

# Diagnóstico da Aduana

Propostas técnicas dos AFRFs para o sistema aduaneiro

## Grupo técnico designado pelo Unafisco Sindical

Auditores-Fiscais da Receita Federal: Antônio Benício C. Cabral, Dão Real Pereira dos Santos (coordenação técnica), Carlos Eduardo Liberati Mantovani (coordenação-geral), Edmir Paes e Lima, Ethel de Oliveira Garcia, Mário Mota Fukuoka, Paulo A. Licks Flores, Paulo de Lacerda Werneck

## 1. Introdução

Em novembro do ano 2000, o Unafisco Sindical lançou a campanha Chega de Contrabando, em parceria com segmentos da sociedade civil interessados na defesa de nosso país e preocupados com os enormes prejuízos causados pelo contrabando, pelo descaminho e pelas demais fraudes no comércio exterior. Desde então, a campanha vem denunciando a grande fragilidade dos sistemas de controle dos fluxos do comércio exterior, as dificuldades de trabalho enfrentadas no dia-a-dia pelos servidores aduaneiros e a permanência de uma legislação inadequada no setor.

No início de 2001, o Sindicato constituiu um grupo de estudos para elaborar e expor um diagnóstico e propostas técnicas para o sistema aduaneiro. O grupo trabalhou com material enviado por auditores-fiscais da Receita Federal (AFRFs) de todo o país, elaborou uma minuta e a divulgou à categoria durante o mês de julho. Após uma segunda etapa de apreciação pelos AFRFs aduaneiros, o documento foi encaminhado à administração da Receita Federal em setembro.

O presente trabalho tem a particularidade de ser resultado de um esforço coletivo coordenado pelo Sindicato. Entretanto, e com toda justiça, os componentes do grupo técnico estão creditados no fim deste artigo. Embora já tenha sido entregue à administração e um resumo já tenha tido alguma divulgação pela imprensa e pela revista Conexão, do Unafisco Sindical, a publicação do documento na íntegra para público externo se faz, aqui, inédita. Na seqüência, passamos a uma apresentação das propostas e, por fim, às propostas em si, entregues à administração.

## 2. Apresentação das propostas

A pauta de propostas não se pretende exaustiva, como explicado no seu exórdio. Limita-se às áreas do espectro aduaneiro mais afetadas, diretamente, ao problema do contrabando. Visa a fornecer subsídios para uma discussão mais aprofundada, somente possível com a formação de grupos de trabalho por iniciativa institucional e com o auxílio de especialistas – como juristas, no caso da elaboração de um código aduaneiro e reformulação das penalidades –, profissionais de análise de sistemas de órgãos como o Serpro e outros, técnicos de outros ministérios etc.

Inicia-se com as propostas gerais. As duas primeiras visam a esclarecer a sociedade sobre os prejuízos que o contrabando causa ao país, nas mais variadas áreas de convivência social, e objetivam dar publicidade às atividades aduaneiras e sua importância social, bem como incentivar nas pessoas a resistência aos produtos estrangeiros importados fraudulentamente. O estudo prévio da vulnerabilidade do sistema forneceria elementos para decisões sobre a alocação dos recursos na Aduana. O estudo de vulnerabilidade poderia ser feito utilizando-se técnicas de sensoriamento remoto, fotografias aéreas, mapeamentos de áreas de riscos etc. O estudo de vulnerabilidade refere-se, também, a um correto diagnóstico do nível de eficiência do sistema de controle. É preciso ter-se idéia do volume de operações fraudulentas que ocorre no comércio exterior. Essa avaliação pode ser feita pelo cruzamento de informações dos diversos órgãos públicos, pesquisas de mercado etc. É necessário, ainda, identificar nos procedimentos operacionais de controle quais as fragilidades existentes. Seguem-se propostas específicas para a repressão ao contrabando, relacionando providências que entendemos devam ser adotadas para possibilitar a efetivação das atividades de vigilância e repressão e combate ao contrabando e descaminho:

1. Coibir as fraudes no comércio exterior é o primeiro e talvez o mais importante objetivo de um sistema aduaneiro que se quer eficiente. Sem a vigilância e a repressão, as aduanas formais podem funcionar com toda a eficiência, mas os infratores procurarão as vias informais, escapando ao controle.

2. As propostas apresentadas devem estar inseridas em um programa que vise a dar prioridade ao combate ao contrabando. Embora sejam atividades que integram vários órgãos, entendemos que a iniciativa e a coordenação devem estar a cargo da Secretaria da Receita Federal, por intermédio da Coana, garantindo a precedência constitucional do órgão na fiscalização e controle do comércio exterior.

