operação, as informações já cadastradas serão aproveitadas, utilizando um número de registro específico do seu produto sem precisar prestar os detalhes novamente à fiscalização. No novo sistema as mercadorias poderão ser descritas pelo maior número possível de informações parametrizáveis, facilitando não só as análises manuais como o gerenciamento de riscos automatizado (Vide tópico 3.3).

O novo processo de importação também trará vários benefícios aos importadores que realizam operações sujeitas a controles não aduaneiros. Será possível o emprego de licenças de importação que abranjam mais de um ingresso de mercadoria no País. Nesse caso, uma única licença poderá ser utilizada para diversas operações. A licença de importação poderá ser obtida por quantidade, valor ou prazo, sendo reutilizável até que se esgotem. Na prática, a cada nova operação em que o importador utilize a licença, haverá o abatimento do saldo conforme a quantidade declarada naquela operação (Vide tópico 3.5).

A nova lógica e o novo módulo de licenciamento permitirão uma conexão mais adequada entre as licenças emitidas pelos órgãos anuentes com a Duimp. Atualmente, a vinculação entre a etapa de licenciamento e a DI é feita por meio da LI do Siscomex, documento pouco adequado para a efetivação de boa parte dos controles pelos órgãos anuentes. Por ser estática, a LI não atende a certas necessidades de informação e acarreta a multiplicação de procedimentos e sistemas, com atividades manuais de conferência que poderiam ser eliminadas ou automatizadas (Vide tópico 3.5).

A fim de evitar a redundância ou inconsistência na prestação de informações, a Duimp será integrada com outros sistemas públicos e também estará preparada para integração com sistemas privados. Dessa forma, não será mais necessário que o interessado preste informações ou acompanhe procedimentos em diversos sistemas. Outro avanço quanto à celeridade das importações brasileiras será o estabelecimento do paralelismo entre os controles aduaneiro e não aduaneiros das importações. Com isso, a

análise da fiscalização da RFB poderá ser iniciada antes mesmo da atuação dos órgãos anuentes, sendo o momento do desembaraço o novo marco temporal para o cumprimento da totalidade das obrigações processuais dos importadores.

O paralelismo também viabilizará que a conferência aduaneira e as inspeções não aduaneiras nas cargas sejam realizadas em uma janela única de tempo, previamente agendada. O grande benefício será a redução das movimentações de carga para a área de conferência, assim como a transparência do momento em que a carga será vistoriada para que os interessados possam acompanhar o procedimento (Vide tópico 3.7).

Com o novo processo e a disponibilização de módulos específicos para parametrizações aduaneiras e não aduaneiras, a gestão de riscos poderá ser amplamente aplicada por todos os órgãos de controle. Com base na gestão de riscos, a necessidade de inspeção das cargas e, com isso, os prazos de processamento das importações poderão ser reduzidos (Vide tópico 3.6). As análises dos licenciamentos também poderão ser automatizadas.

O recolhimento de tributos também sofrerá uma importante evolução. Enquanto o fluxo atual exige que pagamentos de impostos, taxas e contribuições sejam feitos por diversos meios e momentos, consumindo tempo valioso dos importadores e da própria Administração Pública para controlá-los, o novo processo contemplará o pagamento centralizado de tributos. Vale salientar que não se trata da unificação dos tributos, mas da possibilidade da realização da totalidade dos pagamentos por meio do próprio Portal Único. Obtém-se assim a garantia de visualização e do pagamento de forma simples, automática e organizada, na medida em que aumenta a transparência quanto aos custos diretos envolvidos em uma operação de importação (Vide tópico 3.10).

Excepcionalmente, a entrega da carga será desvinculada do pagamento de tributos federais para determinados contribuintes que façam jus ao tratamento mais benéfico, baseado em critérios ainda a serem estabelecidos, como, provavelmente, a habilitação no Programa de Operador Econômico Autorizado (OEA). Com a exceção dessa desvinculação, o pagamento dos tributos será sempre um requisito para o desembaraço, que, em determinados casos, poderá ser “parcial” ou “com pendências” (Vide tópico 3.11). Outro ponto importante é o tratamento a ser dado às diferentes inconformidades identificadas pela fiscalização, o qual dependerá do potencial ofensivo de cada uma delas. Dessa forma, em alguns casos, será possível entregar a carga mediante

compromisso por parte do importador de regularizar determinada operação num prazo estabelecido.

Em suma, o objetivo dessa proposta de novo processo de importação é facilitar o comércio internacional legítimo, reduzindo os custos da operação e aumentando a competitividade das empresas, com vistas à melhoria do ambiente de negócios, sem descuidar do controle realizado pelos diferentes órgãos que intervêm nas importações, em benefício da sociedade.

3.2. Declaração Única de Importação – Duimp

Conforme previsto no art. 551 do Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009), “a declaração de importação é o documento base do despacho de importação”. Ela deve conter:

- A identificação do importador; e
- A identificação, a classificação, o valor aduaneiro e a origem da mercadoria.

O mesmo artigo prevê ainda que a Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá:

- Exigir, na declaração de importação, outras informações, inclusive as destinadas a estatísticas de comércio exterior; e
- Estabelecer diferentes tipos de apresentação da declaração de importação, apropriados à natureza dos despachos, ou a situações específicas em relação à mercadoria ou a seu tratamento tributário.

Será criada a Declaração Única de Importação (Duimp), que é o documento balizador do novo processo de importação, substituindo as atuais DI/DSI e diretamente integrada ao novo módulo de licenciamento de importação (Vide tópico 3.5). Ao atender também a outras exigências administrativas além do despacho aduaneiro, a Duimp terá seu escopo ampliado em relação à atual DI. Assim, quando a mercadoria estiver sujeita à inspeção física em recinto alfandegado a cargo de algum órgão distinto da RFB, a Duimp substituirá as atuais LI no Siscomex. Nesse caso, o controle desses órgãos anuentes passará a ser efetuado no curso do despacho de importação; o importador deverá

registrar a Duimp para que esses controles sejam realizados e sua operação concluída. O importador terá acesso a relatórios estatísticos, obtidos por consulta direta ou por parâmetros, onde constem volume de importação, percentual de declaração selecionado por canal, dentre outras informações. No momento do registro considera-se ocorrido o fato gerador para efeito de cálculo do imposto de importação e das contribuições (PIS e Cofins) e a perda da espontaneidade por parte do importador.

A Duimp poderá ser preenchida diretamente no Portal Único ou ser transmitida por meio dos sistemas próprios dos importadores, utilizando-se funcionalidade específica. Por meio da Duimp, o importador poderá acompanhar o processo de importação e os demais intervenientes privados que atuem sobre a operação terão acesso às informações da declaração pertinentes a suas atividades.

A fim de evitar a redundância ou inconsistência na prestação de informações, a Duimp será integrada com outros sistemas públicos e também estará preparada para integração com sistemas privados. Dessa forma, não será mais necessário que o interessado preste informações ou acompanhe procedimentos em diversos sistemas. Pretende-se que todas as informações necessárias à RFB ou Anuentes (para inspeção física) sejam prestadas em campos próprios da Duimp, diminuindo a necessidade, hoje existente, da prestação de informação no campo livre da declaração (“Complementares”).

Quando do preenchimento da Duimp, o importador deverá informar dados relativos à mercadoria, à operação e à carga. Considerando-se os objetivos da não replicação de informações e de sua prestação por aqueles que as detenham, dados relativos, por exemplo, à carga, serão vinculados à declaração, bastando, nesse caso, que o importador preencha corretamente o número do conhecimento de carga objeto da importação. O sistema exigirá as informações necessárias para análise pelos órgãos competentes, que ficarão armazenadas no Portal Único e estarão à disposição de todos os órgãos governamentais e outros que delas necessitem, no limite de suas competências legais.

Será permitido ao importador informar mercadorias destinadas a mais de um adquirente ou encomendante na mesma Duimp. Para isso, ele deverá informar, quando do preenchimento do item, a qual interessado destina-se a mercadoria. Os controles necessários à vinculação entre o importador e adquirente ou encomendante serão realizados pelo Sistema, com base nos cadastros existentes ou que serão criados para tais fins.

Os dados da Duimp serão utilizados para os seguintes processos: despacho aduaneiro, inspeções físicas em recinto alfandegado por órgão anuente, e controles administrativos e aduaneiros a posteriori.

Os órgãos anuentes terão acesso às informações das operações sob sua competência legal que estejam registradas na Duimp, independentemente da existência de licenças. Isso será informado ao importador de forma transparente por meio de mensagem⁷. Com o acesso a essas informações, via relatórios gerenciais, os órgãos terão a oportunidade de transferir controles hoje realizados durante a operação para momentos posteriores ao desembaraço.

A prestação de informações na Duimp poderá ocorrer mediante preenchimento manual em tela ou por meio da utilização de estrutura própria de *Webservice*⁸ do Portal Único. No último caso, a declaração será apresentada por meio de arquivo do tipo *xml*⁹. De forma semelhante às atuais adições da Declaração de Importação, a Duimp será composta por itens de mercadoria. Terá uma parte comum, com informações que servem a todos os seus itens, e informações específicas de cada item. Os dados que serão exigidos para o preenchimento da Duimp serão semelhantes aos hoje requeridos na DI/DSI, além daqueles necessários à inspeção física da mercadoria realizada pelos órgãos anuentes. Os dados da licença de importação, após sua vinculação ao item da Duimp, também comporão a declaração.

No momento da elaboração da Duimp, informações que se repetirem em mais de um item poderão ser preenchidas de uma só vez, como por exemplo, a condição de venda e o regime de tributação. O sistema também exigirá o preenchimento das informações relativas ao produto, que serão armazenadas no Catálogo de Produtos (vide tópico 3.3).

Os dados da carga, independentemente do modal, serão vinculados à Duimp após a informação do número do conhecimento de carga prestada pelo importador. Dessa forma, pretende-se evitar que o importador tenha que prestar as mesmas informações

⁷ Como por exemplo, pode-se apresentar o texto "Operação dispensada de licenciamento", combinada ou não com "Essa operação está sujeita ao controle da Anvisa".

⁸ *WebService* é uma solução utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes. Com esta tecnologia é possível que novas aplicações possam interagir com aquelas que já existem e que sistemas desenvolvidos em plataformas diferentes sejam compatíveis.

⁹ *Extensible Markup Language* (linguagem de marcação de extensão) é um agregado de códigos que podem ser aplicados a dados ou textos para serem lidos por computadores ou pessoas.

que o transportador, eliminando-se a duplicidade na entrada de dados. Esse procedimento permitirá maior agilidade ao processo, eliminará falhas ou informações inconsistentes e possibilitará que todos os intervenientes que realizam inspeção de mercadoria obtenham as informações da carga em tempo real.

Com vistas a otimizar a operação, será permitido que o importador registre uma única Duimp para vários conhecimentos. Serão estabelecidos os procedimentos necessários para a vinculação e individualização da carga contida numa mesma Duimp. Nesse sentido, pretende-se permitir, em casos excepcionais, a vinculação de Duimp a conhecimentos de carga diversos, mesmo com local de destino final em unidades distintas.

Havendo a necessidade de complementação de informações para fins de análise da operação pelos órgãos anuentes, além daquelas sempre prestadas na Duimp, elas serão exigidas por meio de formulário eletrônico específico, que será parte da própria declaração.

A qualquer momento durante o preenchimento da declaração, o importador poderá submetê-la a diagnóstico para validar as informações por ele prestadas. Havendo alguma inconsistência, o sistema informará imediatamente ao importador para que promova as adequações necessárias. Tal diagnóstico já é permitido atualmente quando do preenchimento da DI/DSI. Porém, pretende-se ampliar as críticas realizadas, inclusive com a possibilidade de alertar o importador quanto a pequenos erros que poderiam ser sanados antes do registro da declaração, evitando-se, nessa situação, a seleção de conferência aduaneira.

Adicionalmente, sempre que o importador executar um diagnóstico da Duimp, saberá o eventual tratamento administrativo incidente sobre a importação, com base nas informações inseridas até aquele momento, em vista da possibilidade de seu preenchimento gradual. Conhecerá, assim, todas as exigências que deverá cumprir e as já atendidas, por exemplo, por meio da vinculação de licença apontada pelo diagnóstico como necessária à realização da operação. Não obstante, independentemente da atuação do importador, o diagnóstico da Duimp será executado em diversas etapas ao longo do processo de importação (por exemplo, no registro e no desembaraço da declaração), com o intuito de garantir que a operação que está sendo realizada atenda às exigências legais a ela pertinentes.

