

Seminário

Controle Aduaneiro, Lavagem de Dinheiro e Pirataria no Brasil

Foto: Vanor Caires

Organização



Delegacia Sindical no Rio de Janeiro

Diretoria

Biênio 2003 / 2005

Presidente: Alexandre Teixeira

Vice-presidente: Vera Teresa Balieiro A. da Costa

Secretário-geral: Aelio dos Santos Filho

1º Secretário de Finanças: José Carlos Sabino Alves

2º Secretário de Finanças: Cátia da Silva Beserra

Sec. de Assuntos Jurídicos: Lenine Alcântara Moreira

Sec. de Defesa Profissional: João Luiz Teixeira de Abreu

Sec. de Atividades Especiais: Carlos Eduardo dos Santos Baptista

Sec. de Assuntos de Aposentados: Lenilson Moraes

CONSELHO FISCAL TITULAR

José Afonso Silva Ramos

Nelson dos Santos Barbosa

Isaías Soares

SUPLENTES

Alzenda Costa do Rego Barros

Ney Roberto Luiz Coelho

Fernando Moretzsohn de Andrade

EXPEDIENTE

Essa é uma publicação especial da Delegacia Sindical do Rio de Janeiro do **Unafisco Sindical** - Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal. **Coordenação:** João Abreu. **Edição:** Cyntia Campos (MTb 1394). **Diagramação:** William Aguiar. **Fotos:** Vanor Correia e Alvacir Guedes. **Impressão:** Gráfica Tec On Fast - Editora Gráfica Ltda. **DS/RJ** - Rua Debret, 23 - Salas 401/405 - Centro - CEP 20030-080. Fone: (21) 2262.3827. Tiragem: 6.600 exemplares.

Seminário

**Controle Aduaneiro,
Lavagem de Dinheiro e
Pirataria no Brasil**

Rio de Janeiro, 8 de novembro de 2004
Hotel Guanabara Palace

**Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais da
Receita Federal**

Delegacia Sindical do Rio de Janeiro

Índice

Programação do Seminário	7
Relação dos participantes	9
Apresentação	11
Aos aduaneiros	13
Introdução	15
Um projeto de aduana para os próximos anos	19
Aduana S.A. - Alexandre Lattari	21
Aduana: Por um projeto pautado pelo interesse público - Nory Celeste Sais de Ferreira	37
O plantão e o <i>deadline</i> - João Carlos Nunes	43
As Parcerias Público-Privadas e as Aduanas no Brasil	45
Os vícios estruturantes do Projeto de Lei das PPPs - Ceci Juruá	47
O Sistema Aduaneiro e suas Fragilidades	59
“Identificação das fragilidades do sistema” - Dão Real	61
O controle aduaneiro e a segurança funcional do servidor - João Abreu	75
O combate aos crimes vinculados ao comércio exterior - José Augusto Vagos	91
Lavagem de dinheiro nas operações de comércio exterior e pirataria	105
Lavagem de dinheiro - Marcus Vinícius Vidal Pontes	107
Um retrato da pirataria no Brasil - Deputado Julio Lopes (PP-RJ)	119
Resistir e construir a Aduana do Brasil - Ana Mary C. L. Carneiro	129

Seminário

Controle Aduaneiro, Lavagem de Dinheiro e Pirataria no Brasil

Programação

9h30 - **Conferência de Abertura**

10 horas - **Painel 1: “Projeto de Aduana para os próximos anos”**

Aduana S/A

Alexandre Lattari

Auditor-fiscal da Receita Federal, Porto de Vitória (ES)

Aduana:

Por um projeto pautado pelo interesse público

Nory Celeste Sais de Ferreira

Auditora-fiscal da Receita Federal, presidente
da DS/Rio Grande (RS)

O plantão e o *deadline*: serviços para “encantar o cliente”

João Carlos Nunes

Auditor-fiscal da Receita Federal, Porto de Rio Grande (RS).

11h20 - **Painel 2: “Lavagem de dinheiro nas operações de comércio exterior e pirataria”**

Lavagem de Dinheiro

Marcus Vinícius Vidal Pontes

Auditor-fiscal da Receita Federal, ESPEI-07

O Combate à pirataria

Deputado Federal Julio Lopes (PP/RJ)

Vice-presidente da CPI da Pirataria

13 horas - **Almoço**

14h15 - **Homenagem aos aduaneiros aposentados**

14h30 - **Painel 3: “Sistema Aduaneiro e suas fragilidades”**

Identificação das fragilidades do sistema

Dão Real

Auditor-fiscal da Receita Federal, Inspeção da Receita Federal de Porto Alegre (RS)

REDEX: controle aduaneiro e a segurança funcional do servidor

João Luiz Teixeira de Abreu

Secretário de Defesa Profissional - Unafisco/RJ

Fragilidade do Siscomex e sua repercussão no combate aos crimes vinculados ao comércio exterior

José Augusto Simões Vagos

Procurador da República - MPF/RJ

16h30 - **Coffee Break**

17 horas - **Painel 4: “PPP e as aduanas no Brasil”**

Parcerias Público Privadas (PPP)

Ceci Juruá

Conselheira do Corecon/RJ, especialista em finanças públicas

As Aduanas no Brasil

Representante da Direção Executiva Nacional (DEN) do Unafisco Sindical

Representante da DS/RJ

18h30 - **Encerramento**

Mediadores/ presidentes de mesa

Vera Teresa Balieiro Anastácio da Costa, vice-presidente, DS/Rio, **Aélio dos Santos Filho**, secretário-geral, DS/Rio, **José Carlos Sabino Alves**, diretor financeiro, DS/Rio, **Dr. Carlos Alberto Gomes de Aguiar**, procurador-chefe da Procuradoria da República/RJ, **César Augusto Barbiero**, superintendente da Receita Federal da 7ª R.F., **Clemilce Sanfin C. Affonso de Carvalho**, presidente da AFIPERJ, **João Carlos de Mello Nunes**, AFRF, Porto de Rio Grande/RS.

Palestrantes

Alexandre Lattari, Porto de Vitória/ES, **Nory Celeste Sais de Ferreira**, presidente da DS/Rio Grande (RS), **Marcus Vinicius Vidal Pontes**, AFRF, ESPEI 07ª RF, **Julio Lopes**, deputado federal (PP-RJ), vice-presidente da CPI da Pirataria, **Dão Real Santos**, vice-presidente da DS/Porto Alegre (RS), **João Luiz Teixeira de Abreu**, secretário de Defesa Profissional da DS/Rio, **Dr. José Augusto Simões Vagos**, procurador da República - MPF/RJ, **Ceci Juruá**, conselheira do Corecon/RJ, especialista em finanças públicas.

Convidados

Paulo Ramos, deputado estadual-RJ, **Christian Stavros Castelhana**, coordenador regional da APDIF do Brasil/RJ, **Adriana Muroya-ABIT** - área internacional, **Samuel Silveira Cerqueira**- inspetor substituto IRF/RJ, **André Almeida dos Santos**, coordenador do Departamento de Combate a Ilícitos Cambiais e Financeiros (DECIF) - Banco Central - GT/RJ, **Ari da Silva**, gerente regional DECIF - BC, **Shirley Yurika Kanamori Atsumi**, coordenadora do Departamento de Capitais Estrangeiros e Câmbio - DECEC/BC, **Fátima Alves de Carvalho**, Gerente Regional do DECEC - BC, **Francisco Alceu Bueno Cenovicz**, coordenador do DECIF - BC, **Valdemar G. Ribeiro**, diretor-geral da APDIF, **Antônio Elias Ordacgy Júnior**, delegado-chefe da DELEFIN - Polícia Federal, **Arnô Caetano da Silva**, sub-procurador-geral da Fazenda Nacional, **Mário Gonçalves de Albuquerque**, presidente da ABAFIA, **Nydia Alves Moreira da Silva**, vice-presidente da ABAFIA, **Clarita da Encarnação**, di-

retora da ABAFIA, **Tarcisio Cruz da Silva**, inspetor da Receita Federal - IRF/RJ, **Wilson Guimarães**, delegado da Divisão de Fiscalização da Receita Federal, **Fernando Fernandes Fraguas**, inspetor-substituto do Porto do Rio de Janeiro.

Delegados Sindicais

Bruno Carvalho Nepomuceno (Foz do Iguaçu), **Clair Maria Hickmann** (Curitiba), **Damião Benvinda de Amorim** (Brasília), **Eurico Pereira de Souza Filho** (Ponta Grossa), **Ítalo Balreira de Aragão** (Ceará), **Ivan Vasco de Moraes** (Santos), **Marcelo Ramos Oliveira** (Porto Alegre), **Márcia Maria Galvão de Freitas** (Salvador), **Narayan de Souza Duque** (São Paulo), **Paulo José Alvim Passos** (Campinas), **Paulo Roberto Torres** (Ribeirão Preto), **Roberto Duarte Alvarez** (Florianópolis), **Sérgio Roberto Pereira Araújo** (São José dos Campos), **Sueli A. Rubim da Silva** (Novo Hamburgo).

Representantes de Delegacias Sindicais

Alcides Caldeira - diretor de Aposentados e Pensionistas da DS/Campinas, **Angelina Maria Rezende Vieira** – diretora de Assuntos Jurídicos da DS/Uberlândia, **Antônio César Bueno Ferreira** – DS/Campinas, **Eduardo Selio Mendes** – vice-presidente da DS/Santo André, **Izabel Ruth T. Vieira** – DS/Novo Hamburgo, **Márcia de Oliveira Amaro** – DS/Guarulhos, **Marcos André Más** – vice-presidente da DS/Mato Grosso do Sul, **Marcos Teixeira Tavares** – DS/Uruguaiana, **Maria Gregória Cordeiro Bittencourt** – vice-presidente da DS/Curitiba, **Norberto Antunes Sampaio** – DS/Curitiba, **Renato da Silva Braga** – diretor de Finanças da DS/Campos, **Sérgio Antônio de Azevedo** – diretor de Assuntos Parlamentares da DS/Bauru, **Simone Raposo da Costa Mendes** – DS/São José dos Campos, **Thaís D’Ávila** – secretária-geral da DS/Salvador, **Vera Lúcia Esteves Malmegrin** – vice-presidente da DS/Londrina, **Wagner Teixeira Vaz** – DS/Itajaí.

Apresentação

No dia 8 de novembro de 2004, a Delegacia Sindical do Unafisco no Rio de Janeiro realizou o seminário “Controle Aduaneiro, Pirataria e Lavagem de Dinheiro no Brasil”, mais um esforço da DS/Rio para contribuir o debate e o resgate da missão institucional da Aduana Brasileira.

Os AFRFs — ativos e aposentados, aduaneiros ou não — constituem uma preciosa reunião de capacidades intelectuais, compromissos e responsabilidades das quais, a DS/Rio tem certeza, brotará a formulação de Aduana mais afinada com o interesse público e com a vocação da nossa instituição.

Para isso, não vai bastar o nosso esforço de formulação. Precisaremos de aliados que pensem conosco e nos ajudem a conquistar o conjunto da sociedade para esta luta. Como lembrou o superintendente da 7ª Região Fiscal da SRF, César Barbiero, na abertura do nosso seminário: “Há outros interesses, que pressionam por meio de seus lobistas. Mas vamos barrá-los, com certeza. Temos que colocar interesse público em primeiro lugar e resguardar sempre o papel da aduana no efetivo controle de segurança de fronteiras.”

A DS/Rio se orgulha de já contar com um aliado inestimável: o Ministério Público Federal que, aqui no Rio de Janeiro, promove uma ação civil pública contra o afrouxa-

mento dos controles aduaneiros.

O que apresentamos nas páginas a seguir é uma síntese das palestras e debates realizados durante o seminário — compilações revistas e autorizadas pelos oradores, elaboradas a partir da transcrição de suas falas. É a contribuição da DS/Rio para disseminar as importantes formulações, opiniões e aportes trazidos não só pelos palestrantes, mas por 250 colegas de todo o Brasil, que atenderam ao nosso convite e lotaram o auditório do Hotel Guanabara para aprofundar os temas controle aduaneiro, combate à lavagem de dinheiro e à pirataria.

A publicação deste livro só foi possível graças à contribuição das Delegacias Sindicais do Unafisco em Aracaju (SE), Bauru (SP), Campinas (SP), Ceará, Curitiba (PR), Florianópolis (SC), Goiás, Londrina (PR), Montes Claros (MG), Niterói (RJ), Novo Hamburgo (RS), Piauí, Ponta Grossa (PR), Recife (PE), Ribeirão Preto (SP), Rio Grande (RS), Rio Grande do Norte, Salvador (BA), que dividiram conosco as despesas referentes ao fotolito e a impressão.

Boa leitura a todos e que estejamos dando mais um passo na construção de uma Aduana a serviço do Brasil.

Rio de Janeiro, novembro de 2004

Diretoria da DS/Rio

Aos aduaneiros

A Secretaria da Receita Federal é uma construção diária de cada um de seus servidores. Nós, AFRFs, temos orgulho de contri-

buir com o nosso trabalho, para o engrandecimento da nossa instituição, para o fortalecimento do Estado brasileiro e para a promoção do bem estar da sociedade.

A Aduana brasileira, que hoje queremos debater e



A DS/Rio prestou uma homenagem à experiência e à luta dos aduaneiros aposentados

aprimorar, deve muito aos esforços dos nossos colegas, hoje aposentados, que tanto contribuíram com seu trabalho, e hoje contribuem com sua experiência, para que as novas gerações prossigam na missão de proteger o país.

A homenagem prestada pela DS/Rio aos AFRFs aposentados **Clarita da Encarnação, Luiz Frutuoso Corrêa e Mário Gonçalves de Albuquerque**, durante o seminário “Controle Aduaneiro, Lava-

gem de Dinheiro e Pirataria no Brasil” expressa o nosso reconhecimento a todos os colegas que construíram uma trajetória brilhante na carreira e, ainda hoje, contribuem para que a Aduana Brasileira cumpra sua missão constitucional e para que os trabalho da categoria seja reconhecido pela sua importância para a segurança do País.

As singelas placas entregues a Clarita, Mário e Luiz, expressam nosso respeito, nosso carinho e nossa disposição de continuar aprendendo com eles. Expressam, principalmente, nosso compromisso de fazer jus às suas trajetórias, continuando seus esforços pelo engrandecimento da Aduana e da Secretaria da Receita Federal.

A DS/Rio vai perseverar na luta pelo resgate da nossa instituição, uma luta incansável pela afirmação da Aduana e para assegurar que ela esteja sempre a serviço do Brasil.

Introdução

O desafio posto aos AFRFs é grande: pensarmos, juntos, uma aduana como a primeira linha de defesa do Brasil.

O assunto está em voga. A pirataria, o desemprego, a lavagem de dinheiro, a violência urbana e o tráfico de drogas acendem o clamor por um maior controle da entrada e



Foto: Alvacir Guedes

O superintendente da 7ª RF, César Barbiero, a vice-presidente da DS/Rio, Vera Balieiro, a vice-presidente da ABAFIA, Nydia Alves Moreira da Silva, na mesa de abertura.

saída ilegais de mercadorias do país. Ainda assim, a sociedade brasileira talvez não esteja plenamente esclarecida sobre o papel dos auditores-fiscais da Receita Federal nesse processo e sobre a importância dos controles aduaneiros eficazes. É pelo viés econômico que a aduana tem figurado nos debates dos dirigentes políticos, dos empresários, dos formadores de opinião, vista principalmente como uma mera etapa dos processos de comércio exterior.

Nós auditores fiscais da Receita Federal, servidores públicos encarregados do controle aduaneiro, sabemos que agilidade e modernidade são essenciais. Mas sabemos, também, que não são suficientes para garan-

tir que a Aduana cumpra o papel que lhe determina a Constituição. É premente, portanto, que estejamos capacitados para intervir num debate que corre o risco de ser hegemônico por segmentos representantes de interesses diversos dos que queremos ver norteando a Aduana — lembrando sempre que é exatamente para o lado desses setores que o poder econômico determina que apontem os holofotes e microfones da grande mídia.

A aduana transformada em mera ferramenta de facilitação do comércio exterior não serve aos interesses da maioria da sociedade. A Aduana pertence ao Brasil e é ao país que ela deve servir. Nós, AFRFs, vamos colocar nosso conhecimento a serviço desse projeto, perfeitamente afinado com as necessidades de agilidade e modernidade, mas totalmente calcado no interesse público.

E o que é moderno nesse debate? O contrabando e o descaminho com certeza não são — esses, possivelmente, contemporâneos dos primórdios da organização dos primeiros Estados. A flexibilização, ou a “relativização”, do controle do Estado também já contam em séculos os discursos em sua defesa. Para nós, moderno será sempre o que caminha para o fortalecimento da cidadania e para a promoção do bem estar coletivo e de cada um. Moderno, hoje, portanto, é proteger nossos postos de trabalho, minados pelas fraudes no comércio exterior. É livrar as cidades do ricochete das armas pesadas.

É barrar a entrada de produtos perigosos que envenenam nosso solo e nossas águas. Moderno, portanto, é aduana forte.

No Rio de Janeiro, convivemos com as conseqüências do contrabando todos os dias: as ações do tráfico de drogas e de armas inundam os telejornais. Como cidadãos, partilhamos com o restante da sociedade a insegurança cotidiana. Como AFRFs, vemos aumentar em escala alarmante o risco de nossa atividade. Como testemunhou, durante o nosso seminário, o superintendente da 7ª Região Fiscal, César Barbiero: “Aqui nos recebem de AR-15”. O reconhecimento desses riscos, pela administração da 7ª RF, é um passo importante para fortalecer nosso trabalho, como de resto é passo essencial ao trabalho da Receita Federal em todos os quadrantes do país.

A iniciativa que culminou com a realização do seminário “Controle Aduaneiro, Lavagem de Dinheiro e Pirataria no Brasil” nasceu de uma demanda na área da Defesa Profissional. O chamado de um colega, prontamente atendido pela DS/Rio, só nos confirmou o que já sabíamos: às ações imediatas e pontuais na defesa da categoria devem se somar as medidas de longo prazo, no sentido de compreender, debater e transformar as normas, procedimentos e estruturas da SRF.

