



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E *DOING BUSINESS*: UMA ANÁLISE
DAS IMPORTAÇÕES NO DISTRITO FEDERAL POR MEIO DO
PORTAL ÚNICO DE COMÉRCIO EXTERIOR**

NYVEA LOURENÇO

BRASÍLIA - DF

2019

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E *DOING BUSINESS*: UMA ANÁLISE
DAS IMPORTAÇÕES NO DISTRITO FEDERAL POR MEIO DO
PORTAL ÚNICO DE COMÉRCIO EXTERIOR**

NYVEA LOURENÇO

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Doutor Luiz Ricardo Cavalcante

BRASÍLIA - DF

2019

**MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E DOING BUSINESS: UMA ANÁLISE DAS
IMPORTAÇÕES NO DISTRITO FEDERAL POR MEIO DO PORTAL ÚNICO DE
COMÉRCIO EXTERIOR**

Trabalho de conclusão de curso – Mestrado em Administração Pública do Instituto
Brasiliense de Direito Público (IDP) – 2º Semestre de 2019.

Aluna: Nyvea Lourenço

Banca Examinadora:

Prof. Orientador Dr. Luiz Ricardo Cavalcante

Prof. Dr. Caio Cordeiro de Resende

Prof. Dr. Pedro Fernando de Almeida Nery Ferreira

Brasília, 08 de novembro de 2019

Dedico o presente trabalho a meus pais, exemplo de luta e de perseverança, por serem o alicerce de minha vida.

“In Memoriam”.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, força maior, em quem encontro a paz e o equilíbrio para continuar a caminhada.

A minha filha Mariana, fonte inspiradora de minha melhor versão.

Ao Gustavo, pela parceria nessa jornada.

A meus familiares, em especial, a minha irmã Nize, a meu cunhado Almir e a meu sobrinho Vitor, pelo apoio e pelo incentivo constante, renovador de energia. Gratidão.

Aos amigos desse mestrado, que, em alguns momentos difíceis, unimos força. Melhores amigos, melhores encontros.

A meu Orientador, pela celeridade nos apontamentos, com críticas sempre construtivas, e pela simplicidade com que transmite sábias palavras.

“Vulgar é o ler, raro o refletir. O saber não está na ciência alheia, que se absorve, mas, principalmente, nas ideias próprias, que se geram dos conhecimentos absorvidos, mediante a transmutação, por que passam, no espírito que os assimila. Um sabedor não é armário de sabedoria armazenada, mas transformador reflexivo de aquisições digeridas.”

RUI BARBOSA (Oração aos Moços)

RESUMO

A pesquisa tem por objetivo analisar as importações no Distrito Federal por meio do Portal Único de Comércio Exterior (PUCOMEX) à luz dos esforços recentes de modernização do Estado. Nesse sentido, o trabalho examina a utilização de ferramentas inovadoras de facilitação, de controle de gestão pública e de modernização do Estado, baseando-se na governança, segundo o Decreto nº 9.203/2017. O avanço em direção a uma nova gestão e governança públicas tem, na inovação em governo, um auxiliar fundamental na busca de soluções das demandas cada vez mais complexas da sociedade. Apresenta-se o PUCOMEX como uma das ferramentas de inovação em governo. Na metodologia da pesquisa, foram utilizadas fontes primárias (coleta de dados referentes ao desembaraço aduaneiro segundo os indicadores de Grau de Fluidez, Tempo Médio Bruto e Tempo Médio Total, e entrevistas), assim como fontes secundárias, mencionadas na bibliografia. Traçou-se um comparativo das importações no âmbito nacional, por Regiões Fiscais e Distrito Federal, no período de 2014 a 2019, em que se demonstrou uma redução no tempo de importação. As principais conclusões do trabalho revelam que o Portal Único de Comércio Exterior trouxe vantagens, mas ainda apresenta necessidade de aprimoramento. Sua implementação está alinhada à fase inovadora do comércio exterior, conforme o Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) da Organização Mundial do Comércio (OMC). O Portal, embora em fase inicial, corresponde iniciativa governamental necessária de melhor inserção do país no comércio internacional.

Palavras-chave: Modernização. Governança. Comércio Exterior. PUCOMEX.

ABSTRACT

The present research analyzes the Federal District's imports via the "Single Portal of Foreign Trade" (PUCOMEX), designed in light of recent state modernization endeavors. The dissertation examines the use of innovative facilitation tools for public management control and state modernization, according to the decree no. 9.203/2017. Aided by the state's modernization efforts, the transition toward a new type of public management and governance must find solutions for increasingly complex social demands – PUCOMEX is one of these answers. Based on primary sources (e.g., data collection on customs clearance according to Fluidity Degree, Gross Average Time and Total Average Time indicators, and interviews) and secondary sources (mentioned in the bibliography), the work presents a comparison between national imports, according to the different tax regions and the Federal District, from 2014 to 2019, which shows a decrease in import time. The main conclusions reveal encouraging prospects of the Single Foreign Trade Portal – improvements, however, are still necessary. The Portal's implementation is aligned with an innovative stance on foreign trade that is based on the World Trade Organization's (WTO) Trade Facilitation Agreement. Albeit in its early stages, it is a crucial government initiative for better participation of the country in the international trade system.

Keywords: Modernization. Governance. Foreign Trade. PUCOMEX.

RESUMEN

La investigación tiene como objetivo analizar las importaciones en el Distrito Federal a través del Portal Único de Comercio Exterior (PUCOMEX), a la luz de los recientes esfuerzos de modernización por parte del Estado. En este sentido, la disertación examina el uso de herramientas innovadoras de facilitación para el control de la gestión pública y la modernización, basado en la gobernanza, de acuerdo con el decreto no. 9.203 / 2017. La transición hacia una nueva gestión pública y gobernanza debe encontrar soluciones a las demandas cada vez más complejas de la sociedad – PUCOMEX es una de estas respuestas y se presenta como una de las herramientas de innovación en el gobierno. En la metodología de investigación, se utilizaron fuentes primarias (recopilación de datos relacionados con el despacho de acuerdo con los indicadores de grado de fluidez, tiempo promedio bruto y tiempo promedio total, y entrevistas), así como fuentes secundarias, mencionadas en la bibliografía. Una comparación de las importaciones nacionales por regiones fiscales y Distrito Federal, de 2014 hasta 2019, mostró una reducción en el tiempo de importación. Las principales conclusiones del trabajo revelan que el Portal Único de Comercio Exterior ha traído ventajas, sin embargo, aún se necesitan mejoras. Su implementación está alineada con la fase innovadora del comercio exterior, de conformidad con el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El Portal, aunque en su fase inicial, corresponde a una iniciativa del gobierno para una mejor inserción del país en el comercio internacional.

Palabras clave: Modernización. Gobernanza. Comercio Exterior. PUCOMEX.

LISTA SIGLAS E ABREVIATURAS

CGU – Controladoria Geral da União

DANFE – Documento de Apoio a Nota Fiscal Eletrônica

GLME – Guia para Liberação de Mercadoria Estrangeira sem a comprovação do recolhimento do ICMS

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

MP – Ministério Público

PUCOMEX – Portal Único de Comércio Exterior

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1 - Fórmula para cálculo da alíquota real	29
Equação 2 - Resultado do exemplo da alíquota real	29
Equação 3 - Cálculo alíquota e divisor	31
Equação 4 - Resultado alíquota e divisor	31
Equação 5 - Base de cálculo do imposto	31
Equação 6 - ICMS a recolher	31
Equação 7 - Grau de fluidez.....	36
Equação 8 - Tempo médio bruto	36
Equação 9- Tempo médio total	36
Equação 10 - Tempo médio total	53

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de importação – RFB e alguns órgãos anuentes 39

Figura 2 - Visão contribuinte do processo aduaneiro 39

Figura 3 - Novo processo de importação via Portal Único 41

LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1 - Registro Importação x Entrega da Carga– Importação via Portal 42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Classificação nos tópicos de Doing Business – Brasil –

Relatório 2019 27

Gráfico 2 - IC-FIESP 2012 x Crescimento do IC-FIESP entre 2000 e 2012..... 32

Gráfico 3 - Arrecadação do Imposto de Importação por UF de Jan a Ago/2018... 43

Gráfico 4 - Grau de Fluidez das Importações do DF –2014 a 2019*(*até agosto) 48

Gráfico 5 - Grau de Fluidez das Importações (âmbito nacional, 1ª RF e DF) - 2014
a 2019* (* 26 de setembro) 48

Gráfico 6 - Tempo Médio Bruto âmbito nacional – 2014 a 2019*(* set 19) 50

Gráfico 7- Tempo Médio Bruto das Importações do DF – 2014 a 2019*(* set 19) 51

Gráfico 8 - Tempo Médio Bruto das Importações (âmbito nacional, 1ª RF e DF) –
2014 a 2019 *(set 19) 52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Apuração por UF com e sem Sistema para desembaraço das Importações.....	44
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cálculo do ICMS na importação.....	30
Tabela 2 - Grau de Fluidez – Importação no âmbito nacional.....	46
Tabela 3 - Grau de Fluidez – Importação -Regiões Fiscais (1ª a 10ª).....	46
Tabela 4 - Tempo Médio Bruto – Importação no âmbito nacional.....	49
Tabela 5 - Tempo Médio Bruto – Importação -Regiões Fiscais (1ª a 10ª).....	50
Tabela 6 - TMB - Tempo Médio Bruto – Importações no DF.....	51

SUMARIO

1.	INTRODUÇÃO	18
2.	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	23
2.1	MODERNIZAÇÃO DO ESTADO	23
2.2	DOING BUSINESS	26
2.2.1	Pagamento de Impostos	27
2.2.1.1	ICMS x IVA Europeu	28
2.2.1.2	Incidência, base de cálculo e cálculo do ICMS na importação	29
2.2.2	Comércio Internacional	31
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	34
3.1	Grau de Fluidez	35
3.2	Tempo Médio Bruto x Tempo Médio Total	36
4.	RESULTADOS	37
4.1	Atual Processo de Desembaraço	38
4.2	Processo de Desembaraço Aduaneiro Modernizado por meio do PUCOMEX integrado ao SISCOMEX	40
4.3	Sistemas informatizados nas Unidades da Federação	42
4.4	Grau de Fluidez	45
4.5	Tempo Médio Bruto x Tempo Médio Total	49
4.6	Entrevistas	54
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
6.	REFERÊNCIAS	61

1. INTRODUÇÃO

O modelo burocrático weberiano de administração pública caracteriza-se, entre outros aspectos, pela clara divisão de papéis e por atividades estanques. A transversalidade e a flexibilidade da ação dos agentes públicos, que muito facilita para que possam ter iniciativa e executar estratégias voltadas para obtenção dos resultados pretendidos, estão muito pouco presentes naquele modelo. Em contrapartida, a partir dos anos 80, houve avanço em direção a uma nova gestão pública e a uma governança pública, com o Estado-Rede conectado a uma Sociedade-Rede, decorrente da revolução tecnológica advinda com a internet. Nesse novo modelo, tanto a transversalidade quanto a flexibilidade se fazem notar bem mais.

Nos últimos 20 anos, o avanço exponencial das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) tem evidenciado a inflexibilidade da burocracia mecanicista, que não reage adequadamente ao dinamismo dos problemas públicos de gestão. Tais problemas tornaram-se mais complexos e multifacetados em cenário de crescente globalização; a atuação no âmbito público requer, portanto, não apenas técnica e conhecimento sistemático, mas também rapidez e criatividade.

Pode-se dizer que a inserção do modelo gerencial na administração brasileira tem duas fases distintas, porém complementares. A primeira, iniciada em 1995 com a reforma administrativa de Luiz Carlos Bresser-Pereira¹, vem ganhando maior impulso nos últimos anos. O cerne da reforma esteve em dotar o Estado brasileiro de capacidade de planejar e de suprir as crescentes demandas sociais e econômicas com base nos serviços por ele prestados e que devem ser eficazes, baratos e de boa qualidade. A segunda fase tem, entre seus principais instrumentos jurídicos, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016 e o Decreto nº 9.203/2017. Os dois instrumentos tratam, pela primeira vez, de temas como governança, gestão de riscos e controles internos que, por sua vez, encontram-se em consonância com os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Os dois instrumentos mencionados fixam, em norma jurídica, o que antes eram apenas boas práticas administrativas, obrigando, desse modo, as organizações públicas a internalizá-las e

¹ A Emenda Constitucional nº 19/98 incluiu o princípio da eficiência na lista dos princípios constantes no art. 37 da Constituição Federal (CF), que regem a administração pública.

a segui-las. Além disso, uma medida recente, em linha com essa segunda fase gerencial da administração pública brasileira, é a Lei nº 13.726/2018, que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o selo de desburocratização e simplificação.

Ainda assim, em vários casos, os serviços públicos ainda não têm sido capazes de se ajustar aos novos tempos, atendendo, adequadamente, às expectativas da sociedade. Com efeito, há recorrentes evidências de déficit, como demonstra o censo de governança realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2018. Em um novo cenário de administração pública baseada no modelo gerencial, que diz respeito não apenas ao âmbito federal, mas que também deverá estender-se aos planos estadual, distrital e municipal, o gestor, alinhado à própria tendência de modernização do Estado brasileiro, necessita, cada vez mais, de fazer uso de tecnologias voltadas para o aumento da produtividade e da qualidade dos serviços públicos.

