

ANEXO II

17º PRÊMIO DE CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO DA RFB

RELATO DE INICIATIVA

Nº: Campo Esaf

1. TÍTULO DA INICIATIVA

COMBATE INTEGRADO ÀS FRAUDES NO COMÉRCIO EXTERIOR

2. RESUMO DO RELATO DA INICIATIVA

Há tempos a aduana brasileira se depara com fraudes que se valem do artifício de pessoas (físicas e jurídicas) interpostas de forma a dificultar a identificação e consequente penalização dos reais beneficiários da fraude. Desde 2002, foram editados diversos normativos com o intuito de combater empresas fantasmas, mas até hoje a utilização de interpostas pessoas permite aos fraudadores cometer toda sorte de irregularidades aduaneiras, como a importação de produtos pirateados e contrafeitos, de drogas, de armas, praticar subfaturamento e sonegação fiscal. Ao longo do tempo as ferramentas e o conhecimento sobre este tema na Receita Federal do Brasil evoluíram e este trabalho propõe uma maneira eficiente e efetiva de utilizar esses aprendizados para coibir essa modalidade de fraude, com o objetivo final de diminuir a ocorrência dessa infração. É apresentada uma solução fim a fim para combater as fraudes por meio do combate à interposição fraudulenta buscando tornar o modelo de negócios irregular inviável economicamente. Parte-se de um levantamento sistemático das empresas com indícios de interposição, utilizando matrizes de risco compostas por diversos indicadores. Após a identificação das empresas de risco, o acompanhamento em tempo real das operações de tais pessoas jurídicas em todo território é realizado por meio do sistema Painel de Acompanhamento em Tempo Real de Operações Aduaneiras (PATROA), desenvolvido neste trabalho. Ele possibilita acompanhar em tempo real e a nível nacional as operações suspeitas e escolher o melhor momento e forma de atuação, visando provocar o maior impacto para o fraudador.

3. DESCRIÇÃO DO PROCESSO ANTERIOR À INICIATIVA

Como é amplamente sabido, a realidade para o Estado brasileiro se mostra muito desafiadora. A prática de fraudes mostra-se uma lamentável rotina na conjuntura brasileira, estimulada por um quadro de impunidade amplamente conhecido. Esta profusão de fraudes alcança todas as áreas de atuação da RFB, a exemplo das áreas de fiscalização, de arrecadação e da aduana.

Na área aduaneira, buscando reverter esse quadro, há muito a RFB edita normas para combater fraudes e, em 2002, editou as Instruções Normativas SRF 206, 228 e 229. O espírito por trás de tais normas reside na lógica de que o combate a fraudes tem como pilar fundamental o combate a interpostas pessoas (vulgarmente: empresas de fachada, sócios-laranja, etc.), criadas para a prática de toda sorte de ilícitos sem que as autoridades sejam capazes de identificar seus reais beneficiários.

Resumidamente, o resultado prático de tais normas foi a instituição de procedimentos especiais de fiscalização, antes, durante e após o despacho aduaneiro. Em apertada síntese, a IN 229 instituiu procedimento de fiscalização prévio às operações de comércio exterior, com a instituição de habilitação prévia dos intervenientes (a “habilitação no RADAR”); a IN 206 instituiu o procedimento especial de combate à fraude durante o despacho, executado sob canal cinza de conferência aduaneira, canal mais gravoso do que o vermelho, com prazos mais dilatados para a realização da fiscalização; e a IN 228 instituiu procedimento especial de fiscalização pós-despacho, cujo início automaticamente direciona as operações de comércio exterior do fiscalizado para o mesmo canal cinza, com a retenção das cargas, como regra, até a conclusão do procedimento fiscal.

O quadro geral das normas acima apontava para uma necessária integração entre as diversas etapas de controle aduaneiro, bem como para a ideia de que o combate à interposição passa pela intensificação das ações que visem identificar as verdadeiras pessoas físicas responsáveis pelas operações de comércio exterior, em conjunto com seu patrimônio, utilizando largamente o rastreamento da origem dos recursos que dão suporte aos ilícitos praticados.

Porém, apesar de tais atos normativos apontarem na direção correta, historicamente sua aplicação prática tem se revelado frustrante. Ao passo que não se observou a necessária integração das ações fiscais em cada etapa do controle aduaneiro, observou-se que as ações fiscais a serem executadas tem ultrapassado em muito os recursos à disposição da RFB.

A livre atuação de pessoas fraudulentamente interpostas decorre da incapacidade da RFB em localizar os reais beneficiários e seu patrimônio com vistas a aplicar as sanções previstas na legislação. Sem penalizar os infratores, o combate à fraude no comércio exterior torna-se virtualmente impossível e o quadro observado é de prática generalizada de irregularidades, com promoção de intensa concorrência desleal, destruição de postos de empregos formais, ampla sonegação, inserção em território nacional de grandes quantidades de mercadorias proibidas, etc. As razões para este quadro são várias.

No tocante à **habilitação**, desde seu início, a RFB acreditou que este procedimento de fiscalização, realizado com perfeição, teria o condão de impedir a entrada no comércio exterior de pessoas interpostas, mostrando-se momento mais adequado de atuação quando comparado com a atuação “carga a carga” no curso do despacho aduaneiro ou a fiscalização pós-despacho. Estes dois últimos momentos apresentam como desvantagem, respectivamente, a grande dificuldade no rastreamento dos recursos utilizados nas operações ilícitas e o fato dos prejuízos já terem se tornado concretos na sociedade. A atuação profilática, portanto, mostrava-se o caminho adequado a ser seguido. Havia, contudo, **dois erros conceituais** neste modelo de atuação.

O **primeiro**, e mais grave: ao identificar a pessoa interposta e indeferir um pedido de habilitação, em verdade, **a RFB faz um favor ao fraudador**, informando-o de que aquela interposição foi desmascarada. De posse dessa informação, seus próximos passos serão: descartar a empresa que foi detectada pela RFB, abrir nova empresa e tentar novamente a habilitação. Considerando que é mais fácil para o fraudador abrir uma nova empresa do que a RFB demonstrar a fraude naquele arranjo societário, a tendência (que a realidade posterior comprovou) é a apresentação de requerimentos de habilitação em série, resultando em um inadministrável consumo de recursos humanos da RFB. Ao fim desta “queda de braço”, o fraudador, portanto, não só terá empresas habilitadas para operar, como terá adquirido conhecimento de como fazer para habilitá-las sem ser detectado. No fim das contas é o infrator quem está gerenciando o risco e não a Aduana.