3. Os Grupos de Combate ao Contrabando seriam constituídos para atuar na identificação e repressão das práticas de contrabando. Em cada unidade seriam formados grupos de auditores-fiscais e técnicos da Receita Federal especializados em ações ostensivas de repressão que desenvolveriam, permanentemente, ações de investigação, monitoramento e execução de operações com vistas a reprimir o contrabando. Sempre que possível, as ações ostensivas seriam executadas na forma de força-tarefa, com a participação de agentes de outros órgãos públicos, especialmente policiais. Estes mesmos grupos ficariam responsáveis pelo planejamento, coordenação e execução de barreiras para apreensão de mercadorias clandestinas, acompanhamento e monitoramento dos fluxos de contrabando, diligências em empresas para apreensão de produtos contrabandeados, podendo efetuar perseguições e prisões em caso de flagrante de crimes.

4. Já os Grupos de Vigilância, diferentemente dos Grupos de Combate ao Contrabando para ações eventuais e especiais, seriam permanentes para vigilância em zona primária.

5. Os Grupos Especiais de Investigação atuariam de forma conjunta com as unidades aduaneiras e com os Grupos de Vigilância, de Combate ao Contrabando e de auditoria.

O combate às fraudes depende de inteligência. Dadas as particularidades das atividades aduaneiras e das práticas do comércio exterior, torna-se imprescindível a existência de grupos especializados em investigação nesta área. Esses grupos atuariam preponderantemente na identificação de fraudes praticadas no comércio exterior. Além das atividades de investigação com vistas à identificação de situações e casos que devem ser sujeitos a ações dirigidas, estes grupos poderiam atuar também no acompanhamento e monitoramento dos parâmetros da seleção parametrizada das importações.

### **Propostas para os sistemas informatizados**

O terceiro tópico compreende as propostas específicas para os sistemas informatizados que servem à Aduana:

1. Seria restabelecida a recepção dos documentos no despacho aduaneiro, que é o momento em que a fiscalização recebe a documentação, faz uma análise e seleção prévia e submete os despachos remanescentes à seleção parametrizada pelo sistema.

2. O registro da recepção dos documentos poderia ser feito sem ressalva ou com ressalva: seria informado com ressalva quando houver divergências quanto a peso e/ou volumes, quando a empresa estiver sob observação temporária na URF de despacho, quando a descrição da mercadoria não seja feita de forma clara e objetiva, quando a descrição não esteja de acordo com as definições da NCM ou quando houver indícios de irregularidades. A recepção com ressalva condicionaria a seleção para canal vermelho.

Foram discutidas propostas que vinculassem a atividade do AFRF na conferência. Decidiu-se pela impropriedade de "amarrar" a atividade da autoridade aduaneira, sendo vencidas propostas que vinculassem o fiscal à verificação de todas as adições (subdivisões do despacho em função da classificação fiscal das mercadorias) no Siscomex, por exemplo, ou à obrigatoriedade da emissão do extrato da DI na alfândega. Propõe-se, entretanto, a faculdade da emissão do extrato da DI pela própria repartição. O extrato já existente, fornecido pelo importador, seria mais completo, passando a conter todas as informações que fossem necessárias para que a fiscalização pudesse, de forma segura, executar a conferência aduaneira sem necessidade de consulta ao sistema. Com isso, busca-se facilitar o acesso e a manutenção dos dados dos sistemas pela fiscalização. Na retificação da DI, os campos somente seriam modificados após o deferimento pelo AFRF. Procura-se implementar, efetivamente, a aleatoriedade na seleção parametrizada e a

descentralização do gerenciamento dos parâmetros e critérios de seleção, coordenada e assistida pela Coana.

Os canais de conferência passariam a ser dois: o verde e o vermelho – liberado ou sujeito à conferência. Com esta modificação, a conferência poderia ser física, física e documental, somente documental, ou então física, documental e valoração. Nesta ordem, que prioriza o exame físico ao documental, corolário da mudança de paradigma da Aduana, enfocando a verificação física como a mais relevante na etapa do despacho aduaneiro. Nas declarações sujeitas à conferência (canal vermelho), a profundidade mínima da verificação seria dada pelos sistemas, inclusive o sistema de ocorrências, cuja criação propomos. Esse sistema consistiria em uma importante ferramenta que permitiria uma grande integração e uniformidade nos procedimentos, à medida que informaria à fiscalização, automaticamente, quais as ocorrências aduaneiras já verificadas em relação àquele importador, despachante ou fornecedor, entre outros, ou seja, um verdadeiro "dossiê eletrônico" das atividades aduaneiras.