O fato de o modelo gerencial de administração ser ainda pouco usado no Brasil pode contribuir para o país não figurar em posição mais alta na tabela e o conseqüente destaque no relatório *Doing Business 2019*² do Banco Mundial no quesito “facilitação para fazer negócios”.

Em relação ao pagamento de impostos, o Brasil ocupa, no referido relatório, a 184ª posição - a mesma alcançada no ano de 2018. O indicador pagamento de impostos tem sua classificação composta pelo número de documentos, tempo para importar (dias), e outros. De acordo com a calculadora de pontuação utilizada pelo relatório *Doing Business*, no Brasil, gasta-se muito tempo para calcular e pagar impostos; em média, 1958 horas por ano.

Dentre outros indicadores do relatório anteriormente citado, está o comércio internacional (importação e exportação), mensurado por procedimentos (números) e por tempo (dias); no qual o Brasil ocupa a 106ª posição.

² Relatório do Grupo Banco Mundial que analisa regulamentações aplicáveis às empresas nacionais durante seu ciclo de vida, com métricas de comparação baseadas em indicadores tais como: ambiente de negócio, pagamento de impostos; a facilidade para fazer negócio em 190 países. O Brasil ocupa, atualmente, a posição 109ª no quesito facilidade para fazer negócio.

A modernização do Estado tem, entre suas principais áreas de atuação, a tributária, já que um Estado apto a gerir e captar recursos com eficiência é essencial para o próprio modelo de desenvolvimento nacional.

Uma inovação, no âmbito da gestão pública e modernização do Estado, é o Portal Único de Comércio Exterior (PUCOMEX), que é o objeto de análise deste trabalho. Trata-se de modo de operacionalização simplificado do comércio exterior e uma nova ferramenta com abordagem *single window*, utilizada em alguns países, como China e Estados Unidos. Contudo, não está claro em que medida essa iniciativa de modernização do Estado contribuiria para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil.

Nesse contexto, o PUCOMEX insere-se na lógica de maior eficiência tributária do Estado, segurança da informação, indo ao encontro da melhoria do ambiente de negócios no país. O portal permite que se troquem, de maneira rápida e segura, informações tributárias de distintas bases de dados.

Diversas unidades da federação utilizam sistema de controle de importações por meio do uso intensivo de ferramentas e de metodologias ligadas à internet ou informatizadas, para medição do volume de negócios, em tempo quase real de acesso. Essa realidade de trabalho não é compartilhada, hoje, pela metodologia usada no Distrito Federal.

Em virtude do acima exposto, questiona-se: em que medida a modernização do Estado facilita e melhora o ambiente de negócio, o pagamento de impostos e o comércio internacional? Como parte de uma possível resposta, analisa-se, como estudo de caso, o Distrito Federal. Em particular, analisam-se duas variáveis relativas às importações no Distrito Federal: tempo de desembaraço e tempo total até entrega da carga.

Assim, o objetivo do presente trabalho é examinar as importações no Distrito Federal por meio do PUCOMEX e à luz dos esforços recentes de modernização do Estado e de aprimoramento do *Doing Business*. Nesse sentido, o trabalho examina a utilização de ferramentas inovadoras de facilitação e de controle de gestão pública e a modernização do Estado fundada no conceito de governança,

à luz do disposto no Decreto nº 9.203/2017³, bem como nos desafios do gestor público atuante no setor de fiscalização tributária e nos entraves à modernização.

Os objetivos específicos envolvem:

- Verificar como a utilização de sistemas informatizados de tributação facilita o ambiente de negócio, o pagamento de impostos e o comércio internacional, com controle de gestão em uma administração modernizada por meio do PUCOMEX.
- Verificar se modernização administrativa decorrente do PUCOMEX está em sintonia com a missão, a visão, os valores e a visão estratégica da Secretaria de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal (SEFP-DF), atual Secretaria de Economia do Distrito Federal (SEEC-DF)⁴.
- Verificar se houve redução no tempo para importar mercadorias ou produtos, analisando os dados do fluxo de importações no Distrito Federal por meio do PUCOMEX. Tem-se, como pano de fundo, os benefícios que isso pode trazer no âmbito da modernização do Estado e da melhoria do ambiente de negócios, incluída aí a facilitação no pagamento de impostos e o comércio internacional.

Os indicadores utilizados para alcançar os objetivos propostos são calculados com base no tempo de desembarço aduaneiro e de retirada da carga, antes e após o PUCOMEX. Tais indicadores compõem a análise para a mensuração dos quesitos pagamento de impostos e comércio internacional usados no cálculo da pontuação de cada país no relatório *Doing Business*.

Para discorrer sobre os pontos elencados acima, esta dissertação é dividida em quatro capítulos, além desta introdução. No segundo capítulo, objetivando introduzir o leitor ao tema e amparar a definição da metodologia e a interpretação dos

³ Que em seu art. 2º dispõe: “governança pública - conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;”

⁴ Entre os componentes da missão, visão, valores e visão estratégica da SEEC/DF, caberia destacar:
 Missão: Prover e administrar os recursos financeiros do Distrito Federal, formulando e implementando políticas que garantam a justiça fiscal, o equilíbrio das contas públicas e o desenvolvimento de ações de governo, em benefício da sociedade;
 Visão: Ser referência de qualidade entre as administrações fazendárias brasileiras;
 Valores: Respeito ao público – Valorizar e respeitar todos os *stakeholders* vinculados aos “clientes” do órgão, sejam eles cidadãos, empresas, o próprio GDF ou o Terceiro Setor; e ainda Visão Estratégica - Responder com rapidez às mudanças sociais, econômicas, tecnológicas e políticas, em conformidade com os cenários local e nacional.

resultados, reúnem-se elementos teóricos sobre a modernização do Estado e sobre o ambiente de negócios. No terceiro capítulo, descreve-se a metodologia adotada e o plano de ação traçado para coletar e analisar os dados. Verificam-se, no quarto capítulo, os resultados obtidos e as perspectivas dos entrevistados acerca do PUCOMEX. No quinto capítulo, são feitas as considerações finais, fazendo uma síntese do presente estudo e analisando seus efeitos sobre a modernização.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

Apesar do aspecto positivo da clara divisão dos papéis organizacionais de atuação das unidades e agentes, o paradigma predominante no escopo da Secretária de Economia do Distrito Federal (SEEC-DF) é o burocrático, ancorado ainda na burocracia weberiana, porém já avançando para nova gestão pública ou *New Public Management*⁵. Um dos problemas desse modelo burocrático é a rigidez na estrita observância da norma e do procedimento, que, muitas vezes, limita a capacidade de iniciativa e “engessa” o fluxo de demandas provenientes da sociedade e as entregas por parte do órgão.

Para Silva (2012, p. 9-10), “infelizmente, mesmo com o advento da Tecnologia da Informação (TI), a cultura burocrática ainda permanece com as mesmas estruturas organizacionais e com a administração do papel (...)”. Ainda segundo Silva, é preciso evoluir em direção a “(...) uma administração gerencial com foco no processo de trabalho e nos resultados, utilizando uma estrutura em rede que permita ao mesmo tempo maior controle e publicidade dos atos (...)”.

Nessa esteira, a modernização do Estado vem ganhando cada vez mais espaço na agenda estratégica governamental. Inovação em governo tornou-se fundamental para corrigir as falhas, atender às crescentes demandas da sociedade ou mesmo auxiliar na busca da solução dos problemas cada vez mais complexos (CAVALCANTE, 2017).

De acordo com Falcão e Marini (2010, p. 29), como ocorre em alguns países, o “desafio de modernizar a gestão pública é transformar e consolidar, na democracia, uma burocracia que, no conteúdo, ainda apresenta traços patrimonialistas e, na forma, linhas ortodoxas.”.

Cavalcante e Cunha argumentam que as “Organizações públicas passaram cada vez mais a se preocupar com o fomento da prática inovadora em resposta às constantes mudanças econômicas, políticas, sociais e tecnológicas em um mundo

⁵ Modelo de governança da administração pública que age de forma colaborativa no que tange o desenvolvimento de projetos (MOTTA, 2013).

mais globalizado e em rede, limitadas por expectativas crescentes dos cidadãos, problemas complexos e orçamentos apertados.” (CAVALCANTE, 2017, p. 15).

Para a modernização administrativa, é importante colocar-se na função crítica inovadora; sair da discussão apenas tecnológica, focando no problema e na entrega, por meio de um modelo abstrato de realidade futura. A utilização do *Design Thinking*⁶ como método tem por objetivo integrar as necessidades ao que é viável e tecnicamente possível, ainda que haja uma relação hierarquizada.

Parte importante dessa discussão é a inovação em governo. Tudo está interligado: o relacionamento com os atores e colaboradores, a qualidade e capacidade institucional com o desempenho e a inovação para gerar um valor público satisfatório às demandas e expectativas da sociedade. Num futuro próximo, estará igualmente interligada uma resiliência social, caminhando para uma governança em rede interativa e integradora, *netweaving*, com a participação dos cidadãos nas escolhas, com voz e *accountability*⁷, elementos que perpassariam a cultura organizacional das instituições públicas.

A teoria de rede tem como premissa o Estado pluralista com atores múltiplos e interdependentes cooperando para a provisão de serviços públicos e para a perspectiva de Estado plural, no qual os processos de interação dos grupos produzem informações ao sistema de políticas públicas. (CAVALCANTE, 2017, Cavalcante e Cunha apud Osbone, 2010).

A atuação em rede está em linha com as tendências inovadoras. As expectativas e as potencialidades ainda estão sendo descobertas e ajustadas à realidade das organizações. Barabási (2009, p.194) argumenta que:

O pensamento em rede está em via de invadir todos os domínios da atividade humana e a maioria dos campos de investigação humana. É mais do que uma outra perspectiva ou ferramenta proveitosa. As redes são, por sua própria natureza, a urdidura dos sistemas mais complexos, e os nós e *links* impregnam profundamente todas as estratégias voltadas para a abordagem de nosso universo interconectado.

⁶ Resolução da problemática agindo com base na coletividade. Disponível em < <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/artigosInovacao/entenda-o-design-thinking,369d9cb730905410VgnVCM1000003b74010aRCRD> >

⁷ Responsabilidade com a ética e a obrigatoriedade da transparência de ações e informações. (HOMERIN, 2016).

A ausência de tecnologias dessa natureza enrijece e burocratiza os processos e afeta o ambiente de negócios. O conceito de ambiente de negócios está associado às condições, em um determinado país ou região, que dizem respeito ao ciclo de vida das empresas. Em termos gerais, o ambiente de negócios está relacionado aos níveis de complexidade e aos procedimentos de abertura e fechamento de empresas ou de recolhimento de tributos. A melhoria do ambiente de negócios está ligada, dessa maneira, a desburocratização e ações de simplificação desses procedimentos. (CAVALCANTE, 2015, p.441).

Nesse contexto, Cunha e Severo ressaltam que, “atualmente, mais que uma oportunidade, inovação apresenta-se como imperativo para o setor público.” (CAVALCANTE, 2017, p.09). E as tendências de inovação, dialogam entre si, em especial, as relacionadas às tecnologias da informação e comunicação (TICs) e à governança (CAVALCANTE, 2017, Cavalcante e Cunha apud Bekkers, Edelenbos e Steijn, 2011).

Para Brandão e Bruno-Faria, a “inovação vem ganhando cada vez mais espaço como tema estratégico para a administração pública na busca por oferecer serviços de melhor qualidade à sociedade” (CAVALCANTE, 2017, p.145).

Entretanto, é necessário identificar aspectos importantes, que são as barreiras à inovação, sejam internas sejam externas, que, segundo Brandão e Bruno-Faria, é “qualquer fator que influencia negativamente o processo de inovação” (CAVALCANTE, 2017, p.147 apud Hadjimanolis, 2003, p.560).

Assim, é preciso desburocratizar o fluxo de execução de um projeto, flexibilizando a atuação dos agentes para que haja um acompanhamento do projeto de inovação com avaliações periódicas e *feedback* dos usuários (início, meio e fim); acompanhamento específico na execução e entrega, com maior participação dos *stakeholders* e reavaliações constantes por meio de monitoramento.

Outro aspecto importante é a mitigação do *gaming* (ofensivo e defensivo) por vezes existente entre as organizações, bem como as falhas no fluxo operacional e de negócio, em uma dada organização pública. Nesse sentido, a inovação é uma técnica capaz de contribuir para a mitigação do referido *gaming*, o que favorece a obtenção de uma governança voltada para resultados.

No caso do PUCOMEX, se, por um lado, a pluralidade de atores envolvidos favorece a integração das boas práticas existentes nas 27 unidades federadas, por outro, é um desafio encontrar soluções que abarquem as 27 Secretarias de Fazenda, viáveis tanto ao portal quanto às especificidades de cada unidade da federação.

No que diz respeito ao uso de sistemas modernos informatizados como ferramenta de gestão, a partir da última década, deu-se início a um período de inovação com iniciativas como a implantação do Governo Eletrônico (e-Gov), no âmbito federal, e do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), nos âmbitos federal, estadual ou distrital. Trata-se de ferramentas inovadoras que tornaram mais célere a propagação da informação. Iniciativas como essas vêm contribuindo bastante para a modernização da administração pública.