Mesmo antes de iniciar uma operação de importação, qualquer interessado poderá consultar, por meio de simulador público, os controles a serem realizados por órgãos da Administração. Diferentemente do que ocorre hoje, essa consulta apresentará o tratamento administrativo de forma detalhada, contendo informações como órgão interveniente, fundamentação legal, formulário de solicitação a ser preenchido e dados e documentos exigidos, em consonância com o Decreto nº 9.094/2017. Em relação à necessidade de inspeção, a consulta também informará se há documentação a ser apresentada fisicamente no momento da inspeção (como certificados internacionais), e os recintos alfandegados aos quais a importação poderá ser direcionada para a inspeção. No entanto, o fato da consulta acusar a necessidade de inspeção, não elimina a possibilidade de ela ser dispensada em vista de gerenciamento de risco administrativo (vide tópico 3.6).

Para atender a algumas restrições ou exigências especiais de tratamento administrativo, o importador deverá requerer, junto aos órgãos anuentes, uma ou mais licenças de importação. Esta solicitação será realizada por meio do novo módulo de licenciamento (Vide tópico 3.5). Os códigos de licenças que ampararem a importação de itens presentes na Duimp deverão ser nela informados. Assim, após a emissão da licença, o importador deverá vinculá-la à declaração. O sistema fará então a validação das informações prestadas na Duimp com as informações constantes na licença a ela vinculada. Na hipótese de operações por conta e ordem ou por encomenda, a possibilidade de vinculação da licença de importação emitida em nome do adquirente ou do encomendante dependerá da regulamentação do órgão competente para a emissão da licença. Mediante a consulta à Duimp, a parte interessada terá também acesso, nos limites legais, a toda a documentação a ela vinculada, inclusive as licenças.

Observa-se, porém, que, com a adoção do modelo de paralelismo entre o controle administrativo e aduaneiro, as licenças a cargo dos órgãos anuentes poderão ser obtidas até o desembarço da Duimp, podendo, inclusive, ser requeridas após o início do despacho. No entanto, havendo exigência de licença de importação antes do embarque da mercadoria, o importador incorrerá em penalidade, caso não cumpra tal requisito. Assim, o importador poderá solicitar a licença a qualquer momento, e posteriormente vinculá-la à Duimp como requisito para seu desembarço (Vide tópico 3.5).

Para atender ao processo de entrega fracionada da mercadoria no País, hoje existente na via terrestre, os procedimentos de controle e liberação da mercadoria serão

incorporados à Duimp, com a informação de saldos (no modelo conta-corrente) disponível a todos os interessados.

A partir dos dados da Duimp, o gerenciamento de riscos determinará a necessidade de verificação e inspeção da mercadoria por parte dos órgãos com competência legal para autorizar a operação. Vale ressaltar que a inspeção pelos órgãos anuentes em recinto alfandegado não se confunde com o licenciamento. As atividades de verificação e inspeção da mercadoria serão realizadas durante uma janela única de tempo, estabelecida por meio de agendamento conjunto (Vide tópico 3.7).

Conforme estabelecido no Regulamento Aduaneiro, a retificação da declaração, mediante alteração das informações prestadas, ou inclusão de outras, será feita pelo importador ou pela autoridade aduaneira, na forma estabelecida pela RFB¹⁰.

As alterações na Duimp poderão impactar alguns documentos a ela vinculados. Quando houver alteração na Duimp que cause incompatibilidade com os dados constantes na licença de importação, o sistema automaticamente desvinculará a licença da declaração. Como consequência, o importador deverá vincular nova licença àquela Duimp ou solicitar alteração da licença original, devendo, após a aprovação dos órgãos anuentes, vinculá-la novamente. Da mesma forma, havendo alterações nos dados da mercadoria que ensejarem alterações nos dados do produto, elas terão efeito sobre o Catálogo de Produtos. De toda sorte, será criada funcionalidade no Sistema para que o importador acompanhe a situação das retificações realizadas; bem como, a sua quantificação.

Mudanças na Duimp decorrentes de exigências fiscais realizadas no curso do despacho que não acarretarem diferença de valores a recolher ou necessidade de análise pelos órgãos anuentes poderão ser realizadas após o desembaraço aduaneiro para importadores que possuírem bom histórico de cumprimento das obrigações junto à RFB.

Pretende-se ainda, com o novo processo de importação, que a Duimp seja utilizada para, além de amparar a operação de importação, controlar vários regimes aduaneiros porventura aplicados às mercadorias por meio dela desembaraçadas, sem a necessidade

¹⁰ Art. 552 do Regulamento Aduaneiro (Decreto 6.759, de 05 de fevereiro de 2009).

do registro de múltiplas declarações, como por exemplo, o controle do regime de admissão temporária¹¹.

A Duimp servirá também como instrumento de solicitação e controle do Regime de Trânsito Aduaneiro. Nesse caso, os tributos calculados quando da apresentação da Duimp ficarão suspensos em decorrência do regime aduaneiro (Vide tópico 3.9).

No fluxo de despacho aduaneiro gerido pela Duimp, objetiva-se a simplificação dos pagamentos dos tributos incidentes na importação. Pretende-se que o recolhimento de impostos, taxas e outros valores incidentes seja necessário somente, em regra, para o desembaraço aduaneiro, não sendo requisito para o início do procedimento de despacho. Dessa forma, em caso de necessidade de alteração na Duimp que envolva mudanças nos valores a recolher, o sistema recalculará os valores dos tributos, que somente serão pagos ao final do processo, acrescidos de juros de mora e multas, quando cabíveis. Assim, o importador ficará dispensado de realizar vários acessos para efetuar o pagamento de tributos e multas resultantes da operação. Excetua-se à regra o recolhimento do ICMS que, apesar de poder ser antecipado, será condição para a entrega da mercadoria ao importador (Vide tópico 3.10).

A armazenagem em recinto alfandegado de mercadoria amparada por Duimp selecionada para o canal verde e que não seja objeto de inspeção física pelos órgãos anuentes não será mais obrigatória no novo processo de importação. Nesse caso, o próprio transportador ou o operador portuário poderá realizar a entrega da carga ao importador. Essa possibilidade visa desafogar os recintos alfandegados, principalmente os de Zona Primária, com uma sensível diminuição do tempo de permanência da carga nesses locais, além da redução dos custos, uma vez que o importador não mais necessitará arcar com os valores do armazenamento.

3.3. Detalhamento da mercadoria: Cadastro de Atributos e Catálogo de Produtos

3.3.1. Cadastro de Atributos

¹¹ Hoje, tal controle é executado por meio do e-processo.

Uma questão de grande sensibilidade no comércio exterior é a adequada identificação dos produtos, seja para fins de classificação fiscal e valoração aduaneira, seja para fins de emissão de licenças, certificados, permissões e outros documentos de competência dos diversos órgãos anuentes no comércio exterior. A NCM constitui atualmente a base para a classificação de mercadorias nas operações de comércio exterior do Brasil.

Em certos casos, o nível de informação presente na descrição do subitem da NCM é insuficiente para a individualização de mercadorias para fins estatísticos e de controle governamental, principalmente quando as mercadorias se enquadram em códigos de conteúdo amplo, como os descritos apenas como “outros”. Dessa forma, a NCM, por si só, não tem sido capaz de prover a quantidade e qualidade de informações necessárias sobre determinados produtos aos intervenientes públicos e privados. Para suprir essa necessidade, adotam-se soluções distintas nos diversos formulários de comércio exterior, como os “destaques de mercadoria”, empregados no licenciamento, e a “NVE”, empregada no despacho aduaneiro. Busca-se no Portal Único a construção de uma solução de detalhamento única que atenda todas as necessidades.

Atualmente, o principal meio disponível para detalhamento das informações sobre a natureza dos produtos importados é um campo de livre preenchimento nas declarações aduaneiras, a informação não é padronizada e a qualidade da descrição fica comprometida. Por esta razão, características consideradas importantes para o controle aduaneiro e para o tratamento administrativo das operações não são satisfatoriamente informadas em diversas situações.

Frequentemente os operadores de comércio necessitam apresentar uma vasta matriz de informação para as autoridades governamentais a respeito dos produtos que comercializam. Tais dados podem incluir identificação do produto, nome comercial, classificação, categorização, ingredientes, processo de fabricação, composição, critérios sobre conformidade do produto, destinação, entre outras características. Nesse sentido, intensifica-se a utilização de outros sistemas de classificação e identificação de produtos que, além de concorrer entre si, resultam em redundância na prestação de informações.

A falta de compatibilidade entre a informação prestada pelo setor privado e a efetivamente esperada pela Administração Pública é causa de ineficiência nos processos

de comércio exterior, ocasionando demora na análise e necessidade de retrabalhos por parte do setor privado para adequação às exigências administrativas.

Esse problema será minimizado a partir da criação de campos estruturados nos quais informações específicas e parametrizáveis possam ser prestadas pelos operadores de comércio exterior de forma individualizada para cada NCM. Com esse objetivo, foi concebido e está sendo desenvolvido no âmbito do Portal Único o módulo Cadastro de Atributos. Essa sistemática possibilitará substituir, na maior extensão possível, as informações que atualmente são apresentadas em forma de texto livre, por campos estruturados que podem ser processados pelo sistema. O detalhamento por meio dos atributos permitirá discriminar produtos sujeitos a licenciamento de outros do mesmo subitem da NCM, não sujeitos a essa exigência, bem como permitirá identificar melhor o produto objeto da importação para fins estatísticos e de valoração aduaneira.

O Cadastro de Atributos será, portanto, um serviço utilizado por todos os módulos e documentos do Portal Único quando for necessário o detalhamento de mercadorias além de sua descrição na NCM. Terá como objetivo permitir aos importadores apresentar informações precisas e de forma estruturada para cada produto transacionado sempre que forem necessárias ao licenciamento, ao controle aduaneiro, aos controles não aduaneiros em recintos alfandegados ou posteriormente à importação e à geração de dados estatísticos.

A utilização da sistemática dos atributos possibilitará a geração de relatórios estatísticos detalhados. O sistema será capaz de apresentar dados quantitativos e qualitativos extraídos das mercadorias descritas por meio de atributos, a partir de pesquisas com vários parâmetros. Melhor informados, os órgãos da Administração Pública poderão realizar processos de controle mais céleres e eficazes.

Em relação à estrutura de atributos, para cada subitem, item, subposição, posição ou capítulo da NCM, o sistema será capaz de apresentar campos dos tipos: booleanos (sim ou não), número inteiro, número real e de “caixa de combinação” (do inglês *combo box*) ou “lista estática”, por meio dos quais o importador poderá fornecer as informações sobre os produtos a serem importados. Para o caso de uma importação de televisores, por exemplo, ao receber a informação do subitem da NCM correspondente, o sistema apresentará campos em que o importador poderá selecionar o tipo de tecnologia empregada no televisor (LCD, LED ou Plasma).

O Cadastro de Atributos também trará uma melhoria no direcionamento dos processos para o adequado controle administrativo de competência dos órgãos anuentes. No sistema atual, existem basicamente dois parâmetros pelos quais as mercadorias são direcionadas para licenciamento, que são o código do subitem da NCM e o Destaque de Mercadoria. A melhora na descrição das mercadorias por meio dos atributos e a eliminação da complexidade da categorização dos produtos nos atuais destaques de NCM possibilitarão, por um lado, direcionar com maior precisão as mercadorias para anuência de determinado órgão, e por outro, dispensar de licenciamento ou outros tratamentos administrativos aquelas mercadorias que não apresentem necessidade desse tipo de controle.

3.3.2. Catálogo de Produtos

O Catálogo de Produtos será o módulo do Portal Único no qual o importador poderá preencher as informações pertinentes às características do produto, utilizando, inclusive, estrutura própria de *Webservice*¹² do Portal Único. Ele empregará o Cadastro de Atributos, permitindo aos importadores apresentar informações precisas e de forma estruturada para cada produto transacionado, com a possibilidade de reutilizá-las em operações subsequentes.