É importante ressaltar que os diferentes níveis de conferência poderiam ser independentes, ou seja, a ocorrência de um tipo específico de exame não precisaria, necessariamente, ficar vinculado a outros. Por exemplo: eventualmente, uma importação precisa ser verificada somente em relação à origem das mercadorias. Hoje, ela estaria sujeita a um exame documental e a uma verificação física completa (o atual canal vermelho). No novo sistema, o despacho estaria em canal vermelho e a conferência poderia limitar-se à comprovação da origem.

O nível de conferência estabelecido a partir dos sistemas de seleção deve ser interpretado, pelo AFRF, como indicação de procedimentos mínimos. O importador seria informado somente se a mercadoria teve o canal verde ou vermelho: a profundidade da verificação e os parâmetros adotados seriam conhecidos pela fiscalização, mas não pelo importador.

O extrator é uma antiga demanda dos AFRFs da área aduaneira, sobretudo na área de fiscalização de zona secundária. Refere-se à necessidade de um aplicativo que permita transformar em informações úteis os dados armazenados nos sistemas. Este extrator permitiria executar consultas a partir de um conjunto de dados, ou seja, de uma combinação de informações que estejam armazenadas em mais de um banco de dados. Tal aplicativo deve ser disponibilizado, efetivamente, à fiscalização.

As propostas específicas para a legislação aduaneira compreendem propostas programáticas, que exigiriam a formação de grupos de estudo com a participação de juristas, técnicos de outros órgãos e especialistas para a consolidação da legislação aduaneira em um Código Aduaneiro, para o estabelecimento de normas infralegais e outras providências. Entre as propostas implementáveis em curto prazo, ressalta-se a revogação completa das Instruções Normativas (IN) SRF 106, 111 e 114, todas de 1998 (vide resumo no próprio trabalho), por serem completamente incompatíveis com o novo modelo de Aduana que concebemos e de que o país necessita.

Propõe-se, ainda, que seja alterado o inciso XIX do artigo 7º do Decreto 3.782/2001, que, ao tratar das competências da SRF, estabelece que compete à SRF apenas "participar, observada a competência específica de outros órgãos, nas atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins e à lavagem de dinheiro". Tais atividades inscrevem-se dentro da precedência constitucional do Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal. Propõe-se, então, que em relação às atividades de repressão ao contrabando e ao descaminho, altere-se o verbo "participar" para "planejar, coordenar, supervisionar e executar".

### **3. As propostas**

#### **Propostas sobre o sistema aduaneiro**

Os auditores-fiscais da Receita Federal têm consciência da sua responsabilidade com a valorização da instituição e, sobretudo, com a nação. Cumprindo seu dever profissional e cívico de propor melhorias na nobre atividade de proteger as fronteiras do país, a categoria, por intermédio da sua entidade representativa, o Unafisco Sindical, apresenta esta pauta de propostas técnicas, compreendendo as áreas de legislação, sistemas e vigilância e repressão ao contrabando e descaminho.

Entendemos que a implementação das propostas, algumas de imediato, outras dependendo de estudos complementares ou da disponibilização de recursos tecnológicos ou logísticos que as viabilizem, representaria fundamental avanço na nossa tarefa de combater o contrabando e descaminho e demais fraudes aduaneiras, concorrendo, dessa forma, para minorar os efeitos nocivos causados à sociedade brasileira pelas práticas fraudulentas no comércio exterior.

Salientamos que este trabalho não se pretende completo nem exaustivo, dada a complexidade e a dinamicidade que são inerentes às atividades aduaneiras. Também não aprofundamos o detalhamento que seria necessário à implementação de várias propostas aqui apresentadas. A intenção é fornecer as idéias básicas e subsídios para que a administração da SRF e demais autoridades relacionadas às atividades aduaneiras possam promover o início de um processo de discussões técnicas com vistas a conferir maior eficácia e eficiência ao controle aduaneiro, sobretudo no que se refere à prevenção e à repressão às fraudes aduaneiras.

#### **Propostas gerais**

1. Campanha permanente: Implementar uma campanha nacional de esclarecimento da sociedade sobre a importância de se evitar o contrabando (adotamos a expressão "contrabando" para abranger todas atividades fraudulentas de comércio exterior), incluindo palestras em escolas e universidades. Decorrente desta campanha, disponibilizar às pessoas um canal aberto para denúncias de práticas fraudulentas de comércio exterior, permitindo até denúncias anônimas. Esta campanha deve ser capitaneada pela

Coana (Coordenação-Geral do Sistema Aduaneiro) e deve contar com a participação de outros órgãos públicos envolvidos no controle aduaneiro.