2.2 DOING BUSINESS

O relatório *Doing Business*, do grupo Banco Mundial, analisa regulamentações aplicáveis às empresas nacionais durante seu ciclo de vida, com métricas comparativas baseadas em indicadores como ambiente de negócio, pagamento de imposto, e facilidade para fazer negócios em 190 países.

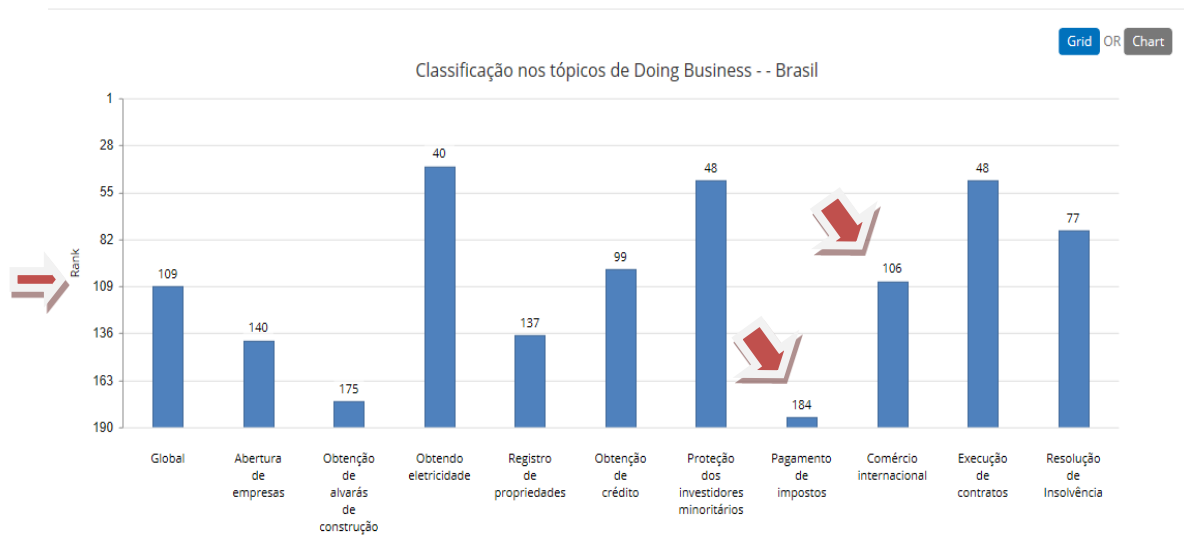
A desburocratização do ambiente de negócio não tem custo fiscal e aumenta o investimento. Conforme demonstra o Gráfico 1, extraído do relatório *Doing Business* 2019, o Brasil ocupa a 109ª posição em termos de facilitação para fazer negócios, tendo ocorrido melhora em relação ao relatório do ano anterior.

Contudo, no que se refere ao pagamento de imposto, o Brasil ocupa a 184ª posição - mesma posição do ano de 2018. Segundo a estimativa, gasta-se muito tempo no país para calcular e pagar impostos - em média, 1958 horas por ano.

Porém, em termos de comércio internacional, o Brasil ocupa a 106ª posição, o que representa um avanço de 33 posições em comparação com o ano anterior. O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), atual Ministério da Economia, credita esse avanço às medidas de facilitação do comércio, entre elas, criação do Portal Único do Comércio Exterior.⁸

⁸ Disponível em <<http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3660-brasil-sobe-33-posicoes-no-ranking-de-comercio-exterior-do-relatorio-doing-business>>. Acesso em 09 de junho de 2019

Gráfico 1 - Classificação nos tópicos de Doing Business – Brasil – Relatório 2019



FONTE: Site Doing Business⁹

2.2.1 Pagamento de Impostos

A complexidade do sistema tributário brasileiro, bem como a legislação tributária com suas diversas obrigações, dá margem à evasão fiscal. Tal complexidade dificulta tanto para o cidadão quanto para administração, no tocante ao *enforcement*. Faz-se necessária uma simplificação do sistema tributário para que as normas não precisem ser alteradas com tanta frequência. Essas mudanças constantes, provocadas por fatores econômicos, sociais e políticos, causam dificuldades tanto para administração quanto para os contribuintes. É um desafio para a administração tributária conciliar a simplificação de um sistema tributário, assegurando o controle da arrecadação.

É importante adaptar a tributação à economia globalizada, na medida em que pode desonerar o preço das mercadorias e torná-las mais competitivas no mercado mundial. Promover a inclusão de empresas e indivíduos na economia do século XXI é uma das atribuições do Estado, seja por meio de sistemas tributários compatíveis com os adotados no mercado globalizado, seja por outra maneira encontrada pelo governo.

⁹ Disponível em < <http://www.doingbusiness.org> > Acesso em 09 de junho de 2019

2.2.1.1 ICMS x IVA Europeu

Devido à similaridade, em alguns aspectos, do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) com o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) europeu, faremos, no campo do Direito Comparado, um confronto entre esses impostos, que no caso do IVA europeu é possível examinar, de forma clara, a tributação incidente. Essa comparação, pela simplificação e lógica do modelo europeu, é pertinente uma vez que traz elementos para uma reflexão sobre o modelo brasileiro. Como se verá mais adiante, o PUCOMEX busca justamente esse mesmo tipo de racionalidade e simplificação.

Assim, o ICMS, muito similar ao IVA europeu, é um imposto não cumulativo, compensando-se no que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação com o montante cobrado nas operações ou prestações anteriores pelo mesmo ou outro Estado e Distrito Federal. Essa sistemática muito se assemelha ao modelo do IVA europeu. Assim, poderíamos nomear o ICMS como um IVA sobre o consumo.

Nesse contexto, é possível fazer uma analogia, no Direito Comparado, entre o ICMS que difere do IVA europeu uma vez que o montante do ICMS integra sua própria base de cálculo, por esta razão é dito um imposto calculado “por dentro”. Assim, a alíquota real é maior que a nominal o que gera uma distorção que dificulta um comparativo com o coeficiente de tributação de outros países. Uma alíquota “por dentro” de 20% é equivalente a uma alíquota “por fora” de 25%, conforme demonstra as equações 1 e 2.

A Equação 1 determina a fórmula para cálculo da alíquota real ou “por fora” enquanto a Equação 2 demonstra o resultado da operação.

$$\frac{100 \times \text{alíquota nominal}}{100 - \text{alíquota nominal}} = \text{alíquota real}$$

Equação 1 - Fórmula para cálculo da alíquota real

$$\frac{100 \times 20}{100 - 20} = 25$$

Equação 2 - Resultado do exemplo da alíquota real

Nessa esteira, ao contrário do ICMS, no caso do IVA Europeu não há essa distorção, é possível determinar a carga fiscal de forma transparente.

2.2.1.2 Incidência, base de cálculo e cálculo do ICMS na importação

O art. 24 da Constituição Federal dispõe da competência da União, dos Estados e do Distrito Federal em legislar, concorrentemente, sobre Direito Tributário. Nessa esteira, a União, por meio de lei nacional, estabelece normas gerais, ficando a cargo das leis estaduais de cada ente da federação dispor sobre as peculiaridades de cada Estado, desde que não sejam antagônicas à norma nacional e à própria Constituição Federal.

A incidência do ICMS na importação está prevista no art. 155 § 2º, alínea a da Constituição Federal. O momento de ocorrência do fato gerador do ICMS na importação está na Lei Complementar 87/96 disposto no art. 12. “Art. 12. Considera-se ocorrido o fato gerador do imposto no momento: (...)IX – do desembarço aduaneiro de mercadorias ou bens importados do exterior;”. (BRASIL, 1996 , Art.12)

A Lei Complementar 87/96 no art. 13 § 1º, inciso I, dispõe que integra a base de cálculo do imposto, dentre outros, o montante do próprio imposto, constituindo o respectivo destaque mera indicação para fins de controle.

A referida Lei Complementar 87/96 estabelece regras gerais, cabem às leis estaduais regular as regras específicas. Assim, cada Estado estabelece as parcelas que constituem a base de cálculo do ICMS na importação.

De acordo com o presidente executivo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), João Eloi Olenike, “a legislação brasileira, especialmente a tributária, é complexa ao extremo, em virtude das constantes edições de novas normas e mudanças em série das já existentes, o que atrapalha e muito a

vida do contribuinte” afirma. Estudo, extraído do IBPT aponta que o Brasil edita cerca de 800 normas por dia, desde a Constituição Federal de 1988, totalizando 5,4 milhões de normas, das quais 363.779 são referentes a matérias tributárias, cerca de 1,88, quase 2 normas tributárias por hora em dia útil.

No Distrito Federal a base de cálculo do ICMS está disposta no art. 34, II do Decreto 18.955/97 e na Lei 1.254/96, que em seu art. 6º dispõe:

“Art. 6º A base de cálculo do imposto é:

II - na entrada de mercadoria ou bem importado do exterior, a soma das seguintes parcelas:

- a) o valor da mercadoria ou bem constante do documento de importação, observado o disposto no § 1º deste artigo e no art. 17;
- b) Imposto de Importação;
- c) Imposto sobre Produtos Industrializados;
- d) Imposto sobre Operações de Câmbio;
- e) quaisquer outros impostos, taxas, contribuições e despesas aduaneiras, estas entendidas como as importâncias, necessárias e compulsórias, cobradas ou debitadas ao adquirente pelas repartições alfandegárias na atividade de controle e desembaraço da mercadoria” (BRASIL,2019, Art.6)

O cálculo do ICMS na importação é feito, a título exemplificativo, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Cálculo do ICMS na importação

<u>Cálculo do ICMS na importação</u>		
Número de Adições		1
Valor Taxa Siscomex		214,50
VMLD (valor em dólares)		15.000,00
Cotação da Moeda Estrangeira na data do registro da DI		4,1555
Valor Total dos Produtos (em Reais)		62.332,50
II		1.000,00
IPI		1.500,00
PIS		100,00
COFINS		500,00
Despesas		0,00
Valor Total da Mercadoria ou Valor Aduaneiro (sem o ICMS)		65.647,00
Valor Total da Nota Fiscal (Base de Cálculo do ICMS com o imposto por dentro)		ICMS
Comercialização 12%	74.598,86	8.951,86

FONTE: AUTOR, 2019.

Para o cálculo final do ICMS tem-se:

$$100 - \text{alíquota} = \text{divisor}$$

Equação 3 - Cálculo alíquota e divisor

Assim teríamos:

$$100 - 12 = 88$$

Equação 4 - Resultado alíquota e divisor

Dessa forma:

$$\frac{65.647,00}{0,88} = 74.598,86$$

Equação 5 - Base de cálculo do imposto

Por fim:

$$74.598,86 \times 0,12 = 8.951,86$$

Equação 6 - ICMS a recolher

A alíquota difere em razão da mercadoria ou produto, ou ainda, a finalidade; se para comercialização, industrialização ou uso/consumo - identificado pela Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM (código internacional). Algumas mercadorias têm redução na base de cálculo e; para alguns produtos, ainda há um acréscimo de 2% aplicado sobre a base de cálculo do ICMS para o Fundo de Combate à Pobreza.

2.2.2 Comércio Internacional

Conforme Lourenço (2007), a globalização por si só não constitui processo de inclusão dos países na nova economia caracterizada pelo crescente fluxo, em tempo real, de negociações decorrentes da revolução introduzidas pelas novas tecnologias de informação e de comunicação (TIC). Tecnologias que permitem desagregar a produção, obtendo serviços e bens em escala planetária. Cabe aos atores tratarem de sua inserção vantajosa no processo, utilizando as devidas ferramentas de gestão. O Estado pode e deve auxiliar essa inclusão, quer seja por incentivos quer seja via redução da tributação.

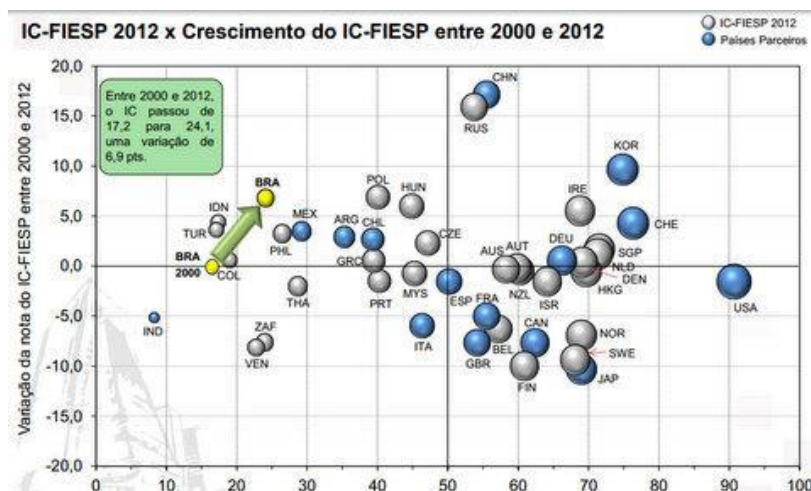
Sob o prisma macroeconômico, que examina questões globais do desenvolvimento econômico do país, a performance que diz respeito a produção, a inflação, dentre outros; indicadores resultantes de políticas econômicas adotadas pelo país que viabilizam verificar os fluxos globais das nações, a tributação pode ajudar no fortalecimento do potencial econômico.

De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), para atrair o investimento direto estrangeiro (IDE), alguns países concedem incentivos fiscais a fim de influenciar na implantação de empresas multinacionais nesses países. Dessa maneira, interferem na tomada de decisão da localização de uma empresa, com a prudência para não prejudicar as empresas nacionais.