Como servidores públicos, agentes de Estado, estamos prontos a cumprir nossa missão.

“Um projeto de aduana para os próximos anos”

Expositores

Alexandre Lattari

AFRF, Porto de Vitória (ES)

Nory Celeste Sais de Ferreira

AFRF, presidente da DS/Rio Grande (RS) e membro da Comissão Aduaneira do Unafisco Sindical

Moderador

João Carlos Nunes

AFRF, Porto de Rio Grande(RS)

Aduana S. A.

Uma abordagem crítica do estudo “Modelo de Controle Aduaneiro - diagnóstico, diretrizes e propostas para o Controle da Importação Brasileiro”, da COANA.

Alexandre Lattari



Foto: Alvacir Guedes

Lattari: “Um modelo de aduana sempre refletirá uma concepção de Estado”

O estudo técnico “*Modelo de Controle Aduaneiro - diagnóstico, diretrizes e propostas para o Controle da Importação Brasileiro*”, elaborado pela Coordenação-Geral de administração Aduaneira (COANA), foi apresentado formalmente ao Unafisco

Sindical e à comissão de aduaneiros, constituída pelo Sindicato, em fevereiro de 2004. Infelizmente, para a maioria dos AFRFs, o documento permanece desconhecido.

Se quisermos, como categoria, ter uma intervenção organizada e qualificada no debate nacional sobre a Aduana, é essencial que busquemos conhecer as mais diversas formulações que estão em disputa, hoje. No caso

do estudo da Coana, uma análise mais atenta do documento fornece pistas claras sobre que concepções inspiram os rumos que a atual administração da Receita Federal pretende dar à aduana brasileira — na verdade, um aprofundamento do modelo que já vem se desenhando na última década.

Isso não nos surpreende, porque o modelo de aduana adotado por um país será sempre a tradução do modelo de Estado escolhido por esse país, aplicada ao setor. A ênfase na facilitação do comércio exterior parece ser a inspiração mais marcante no estudo técnico em questão. Das 22 referências bibliográficas listadas no documento, 21 tratam desse tema. Toda política de governo se baseia em alguma ideologia. Portanto, essa ênfase não pode ser vista como um equívoco pontual. Ela é a expressão de uma política e de uma visão de mundo. Essa constatação terá que orientar sempre as estratégias que nós, AFRFs, construiremos para intervir no debate nacional e para legitimar nosso projeto.

Uma visão geral

Numa visão geral, o estudo “*Modelo de Controle Aduaneiro - diagnóstico, diretrizes e propostas para o Controle da Importação Brasileiro*” parte de uma análise da chamada “evolução” da Aduana brasileira a partir da etapa “arrecadatória” da instituição — quando a atuação do órgão volta sua missão para o viés

fiscal. Num segundo momento, o documento faz uma análise dos perfis das empresas importadoras e exportadoras, segmentando-as por área de atividade econômica, faturamento e montante FOB importado, por exemplo. Baseada em dados do Siscomex, essa é a parte mais consistente do estudo, por sua riqueza de informações e estatísticas. Por fim, há uma breve consideração sobre a distribuição da “mão-de-obra fiscal”, onde se faz uma distinção, que é fundamental para a elaboração do estudo, entre importadores frequentes e importadores eventuais.

A leitura do documento permite identificar algumas premissas que o embasam. A primeira delas é a diversificação dos *momentos de controle*, que seriam o controle antecipado, efetivamente realizado antes do despacho, o controle durante o despacho — fase que, atualmente, concentra a maioria das ações— e o controle *a posteriori*, as ações fiscais chamadas pós-despacho, ou de auditoria. Outra premissa é a orientação pelo gerenciamento de risco das operações de importação. O gerenciamento de risco vem sendo implementado pela grande maioria das Aduanas e é fundamental na concepção do modelo proposto pela Coana. Os pressupostos seguintes passam por investimento em tecnologia e informatização, pela capacitação e pela especialização dos recursos humanos e aperfeiçoamento da estrutura organizacional e da distribuição de recursos.

Faço um destaque, aqui, para as duas primeiras “premissas” – *ações pós-despacho e gerenciamento de risco* – porque justamente elas jamais poderiam fazer parte dessa lista. Vejam que são a própria conclusão pretendida do estudo. Logo, jamais poderiam ser incluídas como pressupostos. É um erro notório de metodologia.

O estudo ignora, ainda, três premissas essenciais à sua efetividade, a meu ver. A primeira: toda fraude aduaneira teria, obrigatoriamente, que ter registro no Siscomex, mas isso não ocorre. Porque o estudo não leva em consideração o que não aparece oficialmente no sistema. Segunda: para todos os efeitos, todo ilícito não identificado não existe. O modelo não trabalha com estatísticas já verificadas e não leva em consideração o que não foi detectado. Terceira: as variáveis não devem ficar restritas ao valor comercial da mercadoria e à frequência nas importações, ou seja, a natureza da mercadoria não é irrelevante. Em outras palavras, a importação de um item potencialmente danoso à saúde pública ou ao meio ambiente, mas de baixo valor comercial, por exemplo, teria sua análise fiscal condicionada à segunda característica. Todo estudo leva em consideração somente essas duas variáveis.

A “facilitação” do comércio

Quanto à “facilitação do comércio”, o termo que vem sendo usado rotineiramente

é uma tradução do inglês *trade facilitation*. É importante lembrar que, em bom português, o termo “facilitação” tem uma conotação pejorativa. Internacionalmente, esse conceito começou a ser utilizado em uma conferência ministerial da Organização Mundial do Comércio em 1996, mas a noção veio a se consolidar a partir do Programa de Trabalho de Doha que é o desdobramento de uma conferência ministerial que leva o mesmo nome, realizada em 2001. Como desdobra-



Foto: Alvacir Guedes

Lattari, João
Carlos e Nory
Celeste durante o
debate

mento disso tudo, recentemente o Banco Mundial liberou US\$ 500 milhões para os ajustes microeconômicos de países em desenvolvimento, sob a rubrica “Emp r é s t i m o Programático de Ajuste para o Crescimento Eqüitativo e Sustentável- PSAL”.

Segundo o estudo da Coana, “...a diminuição das barreiras tarifárias é resultado de amplos processos de negociação...que se amparam na teoria e na experiência econômica internacional de que o livre comércio, ao permitir uma melhor alocação de recursos produtivos intra e entre economias, promove o desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países.”

A frase expressa uma visão da questão,

não um fato absoluto. Eu ofereço um contraponto: “Os livres mercados tendem a ampliar as desigualdades de renda e, por si só, não garantem crescimento econômico. Ninguém tem sido capaz de fazer com que empresas estatais ou mercados regulados funcionem adequadamente. E muitos tentaram”. A frase, que parece ser de algum professor da Unicamp, é de Lester Thurow, ex-Diretor do MIT Sloan School of Business, um dos principais economistas especializados em distribuição de renda e riqueza e em comércio exterior, citado pela revista *Commonwealth Magazine*, edição de novembro de 2002.

Um órgão promotor da competitividade?

Outro trecho destacado do estudo da Coana sustenta que “a eficiência dos procedimentos aduaneiros pode proporcionar ganhos reais de competitividade para as empresas, fator que pode ser decisivo para atração de investimentos diretos estrangeiros.” A afirmação é surpreendente, mas plausível. Entretanto, não há notícia de qualquer investimento que tenha deixado de ser feito no Brasil por conta do controle aduaneiro—seja pela chamada “burocracia”, seja pelas “altas” alíquotas de importação, seja por “dificuldades operacionais”.

O que torna o Brasil pouco atraente ao investimento, como se pode ler todos os dias

na imprensa, é a carga tributária, por exemplo. Michael Dell, ex-CEO da Dell Computer, declarou exatamente isso à Folha de S Paulo, em edição recente. Não se referiu a controles aduaneiros e ele deveria ser um dos principais interessados no tema, já que a Dell foi uma das pioneiras nos conceitos logísticos de *just in time* no segmento de computadores pessoais. O grande gargalo, no Brasil, é a infraestrutura. O presidente de uma fábrica de semicondutores na Europa declarou, em entrevista, que não pensava em investir no Brasil porque havia carência de mão-de-obra especializada e a empresa não confiava no sistema de fornecimento de energia elétrica, já que se trata de um processo produtivo altamente sensível.

Ainda o estudo da Coana: “Compete à aduana contemporânea procurar promover a competitividade das empresas, buscando a permanente adequação dos controles adotados, à logística e às estratégias de produção por elas utilizadas”. É interessante que a Coana atribua essa missão à instituição, quando nem a aduana do país mais capitalista do planeta, que é a dos Estados Unidos, abraça essa concepção. Para um país que vive tomando os Estados Unidos como modelo, é curioso que o Brasil inove em relação à legislação americana neste ponto. A missão que a Coana pretende atribuir à Aduana lembra algumas das competências da Câmara do Comércio Exterior- CAMEX, órgão do Mi-

nistério da Indústria e do Comércio, presentes aqui no *site* do MDIC: “definir as diretrizes e procedimentos relativos à implementação da política de comércio exterior, visando à inserção competitiva do Brasil na economia internacional” e “estabelecer diretrizes e medidas dirigidas à simplificação e racionalização do comércio exterior, bem como para investigações relativas às práticas desleais de comércio exterior”.

A abordagem mercantilista não é nova. A adequação da aduana ao comércio e aos interesses corporativos já foi tratada no Projeto de Lei 1.864, de 1996, de autoria do deputado Delfim Netto, que tinha a seguinte redação em seu artigo primeiro: *“A estação Aduaneira de Interior – EADI, bem como qualquer ente que lhe seja equivalente, com iguais atribuições, poderá ser instalada e explorada por iniciativa de empresa privada, em qualquer ponto da zona secundária do território nacional, assim definida pela legislação aduaneira, independentemente de prévia autorização do Poder Público”*. Numa análise desse projeto em uma das comissões, o relator, deputado Marcos Cintra—o mesmo do imposto único — comenta num despacho que certas atribuições da Aduana seriam “ingerências indevidas” na logística das empresas. Esse Projeto de Lei só viria a ser arquivado em 2003, o que me permite deduzir que não havia interesse em arquivá-lo.

Pós-despacho: o pilar

Mas o principal pilar do modelo de Aduana preconizado pela Coana é a auditoria pós-despacho. A opção pela chamada *auditoria a posteriori* seria justificada, segundo o estudo técnico, por algumas vantagens: “maior eficiência fiscalizatória”, “menor ônus para as empresas” e “melhor alocação dos recursos humanos”. As ações que, atualmente, concentram o maior emprego de tempo e de



Manifestação na Ponte da Amizade: a Aduana integrada com o Paraguai não assegurou a integração dos sistemas.

mão-de-obra fiscal são as realizadas durante o despacho. Para a Coana, elas deveriam ficar restritas apenas aos casos de suspeitas de irregularidades. Segundo o estudo, em 2002, 21 AFRFs lotados na zona secundária lançaram créditos tributários da ordem de R\$ 172 milhões decorrentes do ilícito de classificação incorreta de mercadoria. No mesmo período, 889 AFRFs da zona primária lançaram R\$ 224 milhões. O raciocínio da Coana é que os 21 AFRFs da zona secundária, realizando auditorias *a posteriori*, teriam produzido muito mais que os 889 da zona primária.

Há duas inconsistências nessa lógica. Primeiro, não leva em conta a inter-relação entre zona primária e zona secundária. É como se esses 21 AFRFs da zona secundária não tivessem contado com qualquer indício ou dado fornecido pela zona primária—uma visão “estanquizante” incompreensível das nossas funções. Além disso, essa linha de raciocínio ignora que grande parte da arrecadação durante o despacho aduaneiro fica sem lançamento formalizado, simplesmente porque o importador tem necessidade da posse imediata da mercadoria. Ele reconhece o erro, na maioria das vezes, e acaba recolhendo o tributo, a multa ou ambos. Isso não é computado, para efeito de arrecadação, como auto de infração.

Atualmente, o maior recurso de controle pré-despacho de que dispomos é a ficha de habilitação do sistema RADAR, que leva em consideração aspectos contábeis e financeiros do candidato a importador. Para aumentar esses controles e gerenciar melhor o risco da importação, convém contar com o intercâmbio de informações entre as administrações aduaneiras. Na Comunidade Européia, a troca de informações é estimulada por acordos e altamente eficiente. Mas no Mercosul, por exemplo, é praticamente inexistente.

Só pra exemplificar, a aduana italiana conta com um programa de certificação de importadores que avalia quatro áreas das empresas (comercial, societária, contábil e aduaneira). Cada um dos pesos irá compor a

avaliação final do risco. Essa auditoria dura, em geral, 3 anos. Se concedido o Certificado de Confiabilidade (“*Attestazione di Affidabilità*”), a empresa contará com as facilidades no despacho aduaneiro.

O Conaf de 2002 aprovou uma tese que escrevi sobre as aduanas integradas. O Brasil tem um acordo com os países do Mercosul para a integração das aduanas, o que significa que nossas unidades aduaneiras nas fronteiras com esses países tendem a funcionar com a mesma estrutura e espaço físico das unidades aduaneiras dos vizinhos. A maioria dessas aduanas integradas se localiza fora do território brasileiro, duas na Argentina, uma no Uruguai, duas no Paraguai. Na tese apresentada ao Conaf, defendi que não só seria conveniente que as aduanas se integrassem fisicamente mas que os sistemas de comércio exterior fossem integrados. Mas até hoje não houve qualquer avanço nesse campo.

Falácias

Estudando o documento apresentado pela Coana, percebe-se um método interessante de exposição de idéias e argumentações. Por exemplo, no trecho em que se faz uma comparação com a experiência do Chile. Afirmam os autores que o Chile vem mantendo os índices de seleção de mercadorias em 3% para o canal amarelo (apenas conferência documental) e 3% para o canal vermelho

(conferência física e documental). Afirmam, também, que por esses dados, o custo médio do desembaraço aduaneiro, no Chile, é seis vezes menor que o brasileiro, o que poderia “prejudicar sobremaneira a concorrência da indústria nacional”.

Sem dúvida, essas afirmações são falácias. Infelizmente, “falácia” hoje tem uma carga pejorativa, mas falácia nada mais é do que recurso da dialética usado todos os dias. Algumas delas podem ficar perigosas, dependendo do contexto. As afirmações que citei estão na categoria do “raciocínio indutivo”, que é partir de uma informação específica para a generalização. Porque, para fazer uma avaliação mais coerente daquela informação, eu preciso saber qual a infraestrutura da aduana chilena, de que recursos de hardware e de software eles dispõem e muitas outras coisas, para poder compreender como eles reduziram seus custos de despacho aduaneiro e puderam se permitir reduzir os percentuais de canal amarelo e de canal vermelho. Sem essas informações, eu não posso chegar a conclusão alguma sobre esse assunto.

Outro tipo de falácia que se encontra no estudo técnico da Coana é descrito pela expressão latina “non causae ut causae”: o interlocutor já tem as premissas como aceitas e não questiona se aceitamos ou não as conseqüências delas. Segundo a Coana, as operações de importadores eventuais não configurariam risco significativo ao controle

aduanheiro, “considerando-se os baixos valores médios transacionados.” Ora, partiu-se do pressuposto de que o risco é o valor médio da transação. Como se a missão da aduana estivesse limitada à questão comercial. Significa que quanto maior o valor da importação, mais risco ela tem. Mas se acontece a importação de um mero pacotinho de pó de antrax, cujo valor não é alto, o dano à saúde pública não será considerável?

Seguindo esse método, também vou pro-

por uma falácia:

as projeções para o crescimento do PIB 2004/2005 para a Índia e para o Brasil, feitas pela Organização para Cooperação de Desenvolvimento



Foto: Arquivo

Congelado há 10 anos, o orçamento da SRF não assegura os investimentos necessários em tempo de crescimento do comércio exterior.

Econômico - OCDE, e pelo Instituto Internacional do Ferro e do Aço, apontam que o Brasil vai crescer 3,3% em 2004 e 3,5% em 2005. Já a Índia vai crescer 6,8% e 6% também em 2004 e 2005. Quer dizer, a Índia vai crescer quase o dobro do Brasil até o final do ano que vem. O tempo médio do despacho de importação na Índia é de 14 dias e fração e no Brasil é de sete dias. Logo, seguindo a metodologia do estudo técnico, estaria provado que quanto maior a duração do despacho, maior o desenvolvimento econômico de um país.

Recursos e estrutura

Ironias à parte, é essencial termos bem claros os riscos acarretados pela implementação do projeto da Coana. O primeiro e mais óbvio é o “fatiamento” e a descaracterização dele. Historicamente temos visto projetos cujas etapas implementadas mais rapidamente são simplesmente as que demandam recursos irrisórios. Ou seja, no nosso caso seria o encolhimento das unidades de despacho. As demais ficam pendentes de liberações orçamentárias que nunca se concretizam. Segundo dados do Coordenador da Coana, Ronaldo Medina, o orçamento nominal da Receita Federal é o mesmo há 10 anos. A falta de recursos pode realmente ser atenuada com um sistema de parcerias—desde que não envolva a troca de informações ilícitas e que violem o sigilo fiscal. Mas o perigo é que, diante da falta de recursos, o órgão oriente seu funcionamento para os interesses do parceiro. Por último, e por que não dizer, o risco é a própria piora no controle aduaneiro, mesmo que todas as ações sejam implementadas.