O **segundo** erro conceitual referente à habilitação consiste em um singelo problema: pouco há para se auditar antes do início das operações aduaneiras. Conforme demonstrou a prática, o quadro mais comum é o de empresas recentemente constituídas que buscam habilitação sem possuírem histórico auditável de atividade econômica. Logo, o quadro não é o de empresas de alto risco a serem identificadas, mas um quadro majoritariamente composto por empresas inicialmente de risco desconhecido, que, obviamente, não podem ser impedidas de exercer sua atividade econômica.

Em decorrência do acima relatado, o foco na habilitação inicial de pessoas para o exercício do comércio exterior revelou outra falha, agora de ordem prática: **mensalmente, 2000** pessoas em média **requerem habilitação à RFB**. Considere-se, primeiramente, uma informação fundamental: metade das empresas que se habilitam jamais chegam a operar, o que significa metade do esforço fiscal desperdiçado. Considere-se, por outro lado, que (1) procedimentos para a caracterização da interposição fraudulenta necessariamente envolvem a atuação de Auditores-Fiscais e (2) a fiscalização aduaneira da RFB efetuou cerca de **1600 ações fiscais** de combate à interposição fraudulenta, **em todo o ano de 2017**, e a inviabilidade deste modelo de atuação resta cristalina.

Ao longo dos anos a IN de habilitação sofreu diversas evoluções e praticamente todas focaram em reduzir a quantidade de mão de obra necessária para analisar os pedidos iniciais de habilitação, notadamente aqueles que não possuíam elementos auditáveis que fossem muito além de dados cadastrais do requerente. Porém, ainda sem a clareza de sua devida utilidade no combate à fraude, a habilitação com o passar dos anos tornou-se um procedimento indevidamente desconectado tanto da fiscalização em zona primária (ZP) quanto do restante da fiscalização aduaneira de zona secundária (ZS).

Passando agora da ação fiscal prévia para aquela efetuada durante o **despacho aduaneiro**, apesar de todo o arcabouço normativo, não se logrou êxito em integrar as etapas de controle aduaneiro. Não faz parte de nossa cultura aduaneira que o despacho seja relevante na atuação de Unidades de zona secundária, mas, conforme se verá adiante, no caso de fraudes, ele é crucial. Em outras palavras, eis a ótica usual ainda vigente: em regra, a zona primária (portos, aeroportos e fronteira seca) atua nas cargas até o encerramento do despacho. A partir daí a zona secundária (jurisdição das empresas e pessoas físicas) audita as empresas (além, naturalmente, da ação prévia na habilitação). O tempo da primeira é de dias ou horas, o da segunda, de até cinco anos. Esta segmentação nas ações da RFB de combate à fraude é uma falha gravíssima. Entendamos abaixo o porquê.

A IN SRF 206/2002 (bem como a IN RFB 1169/2011, que a sucedeu) prevê a possibilidade de procedimento especial de fiscalização aplicável a diversos casos de fraude. Dentre as hipóteses, prevê as de natureza objetiva (ligadas ao objeto, ou seja, às mercadorias/operação) bem como as de natureza subjetiva (ligadas às pessoas envolvidas). Em outras palavras, faz menção literal à ocultação e à interposição fraudulenta. Esta possibilidade de combate à fraude é correta. Contudo, possui eficácia limitada, pelos motivos abaixo.

O primeiro motivo reside no fato de que a comprovação de fraude é procedimento complexo, de difícil automação e necessariamente efetuado por AFRFB. Sua realização carga a carga apresenta dificuldade semelhante à mencionada acima para os 2000 requerimentos mensais de habilitação, mas com um grande agravante: temos, **por mês**, cerca de **200.000 operações de importação e 150.000 operações de exportação!** Desta forma, por menor que seja a fração de operações selecionadas, a possibilidade de a RFB estruturar um processo de trabalho com a escala necessária, mostra-se inviável.

Há, contudo, a possibilidade de aumentar a escala de atuação da fiscalização de zona primária aumentando o foco no risco subjetivo de prática de fraude. Explica-se: a IN SRF 206/2002 permite a fiscalização de combate ao oculto e ao interposto. A experiência confirma um raciocínio lógico simples: cada interveniente realiza diversas operações. Identificado o fraudador, atua-se nas diversas cargas dele

em um só procedimento. Duas dificuldades, porém, impedem que tal ação seja realizada a contento pela zona primária: (1) cada interveniente pode operar em diversos portos, fugindo inclusive das Unidades que ele identifique como mais arriscadas. Além disso, (2) se a auditoria buscará irregularidades na empresa, é evidentemente difícil para um AFRFB, por exemplo, em um aeroporto no sul do país atuar sobre uma empresa sediada no norte do país.

Assim, à vista de todo o exposto, a zona primária, quando foca sua auditoria no combate à interposição fraudulenta, valendo-se do que a norma lhe faculta, vê o alcance de sua atuação extremamente limitado e insuficiente para enfrentar a realidade de ilícitos observada.

Por fim, a análise da atuação **após o despacho** também permite a observação de motivos que explicam o desalentador quadro atual. A RFB realizou, em 2017, cerca de 300 auditorias externas de combate à interposição fraudulenta (IN 228). Ocorre que, em todo o país, há um número razoavelmente constante de cerca de 75.000 empresas habilitadas a operar no comércio exterior. Levando-se em conta que, todo mês, são deferidos 2000 requerimentos de habilitação, percebe-se razoável rotatividade neste grupo. Contudo, ainda que não houvesse a entrada ininterrupta de novas empresas no comércio exterior brasileiro, a RFB, pelos números atuais, ao fim de 5 anos, conseguiria fiscalizar apenas 2% do total de empresas. Nota-se, portanto, que de forma similar à zona primária, a fiscalização de pós-despacho também apresenta dificuldades no modelo atual.

O problema acima, contudo, não é o mais grave. Trata-se acima de fiscalização que objetiva o combate à fraude, por meio da identificação de interpostas pessoas. Pois bem, a RFB é capaz de identificar as pessoas interpostas e mesmo auditá-las, todavia, como bem sabido por qualquer AFRFB que milite na área (aduaneiro ou não), a dificuldade maior reside em encontrar o real beneficiário e seu patrimônio para fazer frente às pesadas sanções administrativas aplicáveis.

Tal dificuldade gerou inclusive a alteração das metas institucionais da RFB que, há alguns anos, deixou de considerar o crédito tributário lançado nestas ações fiscais um parâmetro de interesse por um motivo simples: trata-se de “crédito podre” e sua constituição é contraproducente para a RFB. Detalhando: a dificuldade em receber o crédito tributário (CT) lançado é realidade notória para todas as áreas da RFB, mesmo quando se cobra de empresas devidamente constituídas, resultando no efetivo recolhimento de apenas **5% do CT** lançado. O que dizer, então, dos créditos decorrentes deste tipo de fiscalização, em que a RFB usualmente não identifica o real titular das operações?