2. Currículo escolar: Incluir no currículo dos ensinos fundamental e médio disciplinas ou temas transversais que esclareçam os alunos sobre a importância do controle aduaneiro e sobre os efeitos nocivos que são provocados pelo contrabando.

3. Estudo de vulnerabilidade: Elaborar um estudo de identificação dos locais ou faixas de fronteira terrestre, do litoral ou de lugares de chegada de aeronaves, no território nacional, que representem áreas de maior risco à entrada de contrabando, para, sobre elas, intensificar ações de vigilância aduaneira, bem como uma análise de todos os procedimentos adotados, no despacho aduaneiro, no controle de bagagens, de trânsitos e de cargas, com vistas a propor modificações e, sobretudo, alocação de recursos de forma otimizada.

4. Integração: A ação aduaneira, mesmo sendo exercida por vários órgãos públicos, como o é no Brasil, não pode ser dispersa. É necessária uma ação efetiva de integração dos procedimentos, sob coordenação da SRF/Coana (Aduana oficial), com vistas a produzir uma interferência na medida exata, necessária e suficiente nos fluxos de mercadorias com o exterior. Os controles exercidos pelos diversos órgãos envolvidos devem se complementar. Não podem ser conflitantes, fazendo com que o cumprimento das atribuições de um implique descumprimento das atribuições de outro. Para os operadores do comércio exterior e para a sociedade de forma geral é o poder público, e não os órgãos públicos específicos, que se apresenta e atua de forma incoerente.

A dispersão vigente (cada órgão agindo isoladamente) faz com que se perca de vista a verdadeira finalidade do sistema aduaneiro, qual seja, o controle e a regulação (incluídas aí as atividades de repressão aos ilícitos). O início deste processo de integração pode dar-se pela consolidação da legislação relacionada com o controle aduaneiro (legislação de todos os órgãos envolvidos), eliminação de controles duplicados, identificação dos dispositivos conflitantes e das lacunas legais. Este trabalho deve ser feito por um grupo de estudos composto por representantes de todos os órgãos públicos envolvidos, sob coordenação da SRF/Coana/Cosit.

### **Propostas específicas: repressão ao contrabando**

5. Grupos de combate ao contrabando: Criar grupos de combate ao contrabando (força-tarefa), coordenados pela SRF/Coana, mas podendo contar com a participação de agentes de outros órgãos públicos, tais como Polícia Federal, polícias estaduais, ministérios da Saúde e da Agricultura etc.

6. Grupos de vigilância: Criar grupos, cuja missão é exercer a vigilância sobre as áreas ou pontos de maior risco de contrabando. A ação desses grupos deve ser coordenada pela Coana e pode ser efetivada com a participação de outras forças policiais ou militares, dependendo do local em que seja exercida. Tanto os grupos de combate ao contrabando quanto os grupos de vigilância devem

exercer atividades de natureza policial, podendo/devendo efetuar interrogatórios, perseguições e prisões em caso de flagrante delito, bem como instaurar inquéritos. A criação desses dois grupos especiais justifica-se pela necessidade de profissionalizar o combate ao contrabando, como forma de, imprimindo à atividade ilícita o fator risco, incentivar os fluxos pelas vias oficiais (por meio da zona primária).

7. Grupos especiais de investigação: Criar, no âmbito da projeção Coana, grupos especiais de investigação e pesquisa (inteligência), com atribuição de identificar fraudes ocorridas ou em andamento, tipos de procedimentos que permitem ocorrências de fraudes, assim como acompanhar e monitorar os instrumentos de seleção parametrizada com vistas a otimizar a ação fiscal, principalmente na zona primária. Os grupos atuariam em colaboração com os grupos diretamente vinculados à Copei. A ação desses grupos objetiva também identificar, previamente, a qualquer ação direta, de forma clara, as ramificações e os envoltimentos decorrentes de uma determinada prática fraudulenta, com vistas a dar eficácia à atuação dos outros grupos, sejam eles de controle, de auditoria ou de combate ao contrabando.

8. Logística: A ação efetiva de combate ao contrabando pressupõe a existência de logística adequada. É necessário investir de forma pesada no reaparelhamento da Aduana. A logística inclui: veículos (automóveis, caminhões, barcos e aeronaves), aparelhos de raios X, laboratórios, depósitos, pessoal de apoio (estivadores), apoio administrativo, armamento etc. Os enormes prejuízos causados pelo contrabando à economia, à saúde pública, à segurança pública, ao ambiente e, por consequência ou de forma direta, também à arrecadação tributária, são suficientes para justificar a aplicação de recursos nesta área.

