

As burocracias inerentes ao processo de importação: o caso CMD Global Services

Roberta Brito¹

Joyce Gonçalves Altaf

Irene Raguenet Troccoli

Mariana Salgado de Miranda

Resumo

Considerando a importância das relações comerciais para a atual conjuntura econômica do País, o objetivo da presente pesquisa é, por meio de estudo de caso realizado em uma comissária marítima de uma cidade do sudeste brasileiro, analisar e discutir como as burocracias interferem no processo de importação. Para tanto, foram enfocados os aspectos que o emperram, tais como a legislação obsoleta, a falta de profissionais qualificados para interpretação da legislação que rege o comércio exterior, e o conflito entre órgãos envolvidos. Trata-se de pesquisa que pretende contribuir para o desenvolvimento dos métodos que envolvem o processo de importação no Brasil, para cuja realização utilizou-se o método qualitativo de entrevistas com os profissionais da empresa estudada, cujo teor foi analisado a partir da perspectiva da análise do discurso. Os resultados confirmaram que é preciso rever as regulamentações da importação no País, encerrando-se o trabalho com a indicação de sugestões para a resolução da questão-problema.

Palavras chave: Comércio Exterior. Importação. Burocracia.

Abstract

Considering the importance of commercial trading to the current economic Brazilian situation, through a case study this research with a maritime commissioner located in southeastern Brazil, aims at analyzing and discussing how bureaucracies affect the import process. Thus, we focused on the aspects that hamper this process, such as obsolete legislation, lack of qualified professionals for the interpretation of legislation governing foreign trade, and the conflict between the bodies involved. The results confirmed that it is necessary to revise the import regulations of the country, and suggestions are launched for resolving this issue.

Keyword: International Trade. Imports. Bureaucracies.

1 Introdução

O Brasil vem ganhando visibilidade na economia internacional (SILVA, 2010). Isso fez com que o País entrasse em mercados antes não explorados, tanto para compra de mercadorias quanto para sua venda. Essa nova conjuntura da economia brasileira solicita, do governo, novos olhares para as transações comerciais nacionais, uma vez que as importações e as exportações estão em um processo de crescimento contínuo. Afinal, a

¹ Universidade Estácio de Sá

importação é uma transação comercial muito importante para a economia de qualquer país, o que implica a necessidade de velocidade em todas as etapas do seu processo, de forma que o desembaraço aduaneiro de importação não seja prejudicado por aspectos burocráticos.

Diante desse cenário, torna-se importante se examinar a burocracia inerente ao processo de importação. Isto porque é sabido que, para a realização da importação de um produto, ocorre a interação de diversos órgãos que dela participam, cada qual com as suas interpretações variadas, bem como com seus respectivos procedimentos – que podem ser inúmeros e onerosos.

Perante essa problemática criada a partir do crescimento do número de importadores, e da estrutura – nem sempre adaptada às necessidades de velocidade e de eficiência - dos órgãos que participam do comércio exterior no Brasil, o objetivo do presente trabalho é duplo: a) apresentar a burocracia inerente ao processo nacional de importação; e b) propor hipóteses ou interpretações que sirvam de ponto de partida para que os profissionais atuantes no comércio exterior possam desenvolver ações que favoreçam a diminuição e ou a otimização da burocracia em relação às transações comerciais no Brasil, tornando-a mais ágil e menos onerosa para os importadores.

Para tanto, foi realizada investigação sobre o processo atual de importação em uma empresa de comissária marítima brasileira no que diz respeito especificamente aos órgãos intervenientes neste comércio. Por meio de entrevistas com seus principais executivos, foram analisados os principais problemas enfrentados pela empresa na gestão do seu negócio, por meio do levantamento da opinião dos profissionais que lá atuam sobre as burocracias inerentes ao processo de importação, e sobre o que pode ser feito por esses órgãos para melhorar e aperfeiçoar este mesmo processo.

2. Referencial Teórico

2.1 O Panorama Histórico do Comércio Exterior no Brasil

O Brasil se inseriu no comércio internacional por forças centrípetas e por interesses das grandes potências do século XIX, particularmente da Grã-Bretanha, em conquistar novos mercados para seus produtos: à época da Abertura dos Portos às Nações Amigas, a França impunha bloqueio continental na Europa aos produtos ingleses, o que tornava urgente, para a coroa britânica, a busca de novas alternativas para se desprender de tal dependência (MENEZES,2010).

De acordo com este autor, do lado brasileiro havia a vantagem de as transações comerciais serem realizadas diretamente com os países produtores, sem a intermediação de Portugal, permitindo o acesso a quantidade maior e mais diversificada de artigos de consumo, a preços mais atrativos, visando a independência da colônia. Entretanto, não havia no Brasil produtos em alta no mercado internacional a ponto de fortalecer as exportações e, assim, financiar as importações. O resultado era um quadro de déficit comercial perigoso, só superado na segunda metade do século XIX, com o desenvolvimento da produção cafeeira.

