



BRASIL



Time Release Study
Junho 2020



Receita Federal

TIME RELEASE STUDY BRASIL

Ministério da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

José Barroso Tostes Neto

Subsecretaria de Administração Aduaneira

Fausto Vieira Coutinho

Coordenação-Geral de Administração Aduaneira - Coana

Jackson Aluir Corbari

Realização do Estudo

Receita Federal:

Alexandre da Rocha Zambrano

Diego de Borba Barbosa

Fabiano Coelho

José Carlos de Araújo

Secex:

Igor Vieira Maia

Tiago Martins Barbosa

Mapa:

Francisco Sadi dos Santos Pontes

Rafael Ribas Otoni

Anvisa:

Anderson da Mota Ribeiro

João Gregório de Oliveira Júnior

Revisão

Banco Mundial:

Ernani Argolo Checcucci Filho

Lúcia dos Santos Pinto

Robert Andrew Struthers

Organização Mundial de Aduanas:

Stephen Muller

Receita Federal:

Bibiana das Chagas Meroni Costa

Luciana Werner Cesar Silva

Ronaldo Salles Feltrin Correa

Diagramação

Receita Federal:

Elaine Cristina da Costa

Rodrigo Despontin

Órgãos Participantes



Apoio



Iniciativa financiada pelo Programa de Facilitação do Comércio aos Países com Economia em Desenvolvimento e implementada em conjunto pelo Grupo do Banco Mundial (WBG) e pela Organização Mundial das Aduanas (WCO), com o apoio do Fundo do Reino Unido para a Prosperidade, e tem como objetivo a redução do tempo e do custo do comércio nestes países, ajudando-os a atender aos requisitos do Acordo de Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio (WTC).

Aviso Legal - Embora tenham sido empregados todos os esforços para garantir as informações desta publicação, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil não aceita qualquer responsabilidade ou obrigação por erro de fato, omissão, ou interpretação que possa estar presente, nem pelas consequências de quaisquer decisões com base nessas informações. É autorizada a reprodução total ou parcial do conteúdo desta publicação, desde que citada a fonte.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se do primeiro estudo sobre tempo de liberação de mercadorias, **integralmente baseado na metodologia da Organização Mundial das Aduanas (OMA)**, realizado no País. Este estudo foi conduzido pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) ao longo do ano de 2019 e contou com participação ativa dos órgãos públicos mais representativos no controle das operações de comércio exterior, como a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Importantes representantes dos intervenientes privados do comércio exterior do Brasil também participaram do estudo, como o Instituto Procomex, o Sindicato dos Despachantes Aduaneiros do Estado de São Paulo, a Associação dos Terminais Portuários (ABTP) e a Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados (Abtra).

A realização de um estudo sobre o tempo de liberação de mercadorias ganhou ainda mais relevância a partir da entrada em vigor do Acordo de Facilitação de Comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC), que prevê a realização desse tipo de levantamento e, ainda, menciona expressamente a metodologia de Time Release Study (TRS) da OMA.

Dados

O levantamento seguiu, desde sua gênese, a citada metodologia, o que assegura a confiabilidade dos dados nos âmbitos nacional e internacional. O Time Release Study do Brasil foi submetido à **revisão de consultores independentes** e contou com **apoio do Grupo Banco Mundial**.

Os dados apurados representam mais do que uma medição do desempenho dos intervenientes da cadeia logística de importação do Brasil a partir da visão de um órgão público. Trata-se de um **retrato abrangente** das etapas do processo de importação e dos tempos apurados para realização dos procedimentos de licenciamento de importação, desembaraço aduaneiro e liberação física de uma mercadoria desde sua chegada no território nacional. **Em cada uma das etapas do processo, ações de responsabilidade de diferentes intervenientes foram medidas e analisadas.**

ABRANGÊNCIA

Os dados coletados e analisados neste estudo referem-se aos procedimentos de **importação** que tiveram início no Brasil durante os meses de **junho e julho** do ano de **2019**, representados pela totalidade dos despachos do tipo “Consumo”, sem realização de trânsito aduaneiro entre unidades locais da RFB ou aplicação de regime de entreposto, dos modais marítimo e aéreo. Os dados relativos ao modal rodoviário foram coletados nos dois principais pontos de entrada de mercadorias no País e representam aproximadamente metade (46%) do volume total importado nesse modal.

