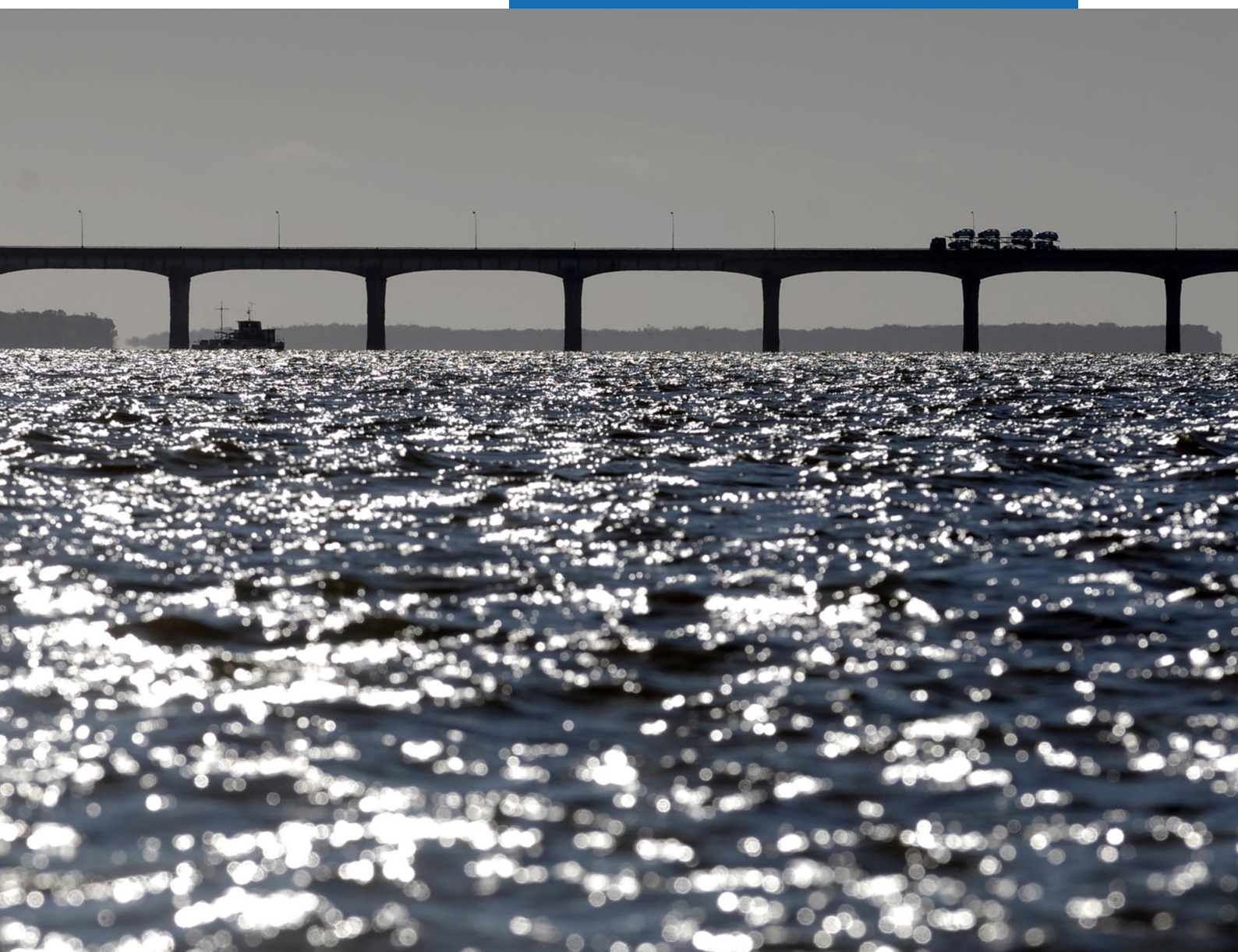


GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRA

DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES
DA INDÚSTRIA PARA A FRONTEIRA
DE URUGUAIANA



FIERGS CIERGS



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRA

DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES
DA INDÚSTRIA PARA A FRONTEIRA
DE URUGUAIANA



Confederação Nacional da Indústria

PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

Gabinete da Presidência

Teodomiro Braga da Silva

Chefe do Gabinete - Diretor

Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia

Lytha Battiston Spíndola

Diretora

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães

Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato

Diretor

Diretoria Jurídica

Cassio Augusto Muniz Borges

Diretor

Diretoria de Comunicação

Ana Maria Curado Matta

Diretora

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti

Diretor

Diretoria de Inovação

Gianna Sagazio

Diretora

Superintendência de Compliance e Integridade

Oswaldo Borges Rego Filho

Superintendente

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – FIERGS

Gilberto Porcello Petry

Presidente

Aderbal Fernandes Lima

Diretor CIERGS e Coordenador do Conselho de Comércio Exterior

GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRA

DIAGNÓSTICO E RECOMENDAÇÕES
DA INDÚSTRIA PARA A FRONTEIRA
DE URUGUAIANA



FIERGS CIERGS

CNI

Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

© 2022. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia - DDIE

FICHA CATALOGRÁFICA

C748g

Confederação Nacional da Indústria.

Gestão coordenada de fronteira : diagnóstico e recomendações da indústria para a fronteira de Uruguaiana / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2022.

76 p. : il.

1. Gestão coordenada de fronteiras. 2. Uruguaiana. I. Título.

CDU: 339

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317- 9000

Fax: (61) 3317- 9994

<http://www.cni.com.br>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.com.br

LISTA DE SIGLAS

ABTI – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TRANSPORTADORES INTERNACIONAIS
ACE – ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA
ACI – ÁREA DE CONTROLE INTEGRADO
AFC – ACORDO DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO
ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA
CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA
COLFAC – COMISSÃO LOCAL DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO
CONFAC – COMITÊ NACIONAL DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO
COTECAR – COMPLEXO TERMINAL DE CARGAS
CQR – CONVENÇÃO DE QUIOTO REVISADA
CSI – CERTIFICADO SANITÁRIO INTERNACIONAL
DFPC – DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTROLADOS
DTA – DECLARAÇÃO DE TRÂNSITO ADUANEIRO
DU-E – DECLARAÇÃO ÚNICA DE EXPORTAÇÃO
DUIMP – DECLARAÇÃO ÚNICA DE IMPORTAÇÃO
FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA
FEADUANEIROS – FEDERAÇÃO NACIONAL DOS DESPACHANTES ADUANEIROS
FIERGS – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GCF – GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS
IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
ICMS – IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS
INMETRO – INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA
LPCO – LICENCIAMENTO, PERMISSÕES, CERTIFICAÇÕES E OUTROS DOCUMENTOS
MAPA – MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
MIC – MANIFESTO INTERNACIONAL DE CARGA
MINFRA – MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA
MRE – MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
NF – NOTA FISCAL
NIMF – NORMAS INTERNACIONAIS PARA MEDIDAS FITOSSANITÁRIAS
OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
OEA – OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO
OMA – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS

OMC – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
RELAC – RELATÓRIO CONSOLIDADO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO
CONTRATUAL
RFB – RECEITA FEDERAL DO BRASIL
SDAERGS – SINDICATO DOS DESPACHANTES ADUANEIROS DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
SECEX – SECRETARIA DE COMÉRCIO EXTERIOR
SENASA – SERVIÇO NACIONAL DE SANIDADE E QUALIDADE AGROALIMENTAR
SIGVIG – SISTEMA DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS DO TRÂNSITO INTERNACIONAL
DE PRODUTOS E INSUMOS AGROPECUÁRIOS
TFI – TRADE FACILITATION INDICATORS
TRS – TIME RELEASE STUDY
VIGIAGRO – SISTEMA DE VIGILÂNCIA AGROPECUÁRIA INTERNACIONAL

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – PRINCIPAIS DIMENSÕES DA GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRA

FIGURA 2 – NÍVEIS DE INTERAÇÃO E CARACTERÍSTICAS DA GESTÃO COORDE-
NADA DE FRONTEIRA

FIGURA 3 – PRINCÍPIOS APLICADOS ÀS DIMENSÕES DA GESTÃO COORDENADA
DE FRONTEIRA

FIGURA 4 – ÁREAS DE CONTROLE INTEGRADO DESIGNADAS NO BRASIL

FIGURA 5 – FRONTEIRA DE URUGUAIANA

FIGURA 6 – RESUMO ESQUEMATIZADO DOS PRINCIPAIS GARGALOS EM
URUGUAIANA

FIGURA 7 – PRINCIPAIS DESAFIOS QUANTO À INFRAESTRUTURA E ALOCAÇÃO
DE RECURSOS EM URUGUAIANA

FIGURA 8 – FLUXO DE IMPORTAÇÃO VIA URUGUAIANA

FIGURA 9 – FLUXO DE EXPORTAÇÃO VIA URUGUAIANA

FIGURA 10 – PRINCIPAIS DESAFIOS NA COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO INTERNA
EM URUGUAIANA

FIGURA 11 – PRINCIPAIS DESAFIOS NA COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO EXTERNA
EM URUGUAIANA

FIGURA 12 – PRINCIPAIS DESAFIOS NO DIÁLOGO COM O SETOR PRIVADO

LISTA DE TABELAS E QUADROS

QUADRO 1 – EFICIÊNCIA ADUANEIRA (JAN-ABRIL/2021)

QUADRO 2 – TEMPO MÉDIO DO FLUXO DE IMPORTAÇÃO (EM HORAS) | TRS-BRASIL 2020

QUADRO 3 – LEVANTAMENTO DOS TEMPOS MÉDIOS DE IMPORTAÇÃO EM URUGUAIANA

QUADRO 4 – OCUPAÇÃO DO PÁTIO EM URUGUAIANA (IMPORTAÇÃO)

QUADRO 5 – OCUPAÇÃO DO PÁTIO EM URUGUAIANA (EXPORTAÇÃO)

TABELA 1 – PROPOSTA DE PLANO DE TRABALHO PARA A COLFAC-URUGUAIANA:
PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – TRADE FACILITATION INDICATORS (OCDE) – BRAZIL

GRÁFICO 2 – PRINCIPAIS DESTINOS/PROCEDÊNCIAS DO FLUXO DE MERCADORIAS EM URUGUAIANA

GRÁFICO 3 – PRINCIPAIS ÓRGÃOS INTERVENIENTES – URUGUAIANA

GRÁFICO 4 – TEMPO DO DESPACHO EM URUGUAIANA

GRÁFICO 5 – PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS PELOS ATRASOS NO DESPACHO DE MERCADORIAS EM URUGUAIANA

GRÁFICO 6 – PROBLEMAS MAIS CRÍTICOS | URUGUAIANA

GRÁFICO 7 – APLICAÇÃO DE PRERROGATIVAS E BENEFÍCIOS ÀS EMPRESAS OEA EM URUGUAIANA

GRÁFICO 8 – INICIATIVAS RELEVANTES PARA A MELHORIA DOS PROCESSOS EM URUGUAIANA

GRÁFICO 9 – EFICIÊNCIA OPERACIONAL EM URUGUAIANA – SAÍDA (QUANTIDADE/HORA)

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS | 15 |
| 2.1 O conceito de gestão coordenada de fronteiras | 15 |
| 2.2 Dimensões da gestão coordenada de fronteiras | 18 |
| 2.3 Importância da gestão coordenada de fronteiras | 20 |
| 2.4 Normas internacionais sobre gestão coordenada de fronteiras | 21 |
| 3 GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS NO BRASIL | 26 |
| 3.1 Diagnóstico geral | 26 |
| 3.2 Gestão coordenada de fronteira em Uruguiana | 29 |
| 4 PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES | 52 |
| 4.1 Recomendações voltadas à melhoria da infraestrutura e da alocação de recursos | 53 |
| 4.2 Recomendações voltadas à melhoria da cooperação e coordenação interna | 54 |
| 4.3 Recomendações voltadas à melhoria da cooperação e coordenação externa | 57 |
| 4.4 Recomendações voltadas à interação com o setor privado | 59 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTA DE PLANO DE TRABALHO PARA A COLFAC | 60 |
| ANEXO 1 CONSULTA EMPRESARIAL ELETRÔNICA | 70 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 76 |

RESUMO EXECUTIVO

A gestão coordenada de fronteiras integra um conjunto de medidas de facilitação do comércio que visam permitir maior organização, celeridade e desburocratização nas trocas comerciais entre Estados limítrofes. O que permite, por um lado, simplificar rotinas de importação e exportação por meio de fronteiras compartilhadas, bem como estreitar a integração regional, e, por outro, buscar soluções comuns que garantam maior celeridade do comércio internacional, sem comprometer os controles e interesses nacionais envolvidos.

Neste sentido, o conceito de gestão coordenada de fronteiras nasce do pressuposto de que a eficiência dos serviços aduaneiros somente pode ser alcançada se as diversas autoridades envolvidas no controle de fronteira executarem as suas atividades de forma coordenada e integrada, sobretudo tendo em vista a realidade atual com o aumento crescente do fluxo de transações comerciais, acompanhado por novos desafios e, infelizmente, por práticas ilícitas que precisam ser combatidas.

Diante disso, e tendo em conta que a fronteira terrestre de Uruguaiana é uma das principais do Brasil, por meio da qual o país faz fronteira com a Argentina, o presente estudo busca explorar os principais desafios existentes à efetiva implantação de uma gestão coordenada de fronteiras, explorando as dimensões nacionais e internacionais e buscando apresentar alternativas e recomendações a serem implementadas para, ao mesmo tempo, garantir o efetivo controle e a maior fluidez do comércio.

A partir de recomendações classificadas em cada nível de implementação – local, nacional ou internacional (bilateral) – e do tempo avaliado para implementação – curto, médio ou longo prazo –, buscou-se elaborar uma proposta de plano de trabalho com o objetivo de endereçar os principais obstáculos identificados em Uruguaiana segundo cada eixo de atuação. Ou seja, com recomendações voltadas à melhoria da:

- a. cooperação e coordenação interna (entre os órgãos intervenientes nacionais);
- b. cooperação e coordenação externa (entre as autoridades dos países);
- c. infraestrutura e alocação de recursos; e
- d. interação com o setor privado.

Trata-se de um projeto que, além de buscar alterar a realidade local e melhorar as operações de comércio exterior realizadas via Uruguaiana, visa criar um modelo de análise que possa ser replicado em outros pontos de fronteira brasileiros.