Por meio do módulo Catálogo de Produtos o importador poderá acionar diagnóstico para verificar se o produto registrado está sujeito a controle de algum órgão anuente na importação. Havendo necessidade de controle, o módulo de licenciamento poderá ser acionado a partir do Catálogo de Produtos. Cabe ressaltar que a mercadoria que por si só não esteja sujeita a licenciamento, poderá requerer a licença em função de outras informações da operação (vide tópico 3.5).

O Catálogo de Produtos traz outra vantagem para o importador, qual seja, permitir que as informações sejam armazenadas e reutilizadas em operações subsequentes. Além disso, como atualmente não há possibilidade de se verificar, durante a análise de uma importação específica, o registro das operações anteriores relacionadas a determinado

¹² *WebService* é uma solução utilizada na integração de sistemas e na comunicação entre aplicações diferentes. Com esta tecnologia é possível que novas aplicações possam interagir com aquelas que já existem e que sistemas desenvolvidos em plataformas diferentes sejam compatíveis.

produto, cada operação é tratada como se fosse uma nova importação do bem. Ao disponibilizar à administração aduaneira, o histórico das operações do mesmo produto, o Catálogo permitirá um melhor gerenciamento de riscos. Assim, o acesso e o reconhecimento mais rápido das importações de um mesmo produto e seus resultados possibilitarão conferir um tratamento mais expedito aos importadores regulares que habitualmente operam com mercadorias já conhecidas.

Por meio do Catálogo de Produtos, as informações serão armazenadas sob um número de referência. Dessa forma, ao preencher uma Duimp ou uma solicitação de licença de importação, caso o item no Catálogo de Produtos tenha sido registrado, o importador poderá informar ou selecionar o número do respectivo registro para que o sistema preencha automaticamente nesses documentos os campos correspondentes à mercadoria. O importador também poderá proceder no sentido inverso, preenchendo uma solicitação de licença ou uma declaração antes de realizar o registro de determinado produto no Catálogo. As informações sobre as mercadorias preenchidas em uma Duimp sem que haja referência ao Catálogo de Produtos serão registradas automaticamente nele. O importador poderá selecionar produtos registrados no Catálogo mediante pesquisa de seus atributos.

Outro benefício decorrente do Catálogo de Produtos diz respeito ao auxílio que o módulo pode prestar ao processo de classificação fiscal das mercadorias. Como será possível associar atributos que dizem respeito à natureza das mercadorias classificadas em cada código da NCM, a sistemática pode servir como importante assistência para os importadores no processo de classificação fiscal.

Por fim, visto que o Catálogo de Produtos integrará a plataforma do Portal Único, ele será desenvolvido de forma a se integrar com qualquer outro módulo: Duimp, licenciamento, entre outros. Pretende-se com isso padronizar, simplificar e agilizar a prestação das informações exigidas pela Administração Pública e facilitar o processo de importação.

3.4. Tratamento Administrativo das Importações

Tendo em consideração que todas as importações estão sujeitas ao tratamento aduaneiro, mediante procedimento de despacho junto à RFB, faz-se necessário identificar

outras eventuais restrições ou exigências administrativas incidentes sobre uma importação, ou seja, o seu tratamento administrativo. Essa definição é relevante não só para que o importador cumpra com a legislação, mas também para que a RFB, no momento do despacho, afira se a mercadoria importada cumpre com todas as condições legais para ingresso no mercado interno. São as hipóteses de tratamento administrativo das importações:

i) importação proibida, em que a importação da mercadoria é proibida por lei como regra geral (ex. CFC, amianto, pneus usados), sendo impedido o registro da Duimp;

ii) importação sujeita a licenciamento, quando a importação somente puder ser realizada mediante autorização prévia de órgão anuente, após cumpridas exigências previstas na legislação;

iii) importação sujeita à fiscalização, em recintos alfandegados, por outro órgão da Administração além da RFB, quando incidirem sobre a importação controles após seu ingresso no território aduaneiro, exercidos em zona primária ou secundária, como condição prévia ao desembaraço¹³, a exemplo das inspeções sanitárias e fitossanitárias;

iv) importação sujeita a controles após o desembaraço, por órgão de governo distinto da RFB, nas situações em que, apesar de não haver restrição¹⁴ imposta sobre a operação de importação, há regras de cumprimento obrigatório por parte do importador (ex. destinação de resíduos sólidos), cujo cumprimento será posteriormente aferido pelo órgão da Administração competente, tendo por base as informações da importação¹⁵, dentre outras;

v) alerta, quando, apesar de não haver restrição ou controle posterior sobre a importação, há fato relevante sobre regras incidentes sobre a operação que devem ser informados ao importador (ex. existência de enquadramento específico para a utilização de cota tarifária).

vi) importação sem restrição, quando não houver nenhuma restrição ou regra a ser cumprida exceto aquelas cuja execução compete à Receita Federal do Brasil.

¹³ O ato de desembaraço da mercadoria é privativo da RFB, que, para efetuar-lo, verificará se foi cumprida a condição de conclusão do controle por parte do outro órgão no recinto alfandegado.

¹⁴ Entende-se por restrição todo o impedimento ou condição não aduaneira para a liberação da mercadoria importada.

¹⁵ A prestação de informações da operação aos órgãos competentes é obrigatória, ainda que não haja restrição sobre a importação em si.

3.5. Licenciamento das Importações

Conforme o Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento das Importações (APLI), da OMC, considera-se licenciamento de importação todo procedimento administrativo que envolver a apresentação de um pedido ou de outra documentação diferente daquela necessária para fins aduaneiros ao órgão anuente competente, como condição prévia para a autorização de importações para o território aduaneiro. Hoje, o conceito de licenciamento não corresponde precisamente ao documento eletrônico do Siscomex denominado Licença de Importação¹⁶. Primeiramente, porque há diversos procedimentos prévios às importações, muitos dos quais são pré-requisito inclusive para pedidos de LI no Siscomex, que se dão por fora do sistema. Também porque, apesar de ter sido concebido para o processamento de licenças, o módulo LI do Siscomex é largamente empregado, na falta de solução apropriada, para a efetivação de controles e inspeções no momento do ingresso da mercadoria no território aduaneiro, a exemplo da fiscalização sanitária desempenhada pela Anvisa ou pelo Vigiagro. Por fim, há hipóteses em que as LI são empregadas com objetivo primordial de se coletar informações para a realização de controles posteriores.

O atual módulo de licenciamento do Siscomex é muitas vezes utilizado somente para dar efetividade ao verdadeiro licenciamento efetuado anteriormente. Trata-se de hipótese na qual o importador realiza todo o processo de licenciamento nos sistemas próprios dos órgãos anuentes ou em papel, devendo posteriormente repetir, no Siscomex, a prestação de informações apenas para que o órgão anuente competente compare os dados e defira o pedido de LI, permitindo o início do despacho aduaneiro. Trata-se de um emprego ineficiente do sistema, com acréscimos por vezes substanciais na burocracia e nos tempos de trâmite de importações. Essa atividade poderia ser substituída com grandes ganhos por ferramentas de automação.

3.5.1. Características Gerais

¹⁶ Para maior clareza, a expressão licenciamento de importação será doravante empregada em relação a todo documento que atenda às características definidas no Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações. Para o documento eletrônico do Siscomex será empregada a sua sigla usual "LI". Sempre que se falar em LI, pode-se entender também abrangida a sua versão simplificada, a LSI.

O Siscomex foi criado para ser um sistema único e independente, ao qual todos os órgãos intervenientes deveriam aderir para conduzir seus processos. Ou seja, não foi concebido de modo a permitir a sua integração com sistemas de gestão de processos adequados às necessidades de cada órgão. Ao impor um modelo rígido de licenciamento de importação a todos, com o passar do tempo o Siscomex LI passou a atender a poucos plenamente. A construção de sistemas paralelos que ocorreu a partir de então gerou repetição exagerada na prestação de informação e a multiplicação de procedimentos redundantes. O novo módulo de licenciamento do Portal Único parte de premissa distinta. Seu objetivo primordial é atuar como verdadeiro guichê único (*single window*), integrando sistemas de governo e até mesmo do setor privado mediante *WebService*. Preserva-se assim a autonomia de cada um em relação aos sistemas de gestão de seus processos internos, sem prejuízo de eventual uso exclusivo das ferramentas do Portal Único (inclusive mediante acesso via interface gráfica (tela), quando essa solução se mostrar a mais eficiente diante da necessidade concreta).

Com a implementação do módulo de licenciamento do Portal Único, as solicitações aos órgãos anuentes e seu retorno aos administrados dar-se-ão por meio de um único canal, acessível pela Internet. Essa centralização ocorrerá independentemente da tramitação interna dos pedidos em cada órgão anuente. Esse módulo será integrado à Duimp para garantir que o desembaraço da mercadoria importada ocorra somente se todos os requisitos administrativos para a importação tiverem sido cumpridos.

Uma das vantagens dessa integração entre Duimp e licenciamento em relação à situação atual será a considerável redução das anuências a cada entrada de mercadoria importada. Como visto, atualmente é comum o órgão anuente emitir licenças em seus sistemas próprios, podendo essas autorizações valerem para diversas operações, e utilizar as LI no Siscomex somente com o objetivo de garantir que a operação que está sendo realizada corresponda à que foi autorizada. Nesses casos, o Portal Único não só passará a atuar como único ponto para a obtenção da licença (sem necessidade de acesso por parte do operador a outros sistemas ou uso de formulários em papel), mas também será utilizado para validação automática entre a operação autorizada no licenciamento e a declarada na Duimp. Dessa forma, não será mais necessária a conferência manual de dados, pelos órgãos anuentes, no momento da importação, o que promoverá reduções importantes de tempo e burocracia.

Em suma, a simplificação do processo de importação e a disponibilização de novas ferramentas de TI permitirão melhor gestão pelos órgãos anuentes, possibilitando-lhes, em vista da flexibilidade do novo módulo de licenciamento, revisar e adequar seus controles. Não obstante, cabe esclarecer que debater exigências relacionadas a acordos internacionais não é escopo do Projeto Nova Importação. Nos casos de necessidade de apresentação de documentos físicos, havendo adesão futura a certificação digital, o módulo de licenciamento estará pronto para a adaptação.

Frente ao contexto apresentado, objetiva-se: construir ferramentas que permitam que o contato entre a Administração e os administrados para todo processo de licenciamento de importação ocorra de forma centralizada, conforme conceito de guichê único; respeitar as características próprias de cada exigência legal de licença (uma licença de importação de animal silvestre vivo pouco tem em comum com uma licença de importação de material bélico); possibilitar que os controles não enquadrados na definição de licenciamento de importação, em especial os que envolvam inspeções em recintos alfandegados, sejam realizados com o uso de ferramentas adequadas para eles; respeitar o fluxo logístico das mercadorias; e automatizar a conferência dos dados da mercadoria importada, conforme declarados na Duimp, com o autorizado em processo de licenciamento.

3.5.2. Categorização das Licenças de Importação

Para facilitar o entendimento acerca das diversas funcionalidades que comporão o novo módulo de licenciamento do Portal Único, segue uma categorização dos diversos tipos de licença de importação¹⁷: a) acerca dos parâmetros que ensejam a exigência de licença; b) acerca das mercadorias abrangidas pela licença; c) acerca do número de operações abrangidas pela licença; d) acerca do prazo para a análise do pedido de licença; e e) acerca do momento de emissão da licença.

a) Acerca dos parâmetros que ensejam a exigência de licença

¹⁷ Trata-se aqui das efetivas licenças, independentemente de serem hoje cursadas em sistemas paralelos ou por meio da LI no Siscomex.