Não é difícil concluir, portanto, que, na zona secundária, vemos Auditores-Fiscais com a sensação de “enxugar gelo”: lançam créditos de difícil recuperação, raramente encontram os reais beneficiários

e/ou seu patrimônio e, por fim, observam a quantidade de ações fiscais ser insuficiente, frente ao universo a ser fiscalizado, renovado pelos milhares de novos alvos que surgem a cada ano, habilitados diariamente, em todo o país.

4. DETALHAMENTO DA INICIATIVA

4.1. IDEALIZAÇÃO, CONCEPÇÃO E TRABALHO EM EQUIPE

A partir de uma apreensão de fuzis no Aeroporto do Galeão, em meados de 2017, amplamente divulgada pela imprensa, foi detectado que, como de praxe, empresas interpostas participavam do esquema. Esse assunto teve grande repercussão na Receita Federal, em especial nas Unidades Centrais. Em decorrência desta apreensão e a partir de conexões observadas com outras empresas, a RFB tomou ciência de que dezenas de cargas, ligadas possivelmente ao mesmo grupo criminoso, estariam prestes a ser desembarçadas em diversas Unidades. Face à urgência de resposta decorrente da apreensão dos fuzis, foram imediatamente coordenadas ações em que a RFB, concomitantemente, diligenciou as empresas com evidências de interposição ao passo em que as cargas eram rapidamente verificadas. O resultado foi estrondoso. A quase totalidade das cargas e empresas apresentaram irregularidades gravíssimas que levaram ao perdimento das primeiras e encerramento das atividades das segundas. Em sequência, diversas outras ações foram coordenadas da mesma forma, ao longo de meses, resultando em constatações de fraudes e apreensões em escala nunca antes vista. Dali em diante, os autores começaram a discutir ideias sobre o que poderia ser feito para atacar de forma sistemática esse problema que de longa data já conheciam.

A partir dos conhecimentos complementares dos autores, ambos com experiência em gerenciamento de risco, foi desenvolvida a presente iniciativa que busca ser uma solução fim a fim para o problema da interposição fraudulenta. Por solução fim a fim, deve-se entender uma solução que começa no momento em que uma empresa se habilita, passando pelas operações que realiza, até a fiscalização de zona secundária. Tudo deve estar interligado para alcançar o resultado final pretendido: coibir a fraude.

4.2. ENQUADRAMENTO NO TEMA CRIATIVIDADE E INOVAÇÃO

Esta iniciativa traz como inovação e criatividade um novo arranjo para a forma de combater a interposição fraudulenta na Aduana brasileira. Além de propor uma remodelagem do processo de trabalho, apresenta um novo sistema informatizado que dá o suporte necessário para um novo processo institucional, alcançando definitivamente a efetividade necessária para mitigar a realidade de infrações atualmente observada.

O sistema PATROA, desenvolvido neste trabalho também é inovador, visto que a Aduana brasileira não conta com software semelhante para acompanhamento de operações aduaneiras. Em seu desenvolvimento foram utilizadas modernas técnicas de integração de sistemas e comunicação com usuário, inclusive por telefone celular, permitindo, de fato, o acompanhamento das operações em tempo real. Ademais, o PATROA pode ser utilizado não somente no combate a fraudes, mas também para o monitoramento de empresas OEA, funcionalidade inclusive que já está em produção.

Por fim, ainda que uma pessoa conheça muitas palavras de um dicionário, isso não significa que escreverá um bom livro. O arranjo das palavras escolhidas é que proporciona uma obra de sucesso e isso decorre da criatividade do autor. Da mesma forma, a criatividade no desenvolvimento e arranjo de processos de trabalho e sistemas é o que fará com que eles sejam efetivos e é especialmente por isto que esse trabalho se candidata ao Prêmio Criatividade e Inovação da RFB: o valor da inovação não deve ser a inovação em si, mas os resultados que ela alcança e permite alcançar. Aliás, **boas inovações costumam ter como virtude soluções simples que permitem atingir grandes resultados**. Vale ressaltar que esta iniciativa, em sua etapa inicial de implementação, alcançou em um ano resultados antes impensáveis (e que serão abaixo detalhados), portanto se habilita como solução inovadora.

4.3. OBJETIVOS DA INICIATIVA

O principal objetivo desta iniciativa é promover um combate mais efetivo às fraudes aduaneiras. Espera-se como resultado deste trabalho uma atuação dos intervenientes em maior conformidade com a legislação aduaneira e uma melhora qualitativa no trabalho executado por auditores-fiscais.

A melhora qualitativa é fruto da substituição de ações fiscais desconectadas, de resultado insatisfatório e, muitas vezes, de claro viés burocrático por uma atividade eminentemente de investigação e fiscalização, que valorizam e enobrecem o trabalho dos servidores da RFB.

4.4. PÚBLICO-ALVO CONTEMPLADO NA INICIATIVA

Todos os servidores aduaneiros que lidam com operações de comércio exterior são alvo desta iniciativa. Servidores que atuam na gestão de risco, procedimentos especiais, despacho aduaneiro, controle de carga e trânsito, controle aduaneiro pós-despacho estarão envolvidos, em uma rede de gerenciamento de riscos aduaneiros efetiva dentro da instituição.

4.5. ETAPAS DA IMPLANTAÇÃO

O início desta iniciativa foi em junho de 2017, como desdobramento da apreensão de fuzis no Galeão. Com a constatação da utilização de empresas interpostas para a prática de fraudes diversas (exemplos das fraudes mais graves constatadas nestes episódios: tráfico de armas, drogas, produtos contrafeitos, subfaturamento, falsa declaração) testou-se com grande sucesso o tratamento dos ilícitos por meio de **dezenas de ações coordenadas e complementares entre diversas Unidades de zona primária e secundária**. Nestas ações, pôde-se perceber as lacunas e dificuldades para transformar em ordinárias estas ações que foram executadas de forma extraordinária pela RFB. Esta foi a **primeira etapa** da iniciativa aqui apresentada e durou até março de 2018.

A identificação de empresas e cargas de risco mostrou-se, como esperado, a parte menos difícil desta empreitada, em vista da abundância de dados e sistemas à disposição dos servidores da RFB. Já há muito tempo, a atuação vigilante das equipes locais/regionais, em conjunto com ações do órgão central, é capaz de identificar (ou mesmo ranquear) as empresas (e conseqüentemente suas cargas) de risco em meio ao universo de empresas habilitadas a operar no comércio exterior. Isto pode ser realizado por meio do monitoramento das informações prestadas nos sistemas de carga e despacho aduaneiro, no confronto entre os dados das operações aduaneiras das empresas e seus dados cadastrais, de tributos internos, previdenciários, etc.