1 INTRODUÇÃO

A gestão coordenada de fronteiras (GCF) requer uma ordenação entre os órgãos públicos e o setor privado com o objetivo de melhorar o controle fiscal, a segurança no fluxo de mercadorias e divisas, a facilitação do comércio e o trânsito de migrantes entre os países. Trata-se do gerenciamento de funções e ações de todas as partes interessadas responsáveis pela regulamentação e controle de pessoas, veículos e mercadorias que atravessam fronteiras e que podem influenciar, de alguma forma, os interesses da sociedade.

Não se trata de um tema novo, mas que, muito devido à assinatura e entrada em vigor de acordos multilaterais e regionais voltados à facilitação do comércio, ganha maior relevância.

Para fins do estudo, adota-se como conceito de gestão coordenada de fronteiras a abordagem holística que envolve todas as autoridades com competências de controle na entrada ou saída do território nacional, englobando tanto funções aduaneiras e regulatórias como migratórias e de segurança. Trata-se, portanto, da gestão das interações existentes entre as diversas autoridades que atuam na fronteira, seja no âmbito nacional – autoridades de diferentes setores e que exercem diferentes funções –, ou internacional – autoridades do outro país, localizadas do lado oposto da fronteira, e com competências equivalentes.

O que se pretende demonstrar é que a GCF oferece vantagens em diversos níveis, beneficiando o governo como um todo, mas também as autoridades individualmente envolvidas e os operadores que estão submetidos às rotinas de controle. No âmbito governamental, a gestão coordenada permite uma prestação de serviços mais eficiente e econômica, na medida em que divergências e retrabalhos são eliminados. Por sua vez, as autoridades individuais conseguem otimizar suas rotinas por meio da economia de recursos e infraestrutura, bem como da cooperação e divisão de tarefas com outras autoridades e agentes que atuam na fronteira. Para tanto, a gestão dá especial relevância ao fluxo e compartilhamento de informação, possibilitando o protagonismo de controles e atuações pautados no gerenciamento de risco e a redução da sobreposição de tarefas, da utilização de papel nos controles administrativos e fiscais, da necessidade de vistorias físicas e dos processos burocráticos e lentos.

Com relação aos usuários, sejam operadores do comércio internacional ou viajantes, o aumento da eficiência no controle de fronteiras implica em intervenções mais dinâmicas e eficientes por parte das autoridades, o que, por consequência, impacta positivamente nos tempos e custos de transporte.

Como se verá nas seções seguintes, a implementação de sistemas de GCF exige envolvimento direto do setor privado, seja para iniciar o diálogo e requisitar as medidas e reformas, seja para auxiliar na aplicação e avaliação dessas reformas em um momento posterior, alimentando, assim, o apoio político necessário para a coordenação institucional.

É neste sentido que o estudo visa apresentar os conceitos e benefícios da GCF, destacando sua importância no cenário internacional para, a partir disso, avaliar o cenário atual de desafios e oportunidades em contraposição à realidade enfrentada na fronteira de Uruguaiana, entre Brasil e Argentina. Por fim, são apresentadas as conclusões com os principais obstáculos identificados pela Indústria e recomendações para a efetiva implementação de uma gestão coordenada de fronteira em Uruguaiana.

2 GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS

2.1 O CONCEITO DE GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS

O termo “gestão coordenada de fronteiras” (GCF) refere-se a uma abordagem coordenada das autoridades que controlam as fronteiras entre os países, tanto em âmbito nacional quanto internacional, visando maximizar a eficiência desses controles nos fluxos de pessoas, veículos e mercadorias sem perder de vista a fiscalização sobre o cumprimento das exigências legais existentes¹.

Esse conceito não é exatamente novo, pois já vem sendo explorado desde os anos 2000 de diferentes formas. Por exemplo, na União Europeia, a questão é tratada sob a perspectiva da “gestão integrada de fronteiras”², enquanto o Banco Mundial possui diversas publicações que tratam sob o termo de “gestão colaborativa de fronteiras”³.

Nesse estudo o termo “gestão coordenada de fronteiras” (GCF) segue a prática adotada pela Organização Mundial das Aduanas (OMA), que justifica ser este o termo mais adequado em virtude do tipo de formalização das interações existentes⁴. Conforme se verifica pelas publicações da Organização, a ideia de gestão integrada traz consigo um modelo estrutural e institucional de gerenciamento muito mais fechado, o que não é a realidade e o interesse da maior parte dos países. Portanto, a abordagem da gestão coordenada, por ser mais ampla e flexível, permite que o tema seja abordado e ajustado considerando diferentes modelos e soluções para a administração das fronteiras de maneira conjunta e eficiente.

¹ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION - WCO. Coordinated Border Management Compendium. Site da Internet. Disponível em <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx>. Acesso em 15 jun. 2022.

² De acordo com a definição contida no glossário da União Europeia, a gestão integrada de fronteiras pauta-se no artigo 4º da Regulação UE nº 2016/1624 e se refere à “coordenação e cooperação nacional e internacional entre todas as autoridades e agências relevantes envolvidas na segurança das fronteiras e na facilitação do comércio com vistas a estabelecer uma gestão eficaz, eficiente e coordenada das fronteiras externas da UE, a fim de alcançar o objetivo de fronteiras abertas, mas devidamente controladas e seguras”. Ver EUROPEAN UNION. Glossary. Disponível em https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/european-integrated-border-management_en. Acesso em 18 mai. 2022.

³ MCLINDEN. Gerard. Collaborative Border Management: a new approach to an old problem. Economic Premise, Washington, n. 78, apr. 2012. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10044/678690BRI00PUB00economic0premise078.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 mai. 2022.

⁴ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION - WCO. Coordinated Border Management: an inclusive approach to connecting stakeholders. Brussels: WCO, 2015. Disponível em <http://www.wcoomd.org/zh-CN/About%20Us/International%20Customs%20Day/Previous%20editions/ICD%202015>. Acesso em 15 mar. 2022.

Neste contexto, cabe destacar a definição trazida no documento publicado pela OMA em 2008, intitulado “Aduana no Século XXI”⁵, que descreve a GCF da seguinte forma:

“Uma melhor coordenação da gestão de fronteiras implica na coordenação e cooperação entre as principais autoridades e agências envolvidas na segurança e nos requisitos regulatórios aplicáveis a passageiros, mercadorias e meios de transporte que se deslocam entre fronteiras. [...] O estabelecimento de uma melhor gestão coordenada para o movimento transfronteiriço de mercadorias requer:

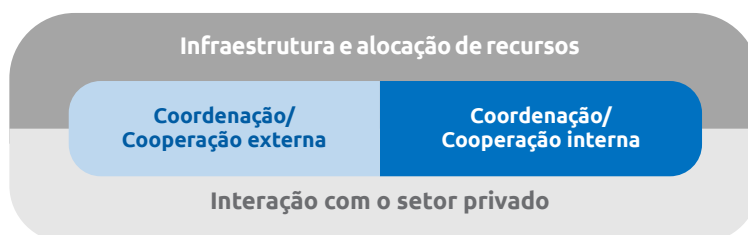
(a) O reconhecimento da Aduana ou da autoridade responsável pelas funções aduaneiras como a principal figura na linha de frente da Administração das fronteiras nacionais para fins de controle da movimentação de mercadorias [e, portanto, é normalmente a figura mais adequada para desenvolver processos de integração];

(b) A introdução do conceito de Janela Única eletrônica, que permite aos usuários apresentarem todas as informações e documentações necessárias de uma só vez a uma autoridade designada que, por sua vez, distribuirá as informações a todas as agências envolvidas.”

Pode-se, portanto, afirmar que a GCF trata da implementação, por autoridades de um determinado país e de países vizinhos, de medidas oficiais, mecanismos e canais de comunicação que garantam que processos regulatórios e de fiscalização sejam conduzidos de forma simplificada e eficiente.

A **Figura 1** abaixo busca ilustrar as principais dimensões de implementação da GCF. De modo específico é possível identificar as dimensões voltadas à cooperação e coordenação interna (entre os órgãos intervenientes nacionais) e à cooperação e coordenação externa (entre as autoridades dos países). De modo mais transversal encontram-se as dimensões voltadas à infraestrutura e alocação de recursos e à interação do setor privado.

FIGURA 1 – Principais dimensões da gestão coordenada de fronteiras



Fonte: Elaborado pela CNI com base na publicação da OMA/2008: Aduana no Século XXI

⁵ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION - WCO. Customs in the 21st Century: enhancing growth and development through trade facilitation and border security. 2008. Disponível em http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annexes/annex_ii_en.pdf?la=en. Acesso em 15 mai. 2022.

Por outro lado, a **Figura 2** a seguir retrata os diversos níveis de formalização das interações intergovernamentais, levando em conta as características e o nível de formalização.

FIGURA 2 – Níveis de interação e características da gestão coordenada de fronteiras



Fonte: OMA – Coordinated Border Management Compendium - Continuum of Inter-Governmental Integration (Source: Adapted from "Better Connected Services for Kiwis", Institute of Policy Study, New Zealand)

Como se verifica, com o aumento da formalização das interações, rumo à integração da gestão de fronteiras, a natureza das relações entre autoridades se modifica. Ainda que se defenda que não é necessário chegar à formalização plena para usufruir de benefícios, a prática demonstra que as interações puramente informais, pautadas em arranjos pontuais e transitórios, são vistas como temerárias, já que os ganhos – ainda que possam existir – são de difícil manutenção. Além disso, a ausência de uma mínima estrutura de cooperação e oficialização de intenções faz com que os resultados tendam a ser imprevisíveis, o que reduz a possibilidade de governança. Assim, à medida que o nível de interação vai avançando em termos de formalização, sua natureza vai proporcionalmente adquirindo maior grau de sofisticação e confiança.

Como veremos nas próximas seções, no caso brasileiro da fronteira de Uruguiana as interações existentes ainda são bastante informais, podendo ser definidas ora como de coexistência, ora de comunicação. Diante disso, e levando em conta as peculiaridades e questões locais, o estudo buscará propor medidas que visem ao avanço de formalização das relações entre autoridades nacionais e internacionais para se alcançar interações de cooperação e coordenação.

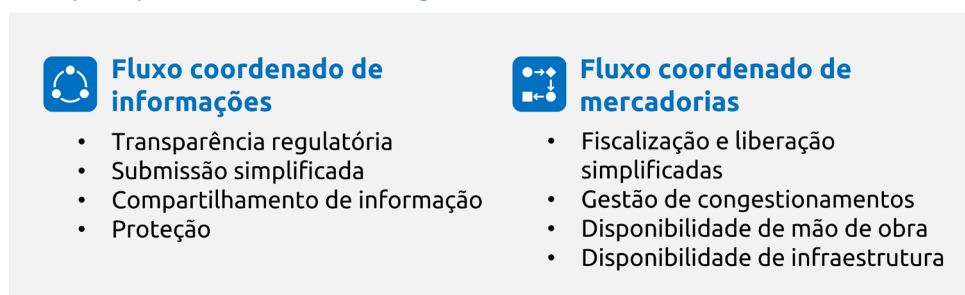
2.2 DIMENSÕES DA GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS

A GCF possui dois princípios essenciais para seu funcionamento: o fluxo de informações e o fluxo físico de mercadorias, veículos e pessoas. Por possuírem características específicas, regidas por procedimentos próprios, cada uma dessas dimensões possui um conjunto de princípios e ferramentas.

Ambos os princípios estão intrinsecamente ligados entre si, já que o fluxo de informação, seja na forma digital ou em papel, é necessário para que as autoridades de fronteira possam tomar as decisões necessárias ao controle do fluxo de pessoas, veículos e mercadorias. Quando esse fluxo não é disponibilizado de forma adequada e integrada, problemas relacionados ao tempo de transação e custo de despacho passam a ocorrer. É por meio de um fluxo de informação de qualidade que os sistemas de gestão de risco são efetivamente implementados, permitindo que, por exemplo, mercadorias e operações de maior risco sejam controladas com maior rigor, ao passo que as de menor risco sejam liberadas sem atrasos e requerimentos desnecessários.

Os princípios específicos são apresentados na **Figura 3** a seguir:

FIGURA 3 – Princípios aplicados às dimensões da gestão coordenada de fronteiras



Fonte: OMA – Coordinated Border Management Compendium

No que se refere ao fluxo coordenado de informações, os princípios indicados visam garantir disponibilidade de informação de qualidade sobre as operações de comércio e permitir a elaboração de requisitos e procedimentos claros, que facilitem e melhorem a tomada de decisão das autoridades envolvidas. Para tanto:

- a. deve existir transparência com relação aos requisitos e normas aplicáveis aos operadores do comércio;
- b. as informações devem ser solicitadas e fornecidas de maneira eficiente e centralizada, evitando pedidos duplicados e/ou desnecessários;

- c. as informações obtidas devem ser compartilhadas, na medida do possível, entre as autoridades nacionais e internacionais para que possa haver gestão de risco integrada e para que as decisões sejam adotadas de forma coletiva; e
- d. as regras a serem aplicadas devem ser claras quanto à confidencialidade das informações obtidas para proteção dos interesses dos envolvidos, em especial, das empresas.

No caso das mercadorias, os princípios destinam-se a garantir que, a partir da diferenciação de cargas de baixo e alto risco pelas autoridades aduaneiras envolvidas, seja possível otimizar fiscalizações e permitir um fluxo mais eficiente e contínuo, direcionando o foco dos esforços sobre as cargas de alto risco. Isso só é possível se:

- a. a condução das fiscalizações pelas autoridades envolvidas ocorra de forma coordenada (com procedimentos compatíveis e inspeções simultâneas);
- b. as instalações físicas sejam organizadas e facilitem o movimento de transporte das cargas e que a identificação e o tratamento dos obstáculos sejam constantes – a exemplo do *time release study*;
- c. a mão de obra disponível concentre as fiscalizações de forma dinâmica e voltadas às cargas de alto risco, incluindo atuação conjunta de agentes e em horários compatíveis e/ou delegação de atividades de uma autoridade para outra; e
- d. as autoridades tenham acesso às ferramentas adequadas para exercerem suas atividades de controle e fiscalização, ainda que isso implique no compartilhamento de recursos, como espaço físico e equipamentos, e com ênfase nos métodos não invasivos.

Como se verifica, os princípios indicados estão intimamente relacionados com as regras e ferramentas de facilitação do comércio promovido pelo Acordo de Facilitação de Comércio (AFC)⁶ da Organização Mundial do Comércio (OMC) e pela Convenção de Quioto Revisada (CQR)⁷ da Organização Mundial de Aduanas (OMA) e servem como guia para o desenvolvimento dos processos de gestão coordenada.

Cabe ressaltar, apesar disso, que a GCF não é uma receita pronta que pode ser aplicada de forma padronizada e em escala. Trata-se de um processo de interação bastante específico e que deve ser desenvolvido levando-se em consideração as particularidades de cada fronteira e das autoridades e países envolvidos.