Talvez não tenha ficado claro, mas pessoalmente não sou contra a facilitação do despacho, desde que se disponha de meios para tal. Vou dar um exemplo de investimento: o Unafisco em 2002 esteve presente em um Congresso na Irlanda, que reunia fiscais aduaneiros e de tributos internos. Era um

encontro de sindicatos mas sempre contou com boa participação da administração dos países da Comunidade Européia, inclusive com a presença de ministros. Em 2002, um dos maiores problemas que se via na aduana francesa era a imigração ilegal dentro de contêineres. E por conta da quantidade crescente de contêineres é muito difícil e antiproducente fiscalizá-los realmente. A aduana francesa adquiriu, depois disso, *scanners* de alta resolução. E hoje esse problema é quase inexistente. Então se vêem nas imagens, nitidamente, pessoas deitadas, pessoas agachadas. Ou seja, no nosso país o que falta é investimento. Pode-se agilizar? Deve-se agilizar. Mas sem reconhecimento do governo, sem investimento do governo federal não é possível.

Aduana: Por um projeto pautado pelo interesse público

Nory Celeste Sais de Ferreira



Foto: Alvacir Guedes

Nory: “AFRF não agrada cliente. AFRF cumpre a lei”.

O modelo de aduana preconizado por cada segmento será sempre um reflexo — uma consequência — da visão de mundo deste segmento. Portanto, o que está em disputa, hoje, não é só o modelo de aduana que queremos para o Brasil, mas uma concepção de Estado. O debate sobre as funções dos AFRFs faz parte deste contexto: devemos estar a serviço de toda a sociedade ou somos uma etapa do processo produtivo das empresas?

Quando começamos, Alexandre Lattari e eu, a construir a tese “Aduana S. A.”, que apresentaremos ao Conaf, nosso objetivo era fazer a crítica dessa concepção vigente, de

aduana como uma “empresa” a serviço de outras empresas. Mas o desafio está posto e vai além dessa crítica. Estou convencida de que é possível encontrar caminhos — nós, AFRFs, temos o dever de encontrar esses caminhos, dada a nossa condição de agentes do Estado, e não do governo. Governos, felizmente, vão e vêm. O Estado fica, e a Receita Federal fica. O nosso dever, como AFRFs, é discutir o que é melhor para o Estado, o que é melhor para a sociedade, o que é melhor para o país. Nós queremos construir as definições da política aduaneira.

Em quase 10 anos de Receita Federal, tenho testemunhado a diminuição da fiscalização aduaneira. Além disso, também diminuiu o risco do infrator. Não é inteligente diminuir a fiscalização sem aumentar o risco. As denúncias do Sindicato sobre o contrabando e o descaminho, repercutidas por uma série de reportagens na imprensa [jornal *O Globo*, maio de 2001], tiveram como consequência a IN 52.

A aduana do futuro

Se quisermos projetar uma aduana para o futuro, é preciso ter as nossas propostas. Mas também precisamos estudar com atenção o que representantes de outras concepções andam propondo para o futuro da aduana. É preciso conhecer as propostas de aprofundamento do modelo de aduana vigen-

te. Portanto, nós centramos nossos estudos da “Aduana S.A.” no estudo técnico feito pela Coana, chamado “Modelo de Controle Aduaneiro Brasileiro – Diagnóstico, Diretrizes e Propostas para o Controle da Importação.”

Esse texto enaltece a eficiência da auditoria na zona secundária — que deveria, portanto, ser priorizada, em relação à fiscalização na zona primária. Realmente, a auditoria em zona secundária pode ser bastante eficiente. O problema é que, muitas vezes, o dano já foi causado, e não há o que se fazer depois. Se o importador não é sério, não é fácil apanhar o ilícito depois que a mercadoria entra no país. Há casos emblemáticos: o AFRF chega na empresa e pede toda a documentação das importações realizadas nos últimos dois anos e recebe um boletim de ocorrência policial dando conta de que houve “um assalto na empresa” e “todos os papéis foram roubados”, o que inviabiliza a fiscalização.

Portanto, a auditoria na zona secundária não pode substituir a fiscalização no ato do despacho aduaneiro, na zona primária. Seria abrir mão de um papel em nome de outro, para o qual não se criou o mínimo de instrumentos capazes de fazê-lo funcionar.

Parcerias: com quem?

Também está em voga, hoje, enaltecer as “parcerias”. Quando se trata de aduana, as parcerias devem existir, mas no interesse

público e com órgãos públicos. A idéia de que recursos oriundos da iniciativa privada serão aplicados “desinteressadamente”, apenas no que seja de interesse público, é perigosa: se alguém está pondo dinheiro na aduana, é para reforçar algum aspecto da aduana que seja de seu interesse. Quem paga dá a linha. A origem dos recursos, portanto, tem importância. O foco na mercadoria, na facilitação do comércio, é extremamente perigoso para os interesses do país. Está baseado numa ideologia — a ideologia neoliberal — que, infelizmente, não foi afastada pelo atual governo.

Além disso, nas desejáveis parcerias com outros órgãos públicos, no que toca a aduana, a Receita Federal terá que ter sempre o papel de coordenação dessas ações conjuntas. Deste papel nós não podemos abrir mão. Ele é constitucional. Na aduana, a precedência é da Receita Federal.

AFRF não tem “clientes”

Uma concepção perniciosa é a que quer tratar os importadores e exportadores como “clientes” da aduana. Certa vez, ouvi de meu chefe que deveríamos “encantar o cliente”. Quem “encanta cliente” é prostituta. Auditor-fiscal atende o contribuinte — com civilidade, com cordialidade, com o máximo de empenho. Mas, dentro da lei, AFRF não encanta. Cumpre a lei. A Aduana não é empresa, não tem “clientes” nem “gerentes”. Essa

“lógica de supermercado” se dissocia do interesse público e se dissocia da função de agente público. No comércio, o cliente sempre tem razão. No nosso caso, quem sempre tem razão é o interesse público.

A sociedade é o fundamento da nossa existência, mas ela não é homogênea. Não é composta só de bons comerciantes, só de bons profissionais. Diante disso, só a estrita observância da lei e do interesse público nos assegura que estaremos servindo corretamente à sociedade. A nossa atividade é plenamente vinculada. Se alguém esqueceu disso, basta ler de novo o Código Tributário e a Constituição.

Por fim, quero reafirmar que acredito que seremos capazes de projetar e de implementar essa Aduana do futuro, que, com certeza, será uma Aduana a serviço do Brasil. Eu digo isso porque, como sindicalista, eu corri o país de ponta a ponta, acompanhei a realidade dos colegas nas fronteiras mais distantes e eu vi a dedicação de nossa categoria. É a mesma dedicação que testemunho no dia-a-dia do meu trabalho, no Porto de Rio Grande. Se tem uma coisa que eu aprendi, nesses quase 10 anos de Receita, foi a confiar nos AFRFs. Essa “aduanas de vida fácil” que nos querem impor não vai vingar. Não estamos no serviço público para facilitar ou dificultar a vida de ninguém. Somos servidores de Estado para cumprir a lei e a lei nos dá razão: Aduana é proteção. O resto é modismo passageiro.

O plantão e o *deadline*: serviços para “encantar o cliente”

João Carlos Nunes

Questionamento encaminhado à mesa:

Um procedimento firmado entre a Secretaria da Receita Federal, armadores e exportadores, garante um prazo de embarque para as mercadorias — o chamado *deadline* — ainda que as cargas sejam disponibilizadas a poucas horas da partida do navio. Esse procedimento causa grande prejuízo à fiscalização e exemplifica claramente a prioridade da “agilidade” dos despachos em detrimento dos controles aduaneiros.

Comentário do moderador João Carlos Nunes:

O que se observa é que esse *deadline* só é exigido da Receita Federal: o exportador tem um prazo, anterior a chegada do navio, para elaboração do plano de carga e é esse que dita o prazo da SRF para ver a mercadoria. Entretanto, se houver um atraso do de-

positário — que, no caso do Porto de Rio Grande é o Tecon — que não tenha conseguido atender ao exportador, o *deadline* se estende. Só a Receita é obrigada a obedecer ao prazo. Muitas vezes o despacho chega momentos antes do tal *deadline*, seja porque o exportador mandou a mercadoria em cima da hora ou porque o despachante deu prioridade a outros despachos. Mas a Receita sempre tem que atender. Se não, há reclamações, não só dos exportadores, como da própria chefia da SRF.

No Porto de Rio Grande foi criado um serviço de plantão — com aquele objetivo de “encantar o cliente” a que se referiu Nory Celeste em sua palestra. O plantão, em si, é desejável. A carga do exportador realmente não pode ficar retida porque a Receita se atém aos horários administrativos. Mas o foco não pode ser a “comodidade do cliente”.

Atualmente, o plantão tem início às 18 horas. O AFRF destacado para essa atividade trabalha das 18 às 24 horas. Entretanto, geralmente, o Tecon não tem mão-de-obra suficiente para funcionar, a contento, nesse turno, e o AFRF de plantão é sub-utilizado, quando poderia ser melhor aproveitado durante o expediente.

As Parcerias Público-Privadas e as Aduanas no Brasil

Palestrante

Ceci Juruá

Economista, especialista em finanças públicas e
conselheira do Corecon/RJ

Moderadora

Clemilce Sanfin C. Affonso de Carvalho

presidente da AFIPERJ

Os vícios estruturantes do Projeto de Lei das PPPs

Ceci juruá

Economista, especialista em finanças públicas e conselheira do Corecon/RJ



Foto: Alvacir Guedes

Ceci Juruá: “O projeto das PPPs equivale a um golpe de estado”.

Agradeço à DS/Rio do Unafisco pela oportunidade de apresentar esse alerta sobre o projeto das parcerias público-privadas (PPPs). Considero esse projeto como de grande risco para a soberania nacional e para o futuro da nossa nação. Por isso, estou grata pela oportunidade de falar para um público tão privilegiado no conhecimento da máquina administrativa da sociedade brasileira.

Se for aprovado o projeto, as PPPs terão o potencial de interferir, em princípio, nas diversas áreas de ação do Estado. O projeto de lei em tramitação no Congresso diz que as únicas funções indelegáveis serão as que detêm poder de polícia, as jurisdicionais e de regulação, ou seja, as agências reguladoras. Isso significa que a defesa nacional pode ser objeto de parceria, assim como as embaixadas, os consulados, as universidades, a aduana. Os exemplos são inúmeros. Aparentemente, o contrato de parceria permitirá transferir ao setor privado a quase

totalidade de funções até então desempenhadas por órgãos públicos.

Em recente palestra a estudantes de uma universidade pública, notei, com satisfação, que eles percebiam as armadilhas e os ardis contidos nesse projeto. E eu lembrava a esses estudantes que, aventureiros com ambição de comandar um grande país como o Brasil, sabem escolher as áreas de atuação mais rentáveis e menos sensíveis à resistência da opinião pública. Ofereci a eles um exemplo do que pode ser uma PPP: tomemos uma universidade pública com uma despesa de, digamos, R\$ 100 milhões por ano. Um aventureiro pode propor ao governo assumir a gestão dessa instituição, reduzir seus custos para R\$ 70 milhões/ ano, por exemplo, comprometendo-se a manter todos os professores, todos os alunos, e funcionamento similar ao hoje existente.

Num primeiro momento, ao ler sobre isso na imprensa, é natural que se considere a proposta razoável. Diante de tantas notícias sobre “crise fiscal”, carga tributária elevada e falta de recursos para investimentos sociais, a proposta parece um negócio da China — aposto que até o final deste século a expressão será substituída por “negócio do Brasil”. Mas, firmada a parceria, o novo gestor começa a substituir os professores mais antigos por mais novos, com salários muito inferiores. As salas de aula passam a comportar 100 alunos, em vez dos antigos 50. Passa-se

a eliminar matérias facultativas, disciplinas passam a ser ministradas em vídeos, em substituição a professores, fecha-se o laboratório — afinal, se já se faz pesquisa nos EUA, a matriz, para quê fazê-las no Brasil?

É evidente que, com essas medidas, o gestor-aventureiro não só conseguirá baixar o orçamento dessa hipotética universidade de R\$ 100 milhões/ano para R\$ 70 milhões/ano, mas poderá também garantir a obtenção de taxas altamente generosas de lucro que o impedirão de tomar as medidas necessárias para evitar a deterioração, inevitável, da instituição.

-Primeiro vício – a capacidade de aprofundar a crise fiscal.

As parcerias público-privadas, do ponto de vista das finanças públicas e das funções públicas, serão altamente danosas, se forem mantidas as regras do atual projeto de lei que as institui – o PLC 10 em análise no Senado Federal. . É interessante que seus defensores usem, como principal argumento, a escassez de recursos públicos. O Brasil precisa de investimento. O Estado não tem dinheiro. Logo, as parcerias seriam a única modalidade de obter dinheiro para os investimentos públicos necessários. Simples assim, como expôs o ministro do Planejamento, Guido Mantega, na Exposição de Motivos que acompanhou o projeto de lei enviado

pelo Executivo ao final de 2003. Mas fica a pergunta: se o Estado não tem dinheiro, como vai garantir o lucro de grandes grupos? Porque o projeto das PPPs diz que, nas concessões e permissões, o governo pode oferecer uma complementação à remuneração que os empresários possam obter por meio das tarifas. Em certos casos, o governo pode até pagar integralmente o custo do serviço e a remuneração do investimento, quando se tratar de concessão e permissão de serviços públicos.

Portanto, as PPPs não reduzem os gastos do Estado. Na verdade, elas ampliam esses gastos. A proposta em tramitação tem algumas cláusulas inacreditáveis: o Estado pode oferecer remuneração ao parceiro privado, segundo “padrões” e “metas de desempenho” que não estão explicitadas no texto da lei proposta. O PLC 10 só diz que é possível conceder ao parceiro privado uma “remuneração variável”, mas não esclarece sobre as modalidades que poderão ser adotadas. Outra cláusula diz que, se o governo, por qualquer razão objetiva, quiser rescindir o contrato de parceria, terá que pagar uma indenização, previamente e em moeda corrente. Além disso, a rescisão terá que ser autorizada por uma lei aprovada no Congresso. Note-se que, para assinar o contrato não há necessidade de autorização do Legislativo.

O projeto de lei das PPPs diz, ainda, que o governo pode delegar ao parceiro privado a promoção de desapropriações e a ins-

tuição de servidões administrativas, em casos específicos. Isso me parece contrariar as leis vigentes que delimitam esses casos. Durante todo o prazo de duração do contrato, os bens e ativos que integram o objeto da parceria não serão propriedade do governo, mas propriedade do parceiro privado. Ao final do contrato — que é longo, podendo chegar aos 45 anos — diz o projeto que esses bens poderão, ou não, reverter à administração pública. Se a empresa-parceira tiver feito



Foto: Alvair Guedes

*Aélio, Ceci,
Clemilce e Ana
Mary no debate
sobre as PPPs*

to investimentos com prazo de amortização mais longo do que prazo restante do contrato, por exemplo, a propriedade dos bens poderá não reverter ao Estado.

O projeto das PPPs, se aprovado, tornará o Estado brasileiro um grande distribuidor de privilégios a grandes grupos, interessados nas nossas florestas, nos nossos minérios, nas nossas águas. É uma volta ao Século XIX: o Estado faz uma licitação para a “parceria”, um grande grupo vence, ganha a concessão e pode arrecadar dinheiro, aqui ou no exterior, com os chamados direitos emergentes do contrato — as receitas futuras es-

peradas. Para o mercado financeiro vai ser um maná. Não é de estranhar que o mercado financeiro esteja tão agitado em torno desse projeto e venha fazendo tanta pressão pela aprovação desse Projeto de Lei. O Banco Mundial já tem até um “Fundo Brasileiro para Investimento em Infra-estrutura”, já realizou uma concorrência para definir quem vai gerir este fundo — o banco ABN, com sede na Holanda e ligações com o capital inglês e holandês.

Pelo projeto em tramitação, se o governo tiver receitas de concessões e permissões—no caso de uma ferrovia, por exemplo, em que o governo recebe pelo aluguel dos trilhos e de outros bens repassados ao concessionário — o projeto de lei determina que essas receitas não poderão ser empregadas em custeio, mas serão obrigatoriamente aplicadas em despesas de capital, provavelmente para provocar mais e mais parcerias, aprofundando o desfalecimento financeiro do Estado. A lei proposta chega a criar vinculações orçamentárias, e, se aprovada, funcionará como uma camisa de força sobre as finanças públicas. Portanto, não se pode esperar que as PPPs venham constituir um alívio para finanças públicas, nem que venham ampliar a capacidade de sustentação de um crescimento de longo prazo. Entre os estudiosos que analisam o Projeto de Lei das PPPs, em perspectiva social e de defesa do Estado, há consenso sobre a probabilidade de efeitos nocivos de ampliação da crise fiscal.

Mas se a crise fiscal se amplia, qual o interesse dos parceiros privados em investir correndo o risco de o Estado ficar inadimplente? Segundo o economista Paulo Rabelo de Castro, segundo declarações publicadas na imprensa, é pouco provável que o Estado possa custear novos investimentos, pois não teria recursos para fazer frente às novas despesas que serão geradas, mas poderia utilizar a lei das PPPs para reduzir seus gastos. Segundo esse raciocínio, nós voltaríamos ao exemplo da universidade que já citei, não faltariam parceiros privados, internacionais, para apresentar oportunidades de “bons negócios” a um governo cada vez mais espremido financeiramente, a quem só resta repassar cada vez mais funções de Estado a esses parceiros.

-Segundo vício – a centralização dos poderes da República

Para além das finanças públicas, porém, são extremamente preocupantes os aspectos jurídicos e institucionais. A aprovação do projeto das PPPs terá reflexos muito parecidos com os de um golpe de estado branco. A partir de um golpe de estado — e nós já vivemos alguns — há um ataque aos poderes Legislativo e Judiciário. O governo golpista escolhe um instrumento para modificar as leis do país. Mas, assim como ocorre em um golpe de Estado, este PLC 10 também per-

mite interferir em funções e competências do Congresso Nacional, centralizando-as no Poder Executivo, representado por um Órgão Gestor constituído por apenas três pessoas, indicadas pelos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil. Esse é o primeiro vício estruturante do projeto: um Órgão Gestor com poderes amplos, no tocante às parcerias.

O segundo vício estruturante diz respeito à hierarquia superior da lei das PPPs, acima das outras leis brasileiras, talvez acima da própria Constituição brasileira. É o que se pode inferir da leitura dos artigos 11 e 22.