Em relação às características da operação que ensejam a exigência de uma licença, tem-se:

i) licença em virtude da mercadoria: é a situação em que a exigência de licenciamento se dá em virtude de características da mercadoria a ser importada (ex. material nuclear, mercadoria que apresenta risco sanitário, bens que podem ser empregados na fabricação de drogas ilícitas); e

ii) licença em virtude da operação: quando a exigência de licenciamento se der em virtude de características comerciais, fiscais ou outras, independentemente da mercadoria (ex. isenção de tributos vinculada à inexistência de similar nacional, controle de cotas tarifárias).

b) *Acerca das mercadorias abrangidas pela licença*

Quando a licença estiver vinculada à mercadoria a ser importada, a abrangência de mercadorias sujeitas a licenciamento pode variar muito de um caso para outro. Uma exigência sanitária pode demandar que a importação de qualquer animal vivo seja licenciada, enquanto uma restrição à importação de material de emprego militar pode ser muito específica em relação a características do equipamento sujeito ao licenciamento. Assim, na estrutura de licenciamento do Portal Único, a licença de importação pode abranger:

i) todas as mercadorias contidas em um subitem da NCM;

ii) parcela das mercadorias contida no subitem da NCM identificada por meio de determinados atributos¹⁸ (ex. características físicas, composição química). O atributo irá distinguir o que deve ser licenciado de outras mercadorias contidas no mesmo subitem da NCM não sujeitas ao licenciamento (a separação do que está sujeito a licenciamento por um órgão anuente por meio de atributos também poderá ser feita em virtude não das características físicas da mercadoria, mas de sua destinação – por exemplo, o mesmo insumo farmacêutico terá importação anuída pela Anvisa, se for destinado à medicação de uso humano, ou pela Vigiagro, se o seu emprego for veterinário);

¹⁸ Em certos casos, o nível de informação presente na descrição do subitem da NCM é insuficiente para a individualização de mercadorias para fins estatísticos e de controle governamental. Isso ocorre, principalmente, quando as mercadorias se enquadram em códigos de conteúdo amplo, como os descritos apenas como “outros”. Dessa forma, devolveu-se no âmbito do Portal uma sistemática de detalhamento da mercadoria com base em atributos. Vide tópico 3.3.

iii) mercadorias individualizadas (de marca, modelo, fabricante específicos ou outros elementos particulares que as distingam de mercadorias similares), quando o anuente necessitar de informações da mercadoria em um nível de individualização que impeça seu detalhamento de forma sistematizada (por exemplo, quando se deve conhecer o exato modelo que passou por testes de conformidade técnica que levaram à sua certificação). Para a obtenção de licenças de importação para mercadorias individualizadas, é recomendado o seu registro prévio no Catálogo de Produtos (vide tópico 3.3).

c) *Acerca do número de operações abrangidas pela licença*

Um problema da atual estrutura é que cada LI pode ser empregada somente em uma operação de importação (uma LI somente pode ser vinculada a uma DI). Entende-se aqui como sendo uma operação aquela sujeita ao mesmo processo de despacho aduaneiro (uma operação corresponde a uma DI, no sistema atual, ou a uma Duimp, no novo processo). O mesmo não ocorre em relação a algumas licenças emitidas fora do Siscomex¹⁹. As soluções de TI do Portal Único serão flexíveis e permitirão sua adequação aos vários tipos de licença existentes em relação ao número de operações abrangidas:

i) licença que abrange somente uma operação (pode ter quantidade ou valor determinados ou indeterminados): quando a legislação determinar que cada ingresso da mercadoria importada, equivalente ao registrado em uma Duimp, esteja sujeito a licenciamento. Via de regra, é a hipótese mais rigorosa de controle a ser empregada em situações excepcionais, de maior risco;

ii) licença que abrange quantidade ou valor determinado de importação para período determinado, sem restrição ao número de operações: uma mesma licença que ampara vários ingressos de mercadoria, pode ser vinculada a mais de uma Duimp, até os limites quantitativos estabelecidos para um período determinado. Tem-se, por exemplo, a hipótese em que, em virtude de um plano de industrialização que empregue um insumo controlado que poderia ser desviado para atividade ilícita, é concedida licença para quantidade certa de importação para o período determinado (um ano, por exemplo); ou

¹⁹ Contudo, como a LI deve ser sempre empregada na hipótese de licenciamento, ainda que somente para verificar se o que foi licenciado corresponde à importação declarada, não se tem ganhos com eventuais licenças mais abrangentes no sistema atual. Nesses casos, após a licença propriamente dita, há a necessidade de LI operação a operação com o intuito de o órgão anuente garantir que houve o prévio licenciamento.

iii) licença para número indeterminado de operações, com quantidades ou valores indeterminados para período determinado de tempo, como, por exemplo, no emprego de licença para conferência de habilitação ou certificação já concedida, hipótese em que é livre a importação, desde que comprovado o cumprimento das regras existentes no País para o importador ou o produto.

d) *Acerca do prazo para a análise do pedido de licença*

O APLI distingue as licenças automáticas das não automáticas. No primeiro caso, há o limite de dez dias úteis para deferimento, sem exigências administrativas além do correto preenchimento do pedido. Já para as licenças não-automáticas, há exigências administrativas a serem atendidas e prazo de exame de até trinta dias, na análise sequencial (quando os pedidos se dão por ordem de chegada), ou até sessenta dias, em análise em bloco (quando todos os pedidos de licença chegam ao órgão anuente até uma data determinada e sua análise é simultânea).

e) *Acerca do momento da emissão da licença*

A depender da regulamentação pertinente a cada exigência, poder-se-á ter a obrigatoriedade de obtenção da licença de importação até os seguintes momentos:

i) antes da data de embarque da mercadoria no exterior, hipótese mais rigorosa, a ser empregada somente em situações em que o próprio embarque da mercadoria oferece risco à implementação da política pública a ser atendida pelo regime de licenciamento. É vedado o embarque, no país de exportação, sem que haja a licença exigida, sendo aplicada a penalidade cabível quando a licença for emitida após o embarque. Em hipóteses determinadas de risco elevado envolvendo cargas perigosas, poderá ser impedido o desembarque no Brasil se não houver a licença exigida. O tratamento administrativo informará as mercadorias sujeitas a esse procedimento;

ii) antes do desembarço da mercadoria, caso em que não se restringe o embarque no exterior, permanecendo vedado o ingresso da mercadoria no mercado interno sem que haja a devida licença.

Em qualquer hipótese, cabe à RFB, no momento do despacho aduaneiro, aferir se os requisitos existentes na legislação para o ingresso de mercadoria estrangeira no

território brasileiro, em particular exigências de licença, foram atendidos. Assim, quando for permitida a obtenção da licença após o embarque, ficará suspenso o desembaraço aduaneiro até que se conclua o licenciamento. Ou seja, a falta de licença, nesse caso, não impede o início do despacho aduaneiro. Contudo, a sua conclusão (desembaraço) e a consequente liberação da carga ocorrerão somente quando for atestada a completa regularidade da operação perante os órgãos anuentes.

Esse modelo de processo apresenta vantagens em relação à lógica sequencial atual, na qual o despacho aduaneiro somente se inicia após a conclusão de todo o licenciamento. Tem-se aqui ganhos de tempo ao se permitir o fluxo paralelo dos processos de licenciamento, controle aduaneiro, inspeção física por órgão anuente em recinto alfandegado (se houver) e movimentação das cargas (fluxo logístico).

3.5.3. Validade e Quantidade de Anuências

a) Prazo de validade da licença

A licença deverá ter data de validade igual ou posterior àquela do registro da Duimp. Para fins de atendimento dessa condição, não importa se a licença foi obtida antes ou após o registro da Duimp.

Para fins de determinação do tratamento administrativo aplicado à importação será considerada a data de registro da Duimp, independentemente da data do pedido da licença. Assim, o pedido de licença feito antes do registro da Duimp utilizará o tratamento administrativo vigente na data dele, e será verificado por ocasião do registro da Declaração. Caso o pedido de licença seja feito após o registro da Duimp será utilizado o tratamento administrativo vigente nesta data.

O prazo de validade da licença será sempre determinado, porém variará conforme estabelecer a regulamentação pertinente. Uma licença para avaliação de conformidade do Inmetro não terá necessariamente a mesma validade de uma licença de importação de psicotrópicos emitida pelo DPF. Não haverá mais, portanto, o prazo de validade padrão de 90 dias, aplicável tanto em relação ao embarque das mercadorias no exterior como em relação ao registro de declarações, conforme hoje existente na LI. Contudo, serão confrontadas a data de obtenção da licença e do embarque da mercadoria nos

licenciamentos que devem ocorrer previamente ao embarque. Nesse caso, a Administração Pública aplicará as penas cabíveis em caso de envio de mercadoria não licenciada ao País. No caso de mercadoria perigosa ficará vetado seu descarregamento no País até que se obtenha a licença.

Todas as informações relativas à categorização ora apresentada poderão ser obtidas mediante consulta ao tratamento administrativo ou diagnóstico da Duimp. Assim, ao se apresentar os parâmetros da operação, pode-se obter um resultado como o seguinte exemplo: licença em virtude do produto classificado no item de NCM informado, com os atributos informados, limitada a quantidade licenciada pelo órgão anuente, para o período de um ano, sem restrição à data de embarque e com a validade de 120 dias para início do despacho.

b) *Múltiplas anuências para uma importação*

Uma importação poderá ser dispensada de licenciamento ou estar sujeita a licenças por um a três órgãos anuentes. A distinção em relação à lógica atual do Siscomex diz respeito ao número de órgãos anuentes para a licença de importação. Presentemente, cada adição da DI pode estar amparada somente por uma LI, que pode ser anuída por até três órgãos anuentes. Isso é um problema porque as características dos processos de licenciamento e das licenças concedidas são distintas de um órgão anuente para o outro. Com o Portal Único, ao invés de se ter, para uma mercadoria ou operação, uma única LI, com dupla ou tripla anuência em um formulário padrão, passa-se a ter até três licenças independentes, cada qual com características particulares à regulamentação de cada órgão anuente.

Pode-se ter a impressão de que se estaria multiplicando um documento por três, mas em quase todos os casos não corresponde à realidade. Note-se que, com frequência, o verdadeiro processo de licenciamento já se dá de forma individualizada, mas externamente ao Siscomex (no Orquestra do Inmetro, no Sigvig do Vigiagro, no Datavisa da Anvisa, em processos em papel, etc.). Ter-se-á de fato é a incorporação pelo Portal Único das verdadeiras licenças que hoje são processadas por fora do Siscomex, eliminando-se assim a redundância na prestação de informações na LI. Raras são as hipóteses hoje em que, em havendo múltiplas anuências, os órgãos empregam apenas a

LI para licenciar a operação, sendo comum o uso de meios complementares ao Siscomex.

Frente a sistemática atual, são inúmeros os benefícios de se trazer para o sistema os licenciamentos de forma individualizada, visto a flexibilidade oriunda dessa possibilidade. Como ilustração, uma operação poderá estar vinculada a licenças com diferentes validades, uma que abarque somente uma operação e outra que possa ser utilizada para vários ingressos de mercadoria. Caso a operação demande mais de uma licença, mas o importador não tenha todas as informações necessárias a todos os pedidos, ele poderá fazer a solicitação de cada licença à medida que obtiver suas informações específicas. Se uma operação exigir uma licença prévia ao embarque e outra que não tenha essa restrição, o importador poderá optar em fazer as solicitações simultaneamente ou em momentos separados. Cada formulário de solicitação será customizado, a depender da necessidade de informação dos órgãos anuentes competentes, fazendo com que o importador preste a cada um somente informações realmente relevantes para sua análise.

Em resumo, o novo módulo de licenciamento de importações do Portal Único não tem como objetivo ser um aprimoramento da atual LI, que se apresenta como documento eletrônico rígido, isolado e, na maior parte das vezes, independente das reais licenças de importação. Será, sim, o instrumento que, dentro de uma nova lógica, permitirá que essas licenças de importação sejam incorporadas pelo Portal Único, possibilitando seu emprego como efetivo guichê único. Ou seja, para os casos em que a licença de importação seja atualmente de fato emitida pelo Siscomex, a exemplo do que ocorre com o Decex, a LI será substituída por documento eletrônico constante no novo módulo de licenciamento de importação. Para os casos em que a LI seja hoje empregada como instrumento para conferir se a operação de importação corresponde com o que foi autorizado em processo externo ao Siscomex, os formulários do novo módulo de licenciamento terão como base o documento de solicitação preenchido por fora do sistema, sendo excluída a etapa correspondente à atual LI do Siscomex. Nesse caso, a conferência de dados presentemente feita de forma manual para verificar a correspondência da LI ao processo anterior de licenciamento será eliminada, sendo substituída pela validação automática de informações entre a licença e a Duimp.

Para as hipóteses em que a LI é hoje empregada como instrumento para impedir o despacho aduaneiro sem que haja o controle anterior do órgão anuente no recinto

alfandegado, ela será substituída pela Duimp e pelo Relatório de Inspeção Física (RIF - vide tópico 3.6), distinta daquela destinada ao licenciamento de importação propriamente dito. Assim, o Portal Único terá uma solução tecnológica flexível, que deverá amparar necessidades diversas ao se adequar a elas individualmente.