⁶ Ratificado pelo Brasil por meio do Decreto 9.316/2018.

⁷ Ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 10.276/2020.

Nesse sentido, é necessário compreender sua importância no contexto brasileiro e, particularmente, o de Uruguaiana para que possíveis iniciativas voltadas à GCF sejam identificadas e apresentadas.

2.3 IMPORTÂNCIA DA GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS

Conforme as definições trazidas nas seções anteriores, a GCF não é um movimento natural, mas um processo que requer vontade política e engenharia para aproximar autoridades envolvidas no controle e fiscalização aduaneira de um país e/ou autoridades de países limítrofes que dividem uma mesma fronteira. Portanto, é indispensável o interesse do setor privado e das autoridades envolvidas para que o projeto possa ser devidamente implementado.

A motivação para o engajamento nesse tipo de iniciativa deriva de questões internas e externas. A motivação interna normalmente está associada aos seguintes fatores e necessidades:

- (i) aumento da competitividade nacional;
- (ii) melhoria da infraestrutura dos postos de fronteira;
- (iii) adequado endereçamento dos problemas de segurança e dos desafios regulatórios; e
- (iv) melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Por sua vez, os fatores de motivação externa envolvem:

- (i) a implementação de acordos internacionais (bilaterais, plurilaterais ou multilaterais), que normalmente versam sobre compromissos voltados à assistência mútua, livre comércio e reconhecimento mútuo – como os normalmente estabelecidos no âmbito dos programas de operador econômico autorizado (OEA) dos países.

Na prática, a implementação de programas de GCF envolve tanto fatores internos quanto externos, em que os atores buscam formas de aumentar a eficiência e previsibilidade da fiscalização de fronteiras com redução de custos e otimização de recursos.

Na perspectiva de uma “Aduana do Século XXI”, a OMA aponta que a necessidade de se investir em gestões coordenadas deriva de três fatores principais:

- (a) a mudança qualitativa no conceito de fronteira, que deixa de ser apenas a barreira física do limite territorial para adquirir uma dimensão mais ampla, de “fronteira virtual”, em que os riscos a serem gerenciados vão muito além do momento efetivo da passagem de mercadorias, veículos e pessoas pela jurisdição do país;
- (b) os desafios trazidos pelo aumento expressivo no fluxo de pessoas, veículos e mercadorias entre fronteiras e pela mudança nos processos produtivos; e
- (c) a preocupação mundial com a escassez de recursos para realizar as funções de fiscalização das fronteiras – entre eles: tempo, agentes, informação, estrutura física e equipamentos.

Nesse contexto, a GCF apresenta-se como resposta para esses desafios internos e externos, permitindo que os países enderecem tanto a necessidade de comprometimento com a facilitação do comércio como o fortalecimento de formas efetivas e eficientes de fiscalização e segurança das fronteiras e dos interesses nacionais.

2.4 NORMAS INTERNACIONAIS SOBRE GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS

Conforme ressaltado nas seções anteriores, a gestão coordenada de fronteiras ganhou novos contornos e importância mais recentemente por ser considerada um dos pilares da facilitação de comércio tanto no AFC da OMC como na CQR da OMA.

No AFC, o compromisso dos países com a GCF está previsto no artigo 8º, incisos 1 e 2, da seguinte forma:

“ARTIGO 8: COOPERAÇÃO ENTRE ÓRGÃOS DE FRONTEIRA

1. Cada Membro assegurará que as suas autoridades e órgãos responsáveis por controles de fronteira e por procedimentos relacionados com a importação, a exportação e o trânsito de bens cooperem entre si e coordenem as suas atividades a fim de facilitar o comércio.

2. Cada Membro cooperará, na medida do possível e razoável, em termos mutuamente acordados com outros Membros com quem compartilhe uma fronteira comum com o objetivo de coordenar procedimentos nos pontos de fronteira para facilitar o comércio transfronteiriço. Tal cooperação e coordenação poderá incluir:

- (a) o alinhamento de dias úteis e horário de trabalho;*
- (b) o alinhamento dos procedimentos e formalidades;*
- (c) o estabelecimento e compartilhamento de instalações comuns;*
- (d) controles conjuntos;*
- (e) o estabelecimento de um ponto único de controle de fronteira.”*

Como se verifica pelo acima transcrito, enquanto o artigo 8.1 do AFC trata da GCF sob a perspectiva interna, prevendo a necessidade de cooperação e coordenação entre as diversas autoridades nacionais que atuam nos controles de fronteira, o artigo 8.2 trata da cooperação internacional entre autoridades de países limítrofes que compartilham fronteiras entre si. Neste segundo ponto, interessante notar que o AFC, além de trazer a previsão de cooperação e coordenação entre autoridades nacionais de países vizinhos, apresenta uma lista com exemplos de iniciativas que devem ser perseguidas.

A CQR, por sua vez, trata da matéria de maneira mais pontual. Primeiramente, vê-se menção ao tema no preâmbulo do Apêndice I, quando indica que as partes contratantes reconhecem que *“[...] a simplificação e a harmonização referidas poderão ser obtidas nomeadamente pela aplicação dos seguintes princípios: [...] cooperação, sempre que for o caso, com outras autoridades nacionais, outras administrações aduaneiras e o comércio”*.

Além disso, nas disposições do Anexo Geral (Apêndice II), a CQR trata da GCF tanto no Capítulo 3, referente à liberação e outras formalidades aduaneiras, como no Capítulo 6, sobre controle aduaneiro:

“CAPÍTULO 3 - LIBERAÇÃO E OUTRAS FORMALIDADES ADUANEIRAS

[...]

3.3. Norma

Quando as Aduanas estejam situadas numa fronteira comum, as administrações aduaneiras dos respectivos países deverão harmonizar os horários de funcionamento e a competência dessas Aduanas.

3.4. Norma Transitória

Nos pontos de passagem de fronteiras comuns, as administrações aduaneiras interessadas deverão efetuar, sempre que possível, controles conjuntos.

3.5. Norma Transitória

Quando as Administrações Aduaneiras tiverem a intenção de criar uma nova Aduana ou de reorganizar uma Aduana já existente numa fronteira comum, deverão cooperar, sempre que possível, com as Administrações Aduaneiras vizinhas para criar uma Aduana integrada tendo em vista facilitar os controles conjuntos.

[...]

3.35. Norma Transitória

Sempre que as mercadorias devam ser submetidas a um controle por outras autoridades competentes e as Administrações Aduaneiras prevejam igualmente uma verificação, deverão estas, na medida do possível, tomar as medidas adequadas para uma intervenção coordenada e se possível simultânea dos controles.

CAPÍTULO 6 - CONTROLE ADUANEIRO

[...]

6.7. Norma

As Administrações Aduaneiras deverão procurar cooperar com outras administrações aduaneiras e celebrar acordos de assistência mútua administrativa, para reforçar o controle aduaneiro.

6.8. Norma

As Administrações Aduaneiras deverão procurar cooperar com o comércio e celebrar Protocolos destinados a reforçar o controle aduaneiro.

6.9. Norma Transitória

As Administrações Aduaneiras deverão utilizar da forma mais ampla possível a tecnologia da informação e o comércio eletrônico para reforçar o controle aduaneiro.”

Pelas disposições transcritas, verifica-se que a abordagem da CQR sobre o tema é diversa daquela adotada pelo AFC. Enquanto na OMC o tema foi tratado de forma ampla, optando-se por trazer exemplos de como a cooperação e a coordenação entre autoridades aduaneiras e de fiscalização internas e externas devem se dar, o texto aprovado no âmbito da OMA é mais objetivo e pontual, apenas com artigos específicos

que trazem obrigações quanto às formas específicas de cooperação e coordenação, tais como: controles conjuntos, horários de funcionamento compatíveis, integração de novos postos aduaneiros que venham a ser criados, acordos de assistência mútua, verificação física coordenada e simultânea e utilização de tecnologia da informação.

No âmbito regional o tema é tratado pelo Mercosul por meio do Acordo para a Aplicação dos Controles Integrados de Fronteira, também conhecido como Acordo de Recife, firmado em 1993 com o objetivo de permitir uma integração de fronteiras ao bloco.

Conforme disposto no Acordo, os membros do Mercosul passaram a adotar, para os fins do bloco, as seguintes definições relativas ao controle de fronteiras⁸:

ARTIGO 1. Para os fins do presente ACORDO se entende por:

a) "CONTROLE": Verificação, por parte das autoridades competentes, do cumprimento de todas as disposições legais, regulamentares e administrativas referentes à saída de pessoas, mercadorias e a meios de transporte de pessoas e de cargas pelos pontos de fronteira.

b) "CONTROLE INTEGRADO": Atividade realizada em um ou mais lugares, utilizando procedimentos administrativos e operacionais compatíveis e semelhantes de forma sequencial e, sempre que possível, simultânea, pelos funcionários dos distintos órgãos que intervêm no controle.

c) "AREA DE CONTROLE INTEGRADO": Parte do território do País-Sede, incluídas as instalações onde se realiza o controle integrado por parte dos funcionários de dois países.

[...]

Nesse sentido, o conceito de GCF no Mercosul se dá por meio das Áreas de Controle Integrado (ACIs), cujo objetivo é criar instalações na fronteira para a realização de controle integrado por parte dos funcionários dos países limítrofes. Para tanto, prevê-se que "os órgãos nacionais competentes celebrarão acordos operacionais e adotarão sistemas que complementem e facilitem o funcionamento dos controles aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte, editando, para isto, os pertinentes atos, para aplicação"⁹.

⁸ MERCOSUL. Decisões do Conselho do Mercado Comum. Mercosul/CMC/DEC. Nº 05/93: Acordo para a aplicação dos controles integrados na fronteira entre os países do Mercosul denominado "Acordo Recife". Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0593p.asp#ACORDO>. Acesso em 10 mai 2022.

⁹ Art. 5º do Decreto nº 5.471/2005.

Apesar das abordagens diversas, ambos os acordos trazem a GCF em suas perspectivas interna e externa como de suma importância para a facilitação de comércio, vinculando seus signatários a empreenderem esforços para modernização e coordenação sobre a maneira como as autoridades de fronteira atuam – o que reforça não apenas o objetivo desse estudo, como indica aspectos práticos a serem avaliados e implementados pelos países-membros, incluindo o Brasil.



3 GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRAS NO BRASIL

3.1 DIAGNÓSTICO GERAL

Como signatário do AFC e da CQR, o Brasil deve garantir o cumprimento de todas as disposições citadas na seção anterior.

No caso do AFC, o Brasil notificou o prazo de 31 de dezembro de 2019¹⁰ para implementação total do acordo. Todavia, os indicadores internacionais sobre facilitação do comércio que utilizam o AFC como base de análise apontam para o fato de que o país ainda não conseguiu implementar plenamente as disposições do acordo, sendo a gestão coordenada de fronteiras, prevista no art. 8º do AFC, um dos maiores gargalos.

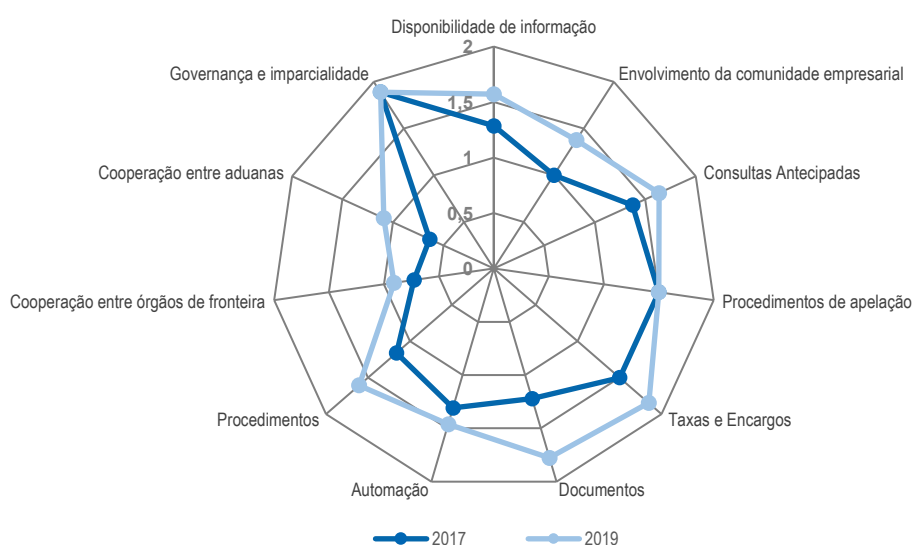
Essa realidade pode ser verificada através do *Trade Facilitation Indicators Simulator* (TFI)¹¹ da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma ferramenta interativa que utiliza os resultados obtidos em seus relatórios periódicos para apontar a performance governamental de cada um dos países em diversos aspectos relacionados à facilitação de comércio e seu impacto sobre o comércio internacional. Na avaliação dos indicadores para o Brasil, conforme demonstrado no **Gráfico 1** a seguir, tanto na edição de 2017 como na de 2019, a gestão coordenada de fronteiras obteve as piores notas dentre todas as categorias.

¹⁰ Conforme notificação com os prazos definitivos apresentada pelo governo brasileiro ao Comitê sobre Facilitação do Comércio da OMC em 14/03/2018. Ver Notification on Category Commitments under the Agreement on Trade Facilitation – Communication from Brazil (G/TFA/N/BRA/1/Add.1). Disponível em <www.wto.org>. Acesso em 5 jun 2022.

¹¹ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT- OECD. Trade Facilitation Indicators Simulator – Brazil. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>. Acesso em: 20 mai. 2022.

A média geral do Brasil no TFI, considerando a escala de 0 a 2, em que quanto mais próximo de 0, pior, foi de 1,24 em 2017 e 1,51 em 2019. Apesar disso, ao verificarmos especificamente o indicador relativo à cooperação interna entre as autoridades envolvidas no controle de fronteira, as notas atribuídas ao Brasil em 2017 e 2019 foram 0,73 e 0,91, respectivamente. Já a cooperação na fronteira entre as autoridades brasileiras e suas contrapartes estrangeiras recebeu as notas 0,64 e 1,09, respectivamente.