Art. 11. O instrumento convocatório indicará expressamente a submissão da licitação e do contrato às normas desta Lei, devendo conter:

I – minuta do contrato elaborada com observância ao art. 4º;

II – exigência de constituição, como condição para a celebração do ajuste, de sociedade de propósito específico pelo licitante vencedor, nos termos do art. 8º;

III – previsão da realização de auditoria externa na sociedade referida no inciso II, com periodicidade, no mínimo, anual.

Art. 22. Aplica-se às parcerias público-privadas o disposto na Lei nº 8.666, de 1993, e, no caso de concessões e permissões de serviços públicos, o disposto na Lei nº 8.987, de 1995, e na Lei nº 9.074, de 1995, naquilo que não contrariar esta lei.

Igualmente preocupante é a possibilidade de que o projeto de lei abre, de solução dos conflitos contratuais mediante recurso a tribunais de arbitragem que são, na verdade, tribunais privados, em substituição às varas federais, de competência do Poder Judiciário.

-Terceiro vício: o “fetichismo” do contrato

Os contratos viram lei, substituem a lei. Assim como a mercadoria apresenta um caráter místico que a faz apresentar-se como uma relação entre coisas e oculta a relação social construída entre homens (K. Marx), o fetichismo do Contrato tem o poder de conceder legitimidade a qualquer ajuste jurídico entre duas partes, consideradas apenas como titulares de direitos e de coisas passíveis de troca. Enquanto fetiche, o Contrato é visto como um ajuste necessariamente legítimo e legal, um instrumento representativo de direitos e deveres das partes contratantes. Tal formulação omite as relações de poder, os vínculos de submissão, a assimetria de informações, os métodos lícitos e ilícitos de persuasão que podem ser utilizados por uma ou por ambas as partes envolvidas.

Este caráter místico, este fetichismo, está fundamentado em uma premissa, ou em um dogma - a liberdade de contratação. Por hipótese, o Contrato é sempre resultante de um acordo livremente negociado e exprime

compromissos assumidos em total liberdade. Deste ambiente de suposta liberdade integral decorre a legitimidade (ideológica) do Contrato, legitimidade que fica assim colocada em contexto divorciado das condições concretas nas quais o ajuste foi produzido. Se, além de legítimo, o Contrato expressar a lei (esta lei de parcerias!) estarão cumpridos os rituais de legalidade e de legitimidade que um contrato-fetice requer.

Um trabalho sério sobre parcerias exigiria voltar nossa atenção para a experiência passada. O Brasil tem uma longa experiência em parcerias, como as que firmamos ao longo do Século XIX e que eu chamo de parcerias espoliadoras, firmadas com os financistas e industriais ingleses e com os cafeicultores paulistas. Eram parcerias para construir ferrovias que não foram planejadas especificamente para o desenvolvimento nacional nem para melhorar as condições de vida do povo. Construídas por empresários, foram racionalmente projetadas para o aumento dos lucros dos plantadores de café, dos lucros dos industriais exportadores ingleses e dos financistas da Casa Rothschild — esse sistema, aliás, conviveu tranqüilamente com a escravidão.

São sérios os problemas jurídicos, financeiros e institucionais levantados por esse projeto de lei. Entende-se assim a razão das declarações do nobre Senador Pedro Simon, em entrevista concedida à revista Caros Amigos/setembro de 2004:

“Essa proposta está deixando todo o Senado muito conturbado.... a fórmula que ele [o Governo] encontrou é muito delicada. A lei das licitações praticamente termina. Foi uma grande lei, um trabalho imenso, eu até fui relator no Senado. Se não tem lei de licitações, que hoje preocupa os prefeitos, não tem fiscalização, a responsabilidade fiscal também desaparece. O Presidente da República vai contratar a obra que quiser, dar pra quem quiser, na forma que quiser. ... Olha, o pessoal do Senado acha que é até mais grave que as privatizações.



Foto: Alvacir Guedes

250 colegas de todo o Brasil vieram ao Rio de Janeiro debater um projeto para a Aduana brasileira

Porque as privatizações privatizam um setor que já existia. Agora não, agora seria uma coisa nova, o governo atual não vai pagar nada, mas vai sobrar para o futuro governo um cheque sem fundos que eu não vejo ninguém com vontade de aceitar. E acho que isso não devia ficar no debate apenas das sessões públicas, a gente devia se reunir, analisar e debater com muito mais profundidade. E não se vá querer dizer que esse é um projeto que se é contra porque não se quer que o governo trabalhe... Eu tenho a convicção de que, se esse projeto tivesse sido apresentado pelo governo FHC, o PT teria feito uma contra-revolução. Pediria até o impeachment do Presidente da República (...).”

Para concluir, manifesto meu receio que o uso das parcerias, tal como proposto no

PLC 10, coloque frente a frente nosso Governo e poderosos interesses corporativos de grupos transnacionais. Grupos que constituem, segundo o sociólogo Alain Touraine, os soldados das nações imperiais, em uma guerra travada preferencialmente com armas da economia neoliberal— o livre comércio, as taxas de juros, a internacionalização dos mercados financeiros. Armas manejadas com grande habilidade pelos donos do poder e do dinheiro mundial há séculos. A dívida pública externa e interna sinaliza a nossa derrota. Lamentável que “acordos humilhantes de paz”, em nosso país, sejam firmados por elites que englobam representantes da imensa massa de trabalhadores que construiu, com esforço e competência, durante meio século, as bases de uma sociedade livre e potencialmente soberana.

O Sistema Aduaneiro e suas Fragilidades

Expositores

Dão Real Pereira dos Santos

AFRF, vice-presidente da DS/ Porto Alegre

“Identificação das fragilidades do sistema”

João Luiz Teixeira de Abreu

AFRF, secretário de Defesa Profissional da DS/Rio

**“REDEX: controle aduaneiro e a segurança
funcional do servidor”**

José Augusto Simões Vagos

Procurador da República MPF/RJ

**“Fragilidades do Siscomex e sua repercussão
no combate aos crimes vinculados ao comércio
exterior”**

Moderador

Carlos Alberto Gomes de Aguiar

Procurador-chefe da Procuradoria
da República no Rio de Janeiro

As fragilidades do sistema aduaneiro

Dão Real Pereira dos Santos

Aproveitando o que afirmaram, aqui neste seminário, os colegas aduaneiros Mário e Fructoso, eu já acreditei que os problemas da Aduana fossem contemporâneos ao meu ingresso na Receita Federal e nessa atividade. Hoje, sei que eles são muito mais antigos, o que nos leva à conclusão de que eles não vão terminar tão cedo. Mas conhecendo os problemas, talvez possamos, pelo menos, atenuá-los. É possível, com certeza, exercer uma ação organizada no sentido de que a Aduana se volte para os interesses do país. Em quase 10 anos de Receita Federal, tenho



Foto: Alvacir Guedes

O AFRF Dão Real acredita que o conhecimento dos problemas da Aduana é o primeiro passo para solucioná-los

me dedicado ao estudo da Aduana. Não sou especialista nesta área, mas esse interesse e essa curiosidade sobre o tema me dão a ousadia de tentar propor soluções, pois quem vive o dia-a-dia do trabalho não pode abrir mão da capacidade de reflexão e de propor alternativas para que a instituição cumpra

efetivamente o seu papel, em vez de ser usada como instrumento político ou a serviço de interesses diversos aos interesses mais nobres da Nação e da maioria da sociedade.

Antes de nos debruçarmos sobre as fragilidades do sistema aduaneiro, é importante uma reflexão sobre as causas e origens dessa fragilidade. Para que não se incorra no equívoco de atribuir os problemas da Aduana a uma “ineficiência” ou “ineficácia”. Muitas vezes, as fragilidades que são apontadas por nós são justamente consequência de um trabalho extremamente eficiente. Quem acompanha a construção dos processos, no âmbito da SRF, não pode se permitir outra interpretação que não a de que, muitas vezes, as coisas são engendradas para serem dessa forma: para que não funcionem — pelo menos, para não funcionem da forma que nós gostaríamos. É inconcebível que uma administração intelectualmente tão rica como a da SRF construa normas e estruturas totalmente equivocadas do ponto de vista do interesse público. Isso não é ineficiência.

Para um debate sobre as fragilidades do sistema, é imperativo localizar claramente o que é e pra que serve a Aduana, que é essencialmente um órgão de proteção — existe para proteger o Brasil do mundo e não o contrário. Porque, muitas vezes, fica a impressão de que servimos para proteger o mundo do Brasil. É comum vermos no noticiário grandes apreensões de drogas que es-

tão *saindo* do país. Mas é raro vermos apreensões animais silvestres que estejam fazendo esse mesmo caminho. Também é corriqueiro vermos a ênfase no combate à pirataria, à contrafação. Isso é importante, mas espanta o silêncio sobre a necessidade de combate à biopirataria, que é o roubo de espécies brasileiras para pesquisas científicas fora do país, que viram produtos, em função dos quais combateremos a pirataria.

Em relação a esse tema, sem dúvida, o Brasil é um grande credor do mundo em relação à biopirataria. Mas o país aceita as pressões internacionais e mobiliza toda uma máquina pública carente, escassa — nem que para isso tenha que retirar os fiscais da zona primária — para colocá-los a serviço da defesa de marcas internacionais afetadas pela pirataria—e vejam que não sou contra o combate à pirataria. A garantia dos direitos de propriedade dessas marcas é importante. Mas há atividades que deveriam ser tratadas com maior prioridade e não são. Talvez porque sejam setores que não financiam a “modernidade”, a modernização das estruturas públicas.

Muito se tem falado sobre a modernização da Aduana — que, certamente, vem ocorrendo desde que foi instituída. Modernização é necessidade permanente. Muito se fala, também, do porquê dessa modernização. Mas o debate que precede é *para quem* vamos modernizar a instituição. Quando a metrópole propõe à sua colônia um modelo

de modernização, ela não diz pra quem — embora esteja implícito. Não há, efetivamente, um debate com a sociedade, no sentido de compreender o que ela quer da Aduana. A sociedade não vive a Aduana no dia-a-dia, portanto ela precisa ser esclarecida sobre o que a instituição significa para melhor intervir na discussão.

Acredito que a maioria dos cidadãos brasileiros se encontre na mesma situação em que eu me encontrava antes de ingressar na Receita Federal: eu não conhecia a Aduana, nunca tinha ouvido falar, nunca tinha viajado ao exterior. Mas a sociedade, que acaba sofrendo, direta ou indiretamente, os efeitos das políticas aduaneiras, deveria ser ouvida sobre qual é o projeto de modernização que deve ser implementado no sistema aduaneiro. Na sociedade organizada há setores que combatem à violência, a biopirataria, os crimes contra o meio-ambiente. Todos esses segmentos têm relação direta com a Aduana—que não é assunto restrito à economia ou aos empresários importadores e exportadores. Do trabalho aduaneiro resultarão efeitos positivos ou negativos para a sociedade e é urgente que ela saiba disso.

Se partirmos dessa idéia, chegaremos à conclusão de que a Aduana na verdade, tem uma missão muito simples de entender e muito difícil de implementar. Simples, porque sua função é simplesmente de adequação e de regulação dos fluxos. Ela tem que

estar, portanto, presente nas fronteiras, nos portos, aeroportos do território nacional pra regular e pra adequar os fluxos internacionais à normatização interna. A medida de regulação e normatização é dada pela sociedade que, quanto mais organizada, maior o número de normas e regramentos vai impor aos produtores e comerciantes, internamente e, conseqüentemente, aos produtos que vêm de fora, com vistas a disciplinar as relações sociais.

Não seremos capazes de regular tudo o



Foto: Alvacir Guedes

*Dão Real, Carlos
Aguiar, José
Vagos e João
Abreu*

que há dentro do país se não regulamos o que vem de fora. Logo, a Aduana é necessária para regular e disciplinar e adequar os fluxos ao nosso mundo, às nossas normatizações internas. A aduana é uma proteção. Por mais que seja considerada pejorativa a palavra “protecionismo”, vamos resgatá-la: nossa missão é proteger a sociedade, o meio ambiente, as riquezas nacionais, a biodiversidade, os bens culturais e históricos do País, a economia, o turismo e o emprego nacionais. Em síntese, proteger o Brasil do mundo. O mundo é nocivo e pensar o contrario é ingenuidade. Essa é uma consciência generalizada nos demais países, principalmente nos países centrais.

A medida de eficiência de um sistema aduaneiro tem que estar diretamente ligada à sua capacidade de proteção. O desafio é exercer essa proteção sem incomodar, sem causar empecilhos. A regulação dos fluxos às normatizações internas deve se dar na medida exata, nem dificultando nem facilitando as operações comerciais, como disse a nossa colega Nory. Mas isso implica necessariamente aparelhamento suficiente para fazer o combate aos ilícitos, ou seja, fazer de forma eficiente o combate ao contrabando, ao descaminho, ao tráfico e à lavagem de dinheiro. Precisamos ter a capacidade de enxergar aquilo que não está na frente dos nossos olhos: os fluxos clandestinos, que todo mundo conhece e que estão em todas as calçadas do País e até nos shoppings centers onde são, muitas vezes, vendidos esses produtos originários de contrabando e descaminho. Além de enxergar, temos que ser hábeis o suficiente para controlar esses fluxos.

Portanto, quando se começa a desvendar o projeto da administração para a nossa Aduana — segundo o qual a missão principal da instituição passaria a ser facilitação de comércio — fica mais claro de que a aduana já vem caminhando no sentido de uma “eficiência” há muito tempo. Há muito vimos sendo condicionados a facilitar, há muito tempo nossa medida de eficiência é a diminuição do tempo de despacho aduaneiro, não é de hoje que nós somos medidos por

isso. Não interessa se somos capazes de perceber o ilícito ou a fraude. O que tem sido levado em conta é que os aduaneiros não tranquem as cargas nas fronteiras. A novidade é que, agora, coloca-se claramente, em documentos que esse atributo é que vem norteando as nossas políticas aduaneiras.

Para falar de aduana, precisamos considerar o contexto internacional. Não há como fugir do fato, ao menos por enquanto, de que vivemos num mundo globalizado. E o interessante é que essa globalização só existe pra liberar os fluxos financeiros e de mercadorias. A globalização não existe para liberar os fluxos de pessoas. Não podemos mandar trabalhadores brasileiros para os EUA, por exemplo. Os custos sociais não são mundializados, como são os fluxos de bens. Para que a liberalização ocorra, é preciso que alguns países estejam submetidos a outros e esse processo começa com a desestruturação das instituições de Estado desses países.

Enquanto um AFRF, um policial federal ou um analista do BC acharem que eles representam o Estado, esse sistema que nos querem impor está em perigo. Então, o jogo é “baixar a bola” dessas instituições, desconstituindo-as para criar o ambiente apropriado a esta liberalização dos fluxos— em última análise, à redução das barreiras ou, quem sabe, à eliminação total das barreiras. A radicalização do livre comércio é exatamente o contrabando e o descaminho, que

não estão em desacordo com as normas dos organismos internacionais, que pressupõem o livre comércio. Quanto menos barreiras forem impostas, mais caminhamos no rumo que desejam esses organismos internacionais, que existem para assegurar que o grande xerife (EUA) e outros países centrais tenham garantidos os mercados para seus produtos. Para eles, não é uma “aduanazinha do terceiro mundo” que vai impor limites para isso. E aí vão se desconstituindo as instituições do Estado.

No processo de desnacionalização, os países vão simplesmente se convertendo em mercados. Os interesses nacionais vão ficando relegados a terceiro ou quarto plano, mas só para os de cá. A prioridade passa a ser o cumprimento das metas internacionais. Se, paralelamente, for possível defender os interesses sociais, ótimo. Se não, cumpra-se apenas o que foi acordado com os organismos internacionais. Felizmente ainda há instituições, no Brasil, que têm a coragem de resistir a esse processo — é por isso que eu tenho muito orgulho de ser filiado ao Unafisco Sindical.

Resistir significa resgatar a idéia de Estado, de soberania, de nação. É lembrar que existe uma Constituição, que existem interesses sociais e que o limite da liberalização comercial tem que ser exatamente o interesse social. Não cabe à Aduana ser a favor ou contra a liberdade comercial. A instituição é neutra e aplica a lei estabelecida pela sociedade. “Facilitação” e “fiscalização” são con-

ceitos que não combinam. Declarações recentes do coordenador do sistema aduaneiro, Ronaldo Medina, dão conta de que a Receita pretende implementar medidas que “aumentarão em muito” a “agilidade” e a “eficiência” da fiscalização. Ainda segundo o coordenador, até 2007 nós teremos reduzidas de 30% para 5% as mercadorias vistoriadas pela alfândega. Quando ele diz que aumentará a eficiência diminuindo o universo, ele está dizendo claramente que seu conceito de eficiência, ou da Receita, é diferente do meu. Para mim aumentar a eficiência é aumentar o universo fiscalizado, afinal, somos uma instituição de fiscalização.

Há quatro anos o Unafisco lançou a campanha “Chega de Contrabando”. Mostramos que contrabando é um problema social que precisa ser enfrentado de forma séria. Não podemos imaginá-lo como no tempo do império, com aquela visão nostálgica de um chibeiro atravessando o Rio Uruguai com um saco de farinha. Contrabando hoje é atividade do crime organizado e abastece praticamente um mercado clandestino e uma economia paralela. E a economia oficial, como é que se vira em relação ao contrabando? Não se vira. Quebra—ou se adapta.

Tive oportunidade de participar de uma força-tarefa, em São Paulo, juntamente com o colega Paulo Torres, que está aqui, que trabalhou no desbaratamento de uma quadrilha de chineses organizada para a prática

do descaminho e contrabando de material de informática — não é o mesmo grupo que esteve no noticiário com a CPI da Pirataria. Essa investigação decorreu do assassinato de um colega, o AFRF Hélio Pimentel, e da invasão da Inspetoria de São Paulo. Creio que foi preciso uma certa coragem irresponsável de muitos AFRFs para tocar esse trabalho: integrar uma força tarefa que fiscalizou mais de 40 empresas, sem conseguir enxergar claramente as ramificações deste negócio e sem a mínima estrutura administrativa de apoio — viaturas, veículos, nada. Saíamos de um lugar secreto da Superintendência e pegávamos o metrô. Nos hospedávamos num hotelzinho de quinta categoria, porque a diária não cobria um hotel melhor, sem qualquer estrutura de proteção.