A integração dos órgãos anuentes ao módulo de licenciamento será feita de forma gradual, respeitando-se as necessidades processuais de cada um e também o tempo necessário à adequação gradual da iniciativa privada.

3.5.4. O Processo de Licenciamento

Mediante consulta ao simulador do tratamento administrativo, o importador poderá conhecer as informações referentes à eventual licença de importação de que necessite: parâmetro que enseja a exigência de licença, mercadoria abrangida, se a licença pode abranger uma ou várias operações, prazo para análise do pedido, obrigação ou não de emissão antes do embarque, órgão anuente, normas de referência para a exigência de licenciamento, dentre outras informações relevantes. Com base nelas, o importador poderá solicitar a licença por meio do novo módulo de licenciamento.

A elaboração da licença pode ocorrer das seguintes formas:

a) se registrar previamente o produto no Catálogo de Produtos, ao elaborar a licença o importador deverá informar o código ou selecionar o produto previamente cadastrado e complementar as demais informações solicitadas no formulário;

b) se iniciar o processo pela licença, os dados do produto serão automaticamente registrados no Catálogo de produto;

c) se iniciar o processo pela Duimp, o importador poderá criar a licença a partir das informações já fornecidas e complementar as demais informações requeridas.

a) *Formulários*

O novo módulo de licenciamento apresentará formulários eletrônicos customizados²⁰ para a obtenção de cada licença. As informações a serem prestadas pelo importador serão definidas pela regulamentação do órgão anuente. Ou seja, será apresentado ao interessado formulário específico para cada licença que deseja obter. Quando o usuário selecionar a licença pretendida²¹, será apresentado um formulário adequado ao tipo de licença selecionada, requerendo somente os dados que o órgão anuente necessita para a análise do pedido e emissão daquele documento, considerando-se que as necessidades de informação podem variar muito de uma operação para outra. O uso de um formulário estático, como se tem hoje, faz com que sejam apresentadas ao órgão anuente diversas informações que não são de seu interesse e, ainda, faz com que esse órgão seja obrigado a demandar outros dados em formulários e sistemas externos ao Siscomex.

Com formulários específicos que atendam às necessidades dos órgãos anuentes, pode-se reduzir muito o emprego de dados não estruturados, como os apresentados no campo “Informações Complementares” do pedido de LI. Facilita-se o gerenciamento de riscos e a automação de procedimentos.

Os órgãos poderão, por exemplo, determinar o código identificador do licenciamento. No caso do Ibama, o número do licenciamento poderá ser o mesmo número atribuído pelo SISCITES, facilitando a conferência do certificado com a Duimp. Cabe ressaltar que a integração do Portal Único com sistemas internacionais, como o sistema CITES, não integram o escopo do Projeto Nova Importação.

Portanto, um formulário para solicitação de uma licença da Anvisa será diferente de um para solicitação de licença de importação de produtos controlados pela Polícia Federal, mesmo em se tratando, eventualmente, da mesma mercadoria ou operação (dupla anuência). Para a construção dos formulários individualizados, será realizado o mapeamento de todas as informações atualmente solicitadas pelos anuentes para licenciar importações, após o qual haverá uma revisão e harmonização das exigências de dados para se evitar repetições e redundâncias.

²⁰ Esses formulários serão construídos com base no cadastro de atributos, atendendo a necessidade de informação para os órgãos anuentes realizarem seus controles.

²¹ Por exemplo, Licença Decex para Importação sujeita a Exame de Similaridade, Licença Anvisa para Importação de Hemoderivados, Licença CNEN para Importação de Material Radiológico.

Apesar de os formulários serem distintos a depender da regulamentação que rege a licença, os dados que os compõem deverão seguir o padrão único do Novo Modelo Brasileiro de Dados de Comércio Exterior, resultante de trabalho de conformação dos dados solicitados nos documentos públicos do comércio exterior brasileiro com o Modelo de Dados da Organização Mundial de Aduanas (OMA). Haverá, então, total compatibilidade do módulo de licenciamento com os outros módulos do Portal Único para a validação das informações, facilitando o preenchimento de formulários distintos pelos declarantes, em particular no uso de envio por lote em *xml*.

b) *Preenchimento*

Os dados cadastrais da empresa importadora serão pré-preenchidos no formulário pelo sistema de acordo com o *login* e representação legal do usuário. Quando houver a necessidade de entrega de documentos adicionais para amparar a análise do órgão anuente, esses poderão ser apresentados de forma eletrônica, com assinatura digital, diretamente no próprio formulário. As informações de preenchimento do formulário poderão ser copiadas de outro previamente preenchido ou enviado. Rascunhos poderão ser salvos para envio futuro.

O fato de os dados dos documentos criados no Portal Único serem harmonizados entre si, facilita o reaproveitamento de informações contidas em um módulo para o preenchimento dos documentos de outros. Assim, além da possibilidade de preenchimento de informações diretamente no formulário, os dados referentes à mercadoria a ser importada poderão ser preenchidos com base no Catálogo de Produtos. Nesse caso, bastará informar no formulário o número de registro da mercadoria no Catálogo de Produtos ou selecionar o registro em lista apresentada pelo sistema, que as informações a ele pertinentes serão automaticamente preenchidas no formulário de pedido de licença de importação. Também será possível o aproveitamento de dados da Duimp para se preencher os formulários de pedidos de licença, sendo a recíproca igualmente verdadeira.

Ainda com relação ao preenchimento dos dados referentes às mercadorias, quando a informação pedida no momento da solicitação da licença se limitar à descrição do subitem da NCM, somente o código a ele correspondente deverá ser preenchido. Quando houver necessidade de maior detalhamento de informações, ele será feito

preferencialmente por meio de preenchimento de dados relativos aos atributos das mercadorias, conforme tabela apresentada pelo sistema. Em algumas hipóteses em que os atributos sejam insuficientes para o nível de detalhamento exigido, poder-se-á demandar a complementação de informações em campo próprio ou o emprego do Catálogo de Produtos.

Há situações em que uma licença diz respeito a produto altamente individualizado, podendo abranger uma ou mais operações. Nessa hipótese, a licença será concedida com base no produto registrado no Catálogo de Produtos. A vantagem do emprego dessa solução nesses casos de licenciamento é de se evitar a análise repetida do processo para cada importação da mesma mercadoria. Uma vez feita a análise e licenciada a importação, a informação é preservada para operações subsequentes, sem necessidade de novo pedido, se mantidas as condições da licença original.

Concluído o preenchimento do formulário, ele poderá ser enviado para a análise do órgão anuente. Com o envio, o sistema validará as informações com parâmetros internos para garantir a coerência dos dados do formulário com as normas que embasam a exigência de licença. Concluída essa validação, se houver inconsistências, o sistema solicitará a correção. Caso contrário, o processo estará disponível para o anuente. Um número de protocolo identificando o processo será apresentado ao importador, facilitando consultas futuras. Alternativamente, os formulários poderão ser transmitidos por meio de *WebService*, mediante arquivos *xml*, forma mais eficiente e rápida para empresas que possuem essa estrutura.

c) *Análise do pedido e emissão da licença de importação*

Ao receber o formulário para análise, o órgão anuente terá três opções: formular exigência, indeferir ou deferir o pedido.

A formulação de exigência pelo anuente ocorre, por exemplo, na hipótese de haver erros ou incompletudes no pedido. Eventual exigência será notificada ao importador em sua caixa de entrada no Portal Único assim que formulada pelo órgão anuente. A qualquer momento, o importador poderá consultar seus processos, conhecendo seu andamento em tempo real. Ao consultar o processo “em exigência”, o usuário tomará conhecimento do conteúdo da exigência e poderá fazer as correções diretamente no

formulário original do pedido, sem a necessidade de adoção de procedimentos externos ao sistema, inclusive para a anexação de documentos.

Satisfeita a exigência, o processo retornará para análise do anuente. Tem-se, portanto, o fim das dificuldades trazidas pelas atuais “LI substitutivas”. Se hoje a alteração de uma determinada informação do pedido deve ser feita mediante a reapresentação de todo o pleito em novo pedido de LI vinculado ao original, na lógica do Portal Único tem-se apenas a correção da informação prestada no formulário, preservando-se o histórico de seu processamento.

Na hipótese de indeferimento do pedido, será apresentada a devida motivação. A notificação sobre o indeferimento será informada imediatamente na caixa de entrada do importador e o processo correlato também poderá ser acessado via ferramenta de consulta. Eventuais recursos administrativos em face da decisão que indeferiu o pedido deverão ser apresentados aos órgãos anuentes correspondentes. Contudo, a eventual revisão da decisão original e reversão do status do pedido serão processadas pelo órgão anuente diretamente no sistema, sendo imediatamente notificadas ao importador.

Quando houver o deferimento do pedido, será emitida a licença respectiva. A licença de importação será um documento eletrônico, e receberá um código específico. Quando necessário, poderá ser baixada em formato de arquivo padronizado. A licença conterá: código identificador, informações preenchidas pelo importador no formulário de pedido, prazo de validade e todas as informações pertinentes às suas características, conforme a categorização supracitada. A depender da regulamentação de cada tipo de licença, a licença poderá ser emitida para uso de todos os estabelecimentos do importador (número base do CNPJ - oito dígitos) ou para um estabelecimento específico, matriz ou filial (doze dígitos do CNPJ).

Haverá ainda a possibilidade de, por razões técnicas ou característica de uma licença, que ocorra sua emissão de ofício, no Portal Único, pelo órgão anuente sem que haja pedido respectivo feito pelo importador no módulo de licenciamento. Esse instrumento poderá ser empregado, por exemplo, nos casos em que houver a necessidade, também como exigência para a importação, de habilitação abrangente, junto ao órgão anuente, do operador ou de seu estabelecimento para diversas atividades econômicas. Também terá uso quando, no momento da adesão dos órgãos anuentes ao novo sistema, operadores e estabelecimentos já tenham sido habilitados a importar

produto determinado. Não se justificaria aí o desmembramento ou a repetição de processos de habilitação ou licenciamento para que haja pedido no módulo de licenciamento. Nesses casos, o órgão responsável pela emissão da licença de importação a fará de ofício. Essa emissão permitirá a conferência automatizada da conformidade de uma ou mais operações de importação no momento de vinculação da licença emitida de ofício à Duimp.

Toda alteração na situação do pedido de licença, seja a formulação de exigência, o deferimento ou o indeferimento, será informada à parte interessada imediatamente por meio da sua conta no Portal Único.

d) *Administração de saldos de valor ou quantidade em licenças de importação*

Para licenças de importação que abranjam quantidades ou valores determinados (para simplificar, trataremos somente de quantidades, sendo a mesma lógica aplicável aos valores) de importação para período específico, será necessário o controle das quantidades a cada operação de importação. Objetiva-se aqui garantir que não haja importações fora dos limites autorizados pelos órgãos anuentes.

Para a efetivação desse controle, a cada vinculação da licença a uma Duimp será dada baixa no saldo da quantidade correspondente. Ou seja, se há uma licença de importação emitida para 100 unidades da mercadoria, quando a licença for utilizada em uma Duimp contendo 10 unidades dela, essa quantidade será baixada no saldo. A partir daí a licença poderá ser utilizada para amparar a importação de mais 90 unidades inseridas em outras declarações.

Quando o saldo restante para licença de importação for esgotado, ela não poderá mais ser empregada em uma nova operação. O sistema fará o abatimento de saldos de forma automática, sendo possível consultá-lo no Portal Único. A quantidade constante na operação será deduzida automaticamente do saldo remanescente da respectiva licença vinculada no momento de registro da Duimp ou no momento de sua vinculação em Duimp já registrada. Na hipótese de cancelamento da declaração vinculada, o saldo da licença será estornado de forma automática, exceto em casos específicos, conforme regulamentação.

Se a licença puder ser utilizada somente em uma operação, ela será considerada esgotada a partir da sua vinculação com uma Duimp, mesmo se a quantidade constante na Declaração for inferior à autorizada na licença.

Na hipótese de ser declarada em uma Duimp quantidade superior à do saldo de uma licença a ela vinculada, poderá haver a suplementação dessa quantidade por outra licença válida para a operação em questão. Nesse caso, a primeira licença será esgotada e a segunda terá dela abatido o saldo correspondente à diferença entre a quantidade declarada na Duimp e a quantidade do saldo da primeira licença.