Ainda segundo Menezes (2010), o café tornou-se, em poucas décadas, o motor da economia brasileira, impulsionando as exportações até a metade do século XX e influenciando os processos políticos que provocaram o fim do regime monárquico, seguido da ascensão e da queda da Primeira República. Mesmo após a Revolução de 1930, o setor cafeicultor seguiu com sua importância no comércio exterior, conforme suas exportações financiavam a compra de bens de capital e de insumos que deram força à industrialização do País.

Num salto temporal à frente, Silva (2010), o início da década de 1990 foi marcado por mudanças na economia brasileira, dentre elas a abertura comercial, fator determinante para o aumento das trocas internacionais. Já Guedes e Pinheiro (2002), remetendo à política de substituição de importações, afirmam que ela apresenta várias interpretações e utilizações. No caso da América Latina, a interpretação mais difundida remete ao processo de desenvolvimento interno em que se colocam restrições às importações, a fim de que as economias se ampliem e diversifiquem por meio do desenvolvimento da produção interna. Ou seja, a ideia central era produzir internamente o que antes era importado.

Guedes e Pinheiro (2002) ainda afirmam que, no período em que este processo foi executado, a restrição externa originava-se basicamente na balança comercial, com a pauta de exportações sendo insuficiente para atender às necessidades das importações, já que composta primordialmente de produtos primários. Assim, ao demandar importações de bens intermediários e de capital para projetos substitutivos de importações, o processo de industrialização criava novamente a restrição externa, sem ter condições a amenizá-la pela exportação de manufaturados, cuja produção local era reduzida, devido às condições locais de produção.

Também de acordo com Guedes e Pinheiro (2002), na primeira fase deste período predominavam as restrições quantitativas às importações, que discriminavam violentamente os bens de consumo considerados não essenciais, ao mesmo tempo em que eram mantidos relativamente baixos os preços para a importação de produtos intermediários e de bens de capital. Essas reformas estavam incluídas na lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, norma que criou a antiga Carteira de Comércio Exterior (Cacex), cujas funções incluíam a emissão de guias de importação e de exportação, a fiscalização de preços, de medidas e de pesos das mercadorias transacionadas, e a classificação dos bens comerciados.

Como consequência de incentivos e de subsídios de várias naturezas, houve expansão da atividade industrial e aumento da diversidade dos bens ofertados. Entre esses estímulos, merecem destaque os introduzidos pela Lei nº 3.244, de 1957. Legislação básica para os interessados em importação, por meio dela foi instituída a Comissão de Política Aduaneira, organismo competente para instituir e alterar alíquotas e suas bases de cálculo, bem como isentar ou suspender o imposto de importação de determinadas mercadorias sob certas condições.

Em sequência a este movimento, Sarquis (2011) indica que a persistência importadora no País deriva de um regime mais aberto às importações em geral e de condições que permitem seu financiamento de modo mais sustentado. Ademais, este autor indica que, historicamente, o desempenho importador brasileiro guarda forte correlação com o

exportador, pois, ao mesmo tempo em que as exportações permitem o financiamento das compras externas, elas também são importantes fontes de suprimento de bens intermediários e de bens de equipamento necessários à estruturação do setor exportador.

2.2 Comércio Exterior na Atualidade Brasileira

Para Vazquez (2003), o comércio exterior brasileiro, apesar de carente de uma política operacional e administrativa que parametrize e que oriente sua evolução e seu crescimento, tem sido um dos sustentadores da economia em anos de recessão. No caso, ele tem colaborado com eficácia para que o Produto Interno Bruto (PIB), após ter apresentado crescimento acumulado nulo no quinquênio 1988-92, voltasse a ter um crescimento positivo a partir do ano de 1993. Ainda segundo Vazquez (2003), ao início do século XXI o Brasil tinha urgência de crescimento para atender à demanda reprimida de população ainda com elevada taxa de crescimento populacional.

Pode-se dizer que o atual bom momento vivido pela economia brasileira, dentre outros motivadores, guarda forte relação com os superávits registrados na balança comercial brasileira desde o início da segunda fase do Plano Real. Estes, por sua vez, vêm sendo impulsionados pela desvalorização cambial e por um novo fôlego ao setor produtivo nacional, conforme o comprova, por exemplo, o superávit apresentado pela balança comercial brasileira no ano de 2009: US\$ 24,6 bilhões, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Por outro lado, mesmo apresentando bom desempenho nos últimos anos, o comércio exterior brasileiro ainda esbarra em obstáculos que afetam intensamente a capacidade de competição da economia nacional. Pesada carga tributária, legislação trabalhista antiquada, gargalos logísticos, elevado custo de capital e força de trabalho insuficientemente qualificada são alguns dos itens que compõem o chamado Custo Brasil, e que se consistem em amarras enfrentadas pelos empresários brasileiros (LAFER, 2000). Tais obstáculos atingem tanto aqueles que exportam parte de sua produção, quanto aqueles que atuam exclusivamente no mercado doméstico e que enfrentam a concorrência de produtos importados - em especial aqueles oriundos da China, que chegam ao Brasil com preços extremamente competitivos e níveis de qualidade por vezes semelhantes.