Uma das tendências da globalização é a de aproveitar o que as empresas multinacionais podem agregar de positivo, como por exemplo, a transferência de tecnologias, ou ainda, a entrada de investimento no país.

Na ótica microeconômica, que concerne aos efeitos econômicos causados às empresas e aos cidadãos, o Departamento de Competitividade e Tecnologia da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) divulgou estudo em que aponta que o Brasil teve destaque entre os países de crescente competitividade. Aumentou o seu Índice de Competitividade (IC) em quase sete pontos entre 2000 e 2012. Entretanto, dentre os 43 países analisados, o Brasil continuou entre os sete países menos competitivos.

Gráfico 2 - IC-FIESP 2012 x Crescimento do IC-FIESP entre 2000 e 2012



FONTE: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), 2013

Armando Monteiro Neto, ex-presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) apontou a necessidade de uma modificação no sistema tributário voltada para a modernização, bem como o aumento da competitividade dos produtos brasileiros. E ainda, que a recuperação contínua da nossa competitividade é a chave para ultrapassar os desafios do crescimento – aumentar a eficiência e erguer a produtividade. A continuidade, no Brasil, de um cenário de adversidades sistêmicas têm sido um dos impedimentos ao alargamento da competitividade das empresas, gerando o Custo Brasil. (MORHY (org), 2003).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Diversos são os atores envolvidos no processo de desembaraço aduaneiro e no comércio exterior. Esses atores envolvem, por exemplo, as Secretarias de Fazenda das 27 unidades federadas, a Receita Federal, os contribuintes e os recintos alfandegados, dentre outros. Essa formação da rede advém da legislação e tem por objetivo maior a educação fiscal, fazendo que o contribuinte tenha um papel colaborativo e contributivo, a fim de que o tributo volte para a máquina administrativa e o Estado desempenhe o papel de redistribuição de serviços e bem-estar social.

A presente pesquisa parte da hipótese de que a utilização de sistemas informatizados de tributação melhora o ambiente de negócios, o pagamento de impostos e o controle de gestão em uma administração modernizada. Serão analisados, assim as importações no Distrito Federal e no Brasil antes e depois da implantação do PUCOMEX.

Conforme se destacou no capítulo 2 deste trabalho, os indicadores que serão utilizados para alcançar os objetivos propostos são:

O tempo de desembaraço aduaneiro, que será calculado com base na data de registro da importação e na data de desembaraço (tempo médio bruto e líquido), por regiões fiscais, em nível nacional e distrital;

O tempo de registro e retirada da carga por meio do PUCOMEX.

Em particular, serão coletados os seguintes dados:

O tempo de desembaraço aduaneiro antes e pós Portal.

Tempo de espera da carga nos recintos alfandegados.

Volume de negócios.

Ranking do Brasil no Relatório *Doing Business*

Assim, para alcance do objetivo do presente estudo, serão analisadas as importações antes e depois do PUCOMEX sob a ótica do desembaraço aduaneiro (grau de fluidez, tempo médio bruto e o tempo médio total do despacho aduaneiro até a retirada da carga do recinto alfandegado) no âmbito nacional, por região fiscal e no

Distrito Federal. No quesito pagamento de imposto, no novo procedimento via PUCOMEX, o cálculo do ICMS a recolher será informado pela Secretaria de Fazenda envolvida na importação. Assim, não será mais preciso que o contribuinte importador efetue o cálculo para posterior verificação pelo auditor-fiscal.

Nas seções seguintes, descrevem-se o grau de fluidez, o tempo médio bruto e o tempo médio total associados ao desembaraço aduaneiro.

3.1 Grau de Fluidez

Diversas foram as ações no sentido de desburocratizar o comércio exterior. O foco dessas ações tem sido facilitar o comércio e dar celeridade ao processo sem perder o controle. Quando da implementação do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), surgiu a possibilidade de utilização de uma parametrização por canais (verde, amarelo, vermelho ou cinza) que permitiria que uma parcela das declarações de importações fosse liberada com critérios impessoais e foco no objeto. Vale observar que as operações de comércio exterior estão regulamentadas no Decreto nº 6.759 de 2009 e o despacho aduaneiro, disciplinado na Instrução Normativa (IN) SRF 680/2006.

Com a parametrização por canais, pode ser feita uma análise de risco prévia. Os critérios de análise são sempre observados e estudados pela Receita Federal. Além disso, auxiliam no aprimoramento da análise de risco, para que sejam verificadas que declarações impactam negativamente na meta de redução de tempo; ajudam no desempenho do indicador de eficiência de seleção; e melhoram o nível de acerto na seleção das declarações a serem inspecionadas.

Nessa esteira por melhoria dos serviços e procedimentos que está em linha com a assimilação pela Receita Federal das diretrizes alfandegárias, utiliza-se o indicador do grau de fluidez, que é um índice utilizado pela Receita Federal para aferir o desempenho alcançado na meta estabelecida. É definido como uma porcentagem de Declaração de Importação (DI) ou Declaração Única de Importação (DUIMP) liberadas no prazo definido na meta que são as desembaraçadas com menos de 24 horas (maioria canal verde). Corresponde, portanto, a equação 7.

$$\text{Grau de fluidez} = \frac{\text{Qtde. DI desembaraçadas com menos de 24 h}}{\text{Qtde total de DI desembaraçadas}}$$

Equação 7 - Grau de fluidez

3.2 Tempo Médio Bruto x Tempo Médio Total

A mensuração do tempo gasto no desembaraço é um indicador importante para confrontar o desempenho antes e após a utilização do PUCOMEX. Dessa maneira, serão analisados o tempo médio bruto - com o qual se verificará o tempo entre a data do registro da DI e o desembaraço aduaneiro, e o tempo médio total - que corresponde ao tempo entre o registro da DI e a retirada da carga pelo contribuinte no recinto alfandegado. O tempo médio total depende de fatores internos e externos como ações em governo e exigências a serem cumpridas pelo contribuinte importador.

De acordo com a calculadora de pontuação do relatório do *Doing Business*, um dos indicadores é o tempo para importar. O tempo de desembaraço aduaneiro, que será calculado com base na data de registro da importação e na data de desembaraço (tempo médio bruto), em nível nacional. Isolar a variável tempo de importação no relatório ao longo do tempo não será objeto desta pesquisa, pois a avaliação deste indicador foi modificado ao longo do tempo além de ser um indicador composto.

Assim, o tempo médio bruto é a média do tempo de desembaraço mensurada pela equação 8.

$$\text{Tempo Médio Bruto} = \frac{\sum \text{tempo Bruto}(\text{data do desembaraço da DI} - \text{data do registro da DI})}{\text{Quantidade de DI desembaraçadas}}$$

Equação 8 - Tempo médio bruto

Já o tempo médio total é dado pela equação 9.

$$\text{Tempo Médio Total} = \frac{\text{data da retirada da carga} - \text{data do registro da DI}}{\text{Quantidade de DI desembaraçadas}}$$

Equação 9- Tempo médio total

4. RESULTADOS

Conforme se assinalou na introdução desta dissertação, uma inovação no âmbito de gestão pública e modernização do Estado que se encontra em fase de implementação é o Portal Único de Comércio Exterior (PUCOMEX), que apresenta uma abordagem *single window*, já utilizada em outros países e blocos econômicos como a China, os Estados Unidos e a União Europeia.

O Portal é uma nova ferramenta tributária que altera as atuais práticas de trabalho nas unidades responsáveis pelo desembaraço aduaneiro e pelo comércio exterior em geral. E que vai ao encontro da fase inovadora do comércio exterior, já que o Brasil é signatário do Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A Secretaria de Economia do Distrito Federal está, dessa forma, ligada em rede aos diversos atores e colaboradores (Receita Federal do Brasil, Anvisa, recintos alfandegados, entre outros) envolvidos no comércio exterior, configurando um importante *hub*. O portal tem abrangência nacional e iniciou suas operações para importação no primeiro semestre de 2019, com o módulo Exoneração Integral, que já se encontra em utilização. O portal tem, ainda, mais dois módulos a serem implementados: Exoneração Parcial com Pagamento e Pagamento.

Era esperado que, com o referido portal, houvesse uma redução no tempo, em dias, do processo de desembaraço aduaneiro, melhorando o ambiente de negócios e, por conseguinte, os indicadores de *Doing Business* do Brasil. Haja vista a inexistência de base estatística consistente até o momento, quanto ao funcionamento do portal, o presente trabalho busca, de forma prospectiva, analisar suas premissas e refletir sobre possíveis cenários de operação e resultados. Assim, a presente pesquisa parte da hipótese de que, em ambientes informatizados, há uma facilitação para negócios com utilização de ferramentas para o comércio internacional com rapidez, controle e segurança da informação.

As principais lideranças e *hubs* são os atores citados acima que, uma vez conectados, trocam informações e integração no nível das TICs dos âmbitos federal e estadual, e de outros *stakeholders*. A ação impositiva da Fazenda em relação ao contribuinte gera uma dinâmica pouco interativa, em um primeiro momento, com a

sociedade em rede (desorganizada). Para isso, muito contribui o fato de que, para essa sociedade, a competência para arrecadar e fiscalizar recai, por lei, apenas para a Fazenda.

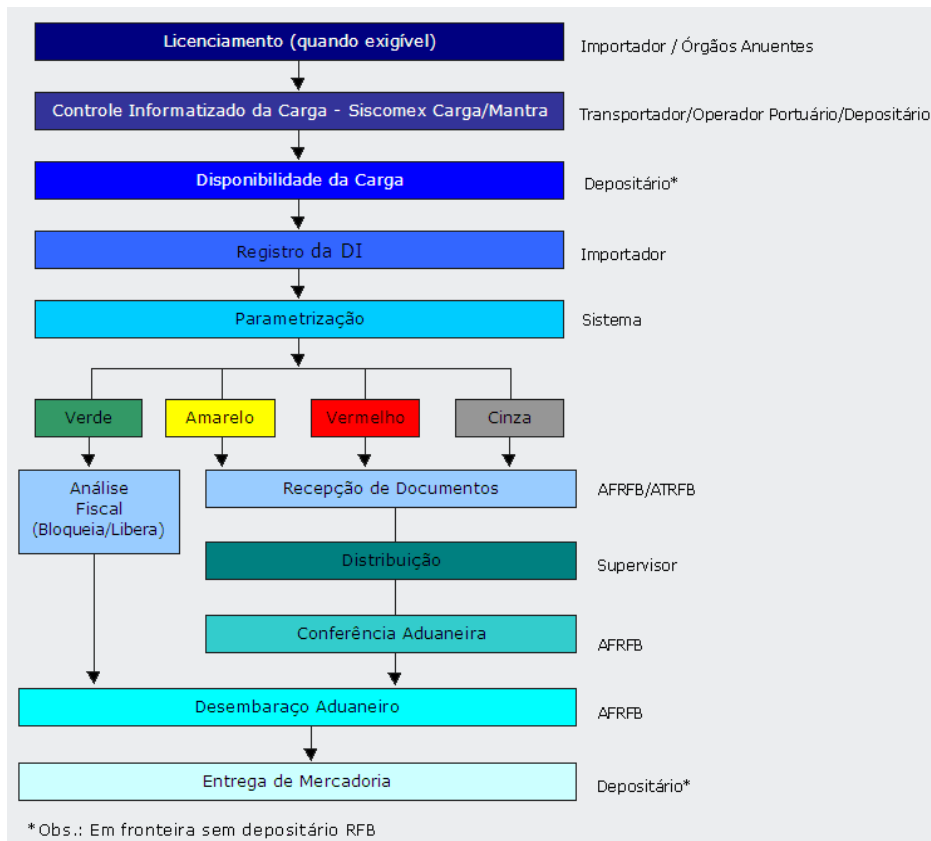
Assim, neste capítulo, é descrito o processo aduaneiro antes e depois do portal. Foram coletados os dados e tabulados os resultados obtidos ao longo da dissertação como grau de fluidez, tempo médio bruto, tempo médio total e entrevistas efetuadas com pessoas de diferentes segmentos no comércio exterior.

4.1 Atual Processo de Desembaraço

Alguns Estados já estão informatizados nos acessos e nas análises das importações. Ainda assim, o prazo para conclusão do desembaraço aduaneiro, em média, é de três a oito dias (esse último – oito dias - é o prazo máximo estipulado pelo art. 4º do Decreto-Lei 70.235/72) a não ser que seja direcionada para o canal vermelho, quando então o prazo para conclusão do desembaraço pode chegar a 30 dias.

A Figura 1 demonstra o processo de importação referente à parte da Receita Federal e de alguns órgãos anuentes. A parte estadual acontece entre o desembaraço aduaneiro (inclusive) e a entrega da mercadoria.

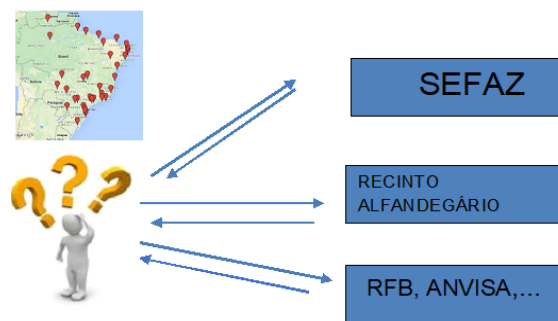
Figura 1 - Processo de importação – RFB e alguns órgãos anuentes



FONTE: Site da Receita Federal¹⁰

O processo de desembaraço aduaneiro até a entrega da mercadoria não é tarefa fácil e, muitas vezes, pode acontecer em Estados diferentes. O contribuinte deve calcular e recolher o imposto devido ou solicitar a exoneração do ICMS via Guia de Liberação de Mercadoria Estrangeira sem recolhimento do imposto (GLME) na SEFAZ do Estado destinatário da mercadoria.