O importador poderá, a qualquer momento, consultar a situação de sua licença para verificar, dentre outros aspectos, eventuais saldos restantes.

e) *Prorrogação, Revogação, Anulação e Alteração de Licença de Importação*

O importador poderá solicitar ao órgão anuente, via funcionalidade específica no sistema, a prorrogação de prazo de validade da licença de importação já emitida. Nesse caso, se acatar o pedido, o órgão anuente alterará o prazo de validade do documento.

A revogação de licença emitida poderá ocorrer a pedido do importador (automaticamente, via funcionalidade do sistema), ou de ofício pelo órgão anuente (por oportunidade ou conveniência). Nesse caso, a licença revogada será invalidada a partir da data da revogação, preservando-se os seus efeitos em relação às operações anteriores realizadas ao seu amparo. Ademais, o órgão anuente poderá anular licença emitida por erro ou vício. Nesse caso, o pedido original será reanalisado pelo órgão, sem a necessidade de qualquer ação por parte do importador.

Caso mudem as circunstâncias que embasaram o pedido original de licença de importação, será possível ao importador solicitar a sua alteração. Se admitido o pedido, será emitida nova versão do documento, preservando-se o histórico das versões anteriores. Na hipótese de a licença abranger mais de uma operação, serão considerados os termos da nova versão para as importações cursadas a partir da data de alteração, não sendo para elas válidas, em nenhum aspecto, as versões anteriores. Para as operações anteriores, continuam a valer os termos da versão vigente na data do registro da Duimp, não tendo a nova versão quaisquer efeitos retroativos.

Para o órgão anuente, a demanda de alteração da licença emitida chegará com sinalização do aspecto modificado em relação ao pedido original, permitindo análise mais célere da solicitação. A alteração de licença emitida por meio LI substitutiva dará lugar a funcionalidade mais adequada. A exemplo, da funcionalidade do RE, a solicitação de alteração será feita no próprio documento, que será versionado, mantendo-se o número do processo original como referência. Não obstante, a necessidade de retificações das licenças será mitigada, primeiramente, pela redução do número de anuências; mas também em vista da customização de seus formulários, requerendo-se dos importadores somente as informações relevantes para análise de cada órgão. Por fim, o tratamento das alterações poderá ser automatizado com base em gestão de riscos.

Os critérios e prazos para prorrogação, alteração e revogação de licenças serão definidos pela regulamentação pertinente a cada tipo de licença, conforme editada pelo órgão competente.

3.6. Gerenciamento de Riscos Administrativo e Aduaneiro

Um dos conceitos mais importantes para melhorar a eficiência dos processos de importação é o de gerenciamento de riscos. Com os volumes, complexidade e exigências do comércio internacional atual, a manutenção do mesmo rigor na aplicação de procedimentos de controle sobre todas as operações é impraticável. Deve-se, portanto, focar o emprego dos recursos disponíveis em situações de alto risco para as políticas públicas vigentes, deixando o comércio de baixo risco fluir com menor intervenção estatal.

No compêndio de Gestão de Riscos da OMA são identificadas quatro categorias de operadores, de acordo com a pré-disposição para o cumprimento das obrigações e, também, as estratégias a serem adotadas pelas Administrações Aduaneiras. As categorias são: aqueles que são voluntariamente cumpridores de suas obrigações; os que tentam ser cumpridores, mas não conseguem sempre obter sucesso em seus esforços; os que evitam o cumprimento sempre que possível; e os que deliberadamente não cumprem.

Em consonância com os preceitos da OMA, o novo processo de importação está baseado na premissa de que a atuação da Administração Pública deve ser proporcional ao comportamento do interveniente, focando orientar os que querem se manter dentro da

legalidade e buscando inibir a atuação daqueles que estão dispostos a cometer ilícitos. Visando um trabalho mais assertivo, o gerenciamento de riscos fará uso dos sistemas informatizados e será empregado em diversas etapas dos processos de trabalho.

3.6.1. Gerenciamento de Riscos Aduaneiro

O importador poderá prestar antecipadamente as informações do produto ao sistema por meio do registro no Catálogo de Produtos, permitindo que sejam validados os seus dados e verificada alguma situação de risco da mercadoria a ser importada. Esse procedimento trará benefícios tanto para a fiscalização aduaneira, na medida em que se antecipa a análise, como também permitirá uma maior agilidade quando da realização da operação de importação, uma vez que o produto já poderá ter sido objeto de análise pela Administração Pública.

No que se refere à informação da carga, um gerenciamento de riscos unificado possibilitará uma melhor fiscalização e maior agilidade na liberação das cargas nos portos, aeroportos e pontos de fronteira. O controle aduaneiro atuará desde a prestação da informação da carga e abrangerá todas as etapas da operação. Com isso poderá ser dispensada nova conferência aduaneira quando do registro da Duimp.

Além da integração dos sistemas da RFB, a troca de informações com os órgãos que realizam o controle administrativo e com as aduanas de outros países é de suma importância para que se garanta uma melhor gestão de riscos. Pretende-se, assim, que a nova sistemática de gerenciamento de riscos traga maior previsibilidade, efetividade e agilidade às importações brasileiras.

3.6.2. Gerenciamento de Riscos Administrativo – Licenciamento e Inspeções Físicas

Os avanços feitos em gerenciamento de riscos na área aduaneira ainda não encontram igual resposta na atuação dos demais órgãos anuentes. Para que eles tenham um sistema de gerenciamento de riscos eficiente, em relação ao licenciamento, a

controles em recinto alfandegado ou controles pós-desembarço, são necessários dois elementos: informações de qualidade e sistemas de automação de procedimentos.

O Portal Único permitirá aos órgãos anuentes a obtenção de relatórios gerenciais referentes às importações de mercadorias sobre as quais recaem o poder de polícia administrativa. Nas hipóteses de menor risco, os relatórios possibilitarão a migração de controles exercidos por meio de licenciamento para controles exercidos após o desembarço aduaneiro. Tem-se, para esses casos, redução expressiva dos impactos da atuação estatal sobre a logística do comércio exterior. Quando se mantiver a necessidade de exigência de licenciamento ou de controles de mercadorias em recinto alfandegado, a análise de informações de maior qualidade viabilizará a identificação das operações de menor risco²² ou maior risco²³.

Em relação ao emprego de tecnologias de automação, o Portal Único contará com um módulo de gerenciamento de riscos parametrizável para reduzir²⁴ ou aumentar²⁵ o rigor dos controles. Na alimentação dos parâmetros no sistema poderão ser considerados aspectos como histórico de cumprimento do importador junto ao órgão anuente, habitualidade nas operações, mercadorias a importar, valores e quantidades de importação, dentre outros fatores relevantes para se estabelecer os riscos de cada caso. Assim, o órgão anuente poderá automatizar as análises de operações com menor risco, alimentando parâmetros que atuarão no momento do registro do pedido de licenciamento. Os resultados passíveis de apresentação pelo sistema são: i) o deferimento automático; ii) o indeferimento automático adequadamente motivado; iii) a aposição automática de exigência; e iv) o encaminhamento do pleito para a análise do técnico do órgão.

A mesma sistemática será aplicada aos controles de órgãos anuentes que atuam em recintos alfandegados. Nesse caso, a automatização do deferimento ou do indeferimento implica na dispensa da inspeção física da mercadoria. Caso haja aposição automática de exigência ou o pleito seja encaminhado para análise do técnico, poderá haver a execução ou a dispensa de inspeção física, a depender da decisão do órgão. O

²² Exemplos de mercadorias com menor risco: importações habituais de um mesmo produto por empresa importadora com histórico positivo.

²³ Exemplos de mercadorias de maior risco: importações de mercadorias de alto potencial de dano ambiental realizadas por novos importadores.

²⁴ Exemplo de redução de controle: emissão automatizada de licenças de importação ou dispensa de inspeção física.

²⁵ Exemplo de aumento de controle: análise documental prévia para a emissão de todas as licenças, alta incidência de inspeções físicas.

gerenciamento de riscos de órgão anuente que atua em recinto alfandegado coincidirá com o gerenciamento de riscos aduaneiro no momento do início do despacho aduaneiro de importação, assim que a Duimp for registrada.

3.7. Janela Única de Verificação e Inspeção das Mercadorias

Durante a conferência aduaneira poderá ser necessária a verificação física da mercadoria, *que será realizada por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil, ou sob a sua supervisão, por Analista-Tributário, na presença do viajante, do importador ou de seus representantes*²⁶. Em regra, nas operações de importação, a verificação física de mercadoria é realizada na presença do importador ou seu representante legal. Porém, sendo ela realizada em recinto alfandegado, poderá ser acompanhada pelo depositário ou seus prepostos, dispensando-se a presença do importador.

O art. 568 do Regulamento Aduaneiro estabelece ainda que:

Art. 568. Na verificação da mercadoria, poderão ser adotados critérios de seleção e amostragem, conforme o estabelecido em ato normativo da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Há casos em que a fiscalização aduaneira necessita solicitar assistência para quantificação ou identificação da mercadoria. Nestas hipóteses, conforme previsto no art. 569 do Regulamento Aduaneiro, poder-se-á determinar a realização de perícia para conclusão da conferência.

Em algumas situações, devido às exigências legais, há a necessidade de análise documental ou inspeção física da mercadoria pelos órgãos anuentes. Essa necessidade será apontada na Duimp com base nos parâmetros do tratamento administrativo.

Atualmente, a carga pode ser objeto de verificações e inspeções físicas por órgãos anuentes distintos. Como não existe uma funcionalidade para agendamento conjunto das atividades, e as inspeções dos órgãos anuentes são realizadas antes do início do despacho de importação, muitas vezes são necessárias inúmeras movimentações das cargas nos recintos alfandegados, resultando em perda de tempo e aumento de custos aos importadores.

²⁶ Art. 566 do Regulamento Aduaneiro (Decreto 6.759, de 05 de fevereiro de 2009).

O Projeto Nova Importação possibilitará a criação de uma janela única temporal para a conferência e inspeção física das mercadorias importadas, que deverá ser adotada por todos os órgãos intervenientes que necessitem realizar essas ações. Entende-se aqui por janela única temporal o intervalo de tempo em que a carga será disponibilizada para a inspeção ou conferência das mercadorias pelos órgãos que precisarem executar esses procedimentos, sendo preferencialmente segregada em local especialmente designado para este fim. A atuação dos órgãos sobre a carga deverá se dar durante esse intervalo. O *módulo de Despacho* será alterado para permitir a criação dessa janela única, a ser gerada por agendamento compartilhado de inspeção e verificação física das mercadorias entre a RFB e os órgãos anuentes, considerando a sua capacidade operacional, bem como a do depositário. O agendamento será comunicado a todos os interessados no acompanhamento da operação, especialmente o depositário e o importador.

Dentro do *módulo de Despacho*, pretende-se criar uma visão de anuente, com perfil específico, que possibilitará, além do acesso aos agendamentos de inspeção da mercadoria, o registro da atividade realizada por meio de documento eletrônico, o Relatório de Inspeção Física (RIF).

Vale destacar que a funcionalidade denominada “Embarque Autorizado” não existirá no novo processo. Atualmente, ela atende à necessidade dos órgãos anuentes em obter de forma antecipada as informações sobre as mercadorias a serem inspecionadas. No novo processo de importação, essa necessidade será acolhida diretamente pela Duimp e pelo RIF.

Todas as informações e documentos necessários à realização da inspeção pelos órgãos anuentes comporão o item da Duimp sob seu controle, sendo requisitadas do importador à medida de sua disponibilidade e respeitando-se marcos temporais pré-definidos. Os órgãos anuentes poderão fazer seu gerenciamento de riscos e a análise preliminar da documentação antes da chegada da mercadoria ao País, podendo inclusive haver a dispensa da inspeção física.

Outra questão que se pretende atender por meio do *módulo de Despacho* do Portal Único é a designação de técnicos credenciados (peritos) e o registro dos resultados da análise das mercadorias, seja na forma de laudo ou de resultado de exame laboratorial. Isso não elimina a eventual obrigatoriedade de se vincular laudos, pareceres técnicos e outros documentos semelhantes a documentos eletrônicos geridos pelo Portal Único,

conforme exigir o órgão anuente que solicitou a assistência técnica. Havendo a necessidade de retirada de amostra ou da inspeção da mercadoria por parte de perito designado para tal fim, essas atividades serão realizadas dentro do período estabelecido para disponibilização da carga.