FLUXOS E ETAPAS NA IMPORTAÇÃO

Conhecendo os fluxos na importação e as etapas que os compõem

Análise do processo de importação no País demonstrou a necessidade de sua divisão em 4 fluxos, em decorrência da quantidade de etapas que os compõem, assim como a complexidade de cada um deles, quanto mais etapas, mais complexo. Desta forma, temos:

Fluxo 1

Representado no fluxograma pelo tracejado verde. É composto pelas declarações em canal verde e que não necessitam de licenciamento após a chegada da carga no País. Essas declarações representam 87,25% do total estudado;

Fluxo 2

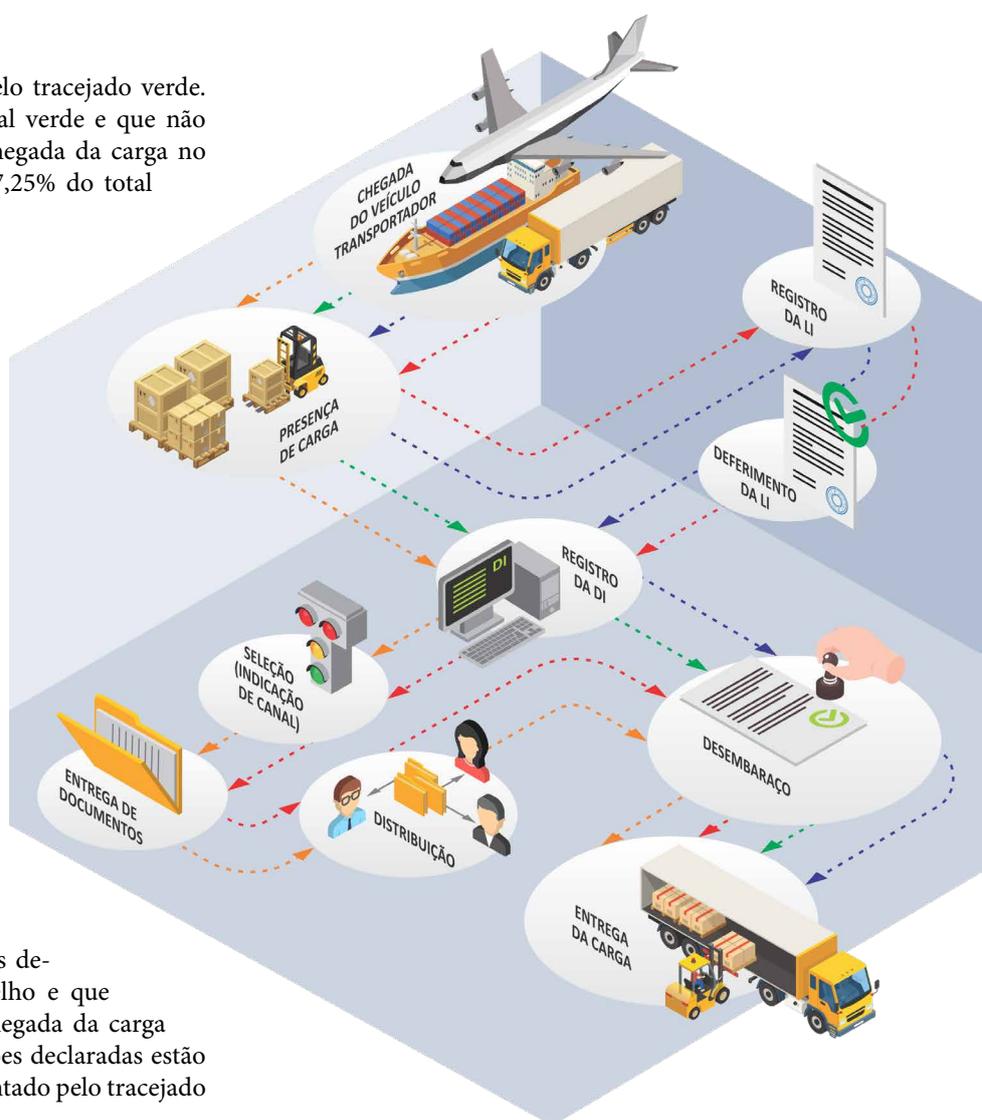
São as declarações em canal verde e que dependem de licenciamento após a chegada da carga no País. Representam 10,42% do total de declarações e está representado no fluxograma pelo tracejado azul;