Figura 2 - Visão contribuinte do processo aduaneiro



FONTE: AUTOR, 2019

¹⁰ Disponível em < [http:// www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)> Acesso em 09 de junho de 2019

No Distrito Federal, não havia sistemas informatizados para o desembaraço aduaneiro. Todo o trâmite era, e ainda é para alguns casos, via papel. O Contribuinte ou representante legal leva a documentação ou a “papelada” *in loco* para análise do auditor. Ressalta-se que, se o desembaraço ocorrer em outra unidade federada, o contribuinte deverá enviar, via postal, ao representante legal no Distrito Federal a documentação para liberação da mercadoria ou produto.

No caso de solicitação de exoneração, deverá ter o carimbo apostado do auditor fiscal da UF de destino e, após, o de origem - onde a mercadoria ou produto está sendo desembaraçada - na Guia de Liberação de Mercadoria Estrangeira (GLME) sem o recolhimento do ICMS. Isso poderá ocorrer em UFs diferentes. Para as importações analisadas via portal único, para melhor adequação e celeridade do sistema, a legislação deverá prever a dispensa do referido carimbo.

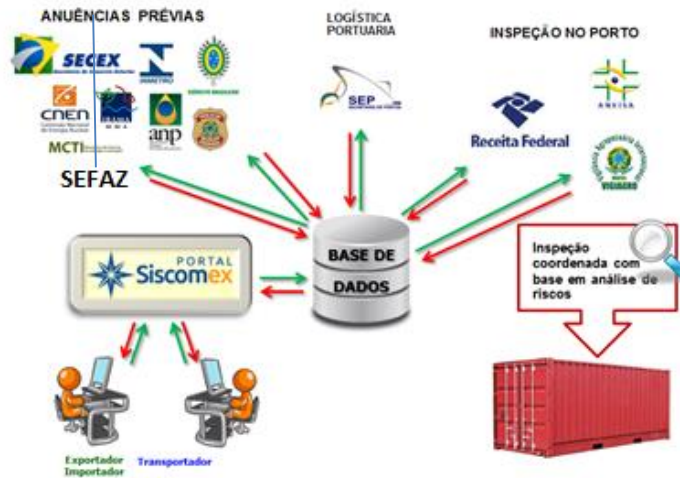
No caso de recolhimento do ICMS, o contribuinte importador deverá efetuar o cálculo do ICMS devido na operação e recolher aos cofres públicos. O fisco tem o prazo de cinco anos, para cobrar possíveis diferenças no recolhimento do imposto.

4.2 Processo de Desembaraço Aduaneiro Modernizado por meio do PUCOMEX integrado ao SISCOMEX

De acordo com o relatório do Programa Portal Único de Comércio Exterior, com esse novo processo de importação que está sendo implementado por meio do referido portal, são esperados, dentre outros benefícios: redução do tempo e da burocracia do desembaraço aduaneiro; melhora do ambiente de negócio; facilitação do mecanismo com um único local e um ambiente de trabalho; controle da gestão com mais eficiência e efetividade nas importações; diminuição do tempo de permanência das mercadorias em zona primária, reduzindo assim, o custo das importações; harmonização dos procedimentos adotados pelos vários órgãos da Administração Pública; segurança e agilidade das operações.

A figura abaixo demonstra o novo processo de importação via Portal Único.

Figura 3 - Novo processo de importação via Portal Único



FONTE: Site Sistema do Comércio Exterior, adaptado¹¹.

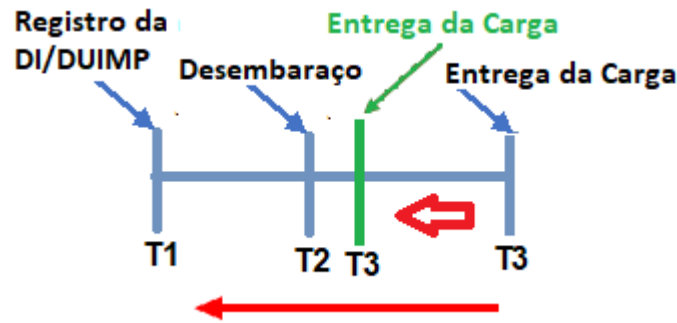
Em virtude da implantação e uso do módulo Exoneração Integral - Pagamento Centralizado no Portal Único de Comércio Exterior, é necessário alterar o convênio ICMS 85/2009. Para que quando a GLME estiver adunada no processo de desembaraço via Portal, e sendo a solicitação deferida, o visto na guia seja dispensado e substituído pela assinatura digital do auditor.

Atualmente, uma vez anexada a GLME no dossiê digital, pelo fato de o Convênio ICMS 85/2009 exigir o visto na guia, no caso: 1 - de a Unidade Federada ter sistema próprio para controle de importação são utilizados os dois sistemas, um para dar o visto e outro para visualizar os documentos; e 2- se a Unidade Federada não tiver sistema próprio, como é o caso do Distrito Federal e outras UFs, baixa-se a guia, carimba, vista, digitaliza e anexa ao dossiê. Dessa forma, criou-se uma dificuldade a mais, e “retrabalho” para alguns Estados, quando um dos objetivos do portal único é a simplificação.

Abaixo, o Fluxograma 1 demonstra um dos objetivos do portal único que é a redução do tempo do despacho aduaneiro na importação, ou seja, desde o Registro da Importação (T1) até a entrega da carga (T3).

¹¹ Disponível em < <http://www.siscomex.gov.br/> >, Acesso em 2018

Fluxograma 1 - Registro Importação x Entrega da Carga– Importação via Portal



FONTE: AUTOR, 2019.

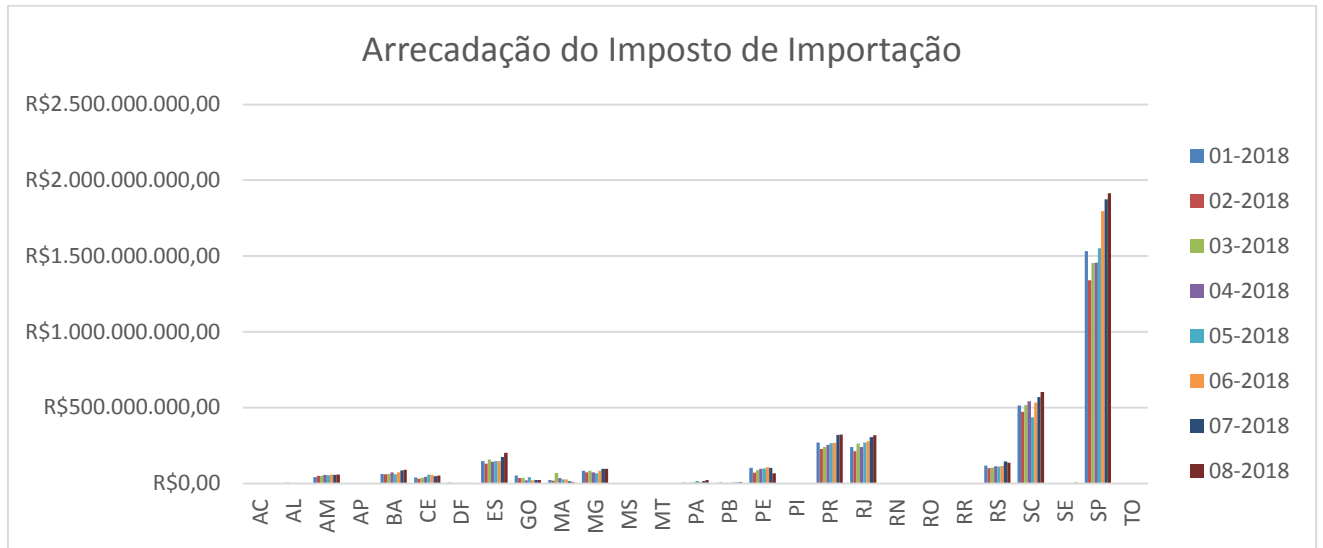
Vale observar que não adiantaria melhorar o tempo de desembaraço com procedimentos internos e não melhorar os serviços também para o contribuinte importador, pois essa melhoria do tempo entre o registro da importação e a entrega da carga, também, depende de ações do importador.

Alguns indicadores do *Doing Business* (relatório do Banco Mundial) são compostos pelo tempo para importar, tais como pagamento de impostos e comércio internacional. Contudo, esse relatório toma por base informações e percepções de entrevistados para composição de seus parâmetros e “médias” para o *ranking*. Assim, é importante aprimorar, não somente os procedimentos e tempos de trabalho das administrações como também, a melhoria dos serviços para a percepção do importador.

4.3 Sistemas informatizados nas Unidades da Federação

O Gráfico 3 demonstra a arrecadação do imposto de importação por UF, no período de janeiro a agosto de 2018. É possível observar, guardadas as proporções do volume de negócio e logística de cada UF, que, coincidentemente ou não, os Estados com maiores arrecadação e volume de negócios, possuem sistemas tributários informatizados para o desembaraço aduaneiro ou acesso a sistemas da Receita Federal. Os Estados de maior arrecadação são: ES, PE, PR, RJ, RS, SC e SP.

Gráfico 3 - Arrecadação do Imposto de Importação por UF de Jan a Ago/2018



FONTE: AUTOR, 2019

No Quadro 1 destaca-se (na modalidade pagamento) os Estados que têm algum sistema (total ou parcial) para desembaraço das importações. Das 27 Unidades Federadas, 11 possuem sistemas.

Quadro 1- Apuração por UF com e sem Sistema para desembaraço das Importações

UF	Modalidades de Pagamento				Exoneração			
	Sem Interação para Cálculo	Com Interação p/ cálculo			Sem integração	Com Integração		
	Declaratório sem Conferência	Conferência manual do valor	Cálculo aut. Base DI (Contribuinte Declara, Sefaz Calcula e Valida, Contribuinte Paga)	Cálculo aut. Base DI (Contribuinte Declara e Paga e depois Sefaz Valida e Calcula Valor complementar)	Calculo Automático com informação detalhada da DI e do Contribuinte	Manual (Papel / eMail) - Sem sistema de recepção de documentos	Manual Digital (anexação) - Sistema de recepção de documentos digitais	Automática
AC	x					x		
AL		x				x		
AM					x		x (2%)	x (98%)
AP	x					x		
BA	x (20%)	x (80%*)				x (20%)	x (80%)	
CE		x	x			x (10%)	x (90%)	
DF		x				x		
ES			x (95%)	x (5%)		x		
GO		x				x		
MA			x				x (10%)	x (90%)
MG		x				x		
MS	x						x (10%)	x (90%)
MT	x					x		
PA			x			x		
PB		X (20%)		X (80%)		X (20%)		X (80%)
PE	X (30%)		X (70%)			X (30%)		X (70%)
PI	x					x		
PR		x (2%)			x (98%)		x (2%)	x (98%)
RJ		x(2%)	x			x (40%)		x (60%)
RN		x					x	
RO	x					x		
RR	x					x		
RS	x					x (10%)		x (90%)
SC		x (2%)	x (93%)	x (5%)		x (1%)		x (99%)
SE	x					x		
SP		x (3%)	x (97%)			x (14%)		x (86%)
TO	x					x		

* BA-Sistema próprio do Recinto

FONTE: Projeto PCCE – adaptado 2019

Assim, das 27 Unidades Federadas foram extraídos 11 Estados que possuem algum sistema (total ou parcial). Dos 11 Estados observados, sete são os Estados de maior arrecadação (ES, PE, PR, RJ, RS, SC e SP).

O primeiro módulo em utilização do portal é exoneração integral via *upload* e *download* de documentos com interação direta via web entre o contribuinte importador e as Secretarias de Fazenda e demais anuentes. Quando o processo é deferido, o recinto alfandegado recebe a mensagem direta das Secretarias de Fazenda que a carga está liberada.

Contudo, a utilização do PUCOMEX pelos 11 Estados que possuem sistema representará, inicialmente, um “retrocesso” ou “retrabalho”, uma vez que têm de desembaraçar as importações em dois locais: no portal e em seus sistemas próprios. Pois, não há possibilidade dos sistemas estaduais serem acoplados ao PUCOMEX, até agora.

Assim, apesar das 27 Unidades Federadas aderirem ao portal, nem todas o estão utilizando totalmente, pois demorariam mais para desembaraçar pois os sistemas desenvolvidos por esses Estados estão, nesse momento do projeto do portal, mais adiantados pois alguns já possuem a cobrança do imposto integrada. Entretanto, utilizam, às vezes, o portal a título de teste até que haja a integração de sistemas ou que o portal esteja no grau de maturidade dos sistemas dos Estados que investiram em sistemas próprios.