Como nem sempre é possível a substituição de uma verificação física realizada pela RFB por inspeção física a cargo de outros órgãos anuentes e vice-versa, serão criados dois documentos, o Relatório de Verificação Física (RVF) e o RIF. O agendamento permitirá a otimização dessas atividades, inclusive da utilização de tecnologia de verificação e inspeção não invasivas das cargas (escaneamento), o que resultará em ganhos para todos os envolvidos nas operações.

Com a solução de agendamento compartilhado para verificação e inspeção das mercadorias, pretende-se diminuir custos de movimentação e armazenamento e otimizar o tempo necessário para a liberação das cargas nos recintos alfandegados. O modelo de inspeção coordenada será implementado em todas as Unidades Aduaneiras. Tem-se assim um ambiente seguro e mais previsível para os importadores e os órgãos anuentes quanto às atividades de fiscalização e inspeção físicas das mercadorias.

Vale ressaltar que a criação da Janela Única de Verificação e Inspeção da Mercadoria por parte da RFB e dos órgãos anuentes não deverá acarretar no aumento dos tempos atualmente empregados nessas atividades. A definição dos tempos para a liberação de mercadorias inspecionadas depende da regulamentação específica às atividades do órgão responsável pela inspeção.

3.8. Conferência Aduaneira

A conferência aduaneira na importação tem por finalidade *identificar o importador, verificar a mercadoria e a correção das informações relativas à sua natureza, classificação fiscal, quantificação e valor, e confirmar o cumprimento de todas as obrigações, fiscais e outras, exigíveis em razão da importação*²⁷.

Com a finalidade de determinar o tipo e a amplitude do controle a ser realizado sobre a declaração, adotam-se os seguintes canais de seleção:

²⁷ Art. 564 do Regulamento Aduaneira (Decreto 6.759, de 05 de fevereiro de 2009).

I – Verde: pelo qual o sistema registrará o desembaraço automático da mercadoria, dispensados o exame documental e a verificação da mercadoria;

II – Amarelo: pelo qual será realizado o exame documental, e, não sendo constatada irregularidade, efetuado o desembaraço aduaneiro, dispensada a verificação da mercadoria;

III – Vermelho: pelo qual a mercadoria somente será desembaraçada após a realização do exame documental e da verificação da mercadoria; e

IV – Cinza: pelo qual será realizado o exame documental, a verificação da mercadoria e a aplicação de procedimento especial de controle aduaneiro, para verificar elementos indiciários de fraude, inclusive no que se refere ao preço declarado da mercadoria, conforme estabelecido em norma específica.

Com o novo processo de importação, pretende-se agilizar a etapa de conferência aduaneira, uma vez que haverá a possibilidade de registro da Duimp e sua consequente submissão para fiscalização pelos órgãos da Administração Pública antes da efetiva chegada da carga. Nesse caso, o gerenciamento de riscos será realizado, para estabelecer antecipadamente o nível de conferência a ser aplicado à declaração.

Para a conferência aduaneira será utilizada uma nova plataforma de trabalho criada para as atividades aduaneiras no despacho no âmbito do Portal Único, cuja primeira fase foi implantada em julho de 2017. Esse módulo agrega quase todas as atividades realizadas pela fiscalização no curso do despacho aduaneiro, desde a distribuição até o desembaraço da declaração. Também permite consultar os dados das cargas sem a necessidade de acessar outros sistemas. As novas funcionalidades permitirão uma economia de tempo e maior eficiência na análise fiscal da declaração. Essa nova plataforma de trabalho possibilita a consulta ao sistema de controle de processo administrativo da RFB (e-processo). Com isso, dispensa-se a necessidade de inclusão das folhas do processo ao dossiê vinculado à Duimp.

A adoção do RVF e do RIF, juntamente com a criação de um agendamento compartilhado, estabelecerá uma janela única para verificação da carga, em conjunto com a inspeção feita pelos demais órgãos anuentes²⁸. A disponibilização da carga de forma

²⁸ Estabelecimento de prazos a serem seguidos por todos os envolvidos na operação.

coordenada trará ganhos logísticos aos importadores, bem como à Administração Pública, permitindo-se, inclusive, acesso *on line* aos interessados na conferência.

A nova sistemática possibilitará a quebra da jurisdição²⁹ no despacho aduaneiro. Ela permitirá que a conferência aduaneira seja realizada em um local diferente daquele no qual a carga está depositada, aguardando desembaraço no País. Isso trará agilidade às análises, uma vez que os despachos serão distribuídos pelas unidades, reduzindo o tempo naquelas que têm maior acúmulo de atividades. Com essa proposta, pretende-se levar a declaração até o Auditor-Fiscal da RFB que realizará a análise documental e o seu desembaraço. Observe-se que a qualidade da atividade tenderá a melhorar, uma vez que o Auditor-Fiscal da RFB não mais realizará somente conferências de declarações registradas em sua unidade.

Para concretizar a quebra de jurisdição duas unidades serão envolvidas. A unidade de despacho – local onde a mercadoria está depositada e onde ocorre a verificação física – e a unidade de análise fiscal – local onde a Duimp será analisada pelo Auditor-Fiscal da RFB responsável pelo despacho. Todos os documentos e imagens necessários à análise serão disponibilizados via sistema.

O RVF tornará possível a aplicação da sistemática envolvendo a quebra de jurisdição, pois permitirá que o servidor presente na unidade onde a mercadoria se encontra realize a sua verificação física e registre os dados no sistema, para que o Auditor-Fiscal da RFB responsável pelo despacho aduaneiro concretize a análise da declaração e o conseqüente desembaraço da mercadoria.

No momento da verificação física no curso do despacho aduaneiro ou inspeção física por órgão anuente em recinto alfandegado, com o estabelecimento do agendamento compartilhado, a Administração poderá designar técnico previamente credenciado por ela, que realizará o laudo pericial necessário à conclusão da conferência aduaneira. Essa perícia poderá ser solicitada tanto pela RFB quanto pelos órgãos anuentes por meio do Portal Único, e fará parte do agendamento compartilhado, evitando-se assim a incidência de movimentações da carga, com mais custos para o importador.

Mediante decisão da fiscalização aduaneira, por provocação do importador, poderá ocorrer o desembaraço parcial da mercadoria. Nesse caso, parte da carga a ser

²⁹ O termo “jurisdição” se refere, neste caso, à jurisdição de determinada unidade da RFB sobre a importação que ingressa por determinado recinto alfandegado. Não se confunde, portanto, com o conceito de jurisdição aduaneira a que se refere o Regulamento Aduaneiro.

individualizada e separada no curso do despacho será desembarçada, tendo a sua entrega autorizada pela fiscalização aduaneira, enquanto a outra parte ficará aguardando a conclusão da conferência.

3.8.1. Conferência Aduaneira e Operadores Econômicos Autorizados

Além do registro antecipado da Duimp, antes da chegada da carga ao País, a nova sistemática da conferência aduaneira possibilitará o chamado Despacho sobre Águas OEA aos importadores certificados como Operadores Econômicos Autorizados, nas modalidades OEA Conformidade Nível 2 ou OEA Pleno. Nesse despacho, somada à imediata seleção para canal de conferência aduaneira, o importador poderá, antes mesmo da carga chegar ao porto de destino final, saber para qual canal sua declaração foi direcionada e já anexar a documentação necessária para análise fiscal, caso necessário. Ainda, em sendo selecionada para o canal verde, os intervenientes poderão planejar a sua logística para minimizar o prazo de permanência da carga nos terminais portuários, com a possibilidade, inclusive, da descarga direta para o importador, sem a necessidade do seu armazenamento.

A modalidade OEA poderá ser ampliada para a versão “Integrada”, prevista na Portaria RFB nº 2.384/2017, que dispõe sobre a participação de órgãos ou entidades da Administração Pública que exercem controle sobre operações de comércio exterior no Programa OEA. Essa versão, chamada OEA-Integrado, será composto de um módulo de certificação principal da RFB, com base nas modalidades do Programa OEA estabelecidas na IN RFB nº 1.598/2015, e de módulos complementares de cada órgão ou entidade da Administração Pública participante. O módulo complementar OEA-Integrado emitirá certificados de segurança e conformidade a intervenientes da cadeia logística que representam baixo grau de risco em suas operações de comércio exterior, relativamente aos controles exercidos por esses órgãos anuentes ou entidades.

O órgão ou entidade da Administração Pública deverá definir os benefícios ou as medidas de facilitação que serão outorgados aos operadores certificados, podendo estabelecer níveis diferenciados de benefícios em relação ao grau de segurança ou conformidade demonstrado.

Os benefícios ou as medidas de facilitação relacionadas às operações de comércio exterior deverão estar alinhados aos princípios do Programa OEA e do Acordo sobre a Facilitação de Comércio da Organização Mundial do Comércio, os quais preveem entre outras, as medidas de:

- Simplificação e racionalidade na exigência de documentos e informações;
- Simplificação e racionalidade na realização de inspeções e exames físicos;
- Agilização na liberação de mercadorias;
- Pagamento diferido de taxas;
- Utilização de garantias globais ou garantias reduzidas;
- Requerimento único de anuência para todas as operações realizadas em um determinado período; e
- Inspeções físicas nas instalações do operador autorizado ou em outro lugar autorizado.

3.9. Trânsito Aduaneiro

Conforme estabelecido no Regulamento Aduaneiro, o Regime Especial de Trânsito Aduaneiro é o que *permite o transporte de mercadoria, sob controle aduaneiro, de um ponto a outro do território aduaneiro, com suspensão do pagamento de tributos*³⁰. Esse regime subsiste desde sua concessão pela unidade de origem até o momento em que a unidade de destino o conclui.

Hoje, a Declaração de Trânsito Aduaneiro (DTA) é apresentada pelo beneficiário desse regime à RFB, que processa a operação de trânsito separadamente da operação de importação. Com a implantação do novo processo, a Duimp não será apenas uma declaração de importação, mas também agregará eventuais declarações para a admissão de regimes especiais, como o caso do trânsito aduaneiro.

Atualmente os sistemas de Trânsito, de Controle de Carga e de Importação possuem pouca integração. Ao concluir o trânsito, a mercadoria ainda é objeto de nova declaração com vistas ao desembaraço aduaneiro.

³⁰ Art. 315 do Regulamento Aduaneiro (Decreto 6.759, de 05 de fevereiro de 2009).

No novo processo de importação, a Duimp poderá, a critério do importador, servir de documento de concessão do regime de trânsito aduaneiro. Nesse caso, havendo a indicação da declaração para o canal verde, o importador poderá dispensar o trânsito aduaneiro, recolhendo os tributos incidentes na importação na unidade de origem e retirando a mercadoria. Assim, a unidade aduaneira, que seria a de origem do trânsito, passará a ser a unidade de despacho.

O sistema fará um único gerenciamento de riscos aduaneiros para a operação, eliminando-se redundâncias nos procedimentos da RFB e permitindo que o importador saiba, desde a origem, quais os controles a que sua mercadoria estará sujeita no destino do trânsito. A carga não mais necessitará ser fiscalizada e inspecionada nos dois pontos, bastando a realização desses controles em um único momento.

Caso o importador opte pelo trânsito, e, ainda assim, os órgãos anuentes necessitem inspecionar e verificar a carga na origem³¹, em regra, não haverá nova inspeção ou verificação no destino, ficando pendente apenas o pagamento dos tributos para o desembarço.

Destaca-se, contudo, que conforme a definição dos órgãos anuentes, há cargas que somente podem ser inspecionadas em determinados recintos, indicados pelo sistema.

Com o novo processo, os tributos incidentes na importação ficarão suspensos em decorrência do regime de trânsito aduaneiro. Os tributos serão pagos quando da efetiva nacionalização da mercadoria, no destino da carga, podendo ser utilizada a mesma declaração para o seu pagamento.

Quando o regime de trânsito aduaneiro não for realizado por meio da Duimp, no caso de o beneficiário não ser o importador, os procedimentos para controle aduaneiro decorrentes do regime serão realizados no módulo de controle de carga do Portal Único. Nesse caso, haverá o aproveitamento, na Duimp, das informações prestadas anteriormente naquele módulo.