9. Programas de treinamento: Implementar um programa permanente de treinamento dos AFRFs e dos TRFs, podendo também ser extensivo aos agentes de outros órgãos públicos, sobre técnicas de combate ao contrabando, de investigação, de identificação de drogas, bem como a respeito do manuseio de equipamentos especiais e armas. Esses treinamentos podem ser organizados pela Coana com colaboração da Esaf.

### **Propostas específicas: sistemas**

10. Sistemas de apoio: Os vários sistemas informatizados existentes devem ser adequados e adaptados, e novos sistemas que venham a surgir devem ser implementados com o objetivo de dar maior eficiência à ação aduaneira de controle e regulação dos fluxos e de repressão aos ilícitos. Para tanto, o conjunto dos sistemas precisa ser redefinido para proporcionar:

- Agilidade nos processos

- Agilidade nas consultas
- Segurança
- Integração dos órgãos públicos envolvidos
- Sistematização dos procedimentos
- Otimização da ação fiscal
- Identificação das práticas ilícitas
- Monitoramento em tempo real das operações e dos despachos

#### 10.1. Siscomex:

- Integração entre os órgãos públicos envolvidos no controle aduaneiro, que deve ser feita de forma a permitir a comunicação entre eles, ou seja, a Aduana, ao deparar-se com algum problema que exija manifestação de algum outro órgão público, seja Secex, seja MS, seja MA, enfim, poderá demandar esta manifestação no próprio Siscomex. Como o próprio nome indica, o Siscomex deve integrar os órgãos envolvidos no controle de comércio exterior. Esta integração, sendo feita entre os órgãos, com comunicação direta, e não apenas por meio do importador, com certeza proporcionaria maior segurança e maior celeridade ao processo.
- Restabelecer a Recepção dos Documentos, procedimento fundamental para maior segurança e eficácia do sistema e da fiscalização. Além disso, há outras duas justificativas para o retorno desta função: a própria ação física do servidor que recebe a documentação, conferindo se a mesma foi apresentada e se está de acordo com o informado no sistema, é extremamente importante, pois minimiza casos de erros e tentativas de fraude; e a vantagem de poder fixar o momento da execução da seleção parametrizada para um momento posterior à entrega do extrato da DI e dos documentos à SRF, o que contribui para inibir as tentativas de fraude.
- A Aduana deve poder emitir o extrato da DI para conferência, automática, no primeiro acesso ao sistema, seja na recepção dos documentos, seja na distribuição do despacho. O extrato deve conter todas as informações que precisam ser controladas e todas as informações necessárias à conferência, permitindo ao fiscal desembaraçar, com segurança, uma DI sem ter de consultá-la no sistema. Além dos dados registrados pelo importador, o extrato deve trazer também, preferencialmente em folhas separadas, para uso exclusivamente interno, as informações geradas pelo sistema, tais como: dados do despacho, alertas do sistema e o registro de ocorrências (abordado no item 1.3, abaixo). A organização das informações no documento deve ser de forma lógica, de preferência na forma de tabelas. Ao recuperar os extratos, o sistema deve permitir que eles possam ser salvos em arquivos magnéticos, permitindo à fiscalização reimprimi-los sem ter de efetuar novo acesso ao sistema, ou mesmo utilizar estes arquivos para fazer cruzamentos de

informações. Esta medida daria mais agilidade ao processo de conferência aduaneira e mais segurança à fiscalização, pois eliminaria a possibilidade de estar diante de um extrato falso.

- O extrato emitido pelo importador deve ter sua configuração modificada de forma a conter todas as informações que sejam necessárias para que a fiscalização possa, de forma segura, executar a conferência aduaneira sem necessidade de consulta ao sistema.
- n Consulta única para recuperar todas as informações. No Perfil Aduana, deve ser possível ao AFRF conhecer todos os elementos do despacho (dados registrados, LI, AFRF, interrupções, retificações, histórico, valores dos tributos debitados, ocorrências etc) em apenas uma consulta, devendo os sistemas permitir o cruzamento de informações. Qualquer consulta deve poder ser recuperada em formato magnético e planilhada.
- A retificação deve reportar-se à data do registro da DI.
- Modificar o módulo "Retificação da DI", de forma que só altere a versão original da DI após o deferimento pela Aduana. Enquanto não deferida, a retificação deve ser apresentada em formato do tipo "de..... para.....". Após deferimento, a versão original altera-se automaticamente. Implementada esta modificação, a retificação deverá ser efetuada sempre pelo importador, a qualquer momento, até mesmo após o desembaraço, e só causará efeito após o deferimento, exceto nos casos que já atualmente independem da Aduana.
- No registro da DI, o importador deve ter a opção de identificar, em casos específicos, uma data de ocorrência do fato gerador diferente e o sistema deve efetuar os cálculos a partir desta data informada. Esta medida permitiria alcançar os despachos em que o registro da DI esteja sendo efetuado em uma data diferente daquela em que o fato gerador tenha sido considerado ocorrido, como por exemplo, nos casos em que tenha vencido o prazo de permanência de uma mercadoria em um recinto alfandegado.