GRÁFICO 1 – Gestão Coordenada de Fronteira no Brasil: Avaliação da OCDE (Brasil 2017 e 2019)



Fonte: OCDE (2019)

Seguindo a mesma linha, o Facilitômetro – ferramenta desenvolvida pela CNI para avaliar qualitativamente a implementação do AFC a partir da percepção do setor privado – classifica a cooperação entre agentes de fronteira na categoria “com ressalvas”, que significa que se reconhece a existência de algumas iniciativas em vigor, mas que persistem “*gargalos que afetam as operações das empresas brasileiras no dia a dia e possuem ampla margem para aprimoramento*”. Na análise específica sobre esse ponto, menciona-se a existência das chamadas Áreas de Controle Integrado (ACI) nas fronteiras terrestres com países do Mercosul como ponto positivo. Não obstante, sublinha-se o fato de que “ainda assim, esse é um ponto bastante sensível para o Brasil e que responde por parte significativa da baixa eficiência em termos de tempo de desembaraço aduaneiro”¹².

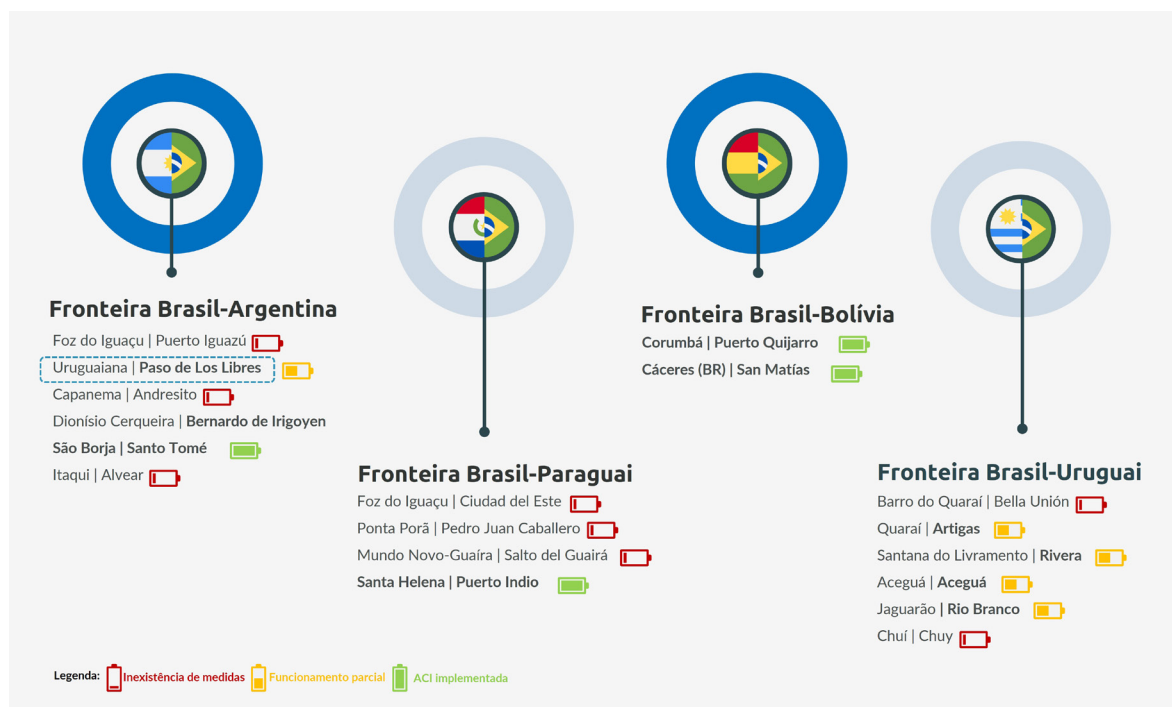
Vale destacar que os contornos atuais das ACIs são resultado do 22º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 36 (ACE-36), negociado entre os países-membros do Mercosul e a Bolívia.

¹² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Facilitômetro. Site da Internet. Disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/o-que-fazemos/temas-prioritarios/facilitacao-e-desburocratizacao-do-comercio-exterior/facilitometro-pt/>. Acesso em 20 mai. 2022.

Em relação às fronteiras brasileiras, a **Figura 4** abaixo apresenta todas as áreas limítrofes designadas pelo país para serem ACIs.

Embora 18 fronteiras brasileiras tenham sido designadas como áreas de controle integrado, para as quais deveriam ter sido estabelecidos os acordos com os países limítrofes para o estabelecimento do controle de integração total, na prática, apenas as fronteiras de São Borja (BR)/Santo Tomé (AR) e a de Santa Helena (BR)/Puerto Indio (PY) estão totalmente integradas dos dois lados.

FIGURA 4 – Áreas de Controle Integrado designadas no Brasil



Fonte: RFB (2015)¹⁴

Na maior parte dos casos tem-se apenas uma integração parcial, em que existe o movimento para integração, mas alguns dos controles não são exercidos pela autoridade do país limítrofe. Essa situação se aplica a todos os demais casos destacados na **Figura 4** acima, segundo a própria Receita Federal do Brasil (RFB)¹⁵. Ou seja, para um número significativo de fronteiras não existe nenhum tipo de integração.

Nesse sentido, o panorama brasileiro sobre GCF apresenta grandes desafios, estando atualmente abaixo do que seria esperado se avaliadas as normas internacionais sobre facilitação do comércio que tratam do tema.

¹⁴ RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. Áreas de Controle Integrado – ACI. Disponível em <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/recinto-aduaneiros/area-de-controle-integrado-aci>. Acesso em 20 mai. 2022.

¹⁵ RFB. Áreas de Controle Integrado – ACI. Disponível em: <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/recinto-aduaneiros/area-de-controle-integrado-aci>. Acesso em: 20 maio 2022.

Trata-se de um cenário que chama a atenção, tendo em vista que o fluxo de comércio do Mercosul depende das fronteiras terrestres para se manter e expandir. Além disso, em um momento de crise no transporte internacional, em que a falta de contêineres, espaços em navios e imprevisibilidade nos tempos de entrega impactam diretamente nas trocas comerciais e obrigam os operadores do comércio a buscarem alternativas ao comércio marítimo – principal via do comércio exterior brasileiro –, avaliar os gargalos e oportunidades do modal rodoviário é de elevada importância.

Nesse contexto, a fronteira entre Uruguaiana (BR) e Paso de Los Libres (AR) apresenta-se com uma suposta integração apenas do lado brasileiro. Uma análise prática dos problemas e oportunidades existentes para avançar com medidas de facilitação de comércio relativas a GCF será apresentada a seguir como um piloto, para que, possivelmente, possa ser expandido e replicado em relação às outras fronteiras brasileiras.

3.2 GESTÃO COORDENADA DE FRONTEIRA EM URUGUAIANA

3.2.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS

Antes de avaliarmos o caso concreto sobre como se dá a gestão coordenada em Uruguaiana, é importante destacar que a fronteira brasileira está localizada no extremo oeste do Estado do Rio Grande do Sul, tendo a cidade argentina de Paso de Los Libres como vizinha. A passagem entre os territórios dos países ocorre por meio da Ponte Internacional Getúlio Vargas-Agustín Pedro Justo, erguida sobre o Rio Uruguai em 1945 – conforme ilustrado na imagem e mapa da **Figura 5** abaixo.

FIGURA 5 – Fronteira de Uruguaiana



Fonte: Montagem a partir de imagens coletadas nos sites do googlemaps e travelterapia.com.br via bing.com

Assim como ocorre em todos os pontos de fronteira alfandegados no Brasil, o porto seco¹⁶ de Uruguiana é administrado por meio de concessão¹⁷ à empresa privada¹⁸.

Considerado o segundo maior porto seco da América Latina, ocupando área de 167 mil m², e a principal fronteira terrestre do Brasil em termos de movimentação de carga e de pessoas, Uruguiana é passagem estratégica não apenas para as exportações brasileiras destinadas à Argentina, mas vem ganhando relevância também quanto às cargas destinadas ao Chile.

Avaliando os valores exportados via Uruguiana entre 2019 e 2021, verifica-se que a fronteira é responsável por escoar cerca de 30% do total exportado pelo Brasil à Argentina – valores FOB que variaram entre US\$ 2,6 bi e 3,4 bi – e 20% do total exportado do Brasil para o Chile – valores entre US\$ 0,9 bi e 1,4 bi¹⁹.

Considerando os dados divulgados pela concessionária do porto seco, estima-se movimentação (importação e exportação) de mais de 91 mil veículos em 2020, número que ultrapassou a marca de 132 mil em 2021²⁰.

Apesar disso, ao compararmos os números de comércio exterior via Uruguiana com São Borja, por exemplo, onde a ACI está implementada, verifica-se que existem ineficiências e discrepâncias significativas no tempo médio de despacho – ainda que o número de declarações registradas desta última movimentação seja consideravelmente menor, conforme se verifica no **Quadro 1** abaixo.

QUADRO 1 – Eficiência Aduaneira (jan-abril/2021)

| | | São Borja | Uruguiana |
|------------|-----------------------|-----------|-----------|
| Importação | Número de Declarações | 1.921 | 2.797 |
| | Tempo médio (hs) | 36h21 | 61h19 |
| Exportação | Número de Declarações | 5.929 | 9.971 |
| | Tempo médio (hs) | 25h05 | 30h15 |

Fonte: Elaborado pela CNI com base nos dados divulgados na Ata da 21ª Colfac Uruguiana²¹.

¹⁷ Os requisitos para a abertura de um porto seco encontram-se na IN RFB nº 1.208/2011, com destaque para o art. 3º que determina que o mesmo funcionará em regime de permissão ou concessão, sendo este último obrigatório quando se tratar de imóvel pertencente à União – o que sempre é o caso das estações localizadas em fronteiras.

¹⁸ Multilog, que também é concessionária dos portos secos de Foz do Iguaçu, no Paraná; Jaguarão e Santana do Livramento, ambas no Rio Grande do Sul; e Barueri, em São Paulo.

¹⁹ BRASIL. Comexstat. Site da Internet. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 01 jun. 2022.

²⁰ SISCOMEX. COLFAC Uruguiana. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/colegiados/colfac/alfs/alf-uruguiana-rs>. Acesso em 25 maio 2022.

²¹ SISCOMEX. COLFAC Uruguiana. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/colegiados/colfac/alfs/alf-uruguiana-rs>. Acesso em: 25 maio 2022.

Cabe ressaltar que os tempos apresentados acima referem-se ao tempo decorrido entre o registro da declaração e o desembaraço aduaneiro, por serem a melhor informação disponível. Todavia, caso fossem computados os tempos entre a presença de carga e a efetiva liberação pelo porto seco, estima-se que a diferença entre São Borja e Uruguiana seria ainda maior.

O mesmo ocorre quando se compara Uruguiana com Foz do Iguaçu, esta sim, fronteira igualmente relevante e que possui volume mais próximo da realidade analisada. As diferenças e gargalos de Uruguiana foram expostos no *Time Release Study* (TRS)²² elaborado pela RFB em 2020, cuja conclusão é de que o tempo médio total do processo de importação (da chegada à entrega das mercadorias) em Uruguiana é significativamente maior do que o observado em Foz do Iguaçu para quase todos os canais de parametrização²³, como se verifica no **Quadro 2** abaixo:

QUADRO 2 – Tempo médio do fluxo de importação (em horas) | TRS-Brasil 2020

| Fronteira | Canal de parametrização | | | | | |
|------------------|-------------------------|------------|-------------|-------------|------------|-------------|
| | Verde | Verde LI | Amarelo | Amarelo LI | Vermelho | Vermelho LI |
| Foz do Iguaçu | 41,8 | 58,89 | 215,92 | 182,95 | 84,46 | 84,46 |
| Uruguiana | 48,01 | 80,01 | 171,57 | 65,33 | 147,74 | 147,74 |
| Diferença | 15% | 36% | -21% | -64% | 75% | 75% |

Fonte: Elaborado pela CNI com base no TRS (2020)

²² RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. Time Release Study – Importação. 2021. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/time-release-study>. Acesso em 15 mar. 2022.

²³ Os canais de parametrização se referem ao conjunto de procedimentos utilizados pela Aduana brasileira para gerenciar os riscos relativos à entrada de cargas. Por meio desses canais, determina-se o tipo de fiscalização e conferência aduaneira que será realizado sob a carga durante o processo de despacho. Na importação, os canais existentes e seus respectivos tratamentos são: verde (conferência automática), amarelo (conferência documental) e vermelho (conferência documental e física). Na exportação, os canais utilizados são equivalentes, sendo: verde (conferência automática), laranja (conferência documental) e vermelho (conferência documental e física).

3.2.2 DIAGNÓSTICO DA INDÚSTRIA

Para melhor compreensão desses números e identificação dos principais obstáculos e pontos de atenção enfrentados pelos operadores do comércio exterior em Uruguiana, foram levantados alguns dados e informações por meio de entrevistas com associações setoriais e entidades representativas como a dos despachantes aduaneiros e dos transportadores, bem como realizada uma consulta empresarial eletrônica²⁴ com os importadores e exportadores que compõem a base industrial da CNI e da Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs) que operam no comércio exterior via Uruguiana.

Além disso, buscou-se validar as informações obtidas por meio de entrevistas e reuniões com as autoridades envolvidas, mais especificamente, a Aduana local (Delegacia da RFB em Uruguiana), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e a Representação Tributária e Aduaneira do Brasil na Argentina.

Considerando o panorama geral das informações obtidas durante a fase de entrevistas, entre os principais desafios atualmente enfrentados na fronteira de Uruguiana destaca-se o fato de que:

- (i) o movimento de cargas é cerca de quatro vezes maior²⁵ do que à época em que a concessão²⁶ para a administração da fronteira ocorreu, e não existe espaço físico nas proximidades que possibilite a expansão do pátio e novas alternativas de rotas para acesso;
- (ii) a mesma ponte é utilizada para todos os tipos de passagens, misturando fluxo de passageiros e de cargas;
- (iii) apesar de o fluxo de importação ser significativamente menor que o de exportação, a falta de espaço físico e a necessidade de priorizar o despacho de mercadorias que chegam ao território brasileiro fazem com que constantes filas sejam formadas nos arredores do recinto alfandegado, o que resulta na necessidade de distribuição de senhas e espera para o início do despacho de exportação;
- (iv) a integração com a Aduana do lado argentino não ocorre de fato, o que resulta na falta de cooperação e coordenação entre as autoridades de ambos os lados, filas de caminhões nas cabeceiras das pontes e a ausência de um fluxo contínuo e organizado de veículos;

²⁴ Consulta Empresarial realizada em conjunto pela CNI e a Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (Fiergs) entre os dias 24/03/22 e 21/04/2022 e que contou com participação de 113 empresas.

²⁵ Segundo entrevista realizada com a Concessionária Multilog. Dados oficiais não constam na base do governo federal (Comexstat), o que inviabiliza a análise direta dos volumes e valores exportados historicamente.