Para os Estados que não possuem sistemas, apesar de ter representado um avanço, nem todas as importações estão sendo desembaraçadas via portal. Por questões ainda de ajuste de legislação, por exemplo, quanto à exigência do carimbo fisco na Guia de Liberação de Mercadoria Estrangeira sem o recolhimento do ICMS (GLME). Há a necessidade de fazer o download deste documento, anexado no dossiê do contribuinte, imprimir, carimbar, assinar e fazer o upload. Situações esta que às vezes tem demorado mais tempo, dentre alguns outros fatores. Indo assim, na contramão do objetivo final do referido portal, no que tange às importações, que é dar celeridade no desembaraço aduaneiro com segurança da informação.

No Distrito Federal, tem-se observado que, no primeiro momento, os contribuintes importadores e/ou despachantes utilizaram o portal a título de teste e apenas para conhecê-lo, pois houve uma diminuição no número de exonerações de ICMS solicitadas via portal.

4.4 Grau de Fluidez

Será analisado o grau de fluidez, definido na seção 3.1 da dissertação conforme a Equação 7.

$$\text{Grau de fluidez} = \frac{\text{Qtde. DI desembaraçadas com menos de 24 h}}{\text{Qtde total de DI desembaraçadas}}$$

Tabela 2 - Grau de Fluidez – Importação no âmbito nacional

Grau de Fluidez - Importação no âmbito nacional			
ANO	QTDE DI	QTDE DI menos de 24 horas	Grau de Fluidez na Importação
2014	2.404.388	2.003.998	83,35%
2015	2.141.982	1.822.516	85,09%
2016	1.969.457	1.694.175	86,02%
2017	2.166.312	2.013.968	92,97%
2018	2.261.175	2.096.686	92,73%
2019*	1.462.054	1.356.559	92,78%

* até 28 AGO 2019

FONTE: DW- Aduaneiro, 2019

Ao analisar os dados da Tabela 2, há uma percepção de melhora do Grau de Fluidez no âmbito nacional, mas não uma garantia real de melhora tendo em vista que esta melhora possa ter advindo de uma mudança no procedimento de análise no filtro de parametrização com redução na trava/filtro.

Tabela 3 - Grau de Fluidez – Importação -Regiões Fiscais (1ª a 10ª)

Grau de Fluidez na Importação						
REGIÃO FISCAL	2014	2015	2016	2017	2018	2019 *
1ª RF	75,31%	74,92%	77,94%	85,62%	84,82%	86,80%
2ª RF	91,33%	91,74%	88,85%	93,23%	92,87%	95,67%
3ª RF	72,43%	77,03%	77,33%	92,35%	89,77%	90,05%
4ª RF	75,49%	82,25%	82,21%	90,05%	89,99%	90,45%
5ª RF	76,80%	81,56%	83,13%	87,87%	88,55%	90,83%
6ª RF	81,85%	81,86%	83,42%	93,25%	94,89%	95,54%
7ª RF	80,49%	80,50%	80,68%	89,16%	89,30%	90,33%
8ª RF	83,46%	85,36%	86,67%	94,19%	92,83%	91,90%
9ª RF	82,09%	85,40%	86,84%	93,78%	94,55%	95,81%
10ª RF	87,26%	87,93%	88,88%	88,72%	93,84%	95,24%

*até 26 de setembro

FONTE: DW- Aduaneiro, 2019

Assim, no âmbito nacional pode-se considerar que houve uma possível melhora no grau de fluidez (importações desembaraçadas com menos de 24 horas). Contudo, quando analisados os dados da Tabela 3, por região fiscal¹², é verificado

¹² Para fins de descentralização dos serviços a cargo do Ministério da Fazenda, o território brasileiro é dividido em 10 Regiões Fiscais - RF, compostas pela seguinte jurisdição territorial: 1ª RF- Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins; 2ª RF - Acre, Amapá, Amazonas,

que nem todas apresentaram o mesmo desempenho. Em relação aos anos 2017-2018, a 5ª, 6ª, 7ª, 9ª e 10ª regiões fiscais apresentaram uma trajetória de crescimento ao passo que a 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e a 8ª regiões fiscais não apresentaram a mesma melhoria no ano de 2018. Com os dados de 2019, a 1ª, 2ª, 3ª, e 4ª regiões fiscais conseguiram acompanhar a trajetória de melhora das outras regiões. Enquanto que a 8ª região fiscal, que é composta apenas pelo Estado de São Paulo, até o presente momento ainda não logrou acompanhar a trajetória de crescimento das demais regiões fiscais.

Vale destacar que os dados referentes a 2019 estão computados até o mês de agosto e acompanham, mesmo que parciais, a trajetória das séries, o que permite incluí-los na análise com maior confiabilidade. Com os dados de 2019, é apontada uma melhora no grau de fluidez de nove das dez regiões fiscais. Excetuando, somente, a 8ª região fiscal que corresponde ao Estado de São Paulo.

O gráfico abaixo demonstra o grau de fluidez no Distrito Federal, que veio em uma reta crescente entre os anos de 2014 a 2017. Em 2018, houve uma piora, possivelmente em decorrência de fatores como greve¹³ e outros. Observa-se ainda, que a partir de 2018 a quantidade de importações vem diminuindo no Distrito Federal. Com isto, poderíamos supor uma possível melhora no grau de fluidez, o que não ocorreu. Em 2019, essa melhora começa a surgir.

Pará, Rondônia e Roraima; 3ª RF - Ceará, Maranhão e Piauí; 4ª RF - Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Fernando de Noronha; 5ª Região Fiscal - Bahia e Sergipe; 6ª RF - Minas Gerais; 7ª RF - Espírito Santo e Rio de Janeiro; 8ª RF - São Paulo; 9ª RF - Paraná e Santa Catarina; e 10ª RF - Rio Grande do Sul.

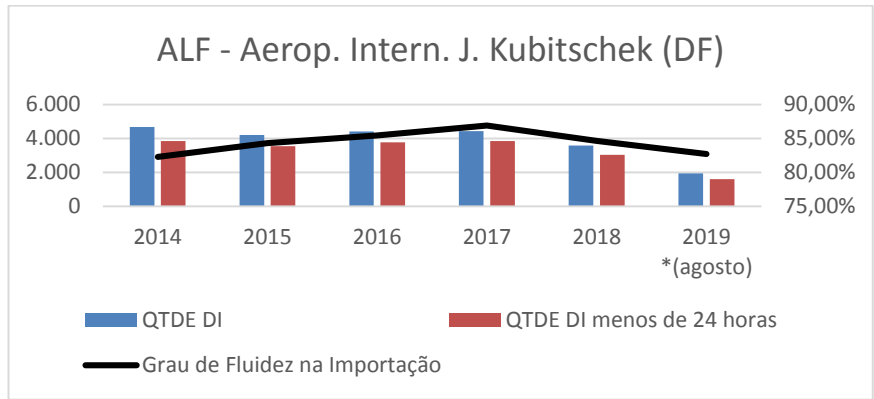
13

Disponível

em<:

https://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=34767:sindifis-co-nacional-comunica-intensificacao-da-greve-a-sociedade&catid=356&Itemid=1017>

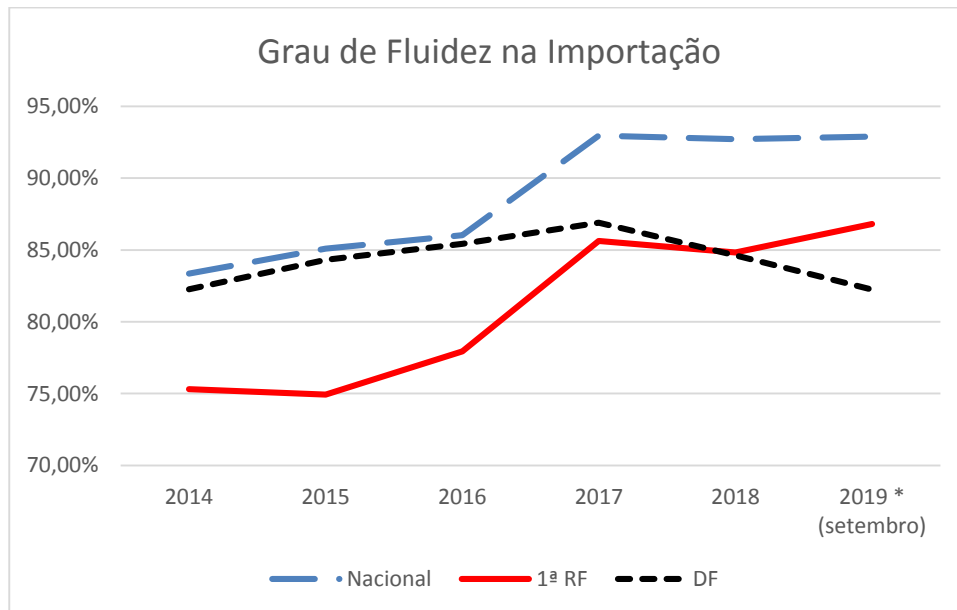
Gráfico 4 - Grau de Fluidez das Importações do DF –2014 a 2019*(até agosto)



FONTE: AUTOR, 2019.

No Gráfico 5, foi feito um confronto entre o grau de fluidez, no âmbito nacional, 1ª região fiscal (a qual o DF faz parte) e o Distrito Federal.

Gráfico 5 - Grau de Fluidez das Importações (âmbito nacional, 1ª RF e DF) - 2014 a 2019* (* 26 de setembro)



FONTE: AUTOR, 2019.

Pode-se dizer que o grau de fluidez da 1ª região fiscal acompanha a trajetória do âmbito nacional. Até 2017, o Distrito Federal esteve com grau de fluidez superior ao da 1ª região fiscal. Em 2018, no entanto, houve uma inversão nas trajetórias do Distrito Federal e da 1ª região fiscal. Inversão que pode ter ocorrido por uma mudança nos critérios de análise nas importações no Distrito Federal, com travas mais minuciosas para análise das importações.

4.5 Tempo Médio Bruto x Tempo Médio Total

Foi verificado o tempo médio bruto e o tempo médio total, ambos definidos na seção 3.2 da dissertação.

Assim, o tempo médio bruto é mensurado pela Equação 8.

$$\text{Tempo Médio Bruto} = \frac{\sum \text{tempo Bruto}(\text{data do desembarço da DI} - \text{data do registro da DI})}{\text{Quantidade de DI desembarçadas}}$$

Vale destacar que os dados para análise do tempo médio bruto, no âmbito nacional, por região fiscal e no DF, foram extraídos utilizando os mesmos critérios/filtros usados na Central de Gestão da Receita Federal para fins estatísticos que considera somente os despachos da modalidade "NORMAL" (exclui-se os despachos fracionados, antecipados, etc, e as DIs que levaram mais de 4.320 horas para serem desembarçadas).

Tabela 4 - Tempo Médio Bruto – Importação no âmbito nacional

QTDE HORA DESEMB /DI IMP	
ANO	Tempo Bruto em horas
2014	34,28
2015	35,12
2016	34,15
2017	23,33
2018	23,89
2019*	19,51

*até 29 setembro 19

FONTE: DW- Aduaneiro, 2019

Colocados os dados do tempo médio bruto das importações no âmbito nacional no gráfico abaixo, detecta-se uma queda e conseqüente melhora no tempo de desembarço nos anos de 2014 a 2018. Em 2019, com os dados, ainda que parciais, pode-se observar uma possível melhora em relação a 2018.

Gráfico 6 - Tempo Médio Bruto âmbito nacional – 2014 a 2019*(* set 19)



FONTE: AUTOR, 2019

Quando da análise do tempo médio bruto (TMB) para importação, no âmbito nacional (Gráfico 6), verifica-se uma queda no tempo médio total e assim, uma consequente melhora. Essa melhora corrobora com o resultado encontrado no grau de fluidez no âmbito nacional (Gráfico 5). Pode-se observar que o tempo para importar diminuiu mesmo com o aumento do volume de importações, conforme a Tabela 2.

Ao analisar o tempo médio bruto por regiões fiscais, verifica-se que algumas melhoraram bastante, ao passo que outras pioraram. Importante seria a adoção de algumas possíveis ações com políticas de melhorias, por exemplo, com as regiões em que o tempo está acima de 30h. Essas políticas de melhoria poderiam advir de um estudo e padronização nos procedimentos adotados nas diversas regiões fiscais.

Tabela 5 - Tempo Médio Bruto – Importação -Regiões Fiscais (1ª a 10ª)

REGIÃO FISCAL	QTDE HORA DESEMB /DI IMP					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
1ª RF	40,29	51,59	46,49	45,02	46,72	33,99
2ª RF	18,77	22,10	30,05	18,32	17,33	11,50
3ª RF	62,68	67,28	55,55	32,95	36,02	29,62
4ª RF	50,38	40,35	37,63	34,26	35,56	28,31
5ª RF	47,79	51,86	44,81	40,65	44,61	33,08
6ª RF	29,92	34,03	33,21	18,10	15,36	11,39
7ª RF	49,01	47,38	58,47	31,00	32,58	29,23
8ª RF	33,61	33,94	31,59	21,92	24,01	19,99
9ª RF	34,16	35,20	29,26	21,91	21,12	17,18
10ª RF	24,25	27,75	27,23	24,48	16,58	11,30

*até setembro 2019

FONTE: DW- Aduaneiro, 2019

A Tabela 6 abaixo demonstra o tempo médio bruto das importações no DF, na qual é possível constatar que há uma tendência de aumento. Em 2015, houve uma piora superada em 2016. A partir de 2017, tende a piorar o tempo médio bruto. Entretanto, com os números de 2019, até o presente momento, é verificada uma melhora, comparando com os anos de 2017 e 2018.