Na realidade, as grandes novidades trazidas por esta iniciativa consistem na identificação clara e simples (1) dos resultados que se quer buscar e (2) dos obstáculos e das ações necessárias para sua obtenção. A **estruturação institucional das iniciativas testadas ao longo de meses** em um processo de trabalho completo com todas as ações coordenadas e orientadas ao objetivo almejado é a **etapa atual** desta iniciativa.

No contexto desta estruturação institucional os autores perceberam a necessidade de um sistema que permitisse o monitoramento concomitante das operações de milhares de empresas de risco,

permitindo às Unidades da RFB identificar o melhor momento e forma de atuação. A resposta foi o desenvolvimento do sistema Painel de Acompanhamento em Tempo Real de Operações Aduaneiras (P.A.T.R.O.A.). Nesse sistema os usuários cadastram monitoramentos que são compostos de regras sobre os campos das declarações e os contatos que devem ser avisados quando houver uma incidência no monitoramento. Os avisos podem ser via celular ou e-mail. Esta ferramenta tecnológica é o liame necessário para efetivamente viabilizar a integração de ações entre Unidades diversas e distantes entre si, abordando concomitantemente as pessoas e as cargas envolvidas, tratadas respectivamente por suas Unidades de jurisdição e embarque/desembarque/despacho aduaneiro. Veja-se que as normas da RFB vislumbram esta integração desde 2002. Na prática, contudo, ela não se realiza até hoje.

A primeira versão do sistema entrou no ar em dezembro de 2017 e, desde então, é possível, de forma concreta, acompanhar as operações das empresas de risco. O usuário pode, por exemplo, cadastrar monitoramentos com o CNPJ-base de empresas de risco e sempre que uma operação, seja de importação ou exportação, for registrada ele receberá um aviso. De posse do alerta o usuário então avalia qual a melhor ação a tomar levando em consideração a oportunidade e conveniência de cada opção em contraste com o risco.

4.6. RECURSOS UTILIZADOS

Esta iniciativa não demanda NENHUM recurso adicional da RFB. Detalhamos abaixo o porquê.

Para identificar as empresas e cargas de risco prioritárias, a Aduana brasileira já se vale de diversos métodos, via de regra, baseados no cruzamento de informações dos diversos sistemas à disposição da fiscalização. Em geral, tais métodos são eficientes e eficazes para identificar os alvos que se pretende alcançar com baixa utilização de recursos humanos e tecnológicos e, quase sempre, em quantidade que excede a capacidade da RFB de fiscalizá-los.

Além das iniciativas locais, no trabalho de identificação de empresas de risco, também é possível a atuação dos Órgãos Centrais, por meio de matrizes de riscos que abarquem todo o quadro nacional. Estas matrizes podem ser montadas com ferramentas corriqueiras como o aplicativo Excel, com fontes de dados acessadas, por exemplo, por meio do DW em seus diversos temas ou, espera-se para breve, o Receita Data.

Os processos relatados nos parágrafos anteriores já são em grande parte adequados aos fins pretendidos, não necessitando de quaisquer recursos adicionais aos utilizados, sendo necessários apenas meros ajustes procedimentais na escolha dos alvos prioritários.

Da mesma forma, os processos de trabalho de fiscalização são os já existentes, previstos nos normativos da RFB e atendidos pelos sistemas de TI atuais. Desta forma, não se faz necessária a utilização de recursos adicionais, bastando a reorientação dos métodos de trabalho em razão dos resultados almejados.

A coordenação de tais atividades, que, como visto, é a chave para a consolidação da inovação pretendida, já é, por natureza, dos Órgãos Centrais, não se demandando, portanto, a criação de nenhuma estrutura adicional para sua execução.

A maior novidade, no sentido da criação de algo totalmente inexistente, consistiu no sistema PATROA. Este sistema, contudo, também não demanda novos recursos, pois foi construído utilizando a infraestrutura existente no ANIITA Exportação e no SISAM. As informações sobre exportação (DUE, DAT, etc) são provenientes da integração entre o Portal Único do Comércio Exterior (PUCOMEX) e o ANIITA Exportação. Já as informações sobre importação (DI) chegam por meio da integração do SISAM com o Siscomex Importação. Além disso, atualmente o PATROA se encontra hospedado em máquinas no hosting do SISAM.

4.7. DESCRIÇÃO DO PROCESSO POSTERIOR À INICIATIVA E MELHORIAS ALCANÇADAS

Os processos remodelados têm como objetivo responder a duas perguntas cruciais:

1. Qual resultado a RFB quer alcançar?
2. Qual a forma de alcançá-lo?

A primeira resposta é simples (o que não se confunde com fácil!): deter o fraudador.

Já a segunda pergunta possui duas respostas possíveis (e não excludentes): (1) o fraudador é preso, e/ou (2) seu patrimônio é penalizado acima do que ele pode suportar.

A primeira medida acima está, em boa parte, fora do controle da RFB, embora, como sabemos, a instituição possa (e deva) contribuir para a atuação da autoridade competente: o Ministério Público Federal. Ademais, em regra, esta medida não possui a tempestividade necessária.

Já a segunda medida está ao alcance da RFB. Portanto, como identificar e efetivamente penalizar o patrimônio do fraudador? E a resposta é simples: **apreendendo suas cargas**.

Ora, convenhamos: a resposta acima parece banal! Afinal, não há aí nenhuma novidade: esta é uma possibilidade há anos permitida pela legislação, embora sua aplicação, na prática, seja sabidamente difícil. Ademais, seria o perdimento de mercadorias ação adequada para o combate a fraudes na casa de bilhões de reais? É na clareza da adequação desta medida e dos caminhos necessários para realizá-la que reside a chave da inovação da iniciativa aqui descrita.

Iniciemos nosso raciocínio com uma constatação óbvia: o que são as mercadorias importadas pelo fraudador? **Patrimônio!**

Muito bem, partamos então para a pergunta seguinte: qual a relevância deste patrimônio, ou, em outras palavras, **quanto vale um contêiner** de mercadorias importadas? Eis a resposta:

Peso médio: 25 toneladas

Valor médio: US\$10/kg

$25.000\text{kg} \times 10 = \text{US}\$250\text{mil} = \text{R}\1milhão

Agora, façamos a correlação: conforme dados públicos, a RFB recupera apenas **5% do crédito tributário lançado**. Desta forma, um contêiner apreendido é patrimônio equivalente a um auto de infração com lançamento de **CT de R\$20milhões** (R\$1milhão / 5%).