³¹ O trânsito requer controles que devem ser, em muitos casos, realizados na origem. O Gerenciamento de Risco Administrativo dos anuentes vai rodar na origem, dispensando a inspeção no destino.

3.10. Pagamento Centralizado

Com o objetivo de otimizar os procedimentos relacionados ao recolhimento de tributos, taxas e tarifas inerentes ao comércio exterior, foi criado, no âmbito do Portal Único, o Projeto de Pagamento Centralizado. Busca-se conferir maior simplificação, efetividade e segurança nas metodologias de pagamento, com redução do tempo despendido pelo importador no cumprimento das obrigações pecuniárias em um mesmo sítio eletrônico. Além do pagamento a órgãos públicos, o sistema a ser criado também permitirá o cadastramento opcional de pagamento de tarifas dos operadores privados com base nas informações da Duimp, tais como: Infraero, terminais marítimos, despachantes, entre outros.

No processo atual de importação existem diversos momentos nos quais se faz necessário recolhimento de valores³². Isso demanda a geração de diversas guias e efetivação dos respectivos pagamentos, muitas vezes em instituições financeiras distintas, acarretando atrasos consideráveis no processo. Outro fator a ser considerado é o tempo de compensação bancária³³, que em alguns casos pode atrasar o processo em até dois dias úteis.

Ademais, também se identificou que alguns órgãos só atuam após a comprovação do recolhimento da taxa. Esses temas serão abordados adequadamente pelo Projeto de Pagamento Centralizado.

A nova proposta de pagamento centralizado permitirá a visualização e o pagamento de forma simples, automática e organizada no Portal Único, com a utilização, inclusive, da estrutura própria de *webservice* do Portal Único. Uma das principais melhorias se dará em relação ao pagamento do ICMS. Como a base de cálculo do ICMS é o valor aduaneiro da mercadoria adicionado aos tributos federais, é essencial que haja integração entre as informações da declaração de importação e as secretarias de fazenda estaduais.

³² Dentre as diferentes espécies de pagamento exigidas, pode-se citar o pagamento de taxas de anuências, de certificação de produtos e de estabelecimentos de até 18 órgãos federais, Impostos de Importação, IPI, PIS-Importação, Cofins-Importação, ICMS, Adicional de Frete da Marinha Mercante, da CIDE, da Taxa de Utilização do Siscomex, Multa Administrativa e do Antidumping, Terminal, transportadores, serviços de despachantes, agente de carga, administrador aéreo portuário, etc.

³³ Ou seja, o tempo despendido entre o pagamento de uma guia e o respectivo reconhecimento pelo órgão público do efetivo recolhimento.

Atualmente, o Siscomex disponibiliza uma funcionalidade para troca de informações, porém são poucos os estados que possuem um sistema informatizado para processar esses dados. Na nova sistemática em desenvolvimento, aqueles estados que não possuem ferramenta própria não precisarão desenvolvê-la, visto que poderão acessar pelo novo sistema, sem a obrigação de criar uma base de dados.

Dessa forma, a nova proposta, na medida em que aumentará a visibilidade de todos quanto aos custos diretos envolvidos numa operação, possibilitará a evolução de políticas e procedimentos públicos e privados visando sua redução.

3.11. Desembaraço

O desembaraço aduaneiro, ato privativo do Auditor-Fiscal da RFB, é o *ato pelo qual é registrada a conclusão da conferência aduaneira*³⁴.

A legislação estabelece que não deverá ser desembaraçada a mercadoria:

I - Cujas exigências de crédito tributário no curso da conferência aduaneira esteja pendente de atendimento, salvo nas hipóteses autorizadas pelo Ministro de Estado da Fazenda, mediante a prestação de garantia; e

II - Enquanto não apresentados os documentos instrutivos da declaração, conforme previsto no art. 553 do Regulamento Aduaneiro.

O Regulamento Aduaneiro, em seu art. 574, prevê:

Art. 574. Não serão desembaraçadas mercadorias que sejam consideradas, pelos órgãos competentes, nocivas à saúde, ao meio ambiente ou à segurança pública, ou que descumpram controles sanitários, fitossanitários ou zoossanitários, ainda que em decorrência de avaria, devendo tais mercadorias ser obrigatoriamente devolvidas ao exterior ou, caso a legislação permita, destruídas, sob controle aduaneiro, às expensas do obrigado.

Pretende-se, com a implantação do novo processo de importação, estabelecer o paralelismo entre os procedimentos de controle aduaneiro e os procedimentos

³⁴ Art. 571 do Regulamento Aduaneiro (Decreto 6.759, de 05 de fevereiro de 2009).

administrativos dos órgãos competentes. Desta forma, não mais será necessário aguardar a atuação dos órgãos anuentes para se iniciar o despacho aduaneiro. Contudo, caso haja a conclusão da conferência aduaneira antes das autorizações a cargo dos demais órgãos anuentes, o desembaraço ficará sobrestado até sua manifestação favorável. De toda sorte, a competência pelo desembaraço aduaneiro permanecerá com a autoridade responsável, o Auditor-Fiscal da RFB.

Caso a Duimp seja indicada para o canal verde pelo gerenciamento de riscos aduaneiro, o sistema registrará o desembaraço automático das mercadorias após a concessão das eventuais autorizações por parte dos demais órgãos anuentes. Caso necessárias, estas autorizações ocorrerão por meio de licenciamento ou por meio do RIF (vide tópico 3.6).

Em regra, o desembaraço somente ocorrerá após a chegada da carga na Unidade de Despacho. Porém, face às características da operação ou da condição do importador (a exemplo do Despacho sobre Águas OEA), o desembaraço poderá ocorrer antes da chegada da carga. Nesse caso, será condição ao início do despacho que os dados da carga estejam corretamente informados nos sistemas de controle de carga.

Para os casos gerais, além da informação da carga nos sistemas de controle de carga, a efetiva chegada da mercadoria será condicionante ao desembaraço da declaração. Os importadores, bem como todos os demais interessados, tomarão conhecimento do canal de conferência atribuído à Duimp somente após a chegada da carga no território nacional, quando serão sensibilizados todos os módulos do Portal que se fizerem necessários para o amplo conhecimento da situação da declaração e da carga.

A nova sistemática permitirá que a mercadoria que chegue ao País e, ato contínuo, seja desembaraçada (canal verde), possa ser entregue diretamente ao importador, reduzindo a necessidade de armazenamento.

No novo processo de importação, o importador poderá optar pelo desembaraço parcial da Duimp. Caso alguma mercadoria da declaração apresente pendências impeditivas de desembaraço, o restante da carga poderá ser liberado. A parcela da mercadoria declarada que apresentar essas pendências não será desembaraçada até que elas sejam sanadas. Da mesma forma, a carga que tiver chegado parcialmente poderá ser desembaraçada. Neste caso, o desembaraço final, mantido ou não o canal de

conferência aduaneiro estabelecido para a Duimp (conforme critérios a serem adotados pelo Gerenciamento de Risco), estará condicionado à chegada total da carga.

Havendo mercadoria declarada na Duimp que esteja sujeita à pena de perdimento, a autoridade aduaneira poderá determinar a sua retenção e o desembaraço parcial das mercadorias que estejam aptas à importação, minimizando os impactos quanto ao armazenamento de toda a carga até a solução do processo.

O novo processo permitirá, em algumas situações e para importadores com histórico de cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras junto à RFB (a exemplo dos OEA), que incorreções detectadas no curso do despacho aduaneiro de importação possam ser sanadas após o desembaraço aduaneiro. Excetuam-se as incorreções que correspondam a alterações significativas na operação (por exemplo, alteração de licenças vinculadas, de tributos, de regimes aduaneiros). Para isso, o sistema manterá histórico do importador, onde será estabelecido o seu grau de confiabilidade face às operações anteriores (exigências e seus cumprimentos).

Uma vez realizado o desembaraço com pendências das mercadorias, será dado um prazo para que o importador cumpra a exigência, corrigindo a Duimp. Será então, realizado novo gerenciamento de risco aduaneiro pós-desembaraço, o qual validará as alterações efetuadas e indicará se a declaração deve ser objeto de revisão aduaneira.

A entrega da mercadoria poderá ser realizada somente à pessoa formalmente indicada pelo importador/consignatário da carga, em funcionalidade própria a ser desenvolvida.

4. CONCLUSÃO

As propostas deste relatório resultam de uma iniciativa de reformulação do processo das importações brasileiras. As soluções aqui apresentadas foram idealizadas em consonância com as melhores práticas internacionais, tendo como objetivo sanar problemas identificados em parceria com o setor privado e os órgãos públicos que intervêm na importação.

Como já evidenciado, a operação de importação terá por base a Declaração Única de Importação (Duimp). Essa declaração será o documento principal do processo de importação, a qual vinculará informações de outros módulos, tais quais: tratamento administrativo, licença de importação, controle de carga, conferência aduaneira, gerenciamento de risco, trânsito aduaneiro e pagamento centralizado de tributos. Objetiva-se assim garantir a atuação integrada dos órgãos da Administração Pública e aumentar a eficiência do processo de importação.

Apresentou-se o conceito de guichê único, cujo objetivo é integrar os sistemas de governo de forma a aumentar a eficiência, reduzir os prazos e os custos relacionados ao comércio exterior brasileiro. Assim, o importador prestará as informações ao Estado uma única vez, quando as tiver disponíveis, e em um único ambiente. Essas informações serão disponibilizadas a todos os órgãos de governo que delas necessitarem para exercer sua competência legal no controle das importações. Essa iniciativa busca, portanto, centralizar a interação entre o governo e os operadores privados, permitindo a eliminação de ações repetitivas, poupando tempo e recursos de todos os envolvidos.

Não obstante à simplificação e à desburocratização, os controles exercidos pela Administração Pública sobre as importações não serão prejudicados, mas, pelo contrário, resultarão em maior eficiência e assertividade. Com base na eliminação de documentos e etapas hoje redundantes, busca-se racionalizar as exigências governamentais e simplificar os procedimentos a elas vinculados.

Espera-se que o novo processo de importação assegure os seguintes benefícios:

- Centralize num único local a solicitação e obtenção da licença de importação, sem a necessidade de o operador acessar outros sistemas ou preencher formulários em papel;

- Realize validação automática entre a operação autorizada, no módulo de licenciamento de importação, e a realizada, conforme declarada na Duimp;
- Reduza tempo e burocracia nas importações com anuência;
- Flexibilize a concessão de licenças de importação em relação ao número de operações abrangidas;
- Diminua o tempo de permanência das mercadorias em Zona Primária, com a consequente redução de custos das importações;
- Harmonize procedimentos adotados pelos diversos órgãos da Administração Pública responsáveis pelo controle das importações;
- Traga previsibilidade e transparência aos atores envolvidos;
- Assegure um controle mais eficiente e efetivo das importações.

Para validação da proposta do novo processo de importação, serão realizadas reuniões técnicas com os órgãos intervenientes no processo e uma consulta pública para receber as manifestações do setor privado e entregar para a sociedade um processo mais ágil e ajustado a suas necessidades. A proposta de novo processo necessitará ainda do desenvolvimento de sistemas de informação que possam sustentar as mudanças definidas e também potencializar os benefícios esperados. Esse será entregue de forma gradual, progressiva integrando os diversos órgãos governamentais envolvidos.

Com o intuito de possibilitar a transição para o novo processo de importação, a nova sistemática será amplamente divulgada a todos os interessados. As empresas que assim desejarem terão todas as informações necessárias para integrar seus sistemas próprios às soluções disponibilizadas.

Outra questão importante perpassa as alterações na base legal que regulamenta a operacionalização das importações brasileiras. Uma vez que o processo é amparado por diversos normativos, atualizar esses instrumentos torna-se imprescindível para a disponibilização do novo fluxo à sociedade.

Além disso, diversos intervenientes do processo devem ser capacitados para atuarem de forma plena em seus respectivos serviços. Para tanto, serão realizados seminários e disponibilizados manuais e tutoriais para os usuários do novo sistema.

A implantação completa do Novo Processo de Importação dependerá da participação de todos os atores interessados. Somente por meio da cooperação e do compromisso entre os envolvidos serão alcançados os propósitos desse trabalho e atendidos os anseios da sociedade. Uma Administração Pública capaz de exercer sua função de controle de forma efetiva, bem como simplificar e harmonizar seus procedimentos com as melhores práticas, facilitando o comércio internacional legítimo, é o resultado a ser perseguido por todos.