Fluxo 3

Representado no fluxograma pelo tracejado laranja, é composto pelas declarações em canal amarelo e vermelho que não dependem de licenciamento após a chegada da carga no País. Do total de declarações estudadas, 2,09% estão neste fluxo;

Fluxo 4

Por fim, este fluxo contempla as declarações nos canais amarelo e vermelho e que dependem de licenciamento após a chegada da carga no País. Cerca de 0,24% das importações declaradas estão neste fluxo. No fluxograma está representado pelo tracejado vermelho.



PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Principais constatações

As principais constatações, características e recomendações do estudo estão sintetizadas abaixo:

1 O processo de importação foi mapeado e decomposto em diferentes etapas, de forma a proporcionar uma perfeita identificação dos responsáveis pelos procedimentos e, por consequência, facilitar a identificação de oportunidades para melhorias do processo e de desempenho.

2 Os dados referem-se ao tempo medido **desde a chegada da mercadoria** no País **até** sua efetiva **saída física** do local alfandegado.

3 Foram identificados 4 fluxos principais, de complexidade crescente, além de gargalos em todos os fluxos, especialmente nos que envolvem um número maior de atores e etapas.

- O fluxo mais simples, composto de **4 etapas**, responde por **87,25%** do total das operações.
- O fluxo mais complexo é composto por **9 etapas** e contempla menos de **0,2%** do total.

PRINCIPAIS INFORMAÇÕES COLHIDAS

- O **tempo médio** apurado, considerados todos os modais, foi de **7,4 dias**.



- **Mais de 87%** das mercadorias importadas são fisicamente liberadas **em menos de 7 dias**, contados de sua chegada ao País.
- **65% do tempo** médio total despendido nos processos **de anuência da Anvisa não decorre de ações sob responsabilidade do órgão**, mas principalmente para o pagamento e a compensação bancária das taxas.
- A etapa de **desembaraço** aduaneiro, de **responsabilidade da RFB**, responde por **menos de 10% do tempo total** apurado.
- O **tempo médio** para as importações realizadas sob a modalidade de **Despacho sobre Águas** é **73% menor** que o realizado em outras modalidades.
- As ações sob **responsabilidade dos agentes privados**, notadamente o importador (ou seu preposto – despachante aduaneiro), o transportador internacional e o depositário representam **mais da metade do tempo total** despendido em todos os fluxos analisados.

4 O estudo apresenta recortes vinculados ao modal de transporte e às unidades aduaneiras responsáveis pelo processamento das importações, permitindo que se estabeleçam comparações. Esse método facilita o processo de **ataque aos gargalos** identificados em nível local e, no mesmo sentido, permite o **mapeamento e a difusão de boas práticas**.

5 A atuação diligente do **importador** e/ou seu representante nos procedimentos de registro da declaração, entrega da mercadoria após o desembaraço e entrega de documentos instrutivos à RFB tem **potencial para reduzir** em média mais de **40% dos tempos totais**.

6 Os percentuais de seleção de declarações para canais de inspeção física e/ou análise documental, inferiores a 5%, demonstram **forte alinhamento da aduana brasileira com as diretrizes internacionais** sobre utilização da metodologia de **gerenciamento de riscos**;

7 Significativas diferenças de tempos, de até 70%, na atuação de **órgãos anuentes** situados em diferentes localidades indicam a **necessidade de harmonização de práticas** e uniformização de prazos de análise dos processos.

8 Processos de importação que apresentam **maior risco** aduaneiro, sanitário e/ou fitossanitário possuem **fluxos de importação mais complexos** e, como decorrência, apresentam tempos médios de desembaraço mais elevados, representando, contudo, **menos de 3% da amostra**.



DESPACHO SOBRE ÁGUAS

A utilização do Despacho sobre Águas representa um grande avanço na redução dos tempos médios de despacho. Na comparação realizada entre operações do modal marítimo, constata-se que o tempo necessário para se realizar uma operação com o Despacho sobre Águas é aproximadamente 73% menor que aqueles realizados pelos demais operadores não OEA. Na comparação com importadores OEA que utilizaram outras modalidades de declaração, em especial pelo fato de necessitarem de licenciamento após a chegada da carga no País a redução também é significativa, de aproximadamente 66%.