Nesta linha de raciocínio, Berni (2011) coloca que o principal desafio do comércio exterior brasileiro na atualidade é justamente a agregação de maior valor à pauta de exportações. Em caso de intensificação das vendas externas de produtos manufaturados, por exemplo, o resultante fortalecimento da indústria nacional elevaria o PIB do País mediante a geração de mais empregos com melhores remunerações do que as praticadas pelos setores primário e terciário. Ao mesmo tempo, contribuiria com o aumento da arrecadação de tributos sobre a produção e sobre o trabalho. A esses benefícios somam-se, ainda, a realização de obras em infraestrutura mediante parcerias público-privadas, e o estímulo concreto à melhoria da qualificação da mão de obra brasileira.

2.3 Desembaraço Aduaneiro

Para Rebono (2004), desembaraço aduaneiro é o conjunto de atos praticados pelo fiscal da aduana, que tem, como por finalidade, a autorização da entrega da mercadoria ao importador mediante a conclusão da conferência da mercadoria, o cumprimento da legislação tributária e a identificação do importador. Assim sendo, o desembaraço aduaneiro de importação remete ao procedimento que procura assegurar a regularidade da operação de importação em todos os seus aspectos, principalmente o tributário. Ainda segundo a visão da autora, o desembaraço aduaneiro na importação é o ato pelo qual é registrada a conclusão da conferência aduaneira, e, com a chegada da mercadoria, inicia-se a fase de liberação na alfândega brasileira.

Para uma empresa interessada em começar a atuar no processo de importação, o primeiro passo a se tomar seria credenciar-se na Receita Federal, tornando-se apta para importar. Segundo Maluf (2000), o credenciamento é feito junto à Secretaria da Receita Federal, que poderá ser tanto a própria pessoa quanto um preposto, através de procuração em modelo próprio adotado pela SRF. No caso, o credenciamento será feito através de senha única e intransferível, mediante apresentação de Termo de Responsabilidade.

O exemplo da importação de um automóvel ajuda a melhor entender a extensão dos danos da burocracia ao comércio exterior brasileiro. Para se executar este tipo de aquisição, o importador precisa seguir os seguintes passos - num processo que não raro demora até 90 dias:

Junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis Ambiente (Ibama) ele deverá: a.1) se cadastrar para a importação de pneumáticos e de baterias, e a.2) solicitar a Licença de Circulação de Veículos Motorizados (LCVM), licença obrigatória para comercialização dos modelos de veículos automotores, caracterizada como taxa voltada para o financiamento da proteção do meio ambiente e do controle da poluição.

Cadastrar-se junto a uma empresa redestinatora de pneus.

Dar entrada na LI, que deverá ser deferida pelo Decex e pelo Ibama.

Cadastrar o veículo no Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).

Submeter a verificação da carga para o desembaraço aduaneiro junto à Receita federal.

Em vista destes argumentos, fica evidente que o desembaraço aduaneiro é tema de suma importância para o presente trabalho, pois é nele que estão inseridos os procedimentos que causam as burocracias para o processo de importação brasileira.

3. Estudo de Caso

A CMD Global Services é uma empresa de comércio exterior, situada na cidade de Juiz de Fora, em Minas Gerais. Fundada em 1974, a CMD Global Services é gestora de processos globais em comércio exterior, atuando integrada a grandes operadores logísticos. Isso lhe possibilita contar com ferramentas tecnológicas atuais e eficientes, estando presente em

mais de 500 cidades de mais de 220 países - alcance geográfico que lhe garante uma rede de relacionamento que lhe permite maior eficiência e menor custo.

A empresa desenvolve processos de planejamento e de execução financeira, fiscal e logística, para importação e para exportação. Tem, como diferencial de mercado, a especialização tanto em projetos de implantação e de ampliação de unidades industriais, como no gerenciamento de suprimentos, elaborando e coordenando incentivos fiscais e creditícios, financiamentos interno e externo, e transporte internacional. Seu objetivo é oferecer soluções em comércio exterior, com excelência no atendimento e na utilização de novas tecnologias, visando a desenvolver processos com qualidade, a fim de superar as expectativas dos clientes.