Mas, qual o **CT médio que a RFB constitui** em suas fiscalizações? Conforme dados da COPES/SUFIS, de 2017:

$\text{R}\$200\text{bilhões} / 11800 \text{ auditorias externas} = \text{R}\17milhões

Já as 300 auditorias externas dedicadas ao **combate à fraude** realizadas em 2017 pela Aduana resultaram no lançamento de R\$1,5bilhão. Desta forma:

$\text{R}\$1,5\text{bilhão} / 300 \text{ auditorias externas} = \text{R}\5milhões

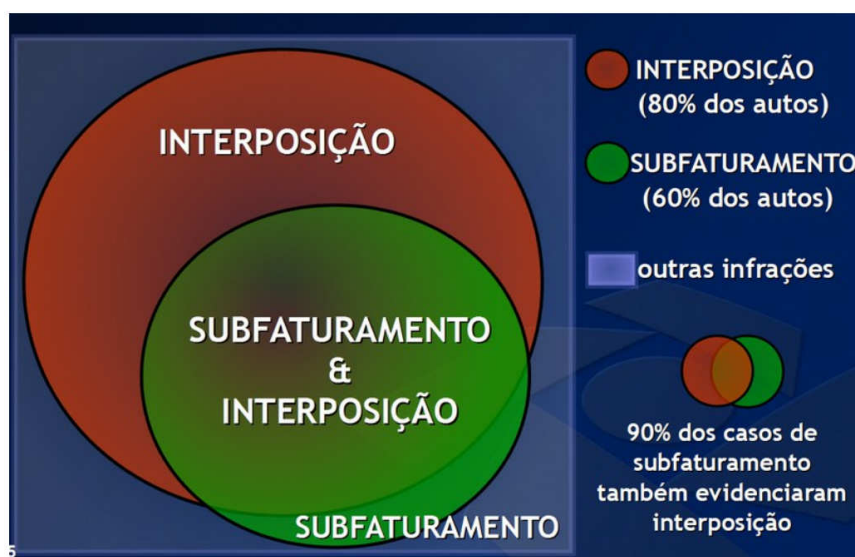
Resta claro, portanto, o altíssimo valor de cada contêiner apreendido pela RFB. Em resumo, a apreensão de apenas **um contêiner representa o resultado médio obtido pelas fiscalizações de tributos internos da RFB e quatro vezes o resultado médio alcançado pelas fiscalizações de combate à fraude**

aduaneira realizadas atualmente pela zona secundária. Não obstante, outras características essenciais devem ser mencionadas:

- A apreensão da mercadoria antes de sua entrada em território nacional significa atuação tempestiva da RFB no combate ao contrabando e à concorrência desleal.
- A apreensão de mercadorias, ao contrário do lançamento de crédito tributário, não sofre os usuais efeitos do subfaturamento dos bens.
- A apreensão de mercadorias não está sujeita a perdões e parcelamentos de dívidas tributárias que, embora a RFB se oponha, têm sido infelizmente tão comuns.
- Fim da busca pelo patrimônio: afinal, porque procurar o patrimônio do fraudador se, no momento do despacho, ele fica nas mãos da RFB?
- Combate à lógica do “crédito podre”: contêiner é “patrimônio na veia”!
- Processamento dos perdimentos compensado: processos de saneamento das cargas apreendidas, embora trabalhosos, substituem os igualmente trabalhosos contenciosos administrativos, com a vantagem do resultado de interesse da RFB já ter sido atingido previamente.
- Identificação do fraudador: embora esta continue sendo missão de difícil realização, seu insucesso resta mitigado, com sua relevância mantida fundamentalmente para o aspecto penal. Embora, naturalmente, a identificação do fraudador seja sempre desejável, na parte patrimonial, com a retenção de cada contêiner o fraudador, ainda que permaneça oculto, perde:
 - R\$1 milhão em mercadorias
 - Frete, seguro e demais despesas de importação
 - Margem de lucro da operação
 - Sua blindagem patrimonial
 - Eventualmente, seu cliente

Sendo assim, definido que a apreensão de contêineres é o resultado precípua a ser perseguido, como fazê-lo?

Estudo realizado acerca da atuação recente da Alfândega de São Paulo no combate à fraude evidencia a interposição como a fraude mais comumente comprovada (em 80% de seus casos) e sua condição de ser uma fraude para o cometimento de outras, presente, por exemplo, em 90% dos casos onde comprovou-se subfaturamento (a segunda fraude mais comprovada, em 60% dos casos). Veja-se:



Concomitância entre subfaturamento e interposição fraudulenta (jan/2016 a set/2017)

Veja-se que o estudo dá contornos concretos ao que todo servidor atuante na fiscalização aduaneira sabe pela prática cotidiana: a interposição é fraude meio para o cometimento de outras fraudes. Não por acaso, mostra-se a fraude mais frequentemente constatada. **Por isso, e os dados acima corroboram tal conclusão, o combate à interposição fraudulenta revela-se forma eficaz para o combate às fraudes em geral.**

Desta forma, a partir das conclusões acima, a revisão em curso dos diversos processos de trabalho já existentes na RFB, com os ajustes e, eventualmente, criação de novos processos e ferramentas, resulta no modelo abaixo que tem sido estruturado para o combate à fraude, por meio do combate à interposição fraudulenta, com foco no resultado precípua a ser alcançado: atingir o patrimônio do fraudador.

Abaixo, as características esperadas da **habilitação** no novo modelo de combate à fraude. Note-se que muitas das características são mudanças já implementadas e em produção, atualmente residindo o grande desafio para a RFB em consolidar processos e disseminar este entendimento para bem escolher as ações à sua disposição:

- Restrição do universo a ser fiscalizado: A exigência de habilitação prévia, conjugada com a suspensão da habilitação por inatividade, reduz o escopo de pessoas a serem monitoradas, de cerca de 8 milhões de CNPJ ativos para 75 mil CNPJ habilitados no SISCOMEX e seus responsáveis, facilitando imensamente o gerenciamento de risco (GR) subsequente.
- Na habilitação inicial, GR automatizado: por meio do cruzamento automático de dados, a RFB restringe o risco de empresas sem dados que possam ser auditados, muitas delas recém-criadas, por meio da concessão automatizada de limites semestrais de operação, atualmente de US\$150 ou 50 mil na importação (note-se que essa faixa de valores atende as necessidades de 80% dos operadores do país). Para as demais, não há limites para importar. Desta forma, a RFB atende 95% dos requerentes e dificulta a livre atuação de pessoas inexistentes de fato ou sem capacidade econômico-financeira real, com baixíssimo custo (especialmente de recursos humanos).
- Foco nos casos de exceção: para uma empresa obter um tratamento de exceção ao acima exposto (apenas 5% dos requerimentos), deve fornecer informações à fiscalização acerca das pessoas envolvidas e da origem dos recursos que utilizarão. Caso não sejam legítimos, estes dados serão de extrema utilidade para a RFB em momentos posteriores de seleção para fiscalização e comprovação da natureza fraudulenta das operações realizadas.
- Foco na revisão de habilitação: pessoas (físicas ou jurídicas) interpostas que eventualmente burlem os controles acima descritos podem ter suas habilitações revisadas e eventualmente suspensas a qualquer tempo pela fiscalização. Utilizado no momento em que há cargas em despacho, este procedimento, (1) nos casos de fraudes evidentes, é capaz de trazer as provas necessárias para a retenção e perdimento de cargas por meio de ação mais simples e rápida do que tradicionais auditorias (IN 228), e (2) é meio eficaz para estancar as operações de comércio exterior de empresas com atividades fraudulentas.