Marítimo - Comparação entre modalidades de despacho tempo médio (em horas)



Soluções em desenvolvimento

- 1** O novo controle de carga aéreo, cuja primeira entrega está prevista ainda para 2020, é baseado em gerenciamento de riscos intensivo e prevê a redução potencial de até 90% dos casos de intervenção estatal no fluxo físico das cargas.
- 2** A antecipação das informações prestadas pelos importadores, para atuação dos agentes públicos antes mesmo da chegada das mercadorias ao País, afetará positivamente as etapas de Registro da LI e de Registro da DI, já que ambas serão cumpridas pelo importador antes da chegada física da carga.
- 3** O gerenciamento de riscos antecipado e coordenado entre agentes públicos, com a divulgação do canal de seleção quando do registro da presença da carga, proporcionará maior agilidade logística e redução da necessidade de armazenamento, com a consequente redução do tempo total para entrega da carga ao importador.
- 4** A execução antecipada e coordenada do gerenciamento de riscos combinada com o paralelismo entre os controles administrativos e aduaneiros afetará positivamente todo o fluxo, possibilitando a atuação concomitante dos agentes em janela única de inspeção, reduzindo a necessidade de movimentação de cargas.
- 5** Através do módulo Pagamento Centralizado de Comércio Exterior no âmbito do Portal Único, serão concentrados e automatizados os pagamentos dos tributos incidentes sobre o comércio exterior, promovendo simplificação e harmonização dos meios de pagamento e eliminando etapas de compensação do pagamento de guias bancárias.
- 6** Através de informações e documentos apresentados digitalmente em um single window, o Portal Único possibilitará a eliminação de redundâncias de informações e a simplificação dos processos para os operadores, ao mesmo tempo em que viabilizará maior equalização da força de trabalho dos órgãos públicos, que poderão atuar de qualquer lugar do País sobre as cargas objeto de fiscalização.
- 7** Com o projeto OEA - Integrado, ampliar-se-ão os benefícios do programa através da integração entre a RFB e os órgãos de controle administrativo em parceria com operadores confiáveis, reduzindo a necessidade de intervenção do Estado no fluxo físico das cargas e garantindo maior segurança à sociedade.
- 8** Antecipação da análise da inspeção de embalagem de madeira pelo Mapa, selecionando as cargas do modal marítimo antes da chegada no País e comunicando ao operador portuário para que efetue a descarga do navio de forma mais eficiente.
- 9** Simplificação do marco regulatório de todos os órgãos públicos para adesão ao Portal Único, como forma de facilitar o cumprimento das obrigações por parte dos intervenientes privados.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações

Foram identificadas oportunidades de melhoria e formuladas propostas de ações que se aplicam, de forma geral, a praticamente todos os fluxos, modais e unidades analisadas. As recomendações, muitas das quais elaboradas com o auxílio de representantes da iniciativa privada, são as seguintes:



Adoção da medição e da publicação dos tempos médios de liberação de forma periódica, seguindo metodologia da OMA (TRS).



Garantia de apoio e de recursos para finalização das soluções já em desenvolvimento, como as do Programa Portal Único de Comércio Exterior.



Atenção ao tempo transcorrido entre desembarço e entrega, endereçando possíveis soluções, como o aperfeiçoamento do modelo de cobrança da armazenagem.



Harmonização entre procedimentos obrigatórios e compartilhamento de boas práticas entre as unidades, inclusive da frequência de formação de lotes para gerenciamento de riscos e dos horários de atuação das equipes em finais de semana e feriados.



Iniciar trânsito entre recintos de mesma unidade antes do final da operação de descarga.



Fortalecimento da comunidade portuária através das COLFAC para desenvolvimento de soluções locais, em especial quanto à comunicação entre intervenientes públicos e privados, através do desenvolvimento de Port Community Systems.



Simplificação do processo de restituição de tributos na importação para casos gerados pela atuação de agentes estrangeiros em ACI ou de outras questões que resultem no cancelamento da DI.



Medição dos tempos, com divisão por etapas e por unidade, de todos os órgãos anuentes que intervêm nos processos, identificando as causas das variações entre as unidades e adotando as melhores práticas.