A empresa possui uma trading, a CMD Trading Importação e Exportação Ltda., subsidiária da CMD Global Services com estrutura dedicada à importação direta de bens exclusivos, tais como máquinas, equipamentos, barcos, veículos e matérias-primas sob encomenda. Assim, o importador e ou exportador delega à CMD Trading o papel de executor das operações de comércio exterior, englobando a análise da viabilidade financeira e logística do negócio, a comercialização do produto e o relacionamento com os órgãos do governo, com companhias de transporte e de seguro, com despachantes e com bancos.

4. Método

Trata-se de investigação de abordagem qualitativa com caráter exploratório e com o apoio das pesquisas bibliográfica e telematizada, além de ser estudo de caso (VERGARA, 2005).

A metodologia qualitativa tem tido crescente utilização em investigações de diversas disciplinas sociais (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2004; GASKELL, 2004), tendo como objetivo "[...] mapear e explorar o mundo da vida dos respondentes com o objetivo de compreender melhor crenças, atitudes, valores e motivações em relação ao comportamento humano dentro de contextos sociais específicos" (GASKELL, 2004, p. 91). Gergen e Gergen (2000) ressaltam que o resultado de uma pesquisa dessa natureza tende a apresentar riqueza de informação e de interpretação, já que captura as nuances das ações humanas de maneira mais fina e precisa - diferentemente de pesquisas de base quantitativa.

Quanto à pesquisa bibliográfica, esta remete à utilização apenas de meios informacionais não eletrônicos, enquanto a telematizada incorpora meios informacionais eletrônicos. Destaca-se como principal vantagem da pesquisa bibliográfico-telematizada o fato de "[...] permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente." (GIL, 2002, p.45).

No que se refere ao estudo de caso, genericamente ele trabalha ocorrências detalhadas de um fenômeno em um cenário específico. Este método de pesquisa foi definido por Miles e Huberman (1994, p. 25) como uma "[...] unidade de análise, que pode ser um indivíduo, o papel desempenhado por um indivíduo ou uma organização, um pequeno grupo, uma comunidade ou até mesmo uma nação. Todos esses tipos de caso são unidades sociais". Dessa forma, o que se busca é olhar para o fenômeno social e para as

implicações envolvidas no caso específico. Na presente investigação, o objeto de análise foram as burocracias inerentes aos processos de importação em uma comissária marítima, situada na cidade mineira de Juiz de Fora.

Assim, o presente estudo compôs-se de três etapas: 1) obtenção de informações secundárias por meio de revisão bibliográfica sobre os tópicos abordados, que expôs as mais relevantes características da importação; 2) obtenção de informações primárias via pesquisa de campo junto à CMD Global Services; e 3) análise dos resultados.

As informações primárias foram obtidas por meio da realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade realizadas no escritório da empresa com três funcionários: um diretor, um gerente de logística e um analista de importação, cujas idade e nível de escolaridade encontram-se no Quadro 1. Para tanto, contou-se com o apoio de questionário, que permitiu ao entrevistador investigar o assunto de maneira clara e realizar o detalhamento sobre o assunto abordado - o que ajudou a contornar as dificuldades apresentadas por alguns dos sujeitos na compreensão de certas questões enumeradas no instrumento de coleta. Nesta ocasião, foram obtidas suas percepções a respeito da burocracia inerente aos procedimentos de importação, entendida como sua visão a respeito das dificuldades e dos desafios encontrados em suas práticas profissionais no que se refere à burocracia dos processos de importação. Foram utilizadas predominantemente questões construídas a partir da constatação de possíveis pontos sobre as dificuldades e os desafios encontrados em suas práticas profissionais no que se refere à burocracia dos processos de importação.

Cargo Exercido	Idade	Nível de escolaridade
Diretor	60 anos	3º grau completo
Gerente	47 anos	3º grau completo
Analista	31 anos	3º grau completo

Quadro 1- Cargos, idades e níveis de escolaridade dos entrevistados

Fonte: Elaboração própria

"Todo método tem possibilidades e limitações" (VERGARA, 2005, p.61), assim como ainda subsistem controvérsias e objeções em relação ao estudo de caso como método de pesquisa, especificamente quanto a possíveis vieses por falta de rigor científico e dificuldades de gerar resultados generalizáveis (YIN, 2001).

Ademais, deve-se considerar que há a possibilidade de, no momento da pesquisa, o entrevistador não ser capaz de "[...] captar aspectos relevantes que, às vezes, não são explicitamente revelados e devem ser inseridos dos discursos dos entrevistados. É possível que nem sempre se consiga" (AAKER; KUMAR; DAY, 2004, p.223). Da mesma forma, pode haver negligência por parte do colaborador na emissão de sua opinião, por razões variáveis, dentre elas, dificuldade de comunicação entre pesquisador e pesquisado. Em decorrência da possível subjetividade aplicada a análises qualitativas, é

necessário haver extremo critério de avaliação dos resultados, utilizando-se de imparcialidade e de isenção do entrevistador.