Tabela 6 - TMB - Tempo Médio Bruto – Importações no DF

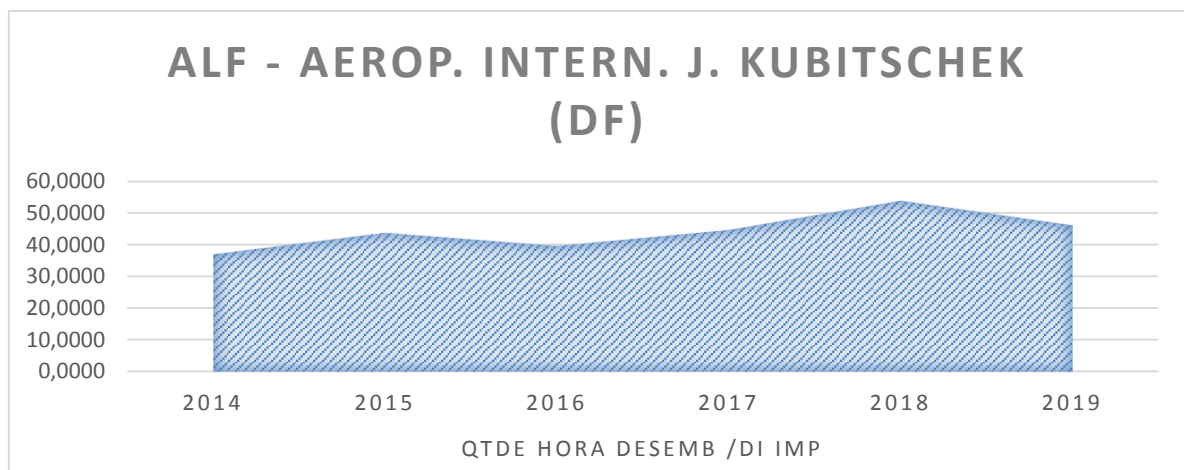
QTDE HORA DESEMB /DI IMP	
ANO	Tempo Bruto em horas
2014	36,88
2015	43,69
2016	39,56
2017	44,57
2018	53,76
2019*	46,02

*até setembro 2019

FONTE: DW- Aduaneiro, 2019

O Gráfico 7 demonstra o tempo médio bruto das importações no Distrito Federal para desembaraço aduaneiro em que registrou uma trajetória de aumento, havendo uma piora em 2018. Essa piora também é perceptível no grau de fluidez. No Gráfico 5 – Grau de Fluidez das Importações (âmbito nacional, 1ª RF e DF) - 2014 a 2019* (* 26 de setembro) pode-se observar que houve uma inversão nas trajetórias do Distrito Federal e da 1ª região fiscal.

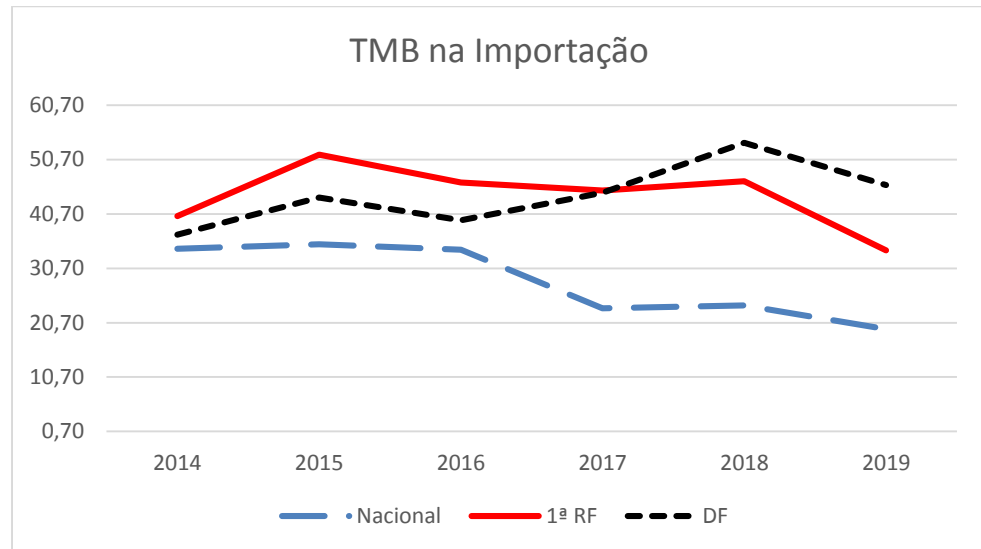
Gráfico 7- Tempo Médio Bruto das Importações do DF – 2014 a 2019*(* set 19)



FONTE: AUTOR, 2019.

Assim, a partir de 2016 o tempo médio bruto para importação no DF vem aumentando. E ao comparar o Gráfico 4 – grau de fluidez das importações do DF – 2014 a 2019* (* até maio) com o Gráfico 7 – tempo médio bruto das importações do DF – 2014 a 2019, essa trajetória é percebida em ambos os gráficos. Em 2019, é apontada uma melhora no tempo médio bruto.

Gráfico 8 - Tempo Médio Bruto das Importações (âmbito nacional, 1ª RF e DF) – 2014 a 2019 *(set 19)



FONTE: AUTOR, 2019.

Da análise do gráfico acima, verifica-se que a partir de 2016 inicia-se uma inversão das trajetórias do DF e a da 1ª região fiscal. O que corrobora com os resultados obtidos no Gráfico 5 – Grau de Fluidez das Importações (âmbito nacional, 1ª RF e DF) - 2014 a 2019 (26 de setembro) que em 2018 houve uma inversão de trajetórias entre o Distrito Federal e a 1ª região fiscal. Em 2019, é possível observar uma melhora no tempo médio bruto tanto no âmbito nacional, quanto na 1ª região fiscal e no Distrito Federal.

Vale ressaltar que os dados para análise do grau de fluidez e tempo médio bruto foram obtidos junto a Receita Federal do Brasil (RFB) e, para análise do tempo médio total foram obtidos com a concessionária do aeroporto internacional de Brasília - Inframérica (esses últimos com extração das DIs somente do Distrito Federal desembaraçadas com menos de 24h - canal verde - nos meses de junho, julho e agosto (parcial) de 2019).

A seguir, é verificado o tempo médio total das importações que consiste no tempo entre a data do registro da DI e a entrega da carga, apurado pela equação:

$$\text{Tempo Médio Total} = \frac{\sum \text{tempo médio Bruto}(\text{data da entrega da carga} - \text{data do registro da DI})}{\text{Quantidade de DI desembaraçadas}}$$

Equação 10 - Tempo médio total

A partir dos dados obtidos com a Inframérica, referentes a junho, julho e agosto (parcial) das importações no Distrito Federal desembaraçadas com canal verde (com menos de 24h) e colocadas na equação acima, foi encontrado o somatório do tempo médio bruto, no total de 51.558 horas, e dividiu-se pela quantidade de DIs (que totalizaram 669). Assim, chegou-se ao tempo médio total de 77,07 horas, que em dias representaria 3,21, ou seja, uma carga que foi desembaraçada com menos de 24 horas, o contribuinte importador somente a retira, em média, três dias depois.

Destaca-se que nos dados acima estão incluídos também os tempos de armazenagem de órgãos públicos que, comumente, demoram mais a retirar a carga pois esses não têm despesas com armazenagem.

Ressalta-se que entre o desembaraço e a retirada carga há ações e possíveis exigências a serem cumpridas pelo contribuinte importador, tais como: cálculo e recolhimento do ICMS (esses até poderiam ser efetuados antes) apresentação na Sefaz, pagamento de armazenagem para os recintos alfandegados, entre outras. O contribuinte tem interesse em retirar a carga, o mais breve possível, para não ter despesas maiores com armazenagem.

Com esses dados, pode-se observar que o tempo para desembaraço pode ser considerado bom. Contudo, necessário se faz, termos ações voltadas à melhoria na importação na perspectiva do contribuinte importador, pois conforme visto anteriormente, o tempo médio total ficou em 3,21 dias. Se considerar um dia para o desembaraço na RFB, uma vez que foram utilizadas as DIs com canal verde (até 24h), o contribuinte/importador ficou com 2,21 dias.

O PUCOMEX pode ser identificado como uma dessas ações voltada para melhoria dos serviços públicos para o contribuinte, pois conforme demonstra o fluxograma 2 - Registro Importação x Entrega da Carga– Importação via Portal, um dos objetivos do referido portal é reduzir o tempo de entrega da carga (T3) e aproximá-lo, ao máximo, do desembaraço (T2).

Vale ressaltar que o mencionado portal, no que tange às importações, teve início no primeiro módulo – Exoneração Integral com anexação de documentos em janeiro de 2019 para os Operadores Econômicos Autorizados – OEA (certificação dada a algumas empresas, previamente cadastrada, pelo Governo Brasileiro) e em março do corrente ano foi “aberto” a todos os importadores.

4.6 Entrevistas

A título de complementação de dados, para melhor análise da implementação do portal, foi elaborada uma pesquisa com entrevistas semiestruturadas.

Foram entrevistadas dez pessoas de diferentes perfis de atuação na área de comércio exterior, desde despachantes aduaneiros, consultores do comércio exterior, passando por auditores da Receita Federal e estadual, gerentes de logística, entre outros. A maioria com experiência, no mínimo, de 10 anos no comércio exterior.

Foram efetuadas as seguintes perguntas:

1. Há quanto tempo trabalha com o comércio exterior?
2. A partir do registro da importação, o que acha quanto ao tempo para desembaraçar a mercadoria? E quanto ao tempo do desembaraço até a entrega da carga?
3. Já utilizou o Portal Único de Comércio Exterior para desembaraço de importações? Ainda utiliza? Por que?
4. Em sua opinião, o portal trouxe vantagens e/ou desvantagens para o comércio exterior? Se sim, quais? Sugestões de melhoria?
5. Acha que facilitou ou dificultou o processo de desembaraço aduaneiro? Por quê?
6. Quais as expectativas em relação ao impacto de redução nos prazo para importar apontados na pergunta dois?
7. Gostaria de fazer alguma consideração ou apontamentos em relação à iniciativa?

O objetivo das entrevistas foi verificar, em diversas perspectivas, a utilização do portal. Foram extraídas as seguintes percepções:

Quanto ao tempo de desembaraço, a partir do registro da importação, este foi considerado pelos entrevistados como rápido quando ocorre a parametrização no canal verde, no qual estão cerca de 90% das importações, o que corrobora com o grau de fluidez calculado nas seções anteriores. Assim, os dados apresentados condizem com a percepção dos entrevistados. No que tange aos outros canais de parametrização (amarelo, vermelho e cinza), foi apontado um tempo médio de até

sete dias para o desembaraço, tempo este que está em conformidade com o prazo máximo de oito dias estipulado na legislação em vigor.

Quanto ao tempo de desembaraço até a entrega da carga, predominam respostas indicando que este tempo depende de ações efetuadas pelo importador. Assim, depende muito de cada importador e procedimentos internos, como o pagamento de ICMS (imposto estadual), a emissão de DANFE, a parte logística, etc. Uns conseguem com rapidez, já outros levam dias, segundo as respostas da maioria dos entrevistados. Nesse contexto, o aspecto anteriormente retratado vai ao encontro do objetivo do portal, que é o de dar condições, sobretudo ao importador, de maior celeridade nessa etapa do processo aduaneiro.

Dos entrevistados, a maioria, utilizou e utiliza o portal; alguns para importações parametrizadas em canais que exigem análise documental mais complexa, outros apenas quando há demanda do importador. Este padrão de utilização do portal condiz com os objetivos da sua implementação.

Na percepção dos entrevistados, o portal trouxe vantagens, apesar de haver sugestões de melhoria na ferramenta de anexação de documento e dificuldade quando há oscilações do sistema, a sua inoperância impossibilita o desembaraço. Dentre as vantagens elencadas, foram citadas: maior agilidade e transparência do processo de desembaraço; diminuição no custo operacional e do Custo Brasil, eliminação da entrega, física, de documentos com automatização de conferência de informações, e ainda, uma melhoria contínua da governança dos controles das operações de comércio exterior, com base em atuação coordenada e harmonizada.

Quanto às considerações e apontamentos referentes ao portal, em síntese, os entrevistados apontam que a implementação do sistema Portal Único tende a melhorar cada vez mais a competitividade brasileira no mercado internacional. E que esta ação é a etapa inicial de um grande programa de reformulação da atuação governamental sobre as operações do comércio exterior brasileiro - o Programa Portal Único de Comércio Exterior. Irmanado às ações de infraestrutura promovidas pelo governo, o Programa Portal Único se apresenta como o segundo pilar basilar para o aumento da eficiência do comércio exterior brasileiro e da competitividade exportadora do país.

Assim, para os entrevistados, o Portal figura como o espaço de interação entre o governo e os operadores de comércio exterior, mediante o qual importantes inovações serão apresentadas e implementadas, de forma incremental, ao longo dos próximos anos.

Os entrevistados destacam que, para que toda a cadeia consiga operar da melhor forma possível tornando o processo de comércio exterior eficiente, é necessário a padronização do serviço público como um todo e que cada pessoa tenha consciência de seu papel dentro da sociedade.