Elaboração de ranking relativo aos despachantes aduaneiros e recintos alfandegados, levando-se em conta a sua atuação no comércio exterior.



Adoção da boa prática de soluções para inspeção física de maneira remota.



Obrigatoriedade da anexação dos documentos intrutivos para o registro da DI.



Criação de módulo unificado de recolhimento de tributos, que atacaria tanto a questão do recolhimento de ICMS para entrega das mercadorias quanto a necessidade de se esperar o prazo de compensação da Guia de Recolhimento da União (GRU), no caso dos processos com Licenciamento.



Realização dos controles administrativo e aduaneiro de forma paralela, com a análise dos pedidos de licenciamento e da declaração e importação sendo realizadas de forma concomitante.

Conclusões

A publicação deste estudo, além de servir como linha de base para a aferição dos ganhos obtidos com a implantação da Declaração Única de Importação (Duimp) do Portal Único de Comércio Exterior, que deve estar em escala operacional no próximo ano, torna explícitos os ganhos já obtidos nos processos de melhoria implantados pela Receita Federal do Brasil e demais órgãos envolvidos no processo de importação.

Ao mesmo tempo em que boa parte dos resultados **demonstra os avanços no Brasil e melhora a percepção dos intervenientes** em relação ao processo logístico de importação de mercadorias, diversas **oportunidades de melhoria** foram encontradas. Se por um lado foi identificado espaço para avanço nas rotinas procedimentais de todos os órgãos públicos envolvidos no processo, resta igualmente patente que uma **atuação ainda mais eficiente de intervenientes privados**, tais como transportadores internacionais, depositários, importadores e despachantes aduaneiros, tem potencial para alçar o processo a patamares ainda mais elevados de qualidade e reduzir significativamente os tempos totais.

Outro importante fator para a obtenção de avanços nos tempos praticados na importação é a forma de atuação dos órgãos de controle, em que há um sequencialismo de ações, sendo que o controle administrativo é realizado sempre antes do controle aduaneiro, acabando por impactar negativamente a agilidade que deve existir no processo. Essa condição atrasa o registro da DI consideravelmente para os fluxos 2 e 4. No fluxo 2, por exemplo, a soma das médias de tempos entre as etapas contidas entre a Presença de Carga e o Registro da DI supera 50% do tempo total, consumindo quase 170 horas.

O pagamento de taxas dos órgãos de controle administrativo também se evidenciou como um entrave à celeridade do processo, uma vez que o pagamento da GRU e a compensação bancária consomem a maior parcela de tempo para o deferimento dos licenciamentos. O impacto na etapa de Deferimento da LI representa entre 64% (marítimo: 140,28 horas) a 78% (aéreo: 171,85 horas) do tempo para sua conclusão, afetando os fluxos 2 e 4 significativamente.

Para todos os 4 fluxos, constatou-se que a Entrega da Carga é impactada negativamente também pela necessidade de cumprimento de obrigação junto às Sefaz, com o pagamento ou a exoneração do ICMS. Boa parte dos estados da federação não possui sistemas nem processos automatizados, exigindo dos importadores a apresentação de documentos físicos e o pagamento de guias bancárias. Em uma próxima versão do estudo, o detalhamento dessa etapa poderá contribuir para a melhor avaliação dos pesos das atividades nela compreendidas, assim como para desenvolvimento de ações de melhoria. De qualquer forma, fica evidenciada a necessidade de harmonizar e automatizar os meios de pagamento.

O TRS é um processo contínuo, que não termina com a divulgação deste relatório. Uma etapa igualmente significativa (Fase 4 da metodologia) se inicia com a adoção de um plano de ação para eliminação dos principais gargalos identificados. As iniciativas contidas no Programa Portal Único de Comércio Exterior, os avanços do Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado, além de outras medidas de modernização aduaneira já em curso ou a serem implementadas são bons exemplos. A partir deste momento, as iniciativas em curso e aquelas a serem iniciadas passarão a dispor de uma ferramenta confiável para aferição e divulgação dos ganhos obtidos. Portanto, o **TRS servirá como impulsionador e como baseline para a avaliação dos avanços futuros.**



Receita Federal

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
Subsecretaria de Administração Aduaneira
Coordenação-Geral de Administração Aduaneira