#### 10.2. Sistema de seleção parametrizada:

- Implementar, de forma efetiva, a aleatoriedade na seleção, inclusive nos casos de mercadorias selecionadas por parâmetro cujo limite tenha sido ultrapassado. A ordem de registro das DIs não pode influenciar no resultado da seleção, em cujo processo deve haver maior utilização de técnicas estatísticas, tais como números randômicos.
- Descentralizar o gerenciamento dos parâmetros e critérios de seleção. Esta medida visa a dar mais eficácia à parametrização, na medida em que permite às unidades locais, que mais conhecem as peculiaridades locais, interferirem rapidamente na seleção, para corrigir distorções que porventura estejam ocorrendo. À Coana cabe coordenar o sistema e implementar parâmetros nacionais, quando achar conveniente. A descentralização do gerenciamento da parametrização pressupõe a criação de grupos locais de pesquisa e investigação, com vistas a otimizar a ação fiscal local, bem como manter

contato permanente com grupos de outros locais e com a Coordenação Central, para avaliação e revisão dos critérios.

- Reduzir os canais de conferência para verde e vermelho. Para o importador, após rodada a seleção parametrizada, ser informado simplesmente que o seu despacho estará liberado (canal verde) ou estará sujeito à conferência aduaneira (canal vermelho). Para aqueles despachos que foram selecionados para o canal vermelho, o exame seria mais ou menos aprofundado de acordo com as orientações que seriam disponibilizadas no sistema de ocorrências (item 10.3). Essa proposta não significa a eliminação do exame documental, mas pressupõe a existência de um sistema de seleção interna, que identificará, para efeito de conferência aduaneira, o nível de aprofundamento mínimo que deve ser implementado. Os instrumentos de seleção para o canal cinza funcionarão nesse sistema interno. Por exemplo: uma DI que caia no canal vermelho poderá estar sujeita a apenas uma verificação física, ou apenas documental, ou a um exame completo, até mesmo exame de valor aduaneiro. É importante ressaltar que os importadores, sobre os quais pairam suspeitas de práticas fraudulentas e que estejam sob investigação, não devem ser avisados previamente que poderão ser fiscalizados (este é um efeito provocado atualmente pelo canal cinza). A seletividade na conferência aduaneira deve ocorrer também como forma de dar subsídios a possíveis ações fiscais em zona secundária que possam ser preparadas. Essa proposta deve ser implementada conjuntamente com a idéia de que, no curso do despacho, é preciso priorizar a verificação física e de que todos os meios necessários a esta verificação devem estar disponíveis à Aduana, como aparelhos de raios X, filmadoras, máquinas fotográficas, laboratórios etc.

- Criar uma rotina que permita a interferência na seleção parametrizada antes do registro da DI a partir do módulo presença de carga ou do sistema Mantra. Durante a análise das cargas, antes mesmo do registro da DI, qualquer suspeita sobre a carga deveria possibilitar à Aduana o direcionamento da importação para o canal de verificação.

### 10.3. Sistema de registro de ocorrências:

- Criar um sistema de registro de ocorrências relevantes (infrações, fraudes, falsificações etc).

- O registro das ocorrências neste sistema deve ser feito no despacho ou em zona secundária. No despacho, o registro será feito em algum acesso obrigatório ao Siscomex (por exemplo: no desembarço). Na zona secundária, o registro será feito diretamente no sistema.

- O registro deve ser feito de forma simplificada. Identificam-se as infrações clicando sobre uma lista e descreve-se resumidamente a constatação. As ocorrências estarão relacionadas ao CNPJ, NCM, NCM/NVE, países de origem/aquisição/procedência, despachante etc.