A conclusão é que a SRF, enquanto instituição, não se prepara para esse tipo de atividade. O trabalho a que me referi e outros, relativos às áreas de prevenção e repressão ao contrabando, só existem por iniciativa individual e voluntariosa dos colegas AFRFS.

Uma reportagem de 2002, da Folha de S.Paulo, relatava que 62% dos computadores comercializados no país tinham entrado ilegalmente, originários de contrabando, descaminho e subfaturamento. Para a indústria da informática isso é um problema seriíssimo. Se quisermos ter um parque industrial de informática, temos que combater essa situação. Mas parece que não queremos

esse parque industrial, pois o governo deixou a situação prosseguir: em 2003, já eram 70% de computadores ilegais e a projeção para 2004 é que 74% dos computadores vendidos sejam contrabando. Não há indústria que sobreviva a isso. Qual é a indústria que sobrevive com isso? Nenhuma. Não adianta fazer plano nacional de desenvolvimento se não se estrutura a máquina pública, a administração pública, para combater esse tipo de ilícito. Apenas fazer coisas pontuais, para

a mídia, não resolve. Não existe um planejamento nacional de combate a este tipo de atividade.

A maior fragilidade do sistema aduaneiro é a ausência aduaneira. A Aduana está ausente na maior parte do território nacional, na



A Aduana funciona em condições precárias em Mundo Novo (MS). "Mas o maior problema, mesmo, é a falta de Aduana na maioria das localidades de fronteira", diz Dão

maior parte da fronteira, na maior parte do litoral. A atividade aduaneira, como todos sabemos, não é apenas a SRF. É uma atividade extremamente compartimentalizada, segmentada por vários órgãos públicos: a Polícia Federal, a Receita, os ministérios da Saúde e da Agricultura, o Inmetro, o Ibama, o Exército, a Aeronáutica, a Marinha e inúmeros outros órgãos públicos têm entre suas atribuições controlar produtos importados ou exportações. Em nenhuma dessas institui-

ções, porém, nem na SRF, essa é a atividade-fim do órgão. Diante disso, que tipo de aduana nós vamos ter?

Precisamos, pelo menos, organizar o sistema aduaneiro de forma séria. Como a maior parte dessa atividade é realizada pela SRF, ou pelo menos a presença aduaneira se dá pela SRF, que a Receita então assuma essa forma efetiva de atribuição. Mas, o que temos visto ao longo do tempo, é que a SRF vem abandonando atividades aduaneiras e restringindo as suas atividades àquilo que interessa à Receita, deixando o resto com os outros órgãos. Mas, se essas outras instituições não têm a aduana como atividade-fim, essas outras coisas vão ficando no vácuo, não existem. Há muito tempo já não existe uma coordenação de combate ao contrabando e descaminho. O decreto que define as competências da Receita, diz que a instituição tem a função apenas de auxiliar nas atividades de repressão ao contrabando e descaminho. Nem a SRF reconhece a atividade de proteção como sendo inerente às suas atribuições e competências.

A tarefa, portanto, é reconstruir a aduana, dentro dos parâmetros corretos. Precisamos da experiência do pessoal antigo. Vamos deixar de obedecer tanto e vamos copiar os modelos, se não tivermos condições ou capacidade de criar. Eu ainda acredito na nossa capacidade de criar um modelo adequado, mas, se vamos copiar o dos Estados Unidos,

não tem problema.

Toda a fiscalização aduaneira do país está vinculada a uma rotina informatizada, chamada seleção parametrizada, cujo gerenciamento está relegado a uma atividade secundária. A idéia da seleção parametrizada é excelente, porque é uma pré-fiscalização. Antes da mercadoria chegar, já há a fiscalização, já se estabelece o que se submeterá à conferência física. Se não há capacidade para verificar tudo, a aduana conta com a seleção, baseada num sistema e num banco de dados, aliados a toda a cultura aduaneira. Isso permite dizer o que oferece risco e a mercadoria então é direcionada para um determinado canal de conferência. Seria perfeito, se houvesse um gerenciamento do sistema.

Seria necessário ter equipes de investigação e de pesquisa e, principalmente, uma interlocução entre as unidades que estivessem gerenciando esse sistema aduaneiro. Nessas condições, as chances de funcionar bem seriam de 80%. Sem isso, não funciona. Precisamos urgentemente melhorar a qualidade da seleção e eliminar qualquer possibilidade de previsibilidade e de manipulação dos resultados. Outra medida, que já havia sido proposta no início da campanha Chega de Contrabando, seria a transformação dos quatro canais de conferência que existem na importação em apenas dois canais, que seriam “com conferência” e “sem conferência”, de forma que o importador não possa saber a qual

nível de conferência a carga estaria sujeita.

Mas toda vez que apontamos os problemas, a resposta da administração é que está sendo elaborado um “megaprojeto” que vai resolver tudo, fazendo cruzamento de informações, inteligência artificial, fiscalização virtual, etc. Desde 1997, quando surgiu o Siscomex, existem propostas de modificações para o sistema, que ainda não foram atendidas, aguardando a implementação de mais um grande projeto, nesse caso, o Siscomex II. A solução dos problemas fica sempre para o futuro. Enquanto isso, persistem os “problemas terrenos”.

Para concluir, eu gostaria de ler um pequeno trecho que resume o que eu tentei passar para os colegas aqui presentes, nesta intervenção. O valor dos prejuízos produzidos pelos fluxos clandestinos, seja na perda de arrecadação direta, seja no custo produzido à economia nacional (setores produtivos que quebram), ou mesmo no custo social do desemprego, da degradação da saúde e da segurança públicas, representa, na verdade, o valor do investimento que fazemos na produção estrangeira e, conseqüentemente, na geração de empregos no exterior. De outro lado, investir positivamente no controle e no combate a essas práticas ilícitas de comércio exterior representa a promoção de desenvolvimento, com geração de empregos nacionais, distribuição de renda e defesa do Estado. Conseqüentemente, em aumento de arrecadação.

Recinto Especial para Despacho Aduaneiro de Exportação:

*O controle aduaneiro e a segurança funcional
do servidor*

João Luiz Teixeira de Abreu



Foto: Alvacir Guedes

*João: "Defesa
profissional
inspirou as
investigações
sobre as ilegalidades do Redex".*

A DS/Rio começou a pesquisar o Redex (Recinto Especial para Despacho de Exportação) em julho de 2004, a partir de um inquérito administrativo disciplinar instaurado contra um colega nosso, AFRF do Rio de Janeiro. Como diretor de Defesa Profissional, encarregado de acompanhar e dar suporte a esse colega, busquei conhecer mais a fundo o assunto para melhor apoiar sua defesa e evitar que casos semelhantes ocorressem.

A partir de então, foram cinco meses de pesquisa, viajando por diversos lugares do país, conversando com mais de 50 AFRFs - e a tarefa só pode ser executada graças a uma *dica* do AFRF Dão Real. A conclusão a que chegamos é que os problemas do Redex são muito sérios e não afetam apenas

o colega imediatamente atingido.

Na busca de soluções, consultamos os AFRFs que trabalham na ponta, contamos com a experiência deles. Talvez seja isso que esteja faltando à Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (Coana): a humildade de ouvir quem está no dia-a-dia. Embora eu não seja aduaneiro, espero ter conseguido executar a missão, com a ajuda de todos esses colegas.

Em recente seminário aduaneiro promovido em Santos (SP) pela DEN/Unafisco, tive a oportunidade de cobrar do titular da Coana, Ronaldo Medina, a elaboração de um manual de procedimentos para os aduaneiros, nos moldes do manual de que dispõe o setor de Fiscalização. Isso é para evitar que AFRFs cheguem ao absurdo de responder inquéritos administrativos por se verem diante do dilema de lacrar ou não um container parametrizado para o canal verde.

O mais grave dessa situação é que a Receita, embora Federal — que, como diz o nome, é nacional — ainda não foi capaz de uniformizar nacionalmente esse tipo de norma. Em Itajaí, por exemplo, a lacração de um container na situação citada foi delegada ao permissionário da EADI, como consta de uma Ordem de Serviço. Em outras unidades aduaneiras, não há definição da administração local sobre o procedimento.

O fato é que a situação de um colega desencadeou uma ampla pesquisa e amplos

esforços da DS/Rio, que acabaram por descortinar um quadro assustador de risco funcional permanente para quem atua na Aduana. A pesquisa da DS/Rio aprofundou-se e está registrada num CD com 36 documentos, 700 páginas sobre o Canal Verde. Entre eles, a relatório da CPI de pirataria, da CPI dos medicamentos, o dossiê da Campanha Chega de Contrabando, a Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público.

Outro documento que nós produzimos, fruto desse trabalho de cinco meses de pesquisa, foi a cartilha sobre o “Redex - Controle Aduaneiro e Risco Funcional”, que visa alertar para os problemas desse tipo de recinto e que, aliás, é o tema dessa palestra. A metodologia empregada na nossa pesquisa foi a comparação dos requisitos para alfandegamento de recinto, mais especificamente os portos secos, com os termos e condições da autorização de instalação e funcionamento de um Redex.

O que tem de especial o Recinto Especial para Despacho de Exportação? Ele difere do Porto Seco, que, pela própria descrição da Receita Federal, é o “recinto alfandegado de uso público no qual são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagens, procedente do exterior ou a ele destinada, sob controle aduaneiro”. Quem lida com a legislação no seu dia-a-dia, sabe que, ao se elaborar uma norma, nenhuma palavra

está deslocada ou em excesso. Portanto, tudo o que foi dito aqui: “recinto alfandegado”; “uso público”; “operação de movimentação”, “armazenagem” e “controle aduaneiro”, cada palavra tem uma finalidade específica.

Se uma empresa realiza operação de armazenagem e movimentação de cargas destinadas ao mercado interno, o interesse da Receita Federal no assunto é apenas a fiscalização rotineira de tributos. No entanto, quando esse mesmo recinto exportar mercadoria e ainda conta com a presença permanente de um servidor designado e pago pelo Estado para acompanhar suas atividades, a coisa muda de figura. Há interesse público na armazenagem de mercadoria, quando ela se destina ao exterior sob tais condições.

Sabermos que a produção de mercadorias destinadas à exportação goza de uma série de benefícios fiscais. Portanto, se uma empresa realiza exportação fictícia, vendendo o produto no mercado interno, concorre com os seus pares de forma desleal, pois o custo de produção fica diminuído naqueles 33% de benefício fiscal. Como um empresário pode concorrer com outro, tendo custo de produção um terço maior?

Quando se criou a figura do Porto Seco, e aqui nós não estamos advogando contra este instituto, houve uma inovação: o controle aduaneiro do despacho de exportação se estendeu à zona secundária, havendo a necessidade do Estado designar servidor

público, pago pelos cofres públicos, para acompanhar permanentemente a operação de movimentação e armazenagem de mercadoria realizada neste tipo de recinto. Até mesmo o *site* da Receita Federal, ao definir Porto Seco, afirma que a autorização de funcionamento deste tipo de recinto requer licitação.

A designação de Porto Seco aplica-se aos recintos que, anteriormente, eram denominados de Estação Aduaneira de Fronteira (EAF) e Estação Aduaneira de Interior



Foto: Vanor Guedes

A DS/Rio denunciou as precárias condições de segurança do Redex.

(EADI), aos quais sempre foi requerida a realização de licitação pública para que obtivessem permissão do Estado para funcionar. A nova designação de Porto Seco não exige esse tipo de recinto de licitação - afinal, não importa o nome, importa a atividade que nele é realizada.

Mas a licitação pública não é exigida para a autorização de funcionamento dos Recintos Especiais para Despachos Aduaneiros de Exportação - Redex. E o que esse recinto tem de especial? O Redex realiza operações de movimentação, armazenagem e transporte de cargas, como um Porto Seco. Está submetido a controle aduaneiro perma-

nente, realizado por um servidor de Estado, pago pelos cofres públicos, também como os portos secos. O que torna o Redex “especial” é sua condição de recinto não-alfandegado do qual não se exige licitação para autorização de funcionamento, embora a atividade a que se destine seja indubitavelmente um serviço público.

Outra condição “especial” do Redex é que a legislação que criou esse tipo de recinto não o define como “de uso público”, mas como “de uso coletivo”. Num hospital público, por exemplo, não cabe a uma empresa privada selecionar quem será atendido. Da mesma maneira, não deveria ser permitido que um particular pudesse decidir quem vai poder fazer uso de um serviço aduaneiro, que também é um serviço público. O conceito de “uso coletivo”, aplicado ao Redex, implica que o recinto poderá ser usado por mais de um exportador, mas não necessariamente por todo e qualquer exportador.

Além disso, um dos princípios da licitação é a busca do menor preço para a prestação do serviço. Daí a concorrência. No Redex, dispensado a licitação, o dono do recinto pode, além de escolher a quem vai atender, cobrar o preço que quiser pelo serviço.

Mas o Redex é ainda mais “especial”: quando é aberto um processo licitatório para um porto seco, exige-se uma série de requisitos em relação à segurança da carga - balanças, filmadoras, controle de entrada e saída

de mercadoria e pessoas -, pois a atividade por ele exercida envolve o interesse público. As exigências estão dispostas em portarias da SRF. O Redex, porém, está dispensado de oferecer as mesmas condições de segurança que um porto seco. Volto a lembrar que o desvio de uma carga destinada à exportação traz consequências nocivas ao interesse público.

Além da concorrência desleal, que já citei, o fechamento do contrato de câmbio de uma exportação fictícia geralmente envolve lavagem de dinheiro, proveniente de atividades ilícitas, como o tráfico de drogas e armas, a prostituição, o contrabando ou a sonegação fiscal. Portanto, o roubo de uma carga, ou desvio intencional, pertencente a um particular no interior de um Redex é, sim, de interesse de toda a sociedade. Portanto, o Estado deve, sim, exercer o poder de império e exigir condições mínimas ao empresário interessado em prestar esse tipo de serviço.

Aí está o pecado original: a dispensa de licitação. Mas a Constituição Federal, em seu artigo 175, é clara. “Incumbe o poder público, na forma da lei, sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviço público”. O inciso III deste artigo dispõe sobre a política tarifária. Cito um trecho do Professor de Direito Constitucional Alexandre de Moraes:

“O legislador constituinte, com a finalidade de preservação dos princípios da legalidade, igualdade,

impessoalidade, moralidade, probidade e da própria ilevidade do patrimônio público, determina no seu artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a regra de obrigatoriedade de licitação.”

“Qualquer atividade do legislador ordinário, ou mesmo qualquer análise interpretativa sobre as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, deverá ser taxativa e restritiva, em observância aos fins colimados pela norma constitucional”.

Ou seja, ao analisar e decidir sobre a dispensa de licitação para autorização de funcionamento do Redex, o administrador deveria tê-lo feito restritivamente, em respeito aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade.

Quando tentamos abordar esse assunto com a administração, é como se estivéssemos falando bobagem: “O Redex é um recinto não-alfandegado. É um círculo vicioso: como não está submetido à necessidade de licitação, o Redex é recinto não-alfandegado. Como é não-alfandegado, é dispensado das exigências imposta aos recintos alfandegados, dentre as quais a licitação. Mas, como já vimos, não importa o nome que se dê ao recinto. O que interessa é o serviço por ele exercido, que tem natureza pública. Ninguém questiona ser necessária licitação

para permissão de serviço público. Como escreveu a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Daí a nossa definição de serviço público como toda a atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente, ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público”.

Ou seja, qual é a essência do serviço público? É o nome do local onde vai ser prestado o serviço ou a atividade por ele exercida? Segundo a Dr^a Maria Sylvia, a segunda opção é a correta. Então, estamos obrigados a descobrir uma lei definindo a atividade desenvolvida no Redex, qual seja, movimentação e armazenagem de carga, sob controle aduaneiro, como sendo pública e, só assim, chega-se à conclusão que houve uma dispensa de licitação indevida.

A lei nº 9.074/95, art. 1º, inciso VI, diz que as operações de movimentação e armazenagem de mercadorias sob controle aduaneiro, assim como a prestação de serviços conexos, em porto seco, sujeitam-se ao regime de concessão ou de permissão. Consoante o dito pela Dr^a Maria Sylva Di Pietro, pouco importa a denominação do local em que se realiza a atividade definida em lei como serviço público, o que interessa é a

tarefa exercida naquele local.

Houve equívoco do legislador ao redigir o inciso VI, art. 1º, da Lei 9.074/95. Ao invés de regulamentar a atividade, qual seja, movimentação e armazenagem de carga, sob controle aduaneiro, a norma fez referencial ao local onde ela é exercida, no caso, estação aduaneira, dando margem à dispensa de licitação para a autorização de funcionamento do Redex.

Portanto, após o exposto até aqui, nasce a primeira indagação quanto ao Redex: o ato normativo da SRF que o instituiu contornou de alguma forma o artigo 175 da CF/1988, quando dispensou a concorrência pública para autorização de seu funcionamento, em face da natureza dos serviços prestados? E mais, a denominação Redex foi uma forma “inteligente” de descaracterizar que tais recintos se tratam, na realidade, de porto seco destinado exclusivamente à operação de exportação e, com isto, dispensá-lo do devido processo licitatório? Tudo indica que sim.