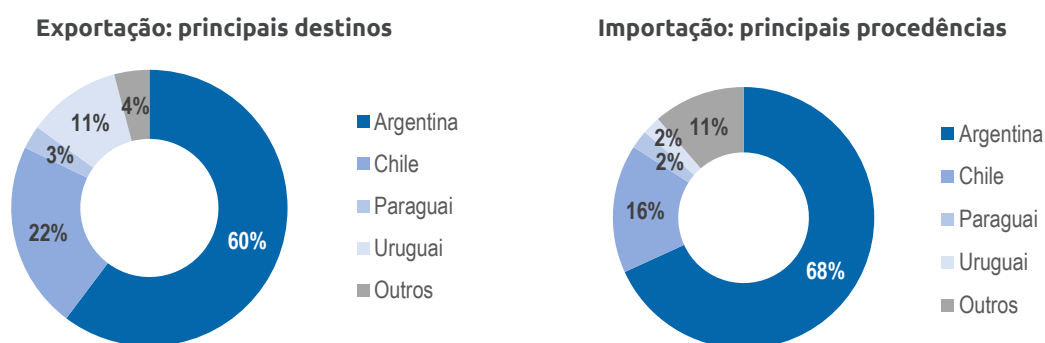
²⁶ Ato Declaratório Executivo (ADE) nº 16 de 14 de maio de 2001.

(v) a escassez de servidores federais para a fiscalização, principalmente por parte do Mapa, bem como os controles sobre as embalagens de madeira e a ausência de automação dessas rotinas agravam a formação das filas e o tempo de despacho; e

(vi) além da não integração entre as aduanas brasileira e argentina, na forma prevista pelo Decreto nº 5.471/2005, a falta de uniformidade dos procedimentos, da documentação exigida – principalmente no que diz respeito ao formato de apresentação (física ou digital) – e dos horários de funcionamento prejudica ainda mais o cenário.

Em relação à consulta empresarial eletrônica, 113 empresas responderam às questões constantes do Anexo 1. Desse total de respondentes, 50,4% são empresas de grande porte, 23% são empresas de médio porte e 26,5%, empresas de pequeno porte. Vale destacar também que 73% das empresas que participaram da consulta são exportadoras e/ou importadoras, com cargas majoritariamente procedentes ou destinadas à Argentina – 60% do destino de exportação e 68% da procedência de importação –, conforme indicado no **Gráfico 2** abaixo. Especificamente na importação, as outras principais procedências das cargas são Paraguai e Uruguai, ambas com 11%. Na exportação, por outro lado, o segundo maior destino é o Chile (22%) e o terceiro é o Uruguai (11%).

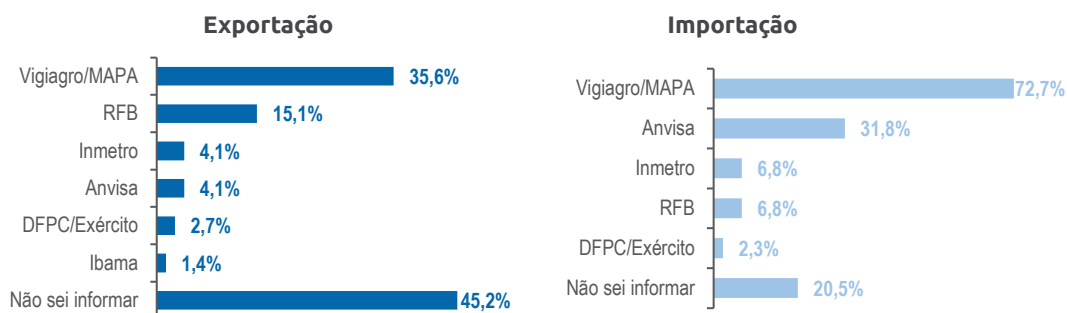
GRÁFICO 2 – Principais destinos/procedências do fluxo de mercadorias em Uruguiana



Fonte: CNI, Elaboração própria a partir de consulta empresarial

Ao serem consultadas sobre quais os principais órgãos intervenientes que atuam no despacho aduaneiro em Uruguiana (**Gráfico 3**), a grande maioria indicou o Mapa, com 35,6% das indicações na exportação e 72,7% na importação.

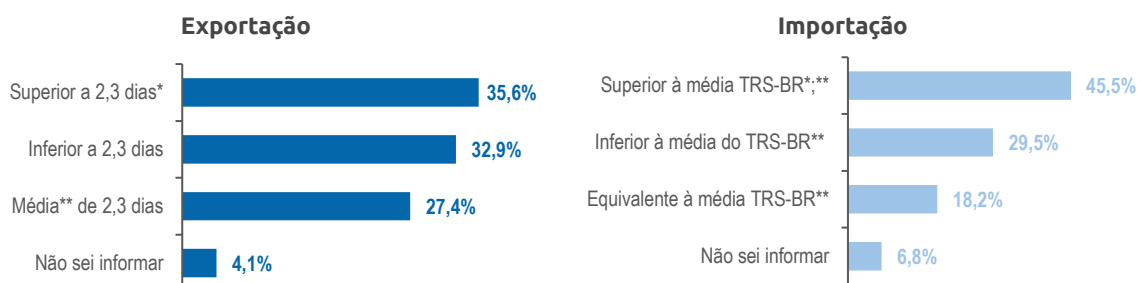
A RFB ficou em segundo lugar do lado das exportações, com 15,1%. Enquanto nas importações, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) aparece como o segundo principal interveniente, com 31,8%.

GRÁFICO 3 – Principais órgãos intervenientes – Uruguiana

Fonte: CNI, Elaboração própria a partir de consulta empresarial

Considerando que o tempo médio de despacho de importação no Brasil seria de 2 a 3 dias, conforme indicado no TRS-Brasil elaborado pela RFB em 2020, a maioria das empresas (60%) respondeu que o tempo de despacho em Uruguiana é superior à média geral brasileira.

Já na exportação, o percentual de empresas que aponta prazos superiores à média oficialmente indicada é menor (38,5%), ainda que os atrasos sejam igualmente visíveis.

GRÁFICO 4 – Tempo do despacho em Uruguiana

*16,4% indicaram que os despachos normalmente ultrapassam 5 dias na exportação e, para 18,2%, na importação

** Média verificada do TRS-Brasil Importação, adaptada para a exportação

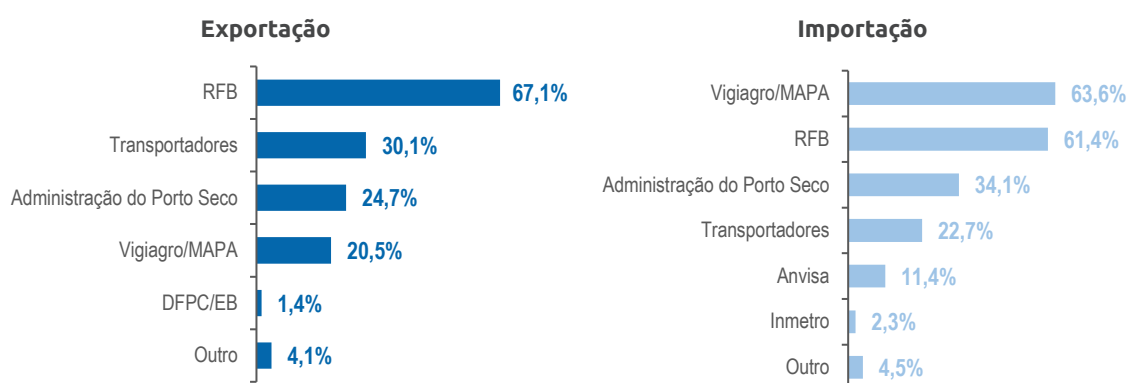
Fonte: CNI, Elaboração própria a partir de consulta empresarial

Na sequência, como parte significativa das empresas respondentes indicaram tempo de despacho superior ao previsto, questionou-se quais seriam, na visão das empresas, os principais órgãos intervenientes responsáveis pelos atrasos – conforme resultados indicados no **Gráfico 5** a seguir.

No caso da importação, para 63,6% das empresas, os controles exercidos pelo Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (Vigiagro/Mapa), aliado aos controles da RFB (apontado por 61,4%), são os principais motivadores dos atrasos, ainda que percentual significativo de respondentes aponte também a administração do porto seco, com 34,1%, os transportadores²⁷ (22,7%) e a Anvisa (11,4%).

Por outro lado, quando investigadas as causas dos atrasos nas exportações, chama a atenção o fato de os respondentes apontarem alguns agentes privados como principais responsáveis. Apesar de a RFB ser indicada como o principal órgão interveniente que gera atrasos no despacho de exportação, com 67,1%, os transportadores e a administração do porto seco aparecem em segundo e terceiro lugar como os que mais causam atrasos, com 30,1% e 24,7% respectivamente.

GRÁFICO 5 – Principais responsáveis pelos atrasos no despacho de mercadorias em Uruguiana



Fonte: CNI, Elaboração própria a partir de consulta empresarial

Ainda no contexto dos atrasos e entraves enfrentados em Uruguiana, as empresas enfatizaram a ausência de rotinas plenamente automatizadas pelos órgãos intervenientes e a escassez de funcionários/agentes públicos e privados para realizar as etapas do despacho como os principais problemas.

Ao questionar as empresas sobre os principais problemas enfrentados, verifica-se que a relevância dada aos mesmos problemas foi diferente. A lista completa é apresentada no **Gráfico 6** (a seguir) por ordem de relevância.

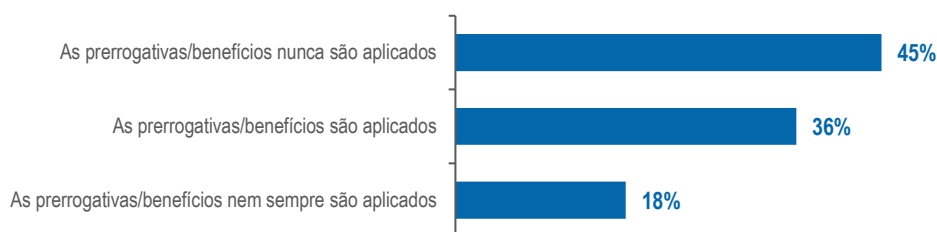
²⁷ Segundo levantamento local realizado pela Aduana de Uruguiana, considerando dados de outubro e novembro de 2021 e de março de 2022, há uma demora de 3,6 a 4,1 horas entre a liberação da carga pela RFB e a efetiva saída do transportador. Dados obtidos por meio de entrevista com a Aduana em Uruguiana.

GRÁFICO 6 – Problemas mais críticos – Uruguiana**Exportação****Importação**

Fonte: CNI, Elaboração própria a partir de consulta empresarial

Outra questão apresentada às empresas foi referente ao tratamento dado aos Operadores Econômicos Autorizados (OEA)²⁸. Conforme pode ser observado no **Gráfico 7** a seguir, entre as empresas OEAs que responderam ao questionário, 36% manifestaram que as prerrogativas e benefícios do Programa nem sempre ou não são aplicados em Uruguiana.

GRÁFICO 7 – Aplicação de prerrogativas e benefícios às empresas OEA em Uruguiana



Fonte: CNI, Elaboração própria a partir de consulta empresarial

Por fim, as empresas responderam sobre quais seriam as iniciativas mais relevantes para a melhoria dos processos em Uruguiana. De acordo com o demonstrado no **Gráfico 8** abaixo, a efetiva integração entre as fronteiras brasileira e argentina foi indicada como principal ponto, para 53% das empresas. Em seguida surgem a modernização e automação dos sistemas dos órgãos intervenientes, com 40%, e a organização na distribuição e controle de senhas na entrada do porto seco, com 25%.

GRÁFICO 8 – Iniciativas relevantes para a melhoria dos processos em Uruguiana



Fonte: CNI, Elaboração própria a partir de consulta empresarial

²⁸ De acordo com definição apresentada no Portal da RFB, pode-se definir o Operador Econômico Autorizado (OEA) da seguinte forma: "Parceiro estratégico da Receita Federal que, após ter comprovado o cumprimento dos requisitos e critérios do Programa OEA, será certificado como um operador de baixo risco, confiável e, por conseguinte, gozará dos benefícios oferecidos pela Aduana Brasileira, relacionados à maior agilidade e previsibilidade de suas cargas nos fluxos do comércio internacional". Ver <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea>>. Acesso em 25 mai 2022.

3.2.3 PRINCIPAIS DESAFIOS EM URUGUAIANA

Para fins metodológicos, as informações sobre os principais desafios e gargalos para a gestão coordenada de fronteira em Uruguaiana são organizadas segundo as categorias listadas na **Figura 1** da seção 1, correspondentes aos seguintes eixos:

- a) infraestrutura e alocação dos recursos;
- b) coordenação e cooperação internas;
- c) coordenação e cooperação externas; e
- d) diálogo com o setor privado.

FIGURA 6 – Resumo esquematizado dos principais gargalos em Uruguaiana



Fonte: CNI, Elaboração própria.

Além disso, a **Figura 6** acima ilustra o atual nível de progresso de cada uma das categorias mencionadas considerando os tipos de interação definidos pela OMA (**Figura 2**, seção 1), em que vermelho corresponde a inexistência de medidas; laranja representa um baixo grau de atuação para encaminhamento e tratamento dos gargalos; amarelo representa um médio grau de atuação; e verde representa alto grau de atuação dos envolvidos.

3.2.3.1 Desafios relativos à infraestrutura e alocação de recursos

Conforme pontuado anteriormente, um ponto bastante sensível para uma GCF diz respeito à disponibilidade de recursos, sejam humanos, tecnológicos ou de infraestrutura.

Em relação aos recursos humanos, as equipes de fiscalização da própria aduana e dos demais órgãos intervenientes que atuam em Uruguiana são reduzidas e consideradas insuficientes para o volume de operações. No caso da RFB, apesar da utilização de sistemas eletrônicos, como o Portal Único na exportação e o Siscomex-Importação, e da existência de mecanismos de gestão de risco automatizados, o problema também ocorre, ainda que em menor proporção quando comparado aos demais órgãos de controle.

A equipe alocada pela concessionária também é indicada como insuficiente, o que faz com que, mesmo após a liberação pelos órgãos, sejam necessárias cerca de 2 horas para a baixa no sistema e a liberação dos veículos.

Há grande insatisfação também em relação à gestão informatizada do próprio porto seco, sobretudo no que se refere à atualização e gestão das etapas do despacho de forma eficiente e transparente. A não atualização e disponibilidade da informação sobre as etapas do despacho, logo que o veículo entra no recinto, impedem que importadores e exportadores identifiquem o estágio de processamento para que possam se programar para a liberação.