Os entrevistados apontam que há muitos entraves e impactos na modernização do sistema, pois alguns funcionários públicos e órgãos anuentes não acompanham a sistemática do portal único e continuam no *modus operandis* anterior, inviabilizando assim as operações e gerando atrasos no processo, mesmo operando com o portal único.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um novo cenário de administração pública baseada no modelo gerencial, o gestor, alinhado à própria tendência de modernização do Estado brasileiro, necessita, cada vez mais, de fazer uso de tecnologias que visam ao aumento da produtividade e da qualidade dos serviços públicos.

Nesse sentido, com o avanço em direção a uma nova gestão e governança públicas, a inovação em governo tornou-se auxiliar fundamental na busca de soluções para demandas da sociedade cada vez mais complexas, como no caso do Portal Único de Comércio Exterior (PUCOMEX), aqui analisado sob o aspecto das importações no Distrito Federal.

A metodologia utilizada serviu-se de fontes primárias, como coleta de dados referentes ao desembaraço aduaneiro e tempo do registro da importação até a entrega da carga ao contribuinte e ainda, o volume de negócios, quantidade de importação, além de entrevistas. Contou, também, com fontes secundárias que constam na bibliografia do trabalho.

Nessa esteira, a presente pesquisa teve por objetivo analisar a utilização de sistemas modernos de tributação como ferramenta de gestão que facilitam o ambiente de negócios, o pagamento de impostos e o comércio internacional com controle da gestão em uma administração modernizada por meio do PUCOMEX.

Verificou-se que os dados de 2019 (ano de implementação da primeira fase do PUCOMEX para importação – módulo Exoneração Integral com anexação de documentos) apontaram uma redução no tempo para importar. Porém, não se pode assumir que uma otimização no tempo médio bruto para as importações representa, adequadamente, os resultados de ações governamentais em favor de uma melhor participação do país no comércio internacional. Entretanto, pode-se dizer que são ações necessárias na busca dessa melhoria.

Quanto ao objetivo de verificar se a modernização administrativa decorrente do PUCOMEX estava em sintonia com a missão, a visão, os valores e a visão estratégica da SEEC/DF, a modernização mostrou-se alinhada, sobretudo, com a visão estratégica na busca por respostas mais rápidas com relação às mudanças

sociais, econômicas, tecnológicas e políticas, em conformidade com o cenário local e nacional.

Para verificar a eventual redução no tempo para importar mercadorias ou produtos, foram analisados, antes e depois, os dados do fluxo de importações no Distrito Federal por meio do PUCOMEX, utilizando-se indicadores como grau de fluidez, tempo médio bruto, tempo médio total e entrevistas.

As principais conclusões quanto ao grau de fluidez revelaram que, em 2019, houve uma pequena melhora. Entretanto, esse indicador já apresentava um bom desempenho, tanto no âmbito nacional quanto por regiões fiscais e no Distrito Federal.

O tempo médio bruto revelou que, desde o registro da declaração de importação até o desembaraço aduaneiro, o tempo foi considerado bom. Os dados indicam que há uma tendência de melhora no tempo médio bruto, tanto no âmbito nacional quanto na 1ª região fiscal e no Distrito Federal.

Vale observar que uma melhora tanto no grau de fluidez quanto no tempo médio bruto não representa uma ação advinda, necessariamente, do PUCOMEX. Frise-se que uma alteração, pela Receita Federal, de critérios na análise ou nas travas de parametrização das importações já modificaria os números desses indicadores.

O tempo médio total, do registro da importação até a entrega da carga ao contribuinte, também pode melhorar, porém com ações provenientes, inclusive, do PUCOMEX. Os dados verificados revelam que o tempo médio total apurado no período analisado em 2019, ficou em 3,21 dias. Se for considerado 1 dia para o desembaraço na RFB, o contribuinte importador fica com 2,21 dias.

Assim, algumas ações do contribuinte importador deverão ser por ele demandadas. A melhora nesse indicador está em linha com o objetivo do portal de imprimir maior celeridade nessa etapa do processo aduaneiro aos usuários, sobretudo ao contribuinte importador.

A ferramenta utilizada pelo PUCOMEX com abordagem *single window*, utilizada em países como China, Estados Unidos e outros, permite que se troquem,

de maneira rápida e segura, informações tributárias de distintas bases de dados. Dessa forma, não há necessidade de esperar o desembaraço aduaneiro para a ação dos Estados, órgãos anuentes e, sobretudo, do contribuinte importador, podendo assim contribuir para uma redução no tempo médio total do processo de importação.

As entrevistas apontaram vantagens trazidas pelo portal como a redução de tempo e nos custos, transparência nas operações e eliminação da entrega física de documentos, embora haja necessidade de aprimoramento da ferramenta. Nesse primeiro módulo, necessita-se melhorar a anexação de documentos e reduzir ou eliminar as oscilações do sistema, porquanto sua inoperância impossibilita o desembaraço.

É fato que, para a total implementação do funcionamento do PUCOMEX, será preciso superar pontos críticos que requererão estudos complementares, ajustes na legislação, cursos de capacitação da força de trabalho envolvida e adaptações nas rotinas das distintas unidades da rede tributária das 27 Unidades da Federação e nas de outros *stakeholders*; além de tudo isso, consenso entre todos os Estados e órgãos anuentes. Outro ponto crítico do portal a ser resolvido são as adaptações das diferentes TI envolvidas.

No que se refere ao objetivo de examinar a utilização de ferramentas inovadoras de facilitação, de controle de gestão pública e de modernização do Estado, à luz do Decreto nº 9.203/2017, a implementação do portal corrobora as diretrizes da governança pública dispostas no inciso II art. 4º do referido Decreto, qual seja: “promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico”.

Essas ações de reformulação da atuação governamental estão voltadas para a melhoria contínua da governança e do controle das operações de comércio exterior, tendo por objetivo coordenar e harmonizar a interação entre governo e operadores de comércio exterior. Trata-se de um espaço em que importantes inovações poderão ser apresentadas e implementadas, de forma incremental, ao longo dos próximos anos.

No cenário internacional, a implementação do portal está em linha com a fase inovadora do comércio exterior, já que o Brasil é signatário do Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Neste aspecto, o Portal Único de Comércio Exterior pode contribuir para uma melhora no desempenho brasileiro no *ranking* de países do relatório *Doing Business* do Banco Mundial.

O referido relatório, porém, toma por base informações e percepções de entrevistados para composição de seus parâmetros e “médias” para elaboração do *ranking*. Dessa maneira, é importante aprimorar não apenas os procedimentos e tempos de trabalho das administrações, mas também a melhoria dos serviços para a percepção do contribuinte importador.

Nesse contexto, o PUCOMEX representa uma ação necessária de melhoria da inserção do Brasil no comércio exterior - porém, ainda é insuficiente. É importante que haja uma padronização dos procedimentos e dos serviços, perpassando questões operacionais, adaptações de diversas TIs e consenso entre os *stakeholders*. Tudo isso para que se possa avançar ao longo de todas as etapas do ciclo de importação, tornando o processo de comércio exterior mais eficiente e sintonizado com as aspirações nacionais de desenvolvimento econômico, balizado pelo ideário da nova gestão pública.

6. REFERÊNCIAS

- ATALIBA, Geraldo. **Hipóteses de Incidência Tributária**. 6 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- _____. **Relação Jurídica Tributária no Modelo de Código tributário para a América Latina**. In Proposições Tributárias, São Paulo: Resenha Tributária, 1975.
- BARABÁSI, Albert - László. **Linked: a nova ciência dos networks**. Ed. Leopardo. 2009.
- BORGES, José Souto Maior. **Curso de Direito Comunitário**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Assembleia Constituinte, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao_compilado.htm>. Acesso em: 12 de setembro de 2018.
- BRASIL. Código Tributário Nacional – Lei Ordinária Federal nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 – DOU de 27.10.66. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e Institui Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm >. Acesso em 08 de outubro de 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). Decreto nº 70.235/ de 1972. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.1923, 1972. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D70235cons.htm > Acesso em 08 de outubro de 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº19 de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p.1, 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm >. Acesso em 08 de outubro de 2019
- BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Senado. 1988
- BRASIL. Decreto nº 55.770, de 19 de fevereiro de 1965 - Estabelece a jurisdição e sede das Regiões Fiscais. Diário Oficial da União - Seção 1 - 22/2/1965, Página 2081. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55770-19-fevereiro-1965-396113-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em: 21 de agosto de 2019.
- BRASIL. INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA MP/CGU No 01/2016. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019
- BRASIL. Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 set. 1996. Seção 1. <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/confaz/diversos/Lei.../> > . Acesso em: 12 set. 2018
- BRASIL. Lei nº 13.726 de 08 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm. Acesso em: 07 nov. 2018

BRASIL. Secretaria da Receita Federal. Legitimação Social e a Política de Combate à Evasão Tributária. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/TextConcat/Default.asp?Pos=4&Div=historico/EstTribu.../>>. Acesso em: 20 set. 2018.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Ambiente de Negócios, Investimentos e Produtividade**. Cap.16 P441. Produtividade no Brasil- desempenho e determinantes – vol. 2 - Ipea org. Fernando De Negri e Luiz Ricardo Cavalcante, 2015.

CAVALCANTE, Pedro. **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. org.: Pedro Cavalcante.. [et al.]. Brasília: Enap : Ipea, 2017.

COELHO, José Ricardo Roriz. **Índice FIESP de Competitividade das Nações – IC-FIESP 2006**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br>> Acesso em: 27 set. 2018

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

COMISSÃO EUROPÉIA. **A Política Fiscal da União Européia**. Série: A Europa em Movimento. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2000.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Guia da Política de Governança Pública**. Governo Fedral. Brasília, 2018. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

D'ARCY, François. **União Européia: Instituições, Políticas e Desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DISTRITO FEDERAL (Estado). Decreto nº 18.955, de 22 de dezembro de 1997. Regulamenta o ICMS. **Diário Oficial do Estado do Distrito Federal**, Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=18955&txtAno=1997&txtTipo=6&txtParte=>>. Acesso em 08 de outubro de 2019.

DISTRITO FEDERAL (Estado). Decreto nº 6.759 de 05 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações do comercio exterior. **Diário Oficial do Estado do Distrito Federal**, Brasília, p.1, 2009.

BRASIL. Decreto nº 6.759 de 05 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações do comercio exterior. **Diário Oficial do Estado do Distrito Federal**, Brasília, p.1, 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm> Acesso em 08 de outubro de 2019

DISTRITO FEDERAL (Estado). Lei nº 1.254, de 08 de novembro de 1996. Dispõe quanto ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Distrito Federal**, Brasília, nº 19, 1996. Disponível em <

<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=1254&txtAno=1996&txtTipo=5&txtParte=>. > Acesso em 08 de outubro de 2019.

FALCÃO-Martins, Humberto & MARINI, Caio. 2010. Um guia de governança para resultados na Administração Pública. Publix.

FALCÃO-Martins, Humberto & MARINI, Caio. 2014. Governança pública contemporânea – uma tentativa de dissecação conceitual. Revista do TCU, edição nº 130.

HOMERIN, J. C. **A IMPOSSÍVEL TRADUÇÃO DO CONCEITO DE ACCOUNTABILITY PARA PORTUGUÊS**. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas em São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

IBPT – INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Estudo. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/noticia/2603/Brasil-edita-cerca-de-800-normas-por-dia-somando-5-4-milhoes-desde-a-Constituicao-de-1988>> Acesso em 02 nov. 2018

KRUGMAN, Paul R. & OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional – Teoria e Política**. 6 ed. São Paulo: Pearson/Addison Wesley, 2005.

LOURENÇO, Nyvea. **O Contribuinte como catalisador de alterações nos sistemas modernos de tributação**. Brasília: Monografia apresentada à ESAF/União Européia, 2007.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MARTINS, H. F. 2014. Repensando modelos de governança com o design thinking. CLAD

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MELO, José Eduardo Soares de. **ICMS Teoria e Prática**. 7 ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. (Org.) **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 123 p

MORHY, Lauro...[et al.]. **Reforma Tributária em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

MOTTA, P.R.M; O estado da arte da gestão pública. **Rev. de Adm. de Emp.**, . 53, nº1, 2013. Disponível em < <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-53-num-1-ano-2013-nid-47217/> > Acesso em 08 de outubro de 2019.

PALMA, Clotilde Celorico - **Introdução ao Imposto Sobre o Valor Acrescentado**. Coimbra. Almedina. 2005.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. **Política fiscal e ciclos econômicos: teoria e a experiência recente**. 1 ed. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2017. 192p.

RELATÓRIO DOING BUSINESS 2019 – Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/pt/rankings> Acesso em 02 nov 2018

SAMUELSON, Paul A. e NORDHAUS, William D. - Tradução Manuel F.C. Mira Godinho. **Economia**. 12 ed. Portugal: McGraw-Hill de Portugal, 1991.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO A MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. Brasília 1972-2019. Disponível em <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>. Acesso em 08 de outubro 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Marcelo de Sousa. **Implantação de um Governo Eletrônico: e-Gov**. Coleção e-Gov novos conceitos. Rio de Janeiro: Brasport, 2012.

TORRÃO, João António Valente. **Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado** – Anotado e Comentado. Contendo: CIVA, Regime do IVA das Transações Intracomunitárias, Diretiva 77/388 (CEE) do Conselho, Proposta da Comissão Europeia sobre reformulação da Sexta Diretiva e a Oitava Diretiva 79/1072/CEE. Coimbra: Almedina, 2005.