- A recuperação das ocorrências se dará de duas formas: no despacho, ao consultar uma DI (ou no próprio extrato da Aduana), o sistema apresenta ao

AFRF as ocorrências registradas naquele CNPJ, despachante, NCM, países etc, bem como identificará as quantidades de ocorrências por tipo. Em qualquer outro momento, as consultas podem ser efetuadas por cruzamento de informações.

- Este sistema se presta também para o registro de alertas dirigidos. São alertas propostos, relacionados com algum procedimento de investigação, ou fiscalização, concluído ou em andamento. Esses alertas serão registrados ou para solicitar algum procedimento especial no despacho (para subsidiar alguma ação fiscal) ou para chamar atenção sobre alguma prática ilícita que tenha sido identificada.

A possibilidade de se propor alertas dirigidos a serem observados no despacho pressupõe que a ação aduaneira no despacho não necessariamente precise ser conclusiva ou definitiva. A conferência aduaneira deve poder ser dirigida para dar subsídios a ações futuras (observação e investigação).

#### 10.4. Extrator:

- Criar um sistema que permita a recuperação de dados armazenados a partir do cruzamento de informações.
- A recuperação dos dados deve ser feita em formato de planilhas e em meio magnético.
- Os dados que devem ser passíveis de recuperação: informações da DI, informações gerenciais, informações do LI (inclusive aquelas registradas pelos órgãos anuentes), informações do despacho (histórico), ocorrências relacionadas (sistema de registro de ocorrências).

#### **Propostas específicas: legislação**

11. Legislação aduaneira: Implementação de grupos de estudo com vistas à criação de um projeto de Código Aduaneiro. Este projeto deve pautar-se pelos seguintes princípios:

- A atividade aduaneira é de controle e regulação.
- O tributo aduaneiro tem natureza extrafiscal e deve ser tratado como instrumento de regulação.
- As infrações ao controle aduaneiro, inclusive as tributárias, têm natureza de infrações contra a economia, contra a saúde, contra o meio ambiente, contra a agricultura etc, e devem ser tratadas dessa forma.
- As penalidades devem ser dimensionadas em função da nocividade do ato ilícito e devem ser, preferencialmente, quantificadas em função do valor das mercadorias.
- No que se refere aos fluxos de mercadorias com o exterior, a Fiscalização

Aduaneira da SRF deve ter precedência sobre qualquer outra, em todo o território aduaneiro.

**12. Consolidação das normas relacionadas com o controle aduaneiro, inclusive aquelas emitidas por outros órgãos públicos (identificação dos pontos contraditórios).**

**13. Revogação das IN SRF 106/98, 111/98 e 114/98.**

13.1. IN 106/98

A Instrução Normativa SRF 106, de 25 de agosto de 1998, embora seja de aplicação eventual, trouxe ao controle aduaneiro uma permanente insegurança. Conforme essa norma, tanto na importação quanto na exportação, as mercadorias podem ser liberadas sem qualquer controle fiscal. Por essa norma, os depositários podem entregar as mercadorias importadas e o transportador internacional pode embarcá-las para exportação sem que tenham sido desembaraçadas, bastando, para tanto, uma determinação do chefe da unidade regional. Apesar desta IN ter caráter de temporariedade, e esteja justificada pela defesa do interesse nacional, há, na mesma, uma afronta direta à competência funcional exclusiva dos auditores-fiscais. Ademais, qualquer eliminação de controles aduaneiros, independentemente dos motivos, representa um risco incalculável à sociedade brasileira, não apenas em relação à economia, mas também no que se refere à saúde pública, à segurança, à soberania nacional etc, podendo causar danos irreparáveis ao país. Nenhuma norma poderia sequer prever tal procedimento.

13.2. IN 111/98

Com esta Instrução Normativa, eliminou-se a figura da recepção dos documentos nos despachos de importação. Com isto, a seleção parametrizada passou a rodar imediatamente após o registro da DI e não mais após a recepção, que era o momento em que havia uma possibilidade de se identificar indícios de irregularidades, permitindo que a fiscalização pudesse interferir na seleção parametrizada dirigindo alguns despachos para o canal vermelho. Com a eliminação desta etapa, não obstante a existência da possibilidade de dirigir o despacho para o canal vermelho, afastou-se da fiscalização qualquer possibilidade de suspeitar. Hoje, a seleção dirigida só é possível se o importador solicitar. Esta norma inovou, ainda mais uma vez, estabelecendo que os documentos instrutivos do despacho de importação devem ser devolvidos ao importador, que deverá guardá-los pelo prazo de cinco anos. No caso de seleção para o canal verde, os documentos não são sequer apresentados, podendo até mesmo nem existir. Com isto, o controle a posteriori fica extremamente vulnerável, pois como estamos tratando de mercadorias estrangeiras, e tendo em vista que não existe presunção legal em comércio exterior, a ausência de documentos acaba dificultando qualquer procedimento fiscal. A devolução dos documentos, cuja única "vantagem" alegada é a diminuição dos arquivos, faz com que aumente a burocracia (pois a rigor todos os documentos devolvidos deveriam ser marcados e assinados

pela URF de despacho, para evitar a futura apresentação de outros) ou aumente o descontrole e a dificuldade de se proceder, por exemplo, à retificação após o desembaraço ou à revisão aduaneira de DI.

