

O Portal Único do Comércio Exterior

Alessandro França Dantas¹

Elísio de Azevedo Freitas²

Com a significativa redução das tarifas de importação nas últimas décadas, o debate sobre liberalização comercial vem progressivamente mudando seu foco para a redução das chamadas barreiras não tarifárias. Dentre elas, atenção especial vem sendo conferida ao tema da facilitação do comércio, tendo em vista a baixa qualidade das aduanas existentes em parcela significativa dos países-membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), resultando em altos custos de transação para o comércio internacional de mercadorias.

Mais recentemente, o tema da facilitação de comércio ganhou destaque do debate econômico internacional com a celebração do Acordo de Bali, em dezembro de 2013, no âmbito da OMC, e sua aprovação final pelos membros da organização em dezembro de 2014. De forma geral, o acordo de Bali propõe um cronograma ambicioso de medidas para os países-membros da OMC, com foco na redução de duas categorias de custos de transação ao comércio internacional: os chamados custos diretos e indiretos. Os custos diretos ao comércio se caracterizam pelo consumo de recursos reais na movimentação de bens, sendo representados por encargos e taxas aduaneiras em geral, além de taxas de carga, descarga e armazenamento de mercadorias. Já os custos indiretos são aqueles relacionados ao custo econômico dos atrasos nas aduanas, devido à existência de procedimentos ineficientes. De acordo com a literatura empírica recente, a redução dos custos indiretos é mais significativa para a melhoria do desempenho comercial dos países em comparação aos custos diretos.

A análise detalhada do texto final do Acordo de Bali permite concluir que a maior parte do seu conjunto de medidas se refere à redução dos custos indiretos nas aduanas dos países-membros da OMC, seja pelo aumento da informatização dos procedimentos aduaneiros em geral, pela maior racionalização dos procedimentos de inspeção e requerimentos de segurança, além de medidas relacionadas a maior transparência e implantação de mecanismos de facilitação de acesso à informação relevante. Os ganhos de bem-estar associados à redução dos atrasos aduaneiros surgem da preferência do produtor em receber seus insumos *just in time*, além da preferência dos consumidores pelo rápido acesso ao consumo de bens com alta taxa de depreciação econômica, sendo este o caso, particularmente, dos bens manufaturados.

Em consonância com o Acordo de Bali, o governo Brasileiro lançou o Programa “Portal Único de Comércio Exterior”, que visa à reformulação de processos de importação, exportação e trânsito aduaneiro no Brasil, até o ano de 2019. Projeta-se que a implantação do Programa resultará na redução do prazo médio de exportação de 13 para 08 dias, como também na redução do prazo médio de importação de 17 para 10 dias, nas aduanas brasileiras. Baseado nos dados de comércio de 2013, o governo

¹ Mestre em Administração Pública pelo IDP, é servidor do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e conta com robusta experiência no setor público: diretor do Departamento de Inovação e Propriedade Intelectual (DINPI) da Secretaria de Inovação e Novos Negócios (SINN); coordenador-geral de Tecnologia da Informação da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (CGTI/SPOA); coordenador-geral de Mercado Externo da Secretaria de Comércio e Serviços;

² Possui mestrado em Administração Pública pelo IDP, graduação em Direito pela UDF e especialização em Direito Legislativo pela UFMS e em Direito Processual Civil. Atualmente é mestrando em Economia pelo IDP, advogado e consultor na área de Controle Externo, especializado em Tribunais de Contas e em Licitações Públicas e Procurador de Assistências Judiciária do Distrito Federal.

estima uma economia de custos anual da ordem de US\$ 23 bilhões para os agentes exportadores e importadores no Brasil.

Com essa reformulação, busca-se estabelecer processos mais eficientes, harmonizados e integrados entre todos os intervenientes públicos e privados no comércio exterior. Da reformulação dos processos, o Programa Portal Único passa ao desenvolvimento e integração dos fluxos de informações correspondentes a eles e dos sistemas informatizados encarregados de gerenciá-los. Assim, o Programa Portal Único de Comércio Exterior nasce baseado em três pilares:

O primeiro pilar é a integração entre os atores do comércio exterior. Tem-se, primeiramente, a cooperação entre os intervenientes de governo e do setor privado para o planejamento e desenvolvimento do Programa Portal Único. Formou-se uma grande estrutura de governança, sob coordenação conjunta da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e sob supervisão da Casa Civil. Essa estrutura compreende vinte e dois órgãos de governo que atuam no comércio exterior. A integração cooperativa do setor privado com o Programa, mediante entidades representantes dos diferentes intervenientes privados nas operações de comércio exterior (importadores, exportadores, despachantes aduaneiros, transportadores, depositários, terminais portuários, etc.), é fundamental, visto serem eles os beneficiários das melhorias que o Programa Portal Único trará.

O segundo pilar fundamental do Programa Portal Único de Comércio Exterior é o redesenho dos processos de comércio exterior. A formulação do sistema processual das operações de exportação e importação no Brasil tem por base estrutura desenvolvida na década de 1990 com a introdução do SISCOMEX. Com a expressiva evolução do comércio exterior brasileiro nas últimas décadas, novas necessidades de controles governamentais foram surgindo com vistas ao atendimento de importantes políticas públicas coordenadas pelos mais diversos órgãos e entidades da Administração, em áreas tais como o meio ambiente, a saúde humana, a segurança alimentar, a segurança pública e a segurança dos consumidores. Cada nova necessidade de controle ensejou a criação de nova etapa procedimental nem sempre harmonizada com o processo geral de uma exportação ou importação. Com o acúmulo dessas etapas procedimentais, somado ao aumento dos fluxos de mercadorias a serem controladas, tem-se a criação de gargalos processuais que trazem atrasos e imprevisibilidades às operações, aumentando custos.