Ainda relacionado à falta de adequação dos sistemas, há dificuldades relacionadas à distribuição e controle de senhas nas áreas adjacentes ao porto seco.

Já em relação aos recursos físicos, tanto os usuários como as autoridades concordam que o tamanho do pátio do porto seco não atende mais de modo eficiente o volume de cargas que passa pela fronteira. O fato de as concessões serem para um longo período, de 25 anos, faz com que se tornem obsoletas diante da falta de revisão por todo esse intervalo.

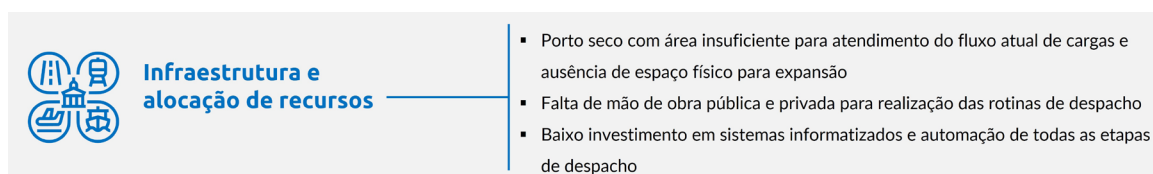
Apesar de a concessionária ser uma empresa privada, toda área alfandegada de fronteira, necessariamente, é instalada em imóvel pertencente à União. Portanto, sem o alfandegamento de mais espaço físico pela União, a expansão do porto seco não pode ocorrer. No caso de Uruguiana, esse fato é agravado pela indisponibilidade de terrenos no entorno, levando à realidade de dificuldades em relação ao trânsito e espera dos veículos fora do recinto.

Um ponto bastante relevante em termos de infraestrutura diz respeito à ponte internacional. Inaugurada no ano de 1945, a ponte foi concebida para um fluxo bastante inferior do atual e é a única ligação entre Uruguiana e Paso de Los Libres, servindo tanto para o trânsito de pessoas/turistas como de mercadorias. Uma situação bastante complicada e

inadequada para o volume atual, que ocasiona congestionamentos frequentes e faz com que a mobilidade entre os países fique bastante prejudicada.

Na **Figura 7** a seguir são resumidos os principais desafios em relação a disponibilidades de recursos e infraestrutura enfrentados em Uruguiana.

FIGURA 7 – Principais desafios quanto à infraestrutura e alocação de recursos em Uruguiana



Fonte: CNI, Elaboração própria.

3.2.3.2 Desafios à cooperação e à coordenação internas

Na rotina atual de Uruguiana, as cargas destinadas à importação ou à exportação passam pelas seguintes etapas dentro do porto seco:

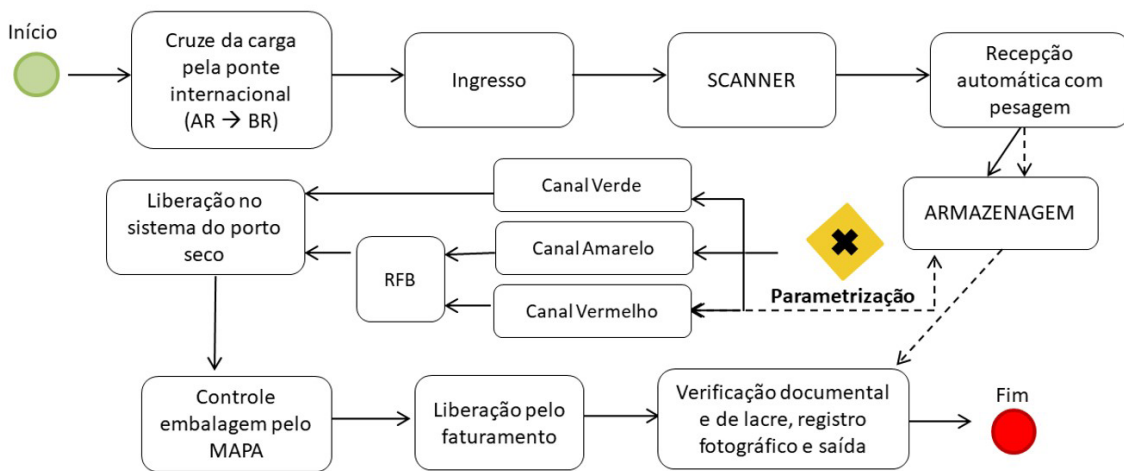
- **Exportação:** (1) entrada no recinto alfandegado, pesagem e escaneamento; (2) parametrização e, caso necessário, conferência documental ou física; (3) controle das embalagens de madeira e liberação pelo Mapa; (4) faturamento e liberação pelo recinto; (5) saída.
- **Importação:** (1) entrada no recinto alfandegado, pesagem e escaneamento; (2) parametrização e, caso necessário, conferência documental ou física; (3) controle pelos órgãos intervenientes (caso houver); (4) controle das embalagens de madeira e liberação pelo Mapa; (4) faturamento e liberação pelo recinto; (5) saída.

Apesar de as exportações responderem pela maior parte das operações em Uruguiana – estima-se que quase 70%²⁹ –, é necessário priorizar as importações que já se encontram em trânsito logo da liberação dos caminhões pela autoridade argentina. Como consequência, comumente ocorre a formação de filas de veículos com cargas de exportação brasileira nos arredores do porto seco, que precisarão de senhas para entrada e início do processo de despacho aduaneiro.

²⁹ Dado obtido por meio de entrevistas com a Aduana de Uruguiana e a Federação Nacional dos Despachantes Aduaneiros (Feaduaneiros).

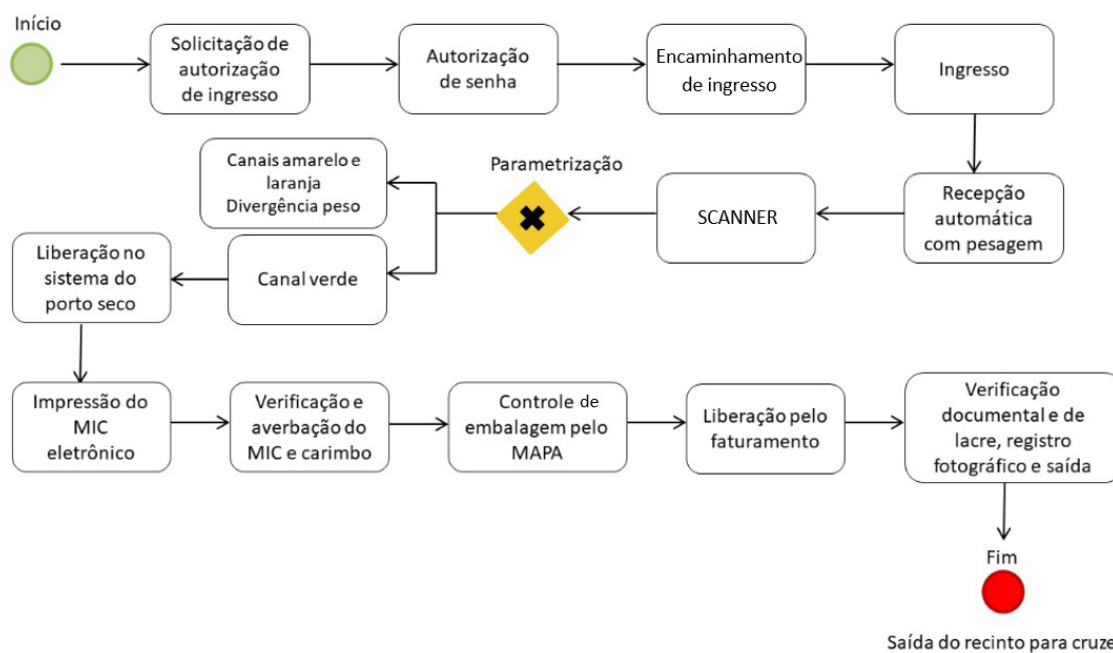
Além disso, a fiscalização das embalagens de madeira pelo Mapa, também sobre as cargas destinadas à exportação, faz com que o tempo de despacho seja maior. O que contribui ainda mais para a formação das filas e dificulta a fluidez dos veículos que passam pelo porto seco. As **Figuras 8 e 9** abaixo buscam resumir o fluxo de importação e exportação verificado em Uruguiana.

FIGURA 8 – Fluxo de Importação via Uruguiana



Fonte: Elaborado pela CNI com base em informações fornecidas pela Multilog

FIGURA 9 – Fluxo de Exportação via Uruguiana



Fonte: Elaborado pela CNI com base em informações fornecidas pela Multilog

Vale destacar que as etapas ilustradas dizem respeito apenas a mercadorias isentas de licenciamento, permissões, certificações e outros documentos (LPCO)³⁰ exigidos para a realização de importações ou exportações. Caso contrário, além das etapas indicadas acima, haveria conferência e liberação da carga pela autoridade competente – como Mapa e Anvisa – após a rotina da RFB e antes da liberação/faturamento pelo recinto.

Chama a atenção o fato de que, apesar da previsão no regulamento aduaneiro e do formulário específico para requerimento do armazenamento das mercadorias a serem exportadas, quando parametrizadas no canal laranja ou vermelho há registros de não autorização do armazenamento devido à falta de espaço no recinto alfandegado.

Nos casos de transporte consolidado a situação é ainda mais crítica, pois as mercadorias ficam retidas, embarcadas nos respectivos caminhões, por tempo indeterminado, aguardando distribuição e verificação física e/ou documental, o que inviabiliza o cruze das demais cargas que tiveram liberação automática pelo canal verde. Problemas dessa natureza resultam em custos não previstos e indesejados de estadias de caminhões, cujo valores podem chegar a US\$ 375,00 ao dia, e que, em alguns casos, superam o valor FOB das mercadorias exportadas³¹.

Infelizmente, os operadores vivenciam este tipo de ocorrência com muita frequência e isto tem impactado sobremaneira os resultados das empresas.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que, em função das atuais normas do Mapa, ainda que tenham sido declaradas como sem acondicionamento em embalagens de madeira, algumas dessas cargas passam pela inspeção do Vigiagro, selecionadas por amostragem, para garantia da veracidade das informações prestadas.

De acordo com as informações fornecidas pelo órgão durante a fase de entrevistas, a seleção por amostragem é feita com base no Manifesto Internacional de Cargas/ Declaração de Trânsito Aduaneiro (MIC/DTA) e varia entre 5% e 10% do total das cargas. Ou seja, em torno de 1.500 a 2.000 registros por dia são avaliados e fiscalizados por apenas 3 fiscais agropecuários, o que torna o processo bastante lento. Um cenário ainda mais agravado nos períodos de férias e folgas dos fiscais, que resulta no quase total travamento das inspeções.

³⁰Essas exigências podem ter origem na legislação nacional, em normas internacionais ou serem impostas pelo país importador. Como exemplos, os certificados CITES para mercadorias derivadas de espécies ameaçadas de extinção, os certificados sanitários e fitossanitários internacionais, a autorização de exportação de substâncias controladas pela Anvisa ou pelo DFPC, dentre outros.

³¹Para exemplificar, no mês de agosto, houve uma ocorrência desta natureza onde uma exportação de dois pallets, totalizando 1.200kg, no valor de US\$3.080,00, que serviria de amostra para gerar novos negócios, foi embarcada em um caminhão consolidado com outras sete exportações. Sua parametrização caiu no canal laranja, enquanto as demais exportações tiveram liberação automática pelo canal verde. Tentou-se de todas as formas sensibilizar a aduana para autorizar o alfundamento destes dois pallets, com o pedido de permissão para que o caminhão seguisse viagem com as exportações desembaraçadas. Não houve autorização e o caminhão ficou retido por mais de 21 dias no pátio da Multilog, gerando um custo de US\$ 7.800,00 ao exportador, além do prejuízo do atraso imposto aos demais exportadores que participavam do embarque consolidado.

Seguindo a metodologia do *Time Release Study*, da OMA, a Aduana de Uruguiana informou ter executado um recente levantamento interno para apurar os tempos médios de cada etapa do despacho aduaneiro de importação. Ainda que a análise tenha sido pontual e com amostragem reduzida, o levantamento corrobora o diagnóstico observado durante as entrevistas e a consulta empresarial realizada pela CNI em parceria com a Fiergs.

Em relação ao tempo médio dispendido em cada uma das etapas do despacho de importação, e com base nos números registrados entre outubro e novembro de 2021 e em março de 2022, a autoridade aduaneira concluiu que os principais gargalos em termos de tempo estão relacionados com as etapas de “registro da declaração de importação/anuência” e de “desembarço/liberação” das cargas após a conferência aduaneira. Ambas as etapas, destacadas no **Quadro 3** abaixo, representam rotinas que estão fora da atuação da RFB, cujas responsabilidades são dos importadores e órgãos intervenientes e importadores e depositário, respectivamente.

QUADRO 3 – Levantamento dos tempos médios de importação em Uruguiana

| Etapa | Responsável | Tempo médio | |
|-----------------------------|---------------------------|--------------|-------------|
| | | Horas | % |
| Entrada/Presença Carga | Transportador/Depositário | 3,20 | 4% |
| Presença Carga/ Registro DI | Importador/Interveniente | 45,47 | 63% |
| Registro DI/Desembarço | RFB | 6,17 | 9% |
| Desembarço/Liberação | Importador/Depositário | 13,87 | 19% |
| Liberação/Saída | Importador/Transportador | 3,77 | 5% |
| Total | Todos | 72,50 | 100% |

Fonte: Elaborado pela CNI com base em dados obtidos durante entrevista com a Delegacia da Alfândega de Uruguiana RFB (2022)

Como se pode verificar, mais de 60% do total do tempo necessário para despacho de importação foi atribuído à etapa de atuação dos órgãos intervenientes, tais como Mapa e Anvisa, com média superior a 45 horas. Além disso, o levantamento conduzido pela Aduana identificou que o tempo elevado de fiscalização por parte dos órgãos intervenientes interfere na baixa rotatividade no pátio do recinto alfandegado, uma vez que respondem pela permanência de mais de 49% dos veículos no porto seco.

Neste sentido, em uma segunda análise realizada, referente à quantidade de veículos no pátio do porto seco e ao mapeamento das etapas em que se encontram, foi possível verificar que o acúmulo de veículos para fins de anuência e de liberação é fator que gera impacto significativo sobre os tempos de despacho e a baixa rotatividade. Isto pode ser explicado, por exemplo, pelo número reduzido de agentes públicos lotados para realizar

os trâmites administrativos do Mapa, Anvisa e outros órgãos, bem como de pessoal do próprio depositário para fins de faturamento e verificação para liberação.