### 13.3. IN 114/98

Essa Instrução Normativa limita a fiscalização aduaneira à verificação dos aspectos estritamente fiscais das importações, transferindo a verificação dos aspectos extrafiscais exclusivamente para a fase de licenciamento da importação, a ser realizada por outros órgãos e sem a presença da mercadoria. Segundo esta IN, até mesmo aqueles controles realizados por outros órgãos que exijam inspeção das mercadorias devem ser feitos na fase do licenciamento, ou seja, antes do início do despacho aduaneiro. Com a recente edição da IN 52/01, de 8/5/2001, ampliou-se o espectro da conferência aduaneira, envolvendo mesmo situações previstas na legislação de proteção do consumidor e da propriedade industrial, verificação de obediência a normas técnicas e de requisitos de adequação à saúde, moral e ordem públicas. A verificação ampla dos aspectos fiscais e extrafiscais das cargas está de acordo com o Regulamento Aduaneiro e se coaduna com o objetivo maior da Aduana, de efetiva proteção ao país, não tendo como finalidade precípua arrecadar. Entendendo que a IN 52/01 restabeleceu à Aduana atribuições extrafiscais, propomos a revogação expressa da IN 114/98.

14. Implementação de normas que permitam que a destinação das mercadorias apreendidas possa ser efetivada imediatamente após a conclusão do processo administrativo de perdimento, independentemente de o contribuinte estar ou não recorrendo ao Poder Judiciário. Esta medida é fundamental para a redução dos custos de armazenamento, para a liberação de espaços físicos para novos perdimentos, para que as mercadorias apreendidas possam ser destinadas antes de sua depreciação, obsolescência ou desatualização. Mesmo para a pessoa que teve sua mercadoria apreendida, esta medida é vantajosa, pois, nos casos em que o Judiciário decida a seu favor, ser-lhe-á devolvido o valor obtido no leilão, com as devidas correções ou, tendo sido incorporado o bem, o importador seria ressarcido pelo valor histórico devidamente corrigido.

15. Implementação de norma que estabeleça que, nos casos em que, por motivos de limitação operacional, não seja possível ao importador proceder à retificação de uma DI, como nos casos em que seja necessária a criação de novas adições, situação em que se exige o registro de nova DI, seja interpretado como tendo ocorrido o fato gerador no registro da primeira DI, e que qualquer outra que venha a ser registrada ficará vinculada àquela.

16. Alterar o inciso XIX do artigo 7º do Decreto 3.782/2001 que, ao tratar das competências da SRF, estabelece que compete à instituição apenas "participar, observada a competência específica de outros órgãos, nas atividades de repressão ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico ilícito de entorpecentes e de drogas afins e à lavagem de dinheiro". Os AFRFs entendem que as

atividades de repressão ao descaminho e ao contrabando são inerentes às atividades de fiscalização e controle do comércio exterior, portanto, dentro da precedência constitucional do Ministério da Fazenda e da Secretaria da Receita Federal. Propõe-se, então, que em relação às atividades de repressão ao contrabando e ao descaminho o verbo não deveria ser participar, mas sim planejar, coordenar, supervisionar e executar.

Considerações finais

Os auditores-fiscais reconhecem a necessidade de uma Aduana ágil e moderna para fazer face ao vertiginoso aumento nas atividades de comércio exterior. Não obstante, entendem que a agilidade nos procedimentos deve ser fruto de uma maior eficiência nas atividades de controle. Reconhecem, ainda, que a recente edição da Instrução Normativa 52, embora não se tenha ainda uma análise adequada de seus efeitos, trouxe consideráveis avanços nesta direção.

A ação efetiva de combate às fraudes no comércio exterior exige aprofundamento de discussões e, para tanto, a categoria, por intermédio do seu Sindicato, coloca-se à disposição para debater esses e outros temas voltados ao aperfeiçoamento do sistema de controle aduaneiro