5. Levantamento das Informações

A primeira questão colocada à CMD Global Services disse respeito à sua opinião a respeito das dificuldades tipicamente enfrentadas por um despachante aduaneiro, profissional responsável pela intermediação entre a burocracia e a realização concreta das práticas de importação. No caso, julgou-se relevante discutir estas dificuldades enquanto um dos desafios impostos pela burocratização do processo de importação. Pelas respostas, pode-se observar que as principais dificuldades remetem à quantidade excessiva de leis e à falta de infraestruturas aeroportuária e portuária, além de este profissional ter que se relacionar com vários órgãos que atuam no processo de importação:

A quantidade excessiva de leis, regulamentos e rotinas que interferem nos processos de importação e exportação faz com que esses processos sejam demorados e onerosos. O despachante aduaneiro enfrenta desafios: tem que administrar as diversas interpretações que são dadas às leis pelos diferentes e conflitantes órgãos anuentes, responsáveis pelos processos de importação e exportação do país. Além disso, infelizmente não há investimentos suficientes na infraestrutura portuária e aeroportuária. Fala-se muito do crescimento econômico do País por meio de suas transações comerciais, mas o investimento e a atenção destinados a esse setor ainda são precários. (Diretor da CMD)

[*As dificuldades mais relevantes são*] Conseguir a emissão de documentos na origem de acordo com nossas instruções e com a legislação brasileira. A origem [*local onde a carga está sendo embarcada*] tem que pesar a carga e os volumes respeitando a forma como estão mencionados no conhecimento de embarque. [*É difícil*] Fazer o importador e o exportador entenderem que o nosso regulamento aduaneiro é para ser cumprido e que as penalidades são pesadas! Além disso, tem a questão da interpretação da legislação, que é aberta em excesso. (Gerente da CMD)

Como indicado anteriormente, o Brasil não possui um órgão aglutinador para centralizar todos os interesses relacionados a seu comércio exterior. Isto obriga o despachante, que é o representante do importador perante aos órgãos intervenientes do setor, a trabalhar com vários órgãos distintos – ou seja, com mais de um agente do governo - e a entender as diversas interpretações a respeito de diversos temas do processo de importação.

Um exemplo pode ser o caso de importador da área da indústria farmacêutica e de equipamentos médicos quando da importação de tão somente uma seringa comum. Este produto, por ser classificado como 9018.31.11 na Nomenclatura Comum do Mercosul² (NCM), obriga o despachante a, em um primeiro momento, atuar junto à Agência

² Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) é um código de oito dígitos estabelecido pelo governo brasileiro para identificar a natureza das mercadorias e para promover o desenvolvimento do comércio internacional, assim como para facilitar a coleta e a análise das estatísticas do comércio exterior.

Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e ao Departamento de Comércio Exterior³ (Decex), que são os órgãos anuentes que solicitam licença de importação (LI) para essa NCM. Após a liberação destes órgãos, em um segundo momento é necessária a atuação do despachante junto à Secretaria de Receita Federal (SRF) para desembaraço da carga.

No caso, ao ser questionado sobre como se dá a relação entre a sua função e os órgãos anuentes ligados ao processo de importação, o diretor da CMD afirmou que esta é passiva e sem diálogos:

Nossa relação infelizmente se dá de forma passiva, em que apenas temos que cumprir, via de regra, procedimentos inócuos, porque não existe uma ferramenta para um diálogo entre os despachantes e os órgãos responsáveis. Com isso, há um prejuízo no entendimento dos procedimentos a serem adotados, o que, de certa forma, acaba prejudicando o importador. (Diretor da CMD)

Já a analista preferiu relatar as dificuldades do profissional que necessita lidar com esses órgãos no dia a dia:

Minha interface com os órgãos anuentes é extremamente profissional. Mas a gente tem dificuldades no entendimento de cada um quando temos que analisar os processos. Cada órgão entende a legislação de uma forma. O problema é que, na maioria das vezes, esse desencontro dificulta e atrasa a liberação da carga para o importador. (Analista da CMD)

Este ponto de vista sobre o conflito de interpretações foi reforçado pelo diretor da empresa e pela gerente, sendo que, no primeiro caso, o discurso também foi pontuado pela opinião de que existe uma questão política por trás dessas transações comerciais:

O que eu percebo (*entre os diferentes os órgãos anuentes*) é uma "guerra política" e uma falta de entrosamento. É claro que isso prejudica demais o setor, porque acaba agregando procedimentos administrativos repetitivos e ações de fiscalização sem resultado prático, o que encarece o produto final. (Diretor da CMD)