O coordenador da Coana tem dito que há a necessidade de diminuir o tempo do despacho aduaneiro. Por isso, a fiscalização priorizará o pós-despacho. Chegando a afirmar que o empresário será obrigado a investir em infra-estrutura de segurança da carga, inclusive compra de escaner. Como o Estado pode impor tais condições de funcionamento? O particular vai prestar um serviço público, passar por processo licitatório, no qual haverá a fixação da tarifa e dispositivos

de segurança da carga. E nada disso é novidade. O Anexo I da Portaria SRF nº 1.743/98, que trata do Roteiro de Alfandegamento, regulamenta largamente a matéria. No entanto, no caso do Redex, por ser um recinto não-alfandegado, a Receita Federal, ao autorizá-lo a funcionar, deixa de cumprir o rito desta Portaria. Podendo funcionar sem balança, cerca, filmadora ou controle de entrada de pessoas e mercadorias no recinto.

Os privilégios conferidos ao Redex prosseguem: a Coana dispensou esse tipo de recinto de contribuir para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização- Fundaf. Ao contrário dos portos secos, que chegam a pagar 16% de seu faturamento para esse fundo. São dois recintos, que podem até operar lado a lado. Um deles paga Fundaf, tem que investir em infra-estrutura, passou por uma concorrência pública e tem o preço de seus serviços fixados no próprio processo licitatório. O outro recinto está livre de todos esses “incômodos”. Cabe a pergunta: o Estado estimula os empresários a investir em segurança da carga ou o contrário? É possível concorrer com quem não assume tal ônus?

O pagamento de Fundaf — tecnicamente, o ressarcimento devido por recintos alfandegados — justifica-se porque a fiscalização, quer no despacho, quer no pré-despacho, quer no pós-despacho, exige investimento em tecnologia e treinamento do ser-

vidor. O fundo foi instituído para esse fim e cabe aos permissionários compensarem a fiscalização por seus gastos. Se para o Redex inexistisse obrigação de investimento em segurança da carga, a lógica aponta para uma maior intensidade da fiscalização neste local, aumentando os custos a ela inerentes. Mas, paradoxalmente, houve dispensa de ressarcimento desta despesa.

Quando o inspetor do Porto de Vitória tentou exigir o ressarcimento do Fundaf de um Redex sob sua jurisdição (Ato Declaratório 02/1999, tendo como fundamento o disposto no artigo 15 da Instrução Normativa SRF 28/1994, c/c o artigo 5º da IN da SRF 14/1993), houve resistência do empresário. A Coana foi chamada a resolver a questão, dando razão ao último, com base no próprio artigo 15 da mesma IN da SRF 28/94 e no disposto no artigo 5º da IN da SRF 14/1993. Portanto, chama atenção o fato deste artigo 15 ser utilizado para justificar tanto a cobrança, como a dispensa do citado ressarcimento.

Basicamente, a IN 14/93 indica quais estabelecimentos ressarcirão o Fundaf e em que percentuais. Mas se o Redex foi criado em 1998, obviamente, não poderia estar listado naquele diploma legal. Assim, bastava à COANA editar nova Instrução Normativa incluindo o Redex no rol do artigo 3º, inciso III, alínea b, da Instrução Normativa 14/ 1993, que a questão seria

resolvida. Conseqüentemente, a polêmica acabaria e o Inspetor do Porto de Vitória teria vencido a disputa. No entanto, a alta cúpula da receita optou por outro caminho, baixando Ato Declaratório nº 05/2000, dizendo o óbvio, a IN de 1993 não faz menção ao Redex, criado, repito, 5 anos mais tarde, em 1998.

Mas ainda não contei tudo. No Redex, inexistente a figura do fiel depositário, o que



Foto: Vanor Correia

Precariedade e privilégios caracterizam o funcionamento do Redex

fragiliza a segurança do sistema. Ao permissionário ou concessionário de **r e c i n t o** alfandegado é exigido assumir o ônus de fiel depositário da carga. Isso funciona como mais uma etapa de controle, pois um exportador que realize uma exportação fictícia corre, ao menos, o risco de registrar no Siscomex a presença da carga, como determina o Decreto 1.910/1996. Se o permissionário de um porto seco atestar a presença de algo inexistente, pode incorrer em crime. Mas quem é autorizado a funcionar o Redex também está livre de mais esse “incômodo”, assumir a condição de fiel depositário.

É pleito antigo da categoria que o Sindicato possa acompanhar e se manifestar so-

bre atos baixados pela administração. A experiência de tantos colegas poderia estar sendo melhor aproveitada pela cúpula da SRF. Ainda que não sejamos ouvidos, não podemos deixar de alertar a sociedade sobre os equívocos e até ilegalidades que resultam de certas decisões. Após este estudo da DS/RJ sobre o Redex, iniciativas semelhantes serão estimuladas.

Uma parcela dos AFRFs acredita bastar conversar com a administração, pois, sendo nossos argumentos fortes e justos, conseguiremos atingir nossos objetivos. Entretanto, outra parcela da sociedade também dialoga com a administração, buscando ver seus interesses atendidos. Então a categoria não tem outro caminho a não ser buscar parceiros, como o Ministério Público, os parlamentares e formadores de opinião. A legitimação social da nossa entidade é uma arma a serviço da valorização da nossa carreira e das conseqüentes melhoras nas nossas condições de trabalho e de remuneração.

Após cinco meses de pesquisa sobre o Redex, estou convencido de que o AFRF servindo na ponta é o elo mais fraco sobre o qual tendem a desabar as conseqüências da insegurança desse tipo de recinto. As falhas que ocorram — uma exportação fictícia, por exemplo—tenderá a ter sua responsabilidade atribuída a esses colegas, submetidos a permanente risco funcional. Nossa categoria deve exigir segurança profissional, deve

exigir cumprimento das normas. Não posso dar detalhes sobre o inquérito administrativo disciplinar que deu início a essa pesquisa. Mas desde já, quero me solidarizar com todos aqueles servidores que responderam, respondem ou vão responder inquéritos por um descaso da administração.

Carlos Alberto Gomes de Aguiar

Procurador-chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro

“Parabenizo o João Luiz pela excelência de suas palavras extremamente esclarecedoras sobre o Redex. Gostaria de sugerir que a DS/Rio representasse as Ministério público para provocar medidas judiciais que a situação possa merecer. O Ministério Público é um instrumento de ação, de combate. Não se pode delegar o serviço público, como tudo indica que está acontecendo no caso dos Redex. Pouco importa o nome que se dê, serviços públicos são indelegáveis. A utilização da coisa pública por particulares, por si só, já demanda rigidez judiciária. Parece-me, diante do que aqui foi explicado, que medidas judiciais podem ser utilizadas e serão utilizadas, pois essa é a via adequada para inibir este tipo de prática”.

O combate aos crimes vinculados ao comércio exterior

Dr. José Augusto Simões Vagos
Procurador da República

Agradeço à DS/Rio pela oportunidade de fazer esse relato sobre a ação civil pública, da qual sou um dos propositores, e que



Foto: Alvaír Guedes

discute uma faceta do controle aduaneiro no Brasil e da pirataria. Provavelmente a platéia deste seminário conhece o tema muito mais do que eu, de modo que vou aqui prestar mais um testemunho de como nós, do Ministério Público Federal, temos atuado.

O MP já vem acompanhando certas instruções e atitudes da cúpula da Receita Federal desde de 1998 e foram essas investigações

Vagos: "A pressão da mídia redundou na edição da IN 52".

que resultaram na ação civil pública.

Talvez esse meu depoimento traga muito mais dúvidas do que esclarecimento a esse público tão seletivo. A nossa atuação foi iniciada em 1998, quando alguns auditores do porto do Rio de Janeiro levaram uma dúvida à Procuradoria da República do Rio de Ja-

neiro sobre sua atuação, com base na edição de determinadas instruções normativas. A partir daí, passamos a ter uma atuação extrajudicial. Foi instaurado um inquérito civil público que é um procedimento preparatório. Nessa fase inicial, fizemos contatos, tomamos depoimentos, fizemos reuniões, ouvimos vários segmentos da sociedade. Fomos ao então secretário da Receita Federal, Everardo Maciel.

Confesso que tínhamos muita dificuldade de tomar uma posição em relação a esse tema. Não só porque não era um tema afeto à nossa atuação funcional típica — eu atuou na área criminal, Dr. Carlos Alberto Aguiar também. Mas todas as vezes que fomos à Receita Federal, saíamos de lá com a impressão de que estávamos na Finlândia, no que se tratava de controle aduaneiro. Nos era pintado um quadro excepcional, nas idéias, no sistema programático. Como se tudo estivesse no caminho certo e que aquele inquérito civil público fosse só um acompanhamento que seria arquivado, ao final, pois ficaríamos satisfeitos com o controle aduaneiro no país.

Mas não ouvimos só a cúpula da SRF. Ouvimos as críticas dos AFRFs, as queixas dos empresários nacionais, de quem tomamos depoimentos, lemos as notícias dos jornais. E andávamos nas ruas também. Embora eu ache que a sociedade não tenha percebido que muitos de seus problemas advêm dos efeitos da falta de controle do comércio exterior,

esses efeitos estão nas ruas — e é por isso que eventos como esse são importantes.

Nós ouvimos falar de concorrência desleal, de falta de emprego formal, de riscos ao mercado consumidor. Vimos o problema configurado e aumentando cada vez mais. A realidade, portanto, não se encaixava nas palavras que ouvíamos da cúpula da Secretaria da Receita Federal e do próprio coordenador aduaneiro. O que vimos foram bonecas Barbie falsificadas que, em contato com a saliva, podem causar câncer. Constatamos que, no início de 1998 o mercado de CDs registrava dois produtos verdadeiros para cada falso. Hoje, a falsificação ocupa 60% do mercado.

Constatamos a quantidade de impostos que deixam de ser recolhidos em consequência desses ilícitos. São bilhões. A cada momento tomávamos conhecimento de uma estimativa nova, elaborada por alguma entidade de classe. Números sempre questionados pela Receita Federal. E quando digo Receita Federal, refiro-me à cúpula, pois nossa relação com a SRF no Rio de Janeiro é excelente, temos ótimos trabalhos juntos. Aliás, nossa ação civil pública foi animada por atuação da própria SRF. O Unafisco também auxiliou muito, temos testemunhos do Unafisco nos autos. De forma que a situação constatada não espelhava o que tentavam nos passar a Coordenação-Geral Aduaneira e a cúpula da Receita Federal.

No ano de 1998, foi instituída a Instrução Normativa 111, que os senhores conhecem melhor do que eu. Hoje ela foi revogada pela IN 206, que é mais ampla, mas repetiu os fundamentos da 111. Aliás, a IN 111 foi revogada logo depois que ajuizamos a ação civil pública e uma das defesas da Procuradoria da Fazenda, com base num relatório da Coana, é que a nossa ação teria perdido o objeto, com essa revogação, quando, na verdade, a IN 206 retratava os seus dispositivos. Essa foi uma forma de chicana processual que não era compatível com a pretensão do Ministério Público, pois estávamos na busca do interesse público — assim como também deveria estar a Coordenação Aduaneira.

O fato nos chamou a atenção, porque costumamos ver esses tipos de defesa quando acionamos um particular, defendendo os próprios interesses. Mas quando estamos indo contra o próprio governo, há um limite de ética no que se espera de uma defesa e esse limite é o interesse comum: o interesse público.

A IN 111/98 instituiu a seleção parametrizada de canais e retirou do AFRF, o aduaneiro, o que se chamava de recepção de documentos, a seleção prévia de canais, que o AFRF fazia de forma subjetiva após analisar a documentação entregue pelo importador. Antes de 1998, o importador entregava sua declaração de importação, registrada no Siscomex, junto com os documentos da importação, conhecimento de carga,

fornecido pela empresa transportadora, e a fatura comercial, que é o documento emitido pela empresa exportadora que vendeu o produto. Esses documentos eram essenciais para a análise do AFRE, para que ele direcionasse a importação para um determinado canal de conferência, conhecidos por vocês, o verde, com desembaraço automático; o amarelo, com um exame documental mais aprofundado; o vermelho, com conferência documental e física, e o cinza, que tem todas essas conferências, mais o exame de valoração aduaneira.

Esse último exame, no nosso entender, é o mais importante, até pelas recorrentes práticas de subvaloração e de superavaliação, que possibilitam a lavagem de dinheiro. Não é à toa que a lei da lavagem de dinheiro previu um dispositivo específico sobre a questão, como já mencionou Marcos Vinícius. Essa lei, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, inciso III, dispõe que incorre na pena de lavagem de dinheiro quem impor-

ta ou exporta bens com valores não correspondentes aos verdadeiros.

Já em 1998, quando a lei da lavagem de dinheiro foi editada, já se sabia que o controle aduaneiro era sensível, era uma questão importante para o Estado, pois atua numa área que pode trazer embutida a criminalidade



Foto: Alvaír Guedes

O procurador-chefe Carlos Aguiar propõe que a DS/Rio represente ao Ministério Público contra o Redex

organizada. O controle aduaneiro merece ser valorizado também sob o aspecto da prevenção e da repressão à macrocriminalidade que hoje assola o país. E a subvalorização é bastante recorrente, pelo que podemos perceber nesse processo de investigação. O importador declara muito menos do que aquilo que ele efetivamente pagou pela mercadoria, com efeitos no recolhimento de tributos para a União e os estados.

Em 22 de setembro deste ano, realizamos uma audiência pública na Procuradoria da República no Rio de Janeiro e um representante de uma associação de fabricantes de brinquedos chamou a atenção para um ponto que não tínhamos percebido: que essa simulação do que efetivamente se paga pela mercadoria e o que efetivamente se exporta — existem exportações fictícias, como já foi dito aqui antes — tem efeito direto no superávit da balança comercial brasileira. Portanto, será que esse superávit hoje difundido é verdadeiro? Será que de fato aquilo que estamos importando e exportando reflete a realidade da nossa economia?

Eu não defendo que o Siscomex tenha que funcionar como era antes de 1998. Estou apresentando a questão conforme ela nos foi apresentada. Tem gente que diz que o Ministério Público Federal é contra o Siscomex, que o MP seria contra a modernidade. Isso não existe. O que existe é que temos como premissa que o controle adua-

neiro é uma determinação constitucional. Não é uma opção política por parte do governo. A opção política pode ser a agilização. Mas a eficiência e o controle efetivo não são opcionais. Não são dados ou prerrogativas das quais o governo pode dispor. A Constituição determina que o Ministério da Fazenda deve fiscalizar o fluxo do comércio exterior e isso é importante para o país, é uma questão de soberania.

Antes de 1998, o AFRF recepcionava os documentos da importação, fazia aquela análise subjetiva a que me referi, atendendo a peculiaridades locais — porque cada unidade tem a sua — e comparava os dados que o importador colocava nas declarações de importação com os da documentação que lhe fora apresentada. Em tese, o fiscal teria a condição de encaminhar aquela DI para um dos canais que ele considerasse adequado para aquela carga. Talvez isso não fosse o ideal. Talvez prejudicasse a agilidade. Mas esse procedimento acarretava risco grande para o mau importador. E é desejável que o mau importador pelo menos corra o risco de ser pego.

Pudemos constatar em nossa investigação que até antes 1998, antes da IN 111, cerca de 50% das importações eram dirigidas para algum canal de fiscalização que não fosse o verde. Além disso, em tese, 100% das cargas passavam, pelo menos, pela análise documental prévia. Com a edição dessa ins-

trução normativa, foi abolida a fase da recepção de documentos o que, conseqüentemente, retirou dos AFRFs, por efeito, a atribuição de, de forma subjetiva, direcionar a importação para um determinado canal. Esse direcionamento passou a ser feito de forma parametrizada pelo sistema.

Essa mudança causou — pelo menos na Inspetoria do Porto do Rio de Janeiro e, pelo que pudemos constatar, também em outras unidades — uma dúvida em relação às mercadorias que passavam pelo canal verde, mas que tinham indícios de fraudes. Havia AFRFs em dúvida quanto a atuar face à letra fria do que dispunha a IN 111. Nós ouvimos depoimentos nesse sentido, que constam dos autos. Diante disso, fomos ao secretário da Receita Federal. Não fomos discutir o sistema, pois não temos habilitação técnica para isso. Mas temos, sim, como saber se o sistema está funcionando ou não. Creio que qualquer cidadão tem como saber se, hoje, há controle sobre o que o Brasil recebe do mercado externo.

O secretário da Receita Federal nos informou que não haveria problema algum se o AFRF segurasse uma carga suspeita, ainda que esta tivesse caído no canal verde. Afirmou que aqueles AFRFs que ouvíamos poderiam atuar sem problemas. Então, pedimos a ele que editasse uma instrução que ratificasse essa informação, para que os AFRFs pudessem atuar de forma mais tranqüila.

Mostramos a ele que o Código Penal define a facilitação do contrabando e do descaminho e que o funcionário público tem o dever de agir. A nossa surpresa foi que essa norma não saiu e, meses depois, já no ano de 2001, saiu a Instrução Normativa 52, por pressão da mídia, porque o jornal O Globo publicou uma série de reportagens sobre essa questão da pirataria. Ali nós percebemos que as coisas funcionavam muito ao sabor da mídia e isso não mudou.



Foto: Vávor Correia

Uma consulta de AFRFs do Porto do Rio inspirou a ação civil pública contra as INs 111 e 106

A fase de recepção foi extirpada do controle aduaneiro e sempre tivemos dificuldade de aceitar isso. Quem trabalha na área criminal sempre teve grandes dificuldades em provar delitos que ficam circunscritos a um determinado sistema. Como nos crimes previdenciários, praticados em detrimento do INSS, quando uma determinada aposentadoria de uma pessoa falecida, por exemplo, ingressa no sistema, e esse processo não existe. Quando se vai buscar a prova no sistema, tem o funcionário que alega que usaram a senha dele, ou é um funcionário fantasma que usou a senha de quem já se aposentou há 10 anos... Enfim, quando falta papel a investigação fica muito prejudicada.

É por isso que nós sempre fomos muito

resistentes nessa questão da documentação. Por que não entregar a documentação? Ainda que a análise prévia subjetiva pudesse ser extirpada, em nome da agilidade. Mas por que não, pelo menos, manter a documentação, que embasou uma importação, arquivada? Por que a Receita vai se contentar apenas com que o importador diz na DI? Ele não tem sequer o risco decorrente de fazer um documento falso.