Conforme se verifica no **Quadro 4** abaixo, em 03/03/2022, aproximadamente 50% de todos os veículos admitidos no porto seco se encontravam na mesma atividade (presença de carga/anuência/registro DI), ao passo que 22% se encontravam na situação de “aguardando liberação”. Na segunda data analisada, 29/03/22, as mesmas duas etapas foram responsáveis pela maior concentração de processos, reforçando o impacto desses obstáculos.

Por outro lado, as ineficiências nas atividades sob responsabilidade dos importadores e seus prepostos também impactam no tempo total de despacho, o que igualmente merece atenção e será abordado mais adiante.

QUADRO 4 – Ocupação do pátio em Uruguaiana (importação)

| Etapa | Responsável | Data | |
|--------------------------------------|---------------------------|------------|------------|
| | | 03/03/22 | 29/03/22 |
| Entrada/Presença Carga | Transportador/Depositário | 51 | 80 |
| Presença Carga/ Anuência/Registro DI | Importador/Interveniente | 221 | 140 |
| Registro DI/Desembaraço | RFB | 33 | 31 |
| Desembaraço/Liberação | Importador/Depositário | 99 | 106 |
| Liberação/Saída | Importador/Transportador | 46 | 35 |
| Total | Todos | 450 | 392 |

Fonte: Elaborado pela CNI com base em dados fornecidos pela RFB (2022)

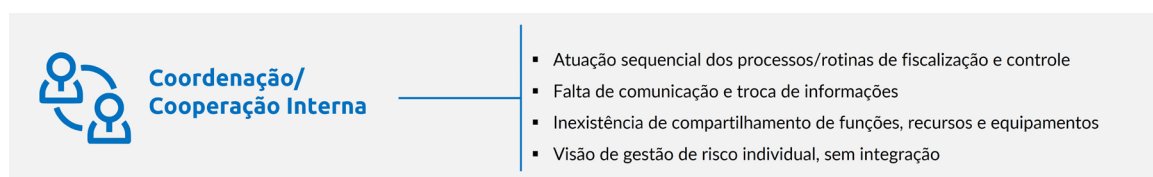
Ainda que o Mapa tenha alcançado avanços pontuais em termos de gestão de risco e controle de comércio exterior nos últimos anos, com automação das rotinas de anuência por meio do Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários (Sigvig), com o início da integração do tratamento administrativo de licenciamento ao portal único de comércio exterior e com o desenvolvimento da plataforma de autocontrole, o modelo de controle das embalagens e suportes de madeira segue como a principal dificuldade, pois atinge praticamente todos os operadores do comércio exterior, independente da natureza das mercadorias comercializadas e transportadas.

Como responsável pelo cumprimento da regulamentação de material de embalagem de madeira no comércio internacional, definida pelas Normas Internacionais para Medidas Fitossanitárias (NIMF) nº 15³² da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, em sua sigla em inglês), o controle e a fiscalização realizados não ocorrem por meio do sistema em todos os pontos de fronteira nacionais, sendo feito, na maior parte dos casos, por meio de trabalho conjunto entre os agentes do órgão e o fiel depositário.

No caso específico de Uruguiana, o acesso antecipado às informações dos importadores e exportadores, necessárias para o trabalho de conferência das embalagens e suportes de madeira pelo Mapa, é crucial. Planilhas com as informações requeridas são emitidas pelo depositário e compartilhadas com as atualizações 3 vezes ao dia, o que resulta em fiscalizações e liberações por bloco e certo *delay* entre o horário em que os veículos já se encontram disponíveis para as inspeções do Vigiagro e o que as planilhas com as informações de fato chegam para o órgão. Ainda que o acesso ao sistema do porto seco tenha sido compartilhado para consulta em tempo real sobre a disponibilidade dos veículos no pátio para seleção das inspeções ou liberação e seja oferecido apoio da equipe administrativa do depositário para auxiliar com o fluxo, esta etapa segue como um obstáculo.

Em termos de cooperação e coordenação interna entre os órgãos intervenientes que atuam em Uruguiana, necessárias para o progresso da GCF, os principais desafios identificados estão relacionados na **Figura 10** a seguir.

FIGURA 10 – Principais desafios na cooperação e coordenação interna em Uruguiana



Fonte: CNI, Elaboração própria.

³² A NIMF nº 15, editada pela FAO em março de 2002, estabelece diretrizes para a certificação fitossanitária de embalagens, suportes e material de acomodação confeccionados em madeira e utilizados no comércio internacional para o acondicionamento de mercadorias de qualquer natureza. Tendo como foco principal as pragas florestais de interesse agrícola e a condição excepcional das embalagens e suportes de madeira que circulam no mercado internacional na veiculação e disseminação das mesmas, a referida norma apresenta recomendações e orientações quanto ao estabelecimento de medidas fitossanitárias, com vistas ao manejo do risco dessas pragas.

3.2.3.3 Desafios relativos à cooperação e à coordenação externas

Em termos de cooperação e coordenação externas, ou seja, aquelas voltadas à interação entre as autoridades dos dois países, os principais desafios em Uruguiana estão relacionados, principalmente, com as questões logísticas e de tecnologia para a operacionalização da Área de Controle Integrado.

Diferentemente da fronteira entre São Borja e Santo Tomé, a chamada ACI entre Uruguiana e Paso de Los Libres nunca conseguiu ser plenamente estabelecida. Ainda que se verifiquem algumas movimentações de interação entre as autoridades na tentativa de cooperar e coordenar suas rotinas, até o momento não se verifica a realização de um controle integrado entre as autoridades brasileiras e argentinas.

Uma diferença importante na fronteira de Uruguiana é a questão geográfica. Enquanto na fronteira de São Borja a divisão territorial é apenas terrestre, em Uruguiana a divisão entre Brasil e Argentina ocorre por meio do Rio Uruguai, fazendo com que o trânsito de pessoas, veículos e cargas de um lado para o outro seja realizado somente por meio da ponte internacional.

Além disso, em São Borja as partes brasileira e argentina compartilham a mesma infraestrutura para realização das rotinas de importação e exportação, o que não ocorre em Uruguiana. Concessionárias independentes e de naturezas distintas – no Brasil, a gestão é privada e, na Argentina, governamental –, aliadas à questão geográfica, fazem com que não exista a estrutura única de controle para as autoridades de ambos os lados, a menos que houvesse o deslocamento de uma delas para dentro do território da outra.

O baixo nível de interação entre as aduanas brasileira e argentina foi ainda mais agravado a partir das restrições impostas pela pandemia de covid-19. O deslocamento que havia das autoridades argentinas até o porto seco de Uruguiana para as rotinas de exportação com destino ao Brasil, embora contasse com grande descontentamento por parte das empresas devido à lentidão do lado argentino, que superava o tempo de despacho de importação brasileiro, gerava mais atrasos, e agravava a ocupação do pátio e da imprevisibilidade às operações, deixou de ocorrer em função da pandemia.

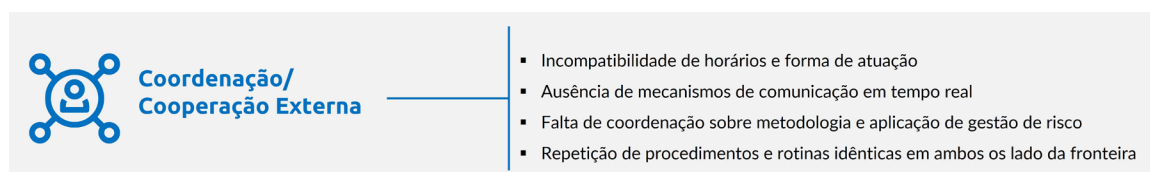
Diante das medidas de segurança e saúde pública adotadas, os deslocamentos entre autoridades foram suspensos e cada uma das aduanas passou a realizar suas rotinas internamente. O que, apesar de representar um retrocesso na integração, acabou sendo percebido pelos usuários como uma melhoria do fluxo operacional.

Por outro lado, apesar de o chamado Complexo Terminal de Cargas (Cotecar), em Paso de Los Libres, possuir área e infraestrutura mais extensa que Uruguiana, inclusive com espaço designado para as autoridades brasileiras, os órgãos intervenientes nacionais indicam a falta de contingente suficiente para atuar desta forma, o que torna a oferta inócua.

O fato de o controle de imigração e importação argentino ser realizado logo na cabeceira da ponte internacional, aliado a percentuais de inspeção superiores aos verificados do lado brasileiro em função do distinto modelo de gerenciamento de risco, faz com que o congestionamento de veículos se agrave ainda mais. Além disso, a cobrança de impostos e os tramites são mais complexos para a saída de mercadorias do território vizinho.

Nesse sentido, destaca-se outra questão imprescindível para que a cooperação e a coordenação ocorram, que é a integração dos sistemas e os meios de atuação compatíveis entre as autoridades envolvidas. A **Figura 11** abaixo resume os principais desafios em termos de coordenação e cooperação entre os dois países.

FIGURA 11 – Principais desafios na cooperação e coordenação externa em Uruguiana



Fonte: CNI, Elaboração própria.

3.2.3.4 Desafios relativos à interação com o setor privado

Por fim, é importante destacar os desafios relacionados à interação dos diversos intervenientes com o próprio setor privado no dia a dia das operações em Uruguiana, não apenas em relação à atuação dos órgãos como no que se refere ao desempenho da própria concessionária.

Neste sentido, surgem desafios relacionados à:

- i. prestação dos serviços pelos despachantes aduaneiros;
- ii. agilidade dos transportadores para a retirada dos veículos do pátio logo após a liberação e/ou o imediato comparecimento quando chamada a senha; e
- iii. agilidade dos importadores para emissão de suas notas fiscais e pagamento das guias de recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a fim de possibilitar a saída dos veículos do recinto logo após a liberação.

De acordo com um levantamento interno da Alfândega de Uruguiana sobre os tempos de importação por etapa após o desembarço, relatado durante a fase de entrevistas, os veículos chegam a demorar até 18 horas para saírem do recinto – o que corresponde a cerca de 25% do tempo total apurado de operação (entre início e fim do procedimento).

Situação similar pode ser verificada no **Quadro 5** a seguir, relativa ao exercício realizado pela Alfândega sobre a ocupação do pátio por etapa de exportação, em que 34% da ocupação do pátio se refere a veículos já liberados. Ou seja, que aguardam apenas a retirada do veículo pelo transportador.

QUADRO 5 – Ocupação do pátio em Uruguiana (exportação)

| Etapa | Responsável | Data: 29/03/22 |
|--------------------------|---------------------------|----------------|
| Entrada/ACD | Transportador/Depositário | 33 |
| ACD/Desembarço | RFB/Exportador | 77/30 |
| Desembarço/Entrega Carga | RFB/Depositário | 52 |
| Entrega Carga/ Saída | Transportador | 98 |
| Veículos Bloqueados | RFB | 57 |
| Total | Todos | 290 |

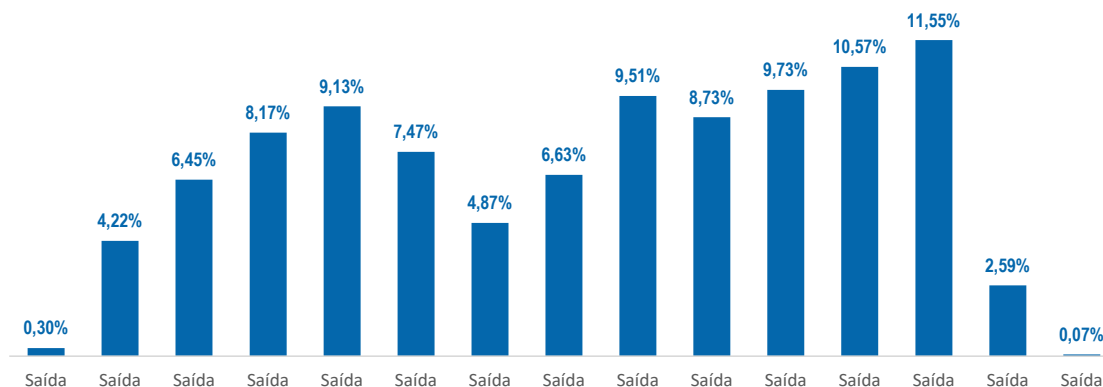
Fonte: Elaborado pela CNI com base em dados fornecidos pela RFB (2022)

Segundo as autoridades e entidades entrevistadas, entre as possíveis causas dessa demora, verificam-se as seguintes situações:

- i. falta de sincronismo da empresa para emissão da Nota Fiscal (NF);
- ii. a depender do horário do desembarço, o transportador opta por seguir viagem apenas no dia seguinte (para evitar cobrança de taxas extras pela aduana argentina) ou após parada de descanso; e
- iii. demonstração do recolhimento ou não incidência do ICMS nas operações que envolvem autoridades de múltiplos Estados brasileiros.

Em relação aos horários de desembarço e como isso impacta na efetiva saída dos transportadores do recinto, vale destacar estudo apresentado pela concessionária à Comissão Local de Facilitação de Comércio (Colfac)³³ sobre os horários de saída, o que permite visualizar a concentração de liberações na parte da tarde (50,04%), principalmente entre 16hs e 18hs (29,03%) e como isso é determinante para que exportadores e transportadores adiem a saída do recinto.

³³ As Colfac (Comissões Locais de Facilitação de Comércio) são subcolegiados integrantes do Comitê Nacional de Facilitação de Comércio (Confac), previstas no inciso II do art. 9º do Decreto nº 10.373, de 26 de maio de 2020. Ao todo, já foram constituídas 28 comissões no Brasil, as quais constituem, em síntese, foros de discussão entre o setor público e privado para a identificação de gargalos nas operações de importação, exportação e trânsito, bem como de propostas para aprimoramento dos procedimentos aduaneiros, visando à facilitação do comércio exterior.

GRÁFICO 9 – Eficiência operacional em Uruguaiana – Saída (quantidade/hora)

Fonte: Colfac (2021)³⁴

Nesse sentido, e diante da necessidade de melhoria na comunicação e na interação entre as empresas e autoridades locais para encaminhamento e tratamento dos obstáculos, é que foram criadas no Brasil, a partir do Plano de Trabalho do Comitê Nacional de Facilitação de Comércio (Confac)³⁵, as Comissões Locais (Colfacs).

No caso específico de Uruguaiana, a Colfac está em funcionamento desde setembro de 2020 e possui relevância na apresentação e monitoramento das estatísticas de comércio exterior da região, bem como no mapeamento e encaminhamento de demandas dos usuários do porto seco às principais autoridades envolvidas.