Existe sim (*conflito entre os diversos órgãos anuentes*). Culpa do próprio sistema, que é ágil mas tem um controle exagerado. Isso acaba engessando os processos. Por exemplo, uma mesma NCM ser controlada por dois órgãos anuentes. Sem cabimento. (Gerente da CMD)

Outro problema mencionado na pesquisa pelos despachantes e importadores disse respeito à carga tributária incidente sobre as importações, reproduzindo as reclamações

³ Um dos departamentos da Secretaria de Comércio Exterior (Secex), é responsável pela elaboração e pela implementação dos dispositivos regulamentares, no aspecto comercial, do comércio exterior brasileiro.

generalizadas no empresariado brasileiro a respeito (IBTP, 2013). Atualmente o setor importador está sujeito aos impostos federais de importação (II), sobre produtos industrializados (IPI), do programa de integração social (PIS) e de contribuição para financiamento da seguridade social (Cofins), além do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na esfera estadual.

Ao serem perguntados a respeito, os entrevistados indicaram que tributos em geral são necessários para proteger o mercado interno frente às mercadorias estrangeiras, mas que também são fator que onera os importadores:

A carga tributária brasileira é elevada em relação à renda média do Brasil. Onera muito aos importadores, porque limita o nosso crescimento e reduz a geração de renda. A gente vê isso como um grande obstáculo para os investimentos e para os investidores. Isso sem falar que aumenta muito o custo do produto final. (Analista da CMD)

Primeiramente, a gente precisa de uma reforma tributária. Unificar impostos seria muito bom, porque aí um imposto não iria mais incidir sobre o outro. Isso acontece hoje em dia (*tributos sobrepostos*), e onera de forma absurda os custos da importação. Seria importante também reduzir as alíquotas e simplificar a legislação fiscal. A carga tributária é excessiva e complexa. O importador acaba tendo que embutir este custo no preço final, e isso atrapalha a livre concorrência... Sem falar que estimula a inflação. (Diretor da CMD)

A opinião dos entrevistados especificamente sobre a burocracia inerente aos processos de comércio exterior foi contundente: ela existe, é excessiva e configura-se como problema que não tem sido devidamente enfrentado no País:

A quantidade de leis, de regulamentos e de rotinas é demais. Isso interfere nos processos de importação e de exportação, eles ficam demorados e oneram as partes. Um despachante aduaneiro enfrenta muitos desafios. Ele tem que administrar as diversas interpretações das leis, de acordo com cada órgão envolvido na importação-exportação, e essas interpretações frequentemente são não só diferentes como também conflitantes... Além disso, infelizmente, não há investimentos suficientes na infraestrutura portuária e aeroportuária. É até engraçado: o governo fala muito do crescimento econômico do Brasil apoiado nos resultados do comércio exterior, mas fica devendo investimento e atenção para quem traz este resultado. (Diretor da CMD)

Tem burocracia sim, e muita. Você veja só: os procedimentos que regulam a importação vivem mudando, a taxa de câmbio vive mudando, as decisões políticas sobre proteção a determinados setores produtivos cada hora vão numa direção... Na minha opinião, nossas (*as do Brasil com o mundo*) relações comerciais são exercidas de forma oportunista, sem uma visão de longo prazo que priorizasse, por exemplo, a transferência de tecnologia. (Gerente da CMD)

Na esteira dessas opiniões, foi abordada a questão específica da burocracia no que tange aos formulários e a outros documentos cujo preenchimento é necessário para o

andamento dos processos. No caso, o foco foi lançado sobre os sistemas operacionais criados para efetivar as relações de comércio exterior, que incluem o Siscomex⁴ e o Siscarga⁵:

Os sistemas operacionais até que são eficientes e dimensionados de forma abrangente. O problema é que a infraestrutura brasileira é obsoleta, daí eles não rodam de forma eficaz. (Diretor da CMD)

O Siscomex e o Siscarga sem dúvida representaram uma grande evolução. Eles se interagem e se criticam, e hoje fica mais fácil de manusear isso na página da Receita Federal, com certificação digital. Eles impedem e punem erros. Veja só o caso do Registro de Exportação⁶: hoje a gente faz direto no *site* do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e imediatamente sai a interação com a Declaração de Despacho⁷. (Gerente da CMD)

Na minha opinião, esses sistemas funcionam satisfatoriamente. Mas eu acho ainda necessário aperfeiçoar a fiscalização que utiliza esses sistemas... Falta agilidade nos processos, sabe? A melhoria contínua do desenvolvimento tecnológico desses programas também está pendente, na minha opinião. (Analista da CMD)

Finalmente, foi perguntada a opinião dos entrevistados sobre a possibilidade de se diminuir a burocracia no processo de importação. As respostas dos três indicaram diversas sugestões para se atingir este objetivo:

A fiscalização deveria ser mais inteligente e se concentrar no risco aduaneiro. Hoje em dia, tem muito fiscal que se apega a detalhes irrelevantes nos processos aduaneiros. Eles deixam de lado questões realmente importantes, como contrabando, o descaminho de mercadorias, fraudes processuais [*sonegação de impostos*], práticas desleais de *dumping*... Isso para não falar de outros aspectos caros ao tratamento da carga: temperatura, acondicionamento, transporte adequado, armazenamento dos produtos em locais adequados, e por aí vai. (Diretor da CMD)

Claro [*que é possível diminuir a burocracia*], acho até que estão caminhando para isto, eu tenho visto algumas mudanças proativas. O que está faltando é mudar a cultura. Veja bem: os sistemas se comunicam, a gente os consulta, mas mesmo assim temos que imprimir uma papelada danada para comprovação

⁴ Siscomex é a sigla de Sistema Integrado de Comércio Exterior, utilizado para o controle do comércio exterior, cujo fluxo único registra-lhe as atividades, além de acompanhar-lhe as operações.

⁵ Siscarga é o procedimento informatizado de controle das embarcações, de suas cargas e unidades de carga (contêineres), procedentes ou destinadas ao exterior, dos portos alfandegados, com o objetivo de harmonizar a segurança e o controle das cargas, com a facilitação do fluxo logístico e comercial.

⁶ Registro de Exportação é conjunto de informações de natureza comercial, financeira, cambial e fiscal que caracteriza a operação de exportação de uma mercadoria, e que define o seu enquadramento.

⁷ Procedimento fiscal mediante o qual se processa o desembaraço aduaneiro da mercadoria destinada ao exterior, seja ela exportada a título definitivo ou não.

junto a vários organismos... Quer dizer, os sistemas não são utilizados em cem por cento. O *scanner* veio com tudo, né, mas ainda é obrigatório o envio do Sedex, o protocolo, etc. (Gerente da CMD)

Sim [*é possível diminuir a burocracia*], desde que ocorra uma reforma na legislação. Tem que ter aperfeiçoamento e aumento do número de profissionais, tem que ter avanço tecnológico. (Analista da CMD)

6. Conclusões

A pesquisa de campo permitiu identificar os seguintes pontos como os mais relevantes, na opinião dos sujeitos entrevistados, para a melhoria dos processos atinentes ao comércio exterior brasileiro:

- 1) A unificação dos tributos e a simplificação da legislação: estas iniciativas facilitariam a fiscalização e, consequentemente, diminuiriam a sonegação, configurando-se como forma de desburocratização do processo.
- 2) Reforço na atuação dos órgãos envolvidos nesta atividade econômica, já que dominam os mecanismos destinados à agilização dos trâmites. Por exemplo, como a Secex tem o poder de diminuir o número de mercadorias que precisam de LI, esta diminuição poderia reduzir os trâmites necessários para importações dessas mercadorias; consequentemente, a Secex teria menos LIs para serem analisadas, tornando-lhe, assim, o trabalho mais eficiente.
- 3) Revisão, por parte da Receita Federal, do sistema RADAR de controle do cadastro de empresas importadoras e exportadoras no Siscomex. Isso porque, embora ele tenha cumprido seu papel ao eliminar, do mercado, várias empresas-fantasma que atuavam no segmento, o processo que nele faculta o credenciamento dos importadores e dos exportadores ainda carece de ajustes que o tornem mais ágil. As exigências que teimam em permanecer fazem com que empresas que já poderiam atuar no comércio exterior brasileiro desistam de fazê-lo, devido aos diversos e frequentes indeferimentos dos pedidos. No caso de empresas brasileiras que desejem alterar a sua modalidade de atuação, a confecção do cadastro também apresenta-se como processo complicado. Da mesma forma, quando uma multinacional pretende ingressar no Brasil para aqui atuar no comércio exterior, ela invariavelmente tem que lidar com a complexa burocracia brasileira, composta de exigências e de inúmeros relatórios a serem preenchidos, além da confecção de análises financeiras e de planilhas cujo entendimento demanda conhecimento técnico.
- 4) Urgente melhoria das infraestruturas portuária e aeroportuária. A saturação e a inadequação atual dos portos e dos aeroportos carecem de investimentos que lhes melhorem não só a qualidade como também a capacidade. Exemplo é o porto de Santos (SP), o maior do país, onde o somatório dos dias de espera para atracação dos navios de carga, apenas nos 10 primeiros meses do ano de 2011, chegou a 11 anos (CASTILHO, 2011). Também são necessários

investimentos no modal ferroviário, ainda pouco utilizado no País, que ajudaria a desafogar os portos e os aeroportos.