Em média, 80% do que o Brasil importa cai em canal verde — esses percentuais variam entre 73% a 95%. E essas mercadorias simplesmente entram sem documento nenhum. E mais: a documentação das cargas que caem nos canais amarelo, vermelho e cinza é analisada e, após, devolvida ao importador.

Em que a agilização do comércio exterior seria prejudicada se a SRF tivesse um determinado arquivo que guardasse essa documentação? Documentação, aliás, que poderia servir para a fiscalização na zona secundária, posteriormente. E que, de certo modo, poderia inibir o mau importador, já que ele se veria obrigado a, além de declarar os dados ao Siscomex, a forjar um documento que ainda poderia ser comparado com o conhecimento de carga da transportadora e com a fatura emitida pela empresa exportadora.

A facilidade com que medidas como essa poderiam ser implementadas — e não são — nos deixam pasmados em relação ao que realmente pretende a Secretaria da Receita Federal para o controle aduaneiro no país.

Desde 1988, houve um aumento significativo do fluxo do comércio exterior brasileiro. Nossas importações cresceram, as exportações também. Nós ouvimos depoimentos de vários segmentos do setor produtivo, representantes de associações de empresas que produzem emprego aqui no país. Tomei a liberdade de separar uma parte do depoimento do senhor Bernd Peter Enzenmüller, coordenador de assistência técnica da empresa FAG Rolamentos e também diretor do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (Sindipeças). É um depoimento bastante esclarecedor, porque aborda vários aspectos deste descontrole aduaneiro que influenciam a vida do empresário nacional.

Diz o depoimento: “A suspeita de procedência estrangeira foi confirmada no ano de 1999, com uma grande apreensão de rolamentos, pela Polícia Federal, no comércio em Londrina, sendo que só as caixinhas vazias dos rolamentos falsificados da FAG pesavam, em média, meia tonelada; que constatou que é bem mais barato para o fraudador importar rolamentos da china; que o problema da remarcação, ou seja, aquela que transforma um produto importado em nacional, se acentuou muito de 1998 para cá, com certeza por conta das facilidades de importação que advieram a partir deste ano; que, em outubro do ano passado, a Alfândega do Porto do Rio de Janeiro apreendeu um carregamento de cerca

de 50 mil rolamentos de procedência chinesa, sendo que todos se encontravam fora dos padrões do Inmetro, portanto, de funcionalidade duvidosa; que soube que tal importação veio pelo canal verde; que gostaria de esclarecer que os rolamentos advindos da China e do Leste Europeu são tecnicamente inseguros para o consumidor, já que não preenchem os padrões impostos pelas montadoras; que essas peças têm qualidade muito inferior ao exigido pelas montadoras nacionais, têm vida útil bem abaixo do esperado, além de pôr em risco a vida do consumidor; que, por tais motivos, é que os importadores fraudulentos fazem a prática da remarcação, já que os produtos nacionais têm uma boa aceitação no mercado interno, o que não é o caso das marcas advindas da China e do Leste Europeu.

“Muitas vezes o produto já vem da china com a marca brasileira, ou com o made in Brasil na caixinha; que, além da baixa qualidade, ressalta o depoente, os rolamentos em questão ingressam no Brasil flagrantemente subfaturados, podendo citar como exemplo o caso da empresa Concept Importadora, que, em setembro de 99, vendeu a preços módicos meia tonelada de rolamentos para as empresas Vulpeças e Starttaco, alguns chegando a custar o absurdo preço de R\$ 1,99; diante disso, mandou investigar e documentar tal fato junto ao escritório Ravazzini Investigações e Serviços, que opera no ramo

da advocacia investigativa, tendo constatado que aqueles rolamentos foram importados para a empresa Concept junto à empresa Beilemar, com sede no Uruguai, num conjunto de 136 mil rolamentos, pesando 11 e meia toneladas; que tal importação se deu através da alfândega de Chuí, sendo que na respectiva DI viu que a maioria dos rolamentos custava o ridículo preço de, em média, US\$ 0,20, no total de 83 mil e 700 e tantos reais, tendo sido o imposto de importação e



Foto: Alvacir Guedes

Informação e debate: os AFRFs querem opinar sobre os rumos da instituição

o IPI recolhidos sobre este valor; que à vista dos rolamentos descritos naquela DI, a ABCF, Associação Brasileira de Combate à Falsificação, confeccionou um documento com o preço de custo do produto” — sem imposto e sem lucro, só o custo — “tendo constatado que, em verdade, o valor real seria de R\$ 560.764,00; que várias formas de prejuízos são causadas pelas importações fraudulentas, como concorrência desleal, diante do módico preço das mercadorias fraudulentas importadas, não recolhimento de tributos por parte das empresas importadoras, danos a imagem da marca e segurança do consumidor, etc.

Prosseguindo: “que, em face desses prejuízos, muitas empresas multinacionais deixam de investir no Brasil; que, na qualidade de diretor do Sindpeças, já ouviu de vários associados reclamações no sentido de que outra alternativa não terão, senão pararem de fabricar produtos nacionais, já que não têm como competir com a forma fraudulenta das importações e que seria mais lucrativo fechar a indústria e importar”.

Esse foi um dos depoimentos do setor privado que tomamos nesse inquérito. Poderíamos pensar que a única bandeira do setor privado é a agilização das importações, mas isso não é verdade. O bom importador não vai à Receita apenas reclamar agilidade. O bom importador está sendo prejudicado, está tendo que demitir pessoas, tem sua marca desvalorizada, vê seu consumidor em risco. Esse empresário também está insatisfeito. Vários deles ratificaram isso, na nossa audiência pública. E vejam que esses problemas já datam de 1998 e já estamos em 2004. Mas a gente vai ouvir o secretário da Receita, e continua pensando que está na Finlândia. Quando sai do gabinete, volta ao Brasil e cai na real.

Lavagem de dinheiro nas operações de comércio exterior e pirataria

Expositores

Marcus Vinícius Vidal Pontes

AFRF - Espei/7ª RF

Julio Lopes

Deputado Federal (PP-RJ),
Vice-presidente da CPI da Pirataria

Lavagem de dinheiro

Marcus Vinícius Vidal Pontes

Diante da amplitude do tema, pretendo relacionar alguns ilícitos praticados na área de comércio exterior com os crimes de lavagem de dinheiro e contra o Sistema Financeiro. Inicialmente, é importante apresentar um pequeno histórico do processo de regulamentação nas áreas de comércio exterior e financeira e sua relação com a lavagem de dinheiro.



Foto: Alvaair Guedes

Para Marcus Vinícius, a Aduana cumpre um papel importante na identificação das operações de lavagem de dinheiro.

Há cerca de 30 anos, quando o mundo viveu a chamada crise do petróleo — os preços dos produtos sofreram brusca e acentuada elevação —, os membros dos países exportadores passaram a auferir uma receita exorbitante, geralmente em dólares americanos. Todo esse excedente passou a ser depositado em bancos europeus, em dólar. Eram valores extremamente altos, oriundos das operações com derivados de petróleo.

Além disso, os bancos europeus passaram a receber depósitos da então União Soviética, devido ao medo do Kremlin de que os EUA confiscassem parte de seus depósitos em dólar, mantidos pelos soviéticos nos bancos americanos. Assim, os bancos da Europa concentraram vultosos recur-

so em dólar, o que abriu espaço para uma liberalização grande na área financeira. Em decorrência disso, novos produtos, instrumentos financeiros e facilidades foram criados. O mundo entrou em um processo de desregulamentação na área financeira.

Essa desregulamentação na área financeira não é um fim em si própria. O dinheiro precisa ser movimentado. Um dos grandes motivos para se movimentar o dinheiro, principalmente uma moeda forte, é justamente o comércio internacional. Em função disso, verifica-se um segundo processo de desregulamentação. O primeiro foi nos mercados financeiros, e o segundo, no próprio comércio internacional, que nestes últimos 30 anos, cresceu a uma taxa duas vezes maior que a taxa do PIB mundial. Então, o dinheiro passa a circular de uma maneira menos regulamentada, assim como ocorreu com as operações no comércio internacional.

Esse processo de globalização e de desregulamentação teve custos políticos, sociais e financeiros. Considero que um dos custos importantes associado a esse processo de liberalização é justamente o da lavagem de dinheiro.

Quando tratamos de lavagem de dinheiro, é imprescindível falar da legislação relacionada ao tema. Geralmente, as legislações não definem o que venha a ser lavagem de dinheiro. Elas simplesmente descrevem os tipos e as condutas típicas associadas a ilícitos

tos desta natureza. No caso do Brasil, as condutas típicas previstas na Lei 9.613 são “ocultar”, ou seja, esconder, ou “dissimular”- esconder com astúcia -, “a natureza, a origem, a localização, a disposição, a movimentação e a propriedade de bens, direitos ou valores, provenientes, direta ou indiretamente, de crime”. Os crimes previstos nessa lei são o tráfico de entorpecentes, o terrorismo e seu financiamento, o tráfico de armas, munições e material para sua produção, a extorsão mediante seqüestro, os crimes contra a administração pública, contra o sistema financeiro nacional, os praticados por organização criminosa e os crimes contra a administração pública estrangeira. Os temas desse painel, ou seja, a chamada pirataria e a contrafação, no entanto, não são delitos antecedentes à lavagem de dinheiro.

De especial interesse para esse nosso debate é o inciso I da lei de lavagem de dinheiro: “Incorre na mesma pena quem, para ocultar ou dissimular os valores — ativos e valores — em ativos lícitos, os adquire, recebe, troca, negocia, dá ou recebe em garantia, guarda, tem em depósito, movimenta ou transfere, e importa ou exporta bens com valores não verdadeiros”. A lei fala da importação ou exportação de bens com valores não-verdadeiros. Não é qualquer importação ou exportação com valores não-verdadeiros que estaria associada ao crime de lavagem de dinheiro. O que esse artigo preten-

de é, para casos em que já existe um processo de lavagem de dinheiro em curso, imputar o crime àqueles que importam ou exportam bens com valores não-verdadeiros, para ocultar ou dissimular a operação em si.

A lavagem de dinheiro circunscreve um grande conjunto de atividades criminosas, algumas delas com impacto na Aduana. As organizações criminosas não escolhem, *a priori*, qual atividade vai ser usada na lavagem. Essas organizações costumam estar envolvidas numa grande quantidade de atividades criminosas. Como consequência desta observação, torna-se praticamente impossível, inviável ou pouco eficiente, trabalhar a questão da lavagem de dinheiro simplesmente pelo viés aduaneiro, ou olhando apenas pelo viés dos tributos internos.

Quero enfatizar a importância de se não olhar a lavagem de dinheiro apenas do ponto de vista aduaneiro. Mas é evidente que a identificação de transações irregulares de comércio exterior, com as quais o AFRF se depara no curso da sua atividade, certamente terá implicação em outras áreas de atuação da SRF e dos demais órgãos.

Vimos na palestra do colega Alexandre Lattari que o controle aduaneiro é exercido de três formas: ações de controle antecipado, ou ações preventivas; as ações de controle no curso do despacho — as inspeções, de uma maneira geral, os procedimentos espaciais, ligados ao processo dos canais — e

as ações de auditoria, o chamado “controle *a posteriori*”. No controle antecipado, preventivo, a Receita Federal tem feito um esforço, nos últimos anos, de procurar diminuir o risco aduaneiro mediante um processo de habilitação de empresas ao comércio exterior. E já nesse processo é possível detectar alguma atividade de lavagem de dinheiro.

Tomemos por exemplo uma empresa comercial importadora e exportadora, com capital social de R\$ 1 mil, pertencente a dois



Foto: Alvacir Guedes

Marcos Vinicius,
José Carlos e
Julio Lopes, na
mesa sobre
Pirataria e
Lavagem de
Dinheiro

sócios de pequena capacidade econômica. No processo de habilitação, as empresas precisam entregar, entre outros documentos, um plano de exportação

para os seis meses seguintes, coerente com a sua capacidade financeira e com a de seus sócios.

Vamos imaginar que um desses sócios seja substituído por uma *offshore* uruguaia que, naturalmente, possui um representante legal no Brasil, cadastrado na Receita Federal. Logo depois, aquele capital de R\$ 1 mil evolui para R\$ 10 milhões — parece exagero, mas existem casos em que se registram variações

desta magnitude. Então, a empresa uruguaia passa a investir no Brasil, aumenta o capital da empresa investida e registra esse aporte no Banco Central. Imediatamente, essa empresa uruguaia está, em tese, capacitada para operar no comércio exterior com planos bem mais ambiciosos do que aquele inicial, ao tempo em que seu capital era de R\$ 1 mil.

Essa subscrição do capital, geralmente, é parcelada. Não é usual que se registre o aporte de R\$ 10 milhões no Banco Central de uma vez só. Os recursos entram no país, mas rapidamente são pulverizados por várias outras empresas que nada têm a ver com a empresa que nos serve de exemplo. Simplesmente é um mecanismo oficial de ingresso de moeda no país, para dissimular operações de lavagem de dinheiro.

No controle realizado durante o curso do despacho, também é possível flagrar operações de lavagem de dinheiro. As principais fraudes na importação são o subfaturamento e o superfaturamento, a importação fictícia, a classificação indevida, o contrabando e o descaminho, a pirataria e a contrafação. Em vários casos, detectaram-se fraudes associadas a pagamentos antecipados de importação, que impactam o câmbio, área controlada pelo Banco Central, mas que também interessam à Aduana, pois descortinam indícios de fraudes ou de lavagem de dinheiro.

O superfaturamento de importações tem como consequência a remessa ilegal de divi-

sas, pelo fechamento de câmbio oficial a um valor superfaturado — o fraudador declara a mais e fecha o câmbio a maior. Geralmente, esse ilícito é praticado com produtos sobre os quais incide baixa ou nenhuma tributação no comércio exterior, como ocorre com produtos primários, de modo a reduzir os custos da lavagem.

O objetivo de enviar o dinheiro para fora do país pode estar circunscrito à empresa em si, ou pode estar ligado a algum interesse maior. Um doleiro, por exemplo, que precisa abastecer suas contas *offshore*, utiliza o superfaturamento para poder enviar mais recursos para o exterior, a fim de manter um lastro para atender a seus clientes.

Vamos a um exemplo real de como são usados esses pagamentos antecipados. Uma empresa comercial importadora e exportadora passa a receber recursos vultosos, de terceiros, por meio de cheques, de DOCs e de depósitos em espécie. A legislação brasileira sobre lavagem de dinheiro prevê que depósitos em espécie, acima de determinada quantia, devem ser comunicados aos órgãos competentes, pela instituição financeira. Nesse caso em particular, esse tipo de comunicação não ocorreu. A grande quantidade de recursos que aportou na conta bancária da empresa foi utilizada em pagamentos antecipados de importação. Quer dizer, o empresário fechava o câmbio com o banco e remetia os recursos para o exterior. Até aí não

houve impacto na aduana, tão somente na área cambial. Posteriormente, o empresário faz o contrário: passa a receber pagamentos antecipados por exportações e, da mesma forma, fecha o contrato de câmbio com o banco. Os reais entram nas suas contas bancárias e se pulverizam para contas de terceiros que participam do esquema, ligados a um doleiro.

A Receita Federal até esse momento não poderia ter atuado, pois não houve qualquer declaração de importação ou DDE registrada. Então o Bacen começa a pressionar, porque o importador e o exportador têm um prazo de 360 dias para apresentar a documentação da transação e o registro no Siscomex. É nesse momento que a operação começa a ter impacto no controle aduaneiro, pela possibilidade de ocorrerem operações fictas para justificar o fluxo de moeda.

Na exportação, as principais fraudes são o subfaturamento, as exportações fictícias, os esquemas envolvendo pagamentos antecipados de exportação, que já vimos, e a simulação de cobertura cambial. Na exportação fictícia, pode ser que a empresa não feche o câmbio num primeiro momento, pois, em tese, não há nenhum cliente no exterior adquirindo sua mercadoria. Mas isso tem consequências para a economia do país: os produtos deixam de ser exportados e permanecem irregularmente no território nacional, vendidos no mercado paralelo à margem da

tributação. Como consequência imediata, há o aumento do caixa 2 da empresa exportadora.

Na exportação fictícia não há cliente lá fora e não há fechamento de câmbio. Na verdade, só se registra a operação no Siscomex e ela é feita, quando há movimentação efetiva de mercadoria, no mercado interno. Então, fica uma cobertura cambial pendente, usada posteriormente pela exportadora ou por doleiros para ingresso de recursos no país.

O esquema costuma funcionar de duas maneiras. Quando pessoas ou empresas desejam reais aqui no Brasil, eles comunicam essa necessidade ao doleiro, que faz um *dólar-cabo*, creditando a conta *offshore* da empresa exportadora em dólares. A empresa fecha o câmbio com os recursos vindos da conta *offshore* do doleiro, recebe os reais e, no momento seguinte, pulveriza esses recursos entre os clientes do doleiro.

Havendo uma cobertura cambial pendente, no caso da exportação, é necessário efetivamente realizar a operação. Mas, se não há exportação a ser feita, ou seja, quando se trata de um mecanismo para ingresso e distribuição de recursos de doleiros, a empresa ainda conta com um recurso extra: pode, ao invés de registrar essa exportação no Siscomex, o que traria algum impacto para a Alfândega, converter esse dinheiro como um empréstimo do exterior, para retirar a pendência cambial.

Também pode ocorrer diferentemente.