Trate-se agora do momento do **despacho aduaneiro**, aí incluindo o controle de cargas e trânsito. Para determinados tipos de fraudes, especialmente as mais evidentes, a exemplo de falsa declaração de conteúdo ou contrafação, a verificação física das cargas é indispensável e extremamente eficaz. Para fraudes como o subfaturamento ou interposição fraudulenta, contudo, a fiscalização durante o despacho é de execução extremamente difícil. Desta forma, embora corretamente prevista em normas e passível

de uso em casos excepcionais, a atuação da fiscalização nestes casos deve preferencialmente ocorrer na esteira de auditoria na empresa conduzida pela Unidade local (UL) de jurisdição. Temos, assim, zonas primária (ZP) e secundária (ZS) se reforçando mutuamente. São inúmeros os exemplos que podem ser dados: ações de ZS que, por exemplo, evidenciem ser inexistente o responsável pela empresa, permitem o perdimento de forma muito mais simples (e de uma só vez) em cargas cuja única irregularidade aparente seja a contrafação ou o subfaturamento. Em exemplo oposto, a constatação, pela ZP, de produtos destinados a adquirentes diversos do declarado, cujos nomes muitas vezes encontram-se expostos em etiquetas e selos nas mercadorias, auxilia sobremaneira nas ações de ZS.

Tratemos, finalmente, da **fiscalização em pós-despacho**. Apreensões de cargas são raras. Geralmente, porque, nas auditorias de combate à interposição fraudulenta (IN 228):

1. muitas vezes, as empresas fiscalizadas não se encontram operando no momento escolhido para a abertura da fiscalização;
2. não raro, as cargas são desviadas para outras empresas, com vistas a fugir do canal cinza que passa a ser aplicado. Pela ausência de ferramentas para acompanhar o despacho aduaneiro e, pior, pela incompreensão do valor deste patrimônio, as fiscalizações de zona secundária, via de regra, não atuam sob qualquer forma para impedir tais manobras.

Pequenos ajustes na realização dos procedimentos aduaneiros, integrando as diversas ações disponíveis, foram a chave nas ações-piloto efetuadas e que evidenciaram a necessidade desta iniciativa. Por serem, em sua maioria, ajustes na ação em ZS, ao expormos abaixo as características esperadas para as ações de pós-despacho, evidenciamos as “amarrações” que resultam em uma ação institucionalmente integrada e capaz de atingir o patrimônio do fraudador.

- Seleção de ZS com foco nas operações presentes: Conforme amplamente exposto, salvo nos raros casos em que há expectativa de identificação do fraudador e seu patrimônio, a seleção deve priorizar empresas com cargas passíveis de apreensão. As ferramentas e informações atuais já permitem às Unidades e Órgãos Centrais definir o escopo de empresas potencialmente de risco. Ainda que Unidades não possuam a expertise necessária, o CERAD (Centro Nacional de Gestão de Riscos, órgão integrante da COANA) é capaz de abastecer todas as Unidades com alvos para o combate à fraude no modelo aqui apresentado. Contudo, como uma Unidade de ZS saberia o momento exato em que as empresas potencialmente de risco estariam transitando cargas pelas Unidades de ZP?

Para possibilitar este monitoramento e, finalmente, a integração de ações entre Unidades, os autores criaram o sistema PATROA, que será descrito em maiores detalhes adiante.

- Ação de pós-despacho integrada à habilitação: Revisões de habilitação devem ser usadas em regra como ação prévia a auditorias fundadas na IN 228. Se a RFB é capaz de obter os elementos de prova necessários para o perdimento de cargas constatando fraudes evidentes, como, por exemplo, a inexistência do responsável ou da empresa, não se faz necessária a execução de ações fiscais mais complexas.
- Integrações com o despacho aduaneiro: inicialmente, reforçamos que os resultados alcançados nas ações-piloto executadas decorreram da integração das ações de zona secundária à integralidade do despacho aduaneiro, que abrange necessariamente o controle de cargas anterior ao registro das declarações de importação/exportação. Assim:
 - Da mesma forma que o início de fiscalizações sob a égide da IN 228 já direciona automaticamente as operações do fiscalizado para canal cinza, canal mais gravoso e utilizado quando da presença de evidências mais robustas de fraude, em mesmo sentido o início de revisões de ofício passa a direcionar as cargas do fiscalizado para canal vermelho. O motivo é simples e decorrente da observação prática: conforme já exposto, a interposição é fraude meio. Portanto, o direcionamento para verificação física de cargas de empresas supostamente interpostas reiteradamente constata outras fraudes comumente associadas. Atualmente, o direcionamento para canal pode ser feito de forma simples por meio de solicitação de qualquer UL ao CERAD. Mostrando-se oportuno, soluções sistêmicas poderão ser desenvolvidas, tal qual o que acontece com o canal cinza a partir do registro do início de fiscalizações 228 no sistema RADAR.
 - A integração com o despacho apenas após o registro de DI, contudo, seria insuficiente pois, como é muito comum, apenas a primeira DI cai em canal. Ciente de que a interposta foi descoberta, usualmente o fraudador busca artifícios para desviar as cargas seguintes. Assim, o bloqueio de cargas, quando cabível, deve ser realizado. Via de regra, sua realização se dá pelas Unidades de zona primária a pedido das Unidades de jurisdição. Caso se entenda oportuno (os testes deste modelo dirão), tal bloqueio poderá se dar diretamente pelas UL de ZS, mediante a concessão de perfis adequados nos sistemas já existentes.

Conforme se depreende das explicações acima, a integração entre as diversas etapas de controle aduaneiro tem sido o fator chave para o sucesso deste modelo de combate à fraude. E a chave para esta integração funda-se na clareza quanto aos resultados desejados e às ações necessárias.