Por fim, o terceiro pilar do Programa Portal Único de Comércio Exterior diz respeito à tecnologia da informação. Para a informatização dos processos reformulados, serão empregados os recursos tecnológicos mais modernos. Várias novas ferramentas serão desenvolvidas a fim de gerenciar os processos e fluxos informacionais. Muitos dos sistemas existentes passarão por soluções de integração, de modo a permitir que determinado dado já presente em um sistema seja compartilhado com os demais que dele necessitem. A entrada de dados para usuários externos também deverá ser unificada, seguindo o conceito de *single window* (portal único).

Para que identifiquemos o Programa como uma inovação, devemos de antemão explorar os fatores que caracterizam uma inovação. Há uma literatura substancial que explora a natureza da inovação que fornece uma contribuição importante para o processo de elaboração de políticas públicas. A teoria da inovação contemporânea diferencia quatro modos de mudança de produtos. A primeira é a inovação radical - um evento comparativamente raro que transforma todo o paradigma produtivo (exemplos clássicos sendo a substituição de canais pelas ferrovias na revolução industrial e a criação da internet). O segundo tipo é a inovação arquitetônica. Isso resulta em mudanças nas competências organizacionais e nas necessidades atendidas pela inovação, no entanto, não altera o paradigma produtivo. O terceiro tipo de inovação é

frequentemente chamado de inovação incremental. O termo "incremental" aqui é um pouco enganador. Essa inovação ainda envolve mudanças disruptivas nos produtos ou serviços. No entanto, isso ocorre dentro do paradigma de produção existente e afeta ou as competências organizacionais ou as necessidades que a inovação está abordando, não ambos. O quarto tipo de mudança é um desenvolvimento de produto ou serviço, que se baseia em habilidades ou mercados existentes, e que não envolve qualquer elemento de "novidade" ou descontinuidade.

O conceito de *single window* caracteriza o Programa Portal Único do Comércio Exterior como uma iniciativa inovadora. O conceito, por mais simplório que seja em retrospectiva, quando comparado com os sistemas atuais de controle aduaneiro, adquire caráter revolucionário. Mesmo assim, consideramos que o Programa seja uma inovação incremental uma vez que se estrutura a partir de processos pré-existentes embora procure atender, mesmo que tardiamente, uma necessidade por eficiência que surge após o estabelecimento desses processos. Além disso, torna-se óbvio que estamos diante de uma inovação de processo apoiada em processos tecnológicos.

Quando consideramos as barreiras que o Programa tem que superar para a sua efetiva implantação, percebemos que são eminentemente internas. O motivo é bastante óbvio dados os benefícios decorrentes da iniciativa que os usuários do sistema de comércio exterior auferirão. Podemos catalogar as barreiras enfrentadas em cada uma das suas tradicionais categorias.

Quanto às barreiras relacionadas às pessoas, o Programa, por meio da revisão dos processos do comércio exterior, lança os servidores que há décadas operam o sistema em situação de desconforto. Isto requereu que o Comitê Gestor do Programa exercesse seu papel de liderança na atenuação dos efeitos da mudança pretendida: a falta de envolvimento dos servidores, a construção de uma estratégia de comunicação tanto interna quanto externa efetiva e o planejamento da mudança cultural tanto das instituições protagonistas do comércio exterior, a Secretaria da Receita Federal e o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, quanto dos diversos intervenientes.

As barreiras relacionadas à estrutura, caracterizada por conflitos entre os *stakeholders*, foram superadas pela instituição do Comitê Gestor do Programa, com ampla participação e a supervisão e intermediação, sempre que necessária, pela Casa Civil.

Por fim, as barreiras relacionadas à estratégia, concentraram-se, sobretudo, na alocação de recursos orçamentários e financeiros ao projeto (estima-se que o desenvolvimento do Portal Único do Comércio Exterior custe aos cofres públicos cerca de R\$ 50 milhões). Entretanto, a categorização da iniciativa como estratégica pela Presidência, decorrente, sobretudo de seu retorno estimado, tem sido, até o momento, suficiente para superar a dificuldade.

Quanto aos indutores da inovação, o Programa Portal Único traz uma característica incomum para as políticas públicas. Um dos principais motivadores para sua implementação é a concorrência externa — fator comum à iniciativa privada, mas estranho aos projetos governamentais. Compreende-se a pressão que a competição externa exerce pela implantação do Portal Único quando consideramos a eficiência adquirida pelo comércio exterior de um país ao implementar o conceito. Logo, com o Tratado de Facilitação de Comércio, os países relevantes no comércio exterior procuraram aperfeiçoar os seus processos internos. Portanto, a não implantação do Portal Único significa não só a impossibilidade de auferir os seus benefícios, conforme estabelecemos acima, como a perda da competitividade do Brasil perante seus concorrentes no mercado mundial.

O Programa Portal Único do Comércio Exterior com sua ênfase no aprimoramento dos serviços públicos prestados a importante segmento do setor

produtivo, tendo como objetivos a redução de prazos e custos; a transparência e previsibilidade; e a simplificação, apresenta todas as características e desponta como importante iniciativa inovadora da Administração Pública Federal.