- 5) Continuidade nas providências voltadas para a informatização dos procedimentos. As entrevistas indicaram que já houve melhora significativa por meio da implantação do Siscomex e do Siscarga, porém é necessário que mais procedimentos sejam informatizados e que os sistemas já implantados sejam aprimorados.
- 6) Unificação dos tributos e simplificação da legislação. Isso facilitaria a fiscalização e, conseqüentemente, diminuiria a sonegação, configurando-se como uma forma de desburocratizar o processo.
- 7) Redução nos impostos, já que elevados tributos são também considerados uma burocracia que afeta a importação, não só ao inibir novas empresas a atuarem como importadores como também ao constranger as importações por parte das empresas já estabelecidas – o que prejudica a concorrência interna de produtos estrangeiros, dando combustível extra à inflação.
- 8) Redução da quantidade de procedimentos que os órgãos atuantes no comércio exterior brasileiro impõem às empresas para desembaraço das mercadorias.

Outras providências, não diretamente comentadas nas entrevistas mas não raro implícitas nas observações dos sujeitos desta pesquisa, seriam as seguintes:

- 1) Aumento do número de funcionários lotados nos órgãos anuentes e, principalmente, na Receita Federal, de forma a diminuir e ou a evitar gargalos operacionais nos processos dependentes da interferência humana. Reclamações de importadores quanto à morosidade na liberação das importações não raro são acompanhadas de argumentos, por parte dos órgãos reclamados, quando ao número limitado de funcionários de que dispõem.
- 2) Providências para que, na medida do possível, sejam evitados os movimentos de greves e de paralisações por parte dos funcionários públicos que trabalham nos órgãos ligados ao comércio exterior.
- 3) Maior integração entre os órgãos atuantes no comércio exterior brasileiro, de forma a se evitem divergências entre eles a respeito de procedimentos e das exigências feitas às empresas atuantes no comércio exterior.

A partir desse estudo de caso, é possível perceber quão fundamental é uma reavaliação governamental no que tange à burocracia demasiada inerente à importação. Se, por um lado, ela protege o mercado interno, por outro ela atrasa, onera e dificulta o processo em si. Um país que visa ao reconhecimento internacional e busca se estabelecer como uma potência mundial nas transações comerciais precisa se espelhar em países já estabelecidos e aderir à premissa de que, quanto mais desenvolvido o país, menor e menos onerosa é a burocracia.

Bibliografia

- AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BAUER, M; GASKELL, G; ALLUM, N. Qualidade, quantidade e Interesses do conhecimento. In: **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som** - um manual prático. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2004.
- BERNI, J. **O grande e histórico burburinho do comércio exterior brasileiro**. Disponível em <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/o-grande-e-historico-burburinho-do-comercio-exterior-brasileiro/53144/>. Acesso em 18 mar 2011
- CASTILHO, A. Gargalos elevam espera de navio para atracar em Santos. **Folha de São Paulo on line**, ed. 25 dez 2011. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1026013-gargalos-elevam-espera-de-navio-para-atracar-em-santos.shtml>. Acesso em 20 mar 2012
- CMD GLOBAL SERVICE. Disponível em:<<http://www.cmdglobal.com.br.>>
- GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**- um manual prático. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.
- GERGEN, M.M.; GERGEN, K.J. Qualitative inquiry. In: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. **Handbook of qualitative research**. Sage, 2ed., 2000.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GUEDES, M. J; PINHEIRO, S. M. **Antidumping, Subsídios e Medidas Compensatórias**. 3ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2002
- IBTP (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário). **Arrecadação sobe R\$ 100 bilhões e carga tributária bate recorde**. 04/03/2013. Disponível em <http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/03/04/carga-tributaria-cresce-r-100-bilhoes-no-brasil-e-bate-recorde.htm>. Acesso em 20 mar 2013
- LAFER, C. Brasil: dilemas e desafios da política externa. **Estudos Avançados**, vol.14, no.38, jan/abr, 2000. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142000000100014&script=sci_arttext. Acesso em 18 mar 2013
- MALUF, N, S. **Administrando o Comércio Exterior do Brasil**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.
- MENEZES, A. M *et al.* **20 Anos da Secex 200 anos de Comercio Exterior**: A história da SECEX e o comércio exterior brasileiro após a abertura dos portos. Brasília, 2010
- MILES, M.B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis: an expanded sourcebook** California: Sage, 1994.
- REBONO, M. Processo de Importação. In: (orgs.) DIAS, R; RODRIGUES, W. **Comércio Exterior: teoria e gestão**. São Paulo: Atlas, cap.6, 2004.
- SARQUIS, S. J. B. **Comércio Internacional e Crescimento Econômico no Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- SILVA, I. E. M. S *et al.* **Exportação e produtividade**: 48º Congresso Sober. Julho 2010.
- VAZQUEZ, L, J. **Comércio Exterior Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatório de pesquisa em administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.