Para fecharmos a explanação deste novo modelo de combate à fraude aduaneira, apresentaremos detalhes da ferramenta desenvolvida para tornar possível a institucionalização deste processo de trabalho: o sistema PATROA.

Como já mencionado, o PATROA é um sistema de monitoramento em tempo real de operações aduaneiras. Na presente versão ele é capaz de acompanhar importações e exportações. Em breve, espera-se receber e monitorar em tempo real as declarações de carga, a partir de sistemas como o Siscomex Carga do modal marítimo. O envio de alertas atualmente só é possível via celular, mas está planejado para em breve enviar e-mails.

Na Figura 1 é possível visualizar como cadastrar monitoramentos no novo sistema, cujo acesso se faz dentro do ANIITA, no módulo PATROA. É preciso definir um nome, data de validade, visibilidade do monitoramento, motivo, as regras e opcionalmente o aviso automático de contatos.

A visibilidade do monitoramento pode ser privada ou pública. Caso seja privada, somente quem cadastrou o monitoramento poderá acompanhar suas incidências. Se for pública, no momento da criação deverão ser indicados os grupos de usuários que podem visualizar e acompanhar aquele monitoramento. Por exemplo, uma unidade local pode criar um grupo e adicionar os servidores que trabalham com o monitoramento de operações de risco. Ao criar um monitoramento e indicar esse grupo, todos os usuários pertencentes a ele poderão acessar o monitoramento. A lógica de grupos do PATROA é igual à do aplicativo de celular Whatsapp, isto é, existem usuários administradores do grupo que podem incluir e remover outros usuários, além de poder conceder status de administrador. Usuários de um grupo podem ser de unidades distintas.

A criação de regras pode ser feita de duas formas: por *template* ou avançado. Na primeira opção, mais simples, existem combinações de campos predeterminadas e o usuário só precisa preencher com os valores desejados, por exemplo, CNPJ de importador ou adquirente. Na segunda opção, mais completa e complexa, o usuário tem ao seu dispor todos os campos presentes nas declarações e pode combiná-los da forma que achar melhor, utilizando para tanto diversos operadores (igual, maior, menor, na lista, etc.) e conectores lógicos (e, ou, e não, ou não).

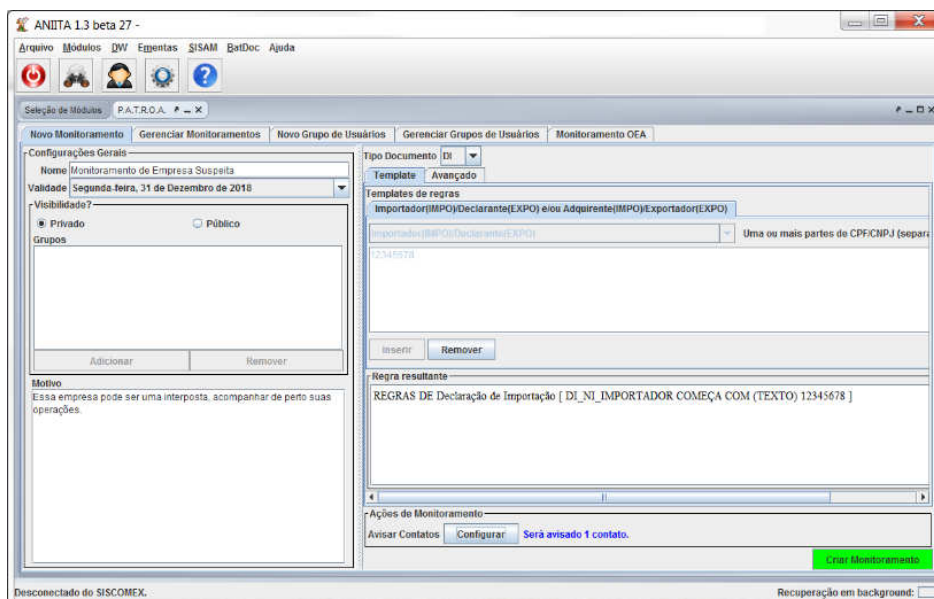


Figura 1: Criação de monitoramentos no PATROA

Na Figura 2, o usuário está acompanhando um monitoramento já criado. Para tanto, basta selecionar na lista da esquerda um dos monitoramentos e em seguida clicar no botão “Carregar Incidências”. Isso exibirá na tabela todas as operações aduaneiras que atendem àquele monitoramento, com data e hora da incidência. Além disso, com duplo clique na operação desejada é aberta a janela do ANIITA com os dados do respectivo documento, permitindo de forma bastante prática a análise daquela operação.