O exportador efetivamente realiza a operação, envia as mercadorias, só que recebe os recursos no exterior. Mais uma vez, o Banco Central cobra o fechamento do câmbio. Para se livrar da pendência, muitas vezes ocorre uma situação curiosa, que chamamos de operação “leva e traz”. Digamos que ele tem uma pendência de US\$ 1 milhão. Esse exportador teria que receber o dinheiro pelos meios oficiais, mas quem vai pagar, tendo em vista que já houve a quitação no exterior? A solução comum é se associar a um doleiro. Uma ordem de pagamento é emitida no exterior, tendo o exportador como beneficiário, para que ele venha a fechar o câmbio. Se a conta *offshore* do exportador não tem o milhão de dólares necessário, ele remete, digamos, US\$ 100 mil para o Brasil e fecha o câmbio. Sua pendência, em relação ao câmbio, fica sendo de US\$ 900 mil. Ele recebe os reais, entrega ao doleiro, que ordena o crédito de mais US\$ 100 mil na conta utilizada pelo exportador no exterior e este autoriza nova remessa. A operação se repete até que a pendência seja satisfeita. O recurso entra e sai do país diversas vezes.

Fiz questão de citar esse exemplo porque, nesse tipo de controle, o Banco Central sempre está, em tese, à frente da Receita Federal. Uma das atribuições do Banco Central é justamente monitorar esse tipo de fluxo. Se o Bacen detecta problemas cambiais, a Receita pode ser avisada de que determi-

nada empresa possui uma pendência no câmbio. É uma informação extremamente relevante para o controle aduaneiro. O problema é fazer essa informação chegar de forma imediata ao AFRF na ponta, no desembarço aduaneiro. Talvez a comunicação possa evoluir, pois hoje ela se dá por meio de ofício. Talvez pudéssemos pensar numa comunicação eletrônica, por meio da integração Sisbacen-Siscomex, para que denúncias ou suspeitas dessa ordem ingressem automaticamente no sistema e alimentem, por exemplo, o Radar.

Uma pergunta da platéia tratou do aparelhamento da SRF para o combate à lavagem de dinheiro e eventuais conflitos de competência entre a SRF e o BACEN:

- Acredito que o termo “aparelhamento” tenha várias conotações. É necessário que haja infra-estrutura, tecnologia e equipamentos para a fiscalização ser eficaz. No entanto, o mais importante são as pessoas, que formam e moldam a instituição. Além desse “aparelhamento”, é necessária também a integração entre os órgãos que atuam no combate à lavagem de dinheiro. Essa integração não depende exclusivamente da Receita Federal e o dever do sigilo é o principal obstáculo, como sabemos. O Banco Central é a instituição que acompanha a questão cambial, com implicações na área de comércio exterior. Não há qualquer conflito de competências entre a Receita Federal e o Banco

Central. O sigilo a que estamos obrigados é um fator externo às instituições. É um fator limitante no combate ao crime organizado e à lavagem de dinheiro. Essa é uma questão que está nas mãos da sociedade e dos parlamentares, pois envolve matéria constitucional, que deverá ser enfrentada no futuro.

Outra pergunta vinda da platéia trata dos paraísos fiscais:

- Acredito que a legislação, no mundo inteiro, esteja avançando e até de maneira surpreendente, buscando exercer um controle maior sobre as empresas e suas operações nos chamados “paraísos fiscais”. A legislação brasileira e as normas editadas pela Receita Federal já sofreram diversas alterações, de modo a contemplar a realidade dos “paraísos fiscais”. Desde o 11 de setembro, o mundo inteiro tem convergido para novas regulamentações, e a questão do sigilo já está sendo flexibilizada em muitas jurisdições.

Um retrato da pirataria no Brasil

Deputado Julio Lopes (PP-RJ)

Vice-presidente da CPI da Pirataria

Na condição de vice-presidente da CPI da Pirataria, tenho acompanhado os debates internacionais sobre o tema. Tive a oportunidade de visitar o Centro Mundial das Aduanas, na Bélgica, onde a preocupação é muito parecida com a deste seminário. Os países, em função do próprio crescimento do comércio exterior, têm grande preocupação com o tema, até como consequência do terrorismo. Diversos países estão voltados, nesse instante, para a reforma de seus processos aduaneiros, para o aprimoramento dos procedimentos, seus controles de fiscalização. Principalmente nos Estados Unidos, a ênfase das autoridades se volta para a aduana. Lá, uma lei antiterror determina que, a partir de janeiro de 2005, só serão desembarçados na linha rápida os contêineres que lá chegarem tendo sido escaneados.



Foto: Alvacir Guedes

Julio Lopes acredita que o Brasil pode sofrer graves prejuízos se não combater a pirataria

Em 1993 a pirataria de CDs representava cerca de 3% do mercado, no Brasil. Hoje, ela chega a 60%. E assim, tem sido mais ou menos no mundo inteiro. A pirataria também cresceu muito com a explosão do comércio internacional e também com o grande crescimento das capacidades industriais nos países da Ásia, a revolução pós-industrial. A capacidade industrial desses países é, hoje, muito semelhante à capacidade industrial dos Estados Unidos, por exemplo. O que diferencia os produtos hoje, são as marcas, os seus valores agregados, a cultura que se tem sobre esses produtos ou sobre esses serviços. Na realidade, não é mais tanto o processo industrial, o processo industrial hoje é amplamente dominado, os carros de qualidade centenária como a Mercedes Benz, encontram uma dura concorrência em marcas mais recentes, como a Hyundai, por exemplo. Os procedimentos industriais foram universalizados e praticamente cresceram igualmente no mundo inteiro. O que diferencia produtos e serviços, hoje, são *design*, qualidade, marca e é exatamente aí que a pirataria trabalha, se apropriando dessas marcas, se apropriando desse *design*, se apropriando dessa cultura em cima desses procedimentos, desses produtos.

Em recente visita ao embaixador americano no Brasil, eu relatei um fato que faço questão de repetir, pois ilustra bem o problema da pirataria, o problema aduaneiro brasi-

leiro e a história mesmo da contrafação — cime recente, com basicamente 10 anos de grande atividade — e da criminalidade no Brasil. Há bastante tempo já vínhamos investigando a pirataria e tínhamos ações efetivamente fortes em São Paulo, que concentra grande parte dessa atividade criminosa. Lá, nós começamos a nos concentrar nas atividades de um grande empresário, que se diz do setor imobiliário. Esse indivíduo tem 600 lojas em cinco *shoppings*, que perfazem 25 mil metros quadrados de área de venda. O Delegado da Polícia Federal Gilberto Américo, que estava conosco nessa investigação, já havia participado de uma apreensão, em 1997, de 1.297 contêineres de mercadoria irregular pertencentes a esse empresário. Vejam: 1.297 contêineres apreendidos de uma só vez. Na operação, foi possível desvendar o esquema de remessa de dinheiro, até porque 1.297 contêineres não podiam chegar no Brasil à toa, de graça.

Assim, foi possível chegar a um doleiro em São Paulo que fazia todo o tipo de fraude, o Toninho da Barcelona. A Polícia Federal verificou os arquivos dos computadores desse doleiro e se deparou lá com dezenas de delegados federais. Além disso, estavam nos arquivos os nomes de alguns juizes federais de São Paulo e de outras autoridades. Ao se deparar com isso, o Dr. Gilberto, ficou numa situação difícil, mas ele tinha que levar aquela operação adiante porque se tratava de

um trabalho de investigação de sete meses.

Pois bem, pasmem meus senhores! O Juiz Federal, cujo nome estava lá no arquivo do doleiro, chama o Dr. Gilberto e diz a ele que seria interessante que ele parasse com aquele procedimento e que ele não registrasse os autos de apreensão da forma como o delegado queria fazê-lo. Na verdade, o citado juiz o estava convidando a “refletir” sobre esse assunto, já que aquilo não poderia acabar bem para ele. O Dr. Gilberto disse: “Olha, senhor Juiz, eu não tenho como parar porque, afinal de contas, o procedimento já está feito e foi acompanhado por todo mundo, não há como retroceder e, mesmo que houvesse, eu não faria, de qualquer forma. Não há como fazer.” Ele foi ameaçado, mas não atendeu às ameaças. Eu quero dizer aos senhores que o Dr. Gilberto acabou sendo preso em função de ter apreendido 1.297 contâineres; os seus outros colegas que formaram essa equipe de inteligência, cada um deles foi mandado para um lugar mais distante do Brasil. Então, foi esse o prêmio que tal equipe conseguiu depois de investigar profundamente durante sete meses o trabalho dessa quadrilha de mafiosos no Brasil.

Os 1.297 contâineres, no valor de US\$ 60 milhões, foram devolvidos ao proprietário, às custas da União, que pagou pelo transporte, armazenamento e pela devolução da mercadoria. Mas a justiça foi feita, pois esse juiz federal, que estava no esquema do

Toninho da Barcelona, embora não esteja na cadeia, seria afastado de suas funções dois anos e meio depois desse episódio e desligado do quadro judiciário de São Paulo, em função da reincidência dos seus atos a favor desse tipo de fraude. O nome dele é Totonho Costa.

Um grupo de deputados da CPI da Pirataria esteve no mesmo endereço daquele empresário que citei, no antigo depósito das empresas Matarazzo, na Rua da Mooca, número 1416, com agentes da Polícia Federal,



Foto: Arquivo

O produto da pirataria é vendido livremente nas ruas

com o pessoal da guarda metropolitana de São Paulo. Chegamos lá, naquele mesmo depósito onde, sete anos antes, o Dr. Gilberto Américo tinha encontrado todo aquele tipo de descaminho, às 10 horas da manhã. Às 15 horas ainda não tínhamos encontrado nada. Como os senhores sabem, um mandado de busca e apreensão expira às 18 horas e, a partir desse limite, não poderíamos mais prosseguir com as buscas. E havia gente da polícia simplesmente nos “passeando”, para que não encontrássemos as cargas. Conosco estava o procurador do Estado de São Paulo, José Carlos Blat, que, àquela altura, estava todo suado, todo sujo, com os óculos emba-

çados, de tanto que ele entrava e saía daquela poeirada. E eu dizia a ele: “Promotor, o senhor tem certeza que esse negócio está aqui?”. E ele dizia: “Está aqui, eu investi-guei isso junto com a polícia, eu sei que isso está aqui”. A certa altura, um dos integrantes da Polícia Federal encostou do meu lado e disse: “Deputado, está tudo aqui. Só que não é aqui desse lado, esse depósito é um mundo e nós vamos ficar aqui o dia todo, nós vamos perder a hora do mandado. Está tudo do lado de lá. O Senhor, virando à direita aqui, virando à esquerda ali, sobe para o segundo andar, mas eu não posso falar isso agora”. E aí sumiu. Eu contei isso para José Carlos Blat: “A mercadoria está aqui dentro, só que está para o outro lado”. Nós mudamos de direção dentro do depósito e encontramos novamente US\$ 40 milhões em mercadorias. Saíram 22 caminhões para os depósitos de São Paulo com mercadorias do segmento chinês.

Mas, apesar dessas coisas, o Brasil avançou muito. Afinal, aquele empresário que conseguiu colocar na cadeia o delegado Gilberto Américo — e ele acabou pedindo a aposentadoria da Polícia por não agüentar aquela situação, tamanho o choque que ele teve — esse empresário foi apanhado de novo e está preso em Brasília, na Polícia Federal. E, hoje, o Dr. Gilberto faz parte da equipe do Departamento de Investigação da Apdif.

O Toninho da Barcelona, responsável

pelas maiores fraudes do Brasil, também está preso. Os delegados federais envolvidos estão afastados da função, vários estão presos junto com aquele juiz. Eu tive o prazer de ir lá visitá-los na cadeia, algumas vezes, em investigações posteriores.

Avançamos, mas ainda temos muito o que fazer. O caso desse comerciante é um, existem outros, mas hoje o Brasil tem vontade de combater a prática da pirataria, do descaminho e do contrabando. É por isso que estamos nos encontrando neste seminário, para debater como podemos aprimorar os nossos procedimentos alfandegários, como aprimorar os nossos procedimentos legais, de forma a combater não só essa prática, mas todas as práticas que assaltem a nossa cidadania, que assaltem a nossa possibilidade de construir um país mais legal. Como cidadão, como morador do Rio de Janeiro, venho me apavorando com essa crescente criminalidade. Quando olhamos uma favela, vemos sempre um problema social grave, moradias precárias, pessoas sem a possibilidade de uma vida digna. Mas estou convencido de que os pobres não são um problema, eles são uma solução. Nós criamos a sociedade da exclusão, excluímos centenas de milhares de empreendedores brasileiros que, simplesmente não têm como se adaptar à nossa sociedade. Não aproveitamos o potencial das pessoas. Na Rocinha tem 300 ou 400 caras armados? Não é esse o problema, por-

que esses nós podemos vencer. O que nós não podemos vencer são milhares e milhares de pessoas, talvez centenas de milhares de pessoas que estão envolvidas em práticas ilegais, em procedimentos ilegais em função de serem cooptados em função de dificuldades que nós mesmos estamos criando.

Aqui, no Rio de Janeiro, fizemos uma operação contra a pirataria em 11 depósitos. Nós tínhamos a informação da inteligência da Prefeitura. Pedimos um mandado de busca e apreensão contra esses depósitos. O juiz entendeu que aquilo era um problema social, que não existiam as ordens fundamentais para se invadir aqueles depósitos, que afinal de contas havia coisas mais sérias acontecendo. A promotora Lilian Pinho, que é muito diligente e combativa, foi ao Juiz e disse: “Nós temos evidências claras de que há contrabando e descaminho nesses depósitos”. O juiz pediu a ela que fornecesse um relatório pormenorizado. Ela tomou a termo a investigação de cada um dos investigadores; voltou ao Juiz e, ainda assim, ele indeferiu o mandato. Não estou nem qualificando a atitude dele de comprometida com o tráfico ou com essa questão da pirataria, mas talvez porque ele tivesse realmente entendendo que aquilo era um problema social, ele indeferiu o mandato. Nós, deputados da CPI da Pirataria, nos juntamos e fizemos um mandado de busca e apreensão e naquele dia, saímos daqueles depósitos com mais de 40 tonela-

das de mercadorias, dezenas e dezenas de caminhões. Foi para a primeira página dos jornais em todo o Estado aquela enorme apreensão que nós havíamos feito. Enfim, então há muito o que avançar, há muito o que fazer. Nós, do Congresso Nacional, estamos dispostos a colaborar efetivamente. Está sendo instituído, no dia 24 de novembro, o Comitê Nacional de Combate à Pirataria, pelo presidente da República e pelo ministro da Justiça.



Foto: Alvaçir Guedes

José Carlos Sabino Alves, diretor da DS/Rio, mediu o painel sobre Lavagem de Dinheiro e Pirataria

Em maio de 2005, traremos ao Brasil uma equipe grande da Interpol para treinar, junto com a Escola de Magistratura, juizes, delegados e membros da Receita Federal no combate à pirataria. E 2006, a 75ª Assembléia Geral da Interpol vai ser realizada no Rio de Janeiro, reunindo representantes de 181 países. A CPI da Pirataria encerrou seus trabalhos, mas nós continuamos trabalhando muito na Comissão de Defesa do Consumidor, prontos a receber as solicitações, as reivindicações, as denúncias. Espero que trabalhemos juntos para avançarmos, de fato, no combate a esses ilícitos. Porque, embora o empresário chinês, um dos mais importantes líderes da pirataria, esteja preso, sua quadrilha se recompôs numa velocidade muito grande. Por isso, precisamos da ajuda dos AFRFs, precisamos fazer ou-

tras operações. A pirataria faz mal ao Brasil. Se as coisas continuam como estão, podemos ser retirados do Sistema Preferencial de Comércio e isso é prejuízo: são US\$ 2,5 bilhões que as empresas brasileiras produzem e têm acesso ao mercado americano, sem serem sobretaxados. Se isso for retirado, o Brasil perderá muito.

Resistir e construir a Aduana do Brasil

Ana Mary da Costa Lino Carneiro

Segunda vice-presidente do Unafisco Sindical
Representante da Diretoria Executiva Nacional

Gostaria de agradecer à Delegacia Sindical do Rio de Janeiro por esse magnífico encontro. O que temos hoje aqui é algo fora de série.

Aos colegas aduaneiros aposentados, quero dizer que vocês merecem todas as homenagens, pois vocês se dedicaram durante toda a vida à nossa Aduana, à nossa Receita Federal. A área aduaneira exerce um encanto especial sobre nós, talvez por essa possibilidade de investigação, por nos permitir descobrir coisas novas, lutar muito pela justiça fiscal. Talvez seja a área que permite a atuação mais intensa do AFRF.

Vários de nós, presentes a esse seminário “Controle Aduaneiro, Lavagem de Dinheiro e Pirataria no Brasil” somos oriundos do concurso de Agente Fiscal do Imposto Aduaneiro. Tivemos chance de atuar e tivemos muito poder dentro da Aduana. Não havia



Foto: Alvacir Guedes

Ana Mary: “A área aduaneira exerce um encanto especial sobre os AFRFs”

barreiras à abertura de containeres ou às visitas aduaneiras, por exemplo.

Os meus contemporâneos recordam do poder que nós tínhamos na fiscalização e de como isso nos fazia orgulhosos de sermos servidores do Estado brasileiro. Tínhamos a sensação de que éramos úteis e de que ajudávamos a construir a justiça fiscal, premissa da justiça social de que tanto se fala.

Estamos vivendo um momento difícil em nosso país, com as reformas neoliberais da Previdência, a proposta de reforma sindical e das Parcerias Público-Privadas. É um momento sombrio e precisamos de muita coragem e ousadia para reagir. Caso contrário, vamos desaparecer. As conseqüências nefastas do desmonte da Previdência Social Pública, que nós estamos começando a sentir, já são bem claras em outros países, como a Argentina.

Essa realidade nos aponta um desafio: o que vai restar para a nova geração de servidores públicos? É preciso que todos entendam que nossa luta tem que ser conjunta, não pode ser só dos aposentados. Nós não nos resignamos. O Unafisco Sindical não recua. Como brasileira, como cidadã, como mãe, avó e, em abril, bisavó, não me calo diante do que fazem com nosso país, com o serviço público e com a Aduana. Minha mensagem, e a mensagem da DEN é que não vamos esmorecer!

Rio de Janeiro, 8 de novembro de 2004



Delegacia Sindical no Rio de Janeiro

Rua Debret, 23 sala 401 - Centro/rj

Tel.: (21) 2262-3827