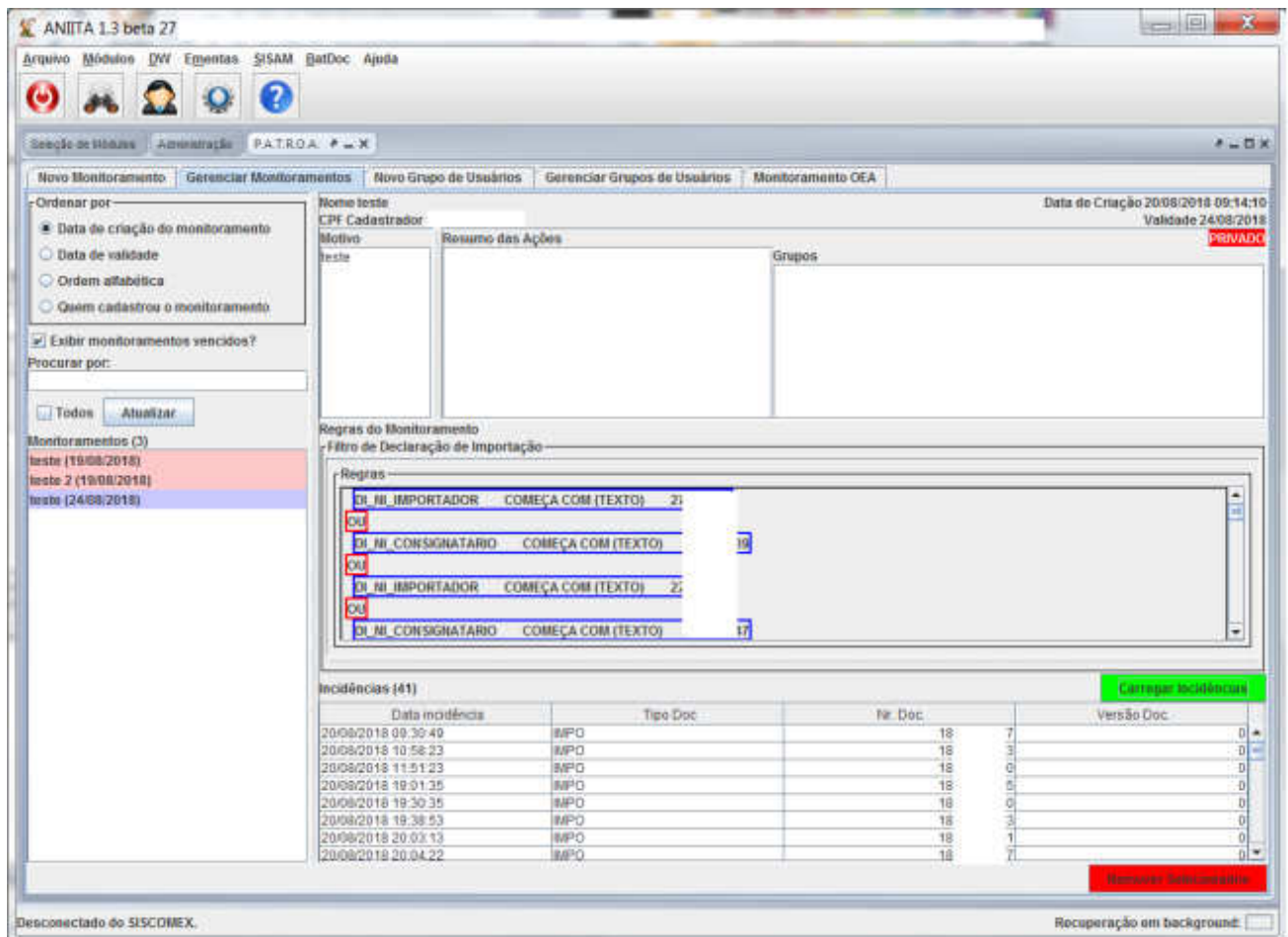


Figura 2: Acompanhamento de monitoramentos PATROA

4.7.1. RESULTADOS QUANTITATIVOS E/OU QUALITATIVOS

Até o momento, a partir de ações levadas a efeito em **50 empresas**, em um período de aproximadamente **um ano**, a RFB logrou êxito na retenção de mercadorias contidas em cerca de **1000 contêineres!**

A despeito das vantagens já comentadas da ação tempestiva da RFB, como o impedimento da entrada em território nacional de mercadorias de consumo proibido ou em concorrência desleal, a interrupção de forma eficaz das operações de grupos criminosos, etc., as constatações abaixo auxiliam no dimensionamento da relevância de tal resultado:

- A grande maioria destas mercadorias, retidas em grande parte por meio de bloqueios de carga e que não chegaram a ter declarações de importação vinculadas, encontra-se em processo de decretação de perdimento por abandono.

- Até o momento, contestações administrativas foram poucas e desprovidas de substância. O mesmo vale para contestações judiciais, em número ainda menor.
- Tais mercadorias possuem valor aproximado de R\$1bilhão e equivalem a autuações de R\$20bilhões. Por empresa, a média, portanto, situa-se em **R\$20milhoes em apreensões ou R\$400milhões em CT.**
- Os números acima, por empresa, correspondem a **mais de vinte vezes o resultado médio de auditorias externas de tributos internos e oitenta vezes o resultado médio das auditorias da RFB destinadas ao combate à interposição fraudulenta.**

Dados do DW aduaneiro informam, para os anos 2013 a 2017, uma **média anual de 150 DI** incidentes em canal cinza e situação de perdimento. 120 são resultado da fiscalização de ZP, 30 são resultado de canais cinza derivados de auditorias sob IN 228 efetuadas pela ZS. Este é o resultado das ações aduaneiras típicas, realizadas, via de regra, de forma isolada pelas UL.

4.8. LIÇÕES APRENDIDAS

4.8.1. FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Durante a implementação desta iniciativa, ficou claro que o PATROA auxilia sobremaneira o trabalho e sem ele a capacidade de monitoramento não seria suficiente para dar conta de tudo que se passa na Aduana brasileira. Dito isso, concluímos que não só as declarações de importação e exportação devem chegar em tempo real para o PATROA, como também todos os registros de carga, de todos os modais. Como sempre é necessário priorizar as etapas de desenvolvimento de sistemas, idealmente a primeira integração a ocorrer deve ser entre o PATROA e o Siscomex Carga do modal marítimo.

Essa integração vai alavancar exponencialmente a capacidade de acompanhamento passivo da RFB e trazer resultados expressivos. Isto é dito com base na prática observada durante toda a implementação deste trabalho. Como exemplo, assim que uma importação era registrada por uma empresa monitorada e o usuário recebia o alerta do PATROA imediatamente ele levantava no Siscomex Carga se havia outras cargas ainda sem declaração de importação, e em praticamente todos os casos a resposta era afirmativa. Dessa forma, a integração desses sistemas em tempo real, permitirá à RFB saber sobre as operações de interesse com ainda mais antecedência e, portanto, planejar melhor sua atuação.

A comunicação entre unidades de zonas primária e secundária, muito dispostas a realizar o trabalho (diga-se de passagem), foi o outro ponto crucial neste trabalho. Diligências conduzidas em paralelo à retenção e verificação de cargas foi o fator chave na apreensão de grandes quantidades de mercadoria em zona primária. A estruturação e a repetição das ações aqui apresentadas permitem antever melhorias na comunicação e no fluxo de informações necessárias para a manutenção, e eventual melhora, dos resultados até aqui alcançados. Bem como a sedimentação da nova estrutura regimental da RFB, que prevê uma rede de GR integrada e composta por um centro nacional e equipes locais com a incumbência de enxergar os processos aduaneiros em sua completude.

4.8.2. IMPREVISTOS OBSERVADOS

Um imprevisto que surgiu durante a operação piloto foi a quantidade de cargas retidas em zona primária, com a concentração de centenas de contêineres em uma única Unidade. Isso se mostrou um verdadeiro desafio, pois uma operação dessa monta causa grande impacto na unidade local. Problemas de armazenamento, inspeção física e destinação afetaram toda a operação do terminal. Tais níveis de apreensão, contudo, justificam-se pela velocidade na mudança de postura da RFB. O histórico observado em outros momentos de saltos na capacidade da RFB em melhor exercer o controle aduaneiro também evidencia picos de apreensões, a exemplo da entrada em operação do SISCOMEX Carga, em fins da década passada. A RFB deverá estar atenta para distinguir se a reação dos intervenientes será uma maior conformidade às normas aduaneiras ou o desenvolvimento de novas estratégias para seguir praticando fraudes. Na ocorrência da segunda hipótese, deverá buscar novas soluções para os novos desafios que se imponham.