³⁴ SISCOMEX. COLFAC Uruguaiana. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/colegiados/colfac/alfs/alf-uruguaiana-rs>. Acesso em: 25 maio 2022.

³⁵ O Comitê Nacional de Facilitação de Comércio (Confac) é órgão colegiado integrante da CAMEX/Ministério da Economia, criado por meio do Decreto nº 8.807/2016 e reinstituído pelo Decreto nº 10.373/2020, seguindo as diretrizes estabelecidas no art. 23 do AFC como forma de acompanhar e auxiliar na implementação do próprio acordo e das medidas afeitas à facilitação do comércio exterior no País. De acordo com o Plano de Trabalho 2021/2022 do Confac, divulgado pelo governo federal, o órgão deve atuar nas seguintes frentes: (1) Acompanhamento do cumprimento do Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC e demais acordos sobre o tema; (2) Construção de um instrumento de diálogo permanente com o setor privado, estabelecendo procedimentos para o processamento e a análise de demandas externas e o encaminhamento de proposições dos Subcolegiados integrantes do Confac; (3) Consolidação do ambiente digital de comércio exterior; (4) Reforma dos procedimentos administrativos de exportação e importação; (5) Ampliação da transparência das informações relativas ao comércio exterior brasileiro; (6) Implementação das recomendações do TRS (Time Release Study Brasil); (7) Fortalecimento da comunidade de comércio internacional por meio das Colfacs; (8) Gestão Coordenada de Fronteiras; e (9) Ampliação do OEA Integrado, em parceria com os órgãos anuentes no Portal Único do Siscomex. Ver Plano de Trabalho Confac 2021/2022 <http://camex.gov.br/images/PDF/Confac/21-04-05_PT_CONFAC_2021-22.pdf>. Acesso em 25 mai 2022.

A partir das atas de reuniões da Colfac-Uruguaiana relativas a 2020 e 2021³⁶, verifica-se que os principais temas discutidos se resumem aos seguintes tópicos:

- dificuldades com o Mapa em relação à falta de automação dos processos de gestão de risco, de pessoal e o impacto negativo das fiscalizações de cargas sem embalagem de madeira;
- reiteradas ocorrências de furtos nas adjacências do porto seco;
- dificuldades com o sistema de distribuição de senhas da concessionária para ingresso e a falta de manutenção no histórico de informações;
- incompatibilidade entre os horários de fiscalização do lado brasileiro em relação ao lado argentino;
- problemas no registro das taras das balanças de entrada;
- baixa eficiência comparada com a fronteira de São Borja; e
- descontinuidade da avaliação da concessionária, realizada por meio de Relatório Consolidado de Acompanhamento de Execução Contratual (Relac)³⁷.

As atas também revelam que existe certa preocupação das autoridades, principalmente da RFB, em dar *feedbacks* sobre as demandas trazidas pelo setor privado, apresentando dados e informações sobre os temas em reuniões subsequentes, ainda que a maior parte dos tópicos acima ainda não tenham sido efetivamente resolvidos.

Do lado do próprio setor privado, apesar de as atas retratarem a existência de importantes discussões, reforçando a Colfac como importante ponto de convergência público-privada, chama a atenção o fato de que quase todas as demandas são trazidas pelos mesmos participantes: as associações que representam os transportadores internacionais³⁸ e os despachantes aduaneiros³⁹.

Isso também é reforçado pelo resultado da pesquisa empresarial realizada pela CNI/Fiegs, na qual é possível verificar que apenas 12% das empresas que responderam à consulta

³⁶ As reuniões da Colfac de 2022 estão suspensas desde o início do ano em razão da greve da RFB.

³⁷ Inicialmente previsto no art. 21 da IN RFB nº 1208/2011, mas que foi revogado por meio da IN RFB nº 1886/2019

³⁸ Associação Brasileira de Transportadores Internacionais (Abti).

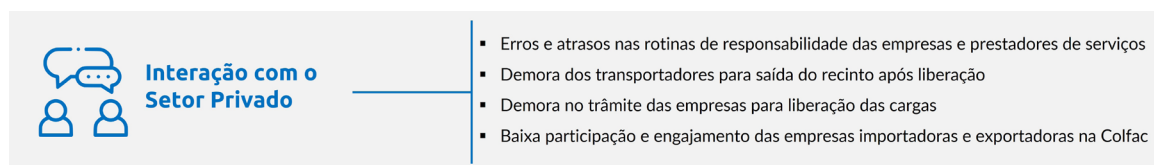
³⁹ O Sindicato dos Despachantes Aduaneiros do Estado do Rio Grande do Sul (Sdaergs) e a Federação Nacional dos Despachantes Aduaneiros (Feaduaneiros).

afirmaram participar da Colfac – um percentual reduzido de engajamento que compromete o próprio objetivo das reuniões e seu potencial na resolução de problemas cotidianos.

Cabe ressaltar que, embora as recomendações voltadas à interação com o setor privado que serão apresentadas na próxima seção sejam destinadas aos órgãos intervenientes, há também questões importantes que precisam ser tratadas pelos próprios operadores do setor privado. Tais como: celeridade no tratamento das exigências apresentadas pela fiscalização; terceirização qualificada de serviços; monitoramento do processo de despacho, a fim de garantir disponibilidade para retirada dos veículos do pátio tão logo o despacho se encerre e a liberação das cargas seja autorizada; dinamismo na emissão de notas fiscais e regularização de pendências necessárias à liberação e retirada da carga do recinto após o desembarço; e maior participação e atuação nas reuniões da Colfac.

Diante disso, os principais desafios relacionados à interação com o setor privado em Uruguiana estão resumidos na **Figura 12** abaixo.

FIGURA 12 – Principais desafios no diálogo com o setor privado



Fonte: CNI, Elaboração própria.

A partir dos dados e informações que integraram esse diagnóstico sobre os principais desafios para a gestão coordenada, é possível identificar iniciativas e apresentar recomendações em prol de controles mais eficientes e da facilitação do comércio na fronteira de Uruguiana.

4 PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

As informações obtidas nos órgãos intervenientes envolvidos na gestão de fronteira e no próprio setor privado reforçam que os principais obstáculos para otimizar a fiscalização e garantir fluidez e desburocratização dos processos de exportação e importação em Uruguiana estão relacionados à:

- a. escassez de recursos disponíveis;
- b. falta de cooperação/coordenação interna entre as autoridades nacionais (interna);
- c. falta de cooperação/coordenação entre autoridades dos países (externa); e
- d. interação com o setor privado.

Nesse sentido, as recomendações apresentadas a seguir visam poder mitigar os problemas atualmente enfrentados, bem como propor novas formas de atuação para que se alcance um cenário avançado de gestão coordenada de fronteira, nas diferentes dimensões, em Uruguiana.

4.1 RECOMENDAÇÕES VOLTADAS À MELHORIA DA INFRAESTRUTURA E DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Com relação à escassez de recursos humanos, tecnológicos e de infraestrutura, são identificadas as seguintes recomendações:

(a) Alocação de recursos e infraestrutura

- i. adequada alocação de funcionários em cada órgão envolvido no controle aduaneiro de fronteira, em especial os da RFB e Vigiagro/Mapa, bem como da equipe do porto seco;
- ii. aperfeiçoamento do modelo de concessões de portos secos, tendo em vista o extenso prazo (25 anos) e a falta de métricas abrangentes e precisas de avaliação, o que acaba desestimulando investimentos em modernização e busca por aumento de eficiência;
- iii. aprimoramento do sistema eletrônico de controle da concessionária, a fim de modernizar e prover maior eficiência operacional;
- iv. aquisição e instalação de novos equipamentos de inspeção não invasiva (scanners), visto que atualmente ocorre o afunilamento na entrada do gate com fila de caminhões devido à existência de apenas um equipamento para duas balanças eletrônicas;
- v. melhoria das condições de segurança das vias e entorno dos recintos;
- vi. avaliação conjunta, entre Brasil e Argentina, sobre a construção de um novo ponto de fronteira (mais afastado da parte urbana) que possibilite a instalação de recintos com espaços físicos mais adequados ao atual fluxo de veículos e mercadorias;
- vii. avaliação conjunta, entre Brasil e Argentina, sobre a construção de uma nova ponte, que permita a segregação entre veículos de carga e de passeio e com via rápida para produtos perecíveis e cargas de empresas OEA; e
- viii. promoção de investimentos em transportes alternativos no comércio transfronteiriço, a exemplo do ferroviário, como alternativa para desafogar o atual congestionamento rodoviário e aumentar a eficiência nas trocas comerciais regionais.

4.2 RECOMENDAÇÕES VOLTADAS À MELHORIA DA COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO INTERNA

No que diz respeito aos desafios para harmonização e atuação conjunta das autoridades brasileiras envolvidas no controle e fiscalização na fronteira de Uruguaiana, ainda que não exclusivamente, a interação entre a RFB e o Mapa requer maior aproximação e grau de formalização sobre suas formas de atuação.

Tanto a OMA quanto a OCDE, em suas recomendações sobre gestão coordenada de fronteiras e facilitação do comércio, destacam a necessidade de atuação conjunta dos órgãos para fins de fiscalização e a possibilidade de delegação de funções a uma única autoridade ou agente.

No caso da OCDE, diante da avaliação dos *Trade Facilitation Indicators*⁴⁰, há especial menção sobre a cooperação entre autoridades na fronteira e, sempre que possível, para que a fiscalização das cargas seja feita por apenas uma autoridade, com o intuito de evitar múltiplas verificações ao longo do despacho.

Nesse sentido, as seguintes recomendações podem aumentar o grau de cooperação e coordenação dos órgãos intervenientes nas operações realizadas em Uruguaiana:

(a) Gestão de risco e processamento antecipado

- i. integração dos modelos de gestão de risco de todas as autoridades envolvidas no despacho aduaneiro, para que os critérios e as variáveis sejam compartilhados e analisados de maneira conjunta;
- ii. ampliação e promoção do processamento antecipado⁴¹, a partir do sistema compartilhado de gerenciamento de risco, e incentivo para que exportadores e importadores utilizem do mecanismo como forma de reduzir o tempo de permanência e as rotinas exercidas dentro do recinto;
- iii. ampliação do Time Release Study (TRS) para contemplar o modal rodoviário, bem como o monitoramento periódico com vistas a incentivar melhorias e tratamento dos obstáculos;

⁴⁰ OCDE. Trade Facilitation Indicators Simulator – Brazil. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>. Acesso em: 20 maio 2022.

⁴¹ Nos moldes previstos pelo art. 7.1 do AFC/OMC: "7.1.1 Cada Membro adotará ou manterá procedimentos que permitam a apresentação de documentos correspondentes à importação e outras informações necessárias, inclusive manifestos de carga, a fim de iniciar o processamento antes da chegada dos bens, com o objetivo de agilizar a liberação de bens quando da sua chegada. 7.1.2 Cada Membro permitirá, conforme o caso, a apresentação antecipada de documentos em formato eletrônico para o processamento antecipado desses documentos."

iv. regulamentação do tratamento, devolução e destruição de embalagens e suportes de madeira não conformes;

v. regulamentação das normas sobre transbordo e baixa da mercadoria fora da zona primária como forma de permitir uma melhor fluidez no transporte de cargas⁴².

(b) Cooperação e coordenação

i. implementação da janela única de inspeção por meio de acordos de níveis de serviço entre a RFB e os demais órgãos intervenientes, com especificação das situações, condições e formas de inspeção centralizada pela RFB nos casos de canal de parametrização em canal vermelho, na importação, e laranja na exportação, que serão também reconhecidas pelos órgãos intervenientes;

ii. padronização e ampliação do processo de verificação remota de mercadorias por todos os órgãos intervenientes;

iii. aprimoramento e harmonização das rotinas de inspeção das embalagens e suportes de madeira, com utilização de métodos de inspeção não invasiva e de verificação remota, sobretudo nos casos de cargas sem declaração de madeira;

iv. acompanhamento, em tempo real, da autorização de saída do veículo do recinto para que, tão logo seja concluído o despacho e efetuado o registro dos relatórios periódicos de avaliação, seja efetuada a liberação final;

v. capacitação e treinamento conjunto e continuado para os agentes aduaneiros de todos os órgãos intervenientes com atuação na fronteira, a fim de estabelecer as condições necessárias para o compartilhamento de competências de fiscalização e operadores.

(c) Automação e compartilhamento de informações

i. conclusão do desenvolvimento e implantação do Portal Único de Comércio Exterior, em especial o novo fluxo de importação e completa implementação da Declaração Única de Importação (DUIMP);

⁴² De acordo com as entrevistas realizadas, apesar da proibição contida no art. 27 do Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759/09), a falta de veículos de transporte internacional suficiente para atender à alta demanda atualmente existente do modal rodoviário faz com que muitos transportadores utilizem veículos de transporte doméstico para iniciar o percurso, realizando transbordo e baldeação de forma irregular pela falta de alternativa. Assim, existe pressão do setor para que as normas vigentes sejam flexibilizadas para atender às necessidades e limitações de ordem prática existentes.

- ii. automatização e automação dos controles e de todas as rotinas dos despachos de importação, exportação e trânsito aduaneiro;
- iii. completa integração de todos os órgãos intervenientes ao Portal Único de Comércio Exterior e acesso compartilhado das informações das Declarações Únicas de Exportação (DU-E) e de Importação (DUIMP);
- iv. implantação do pagamento centralizado de taxas, encargos e contribuições integrado ao Portal Único e aos sistemas das Secretarias de Fazenda Estaduais para fins de comprovação do recolhimento/isenção de ICMS;
- v. compartilhamento das informações obtidas por meio dos registros nos sistemas de controle, a exemplo do Mercante e Siscomex-Carga, Portal Único (DU-E e DUIMP) e das imagens obtidas por meio dos equipamentos de inspeção não invasiva (scanner) entre todos os órgãos intervenientes com algum tipo de controle sobre a mercadoria, a fim de alimentar os sistemas de gerenciamento de risco dos órgãos;
- vi. adoção de documentos eletrônicos e de novas tecnologias reconhecidas internacionalmente, bem como a ampliação do uso de documentos natodigitais e a dispensa de documentos em papel, tais como o Certificado Sanitário Internacional (CSI), o MIC/DTA averbado, entre outros;
- vii. automação das rotinas de fiscalização do Vigiagro/Mapa e eliminação do uso de planilhas e do MIC/DTA para seleção das inspeções;
- viii. eliminação de reinspeções e rastreamento do despacho em tempo real, a fim de garantir a transparência do processo, com informações sobre cada etapa, sobre o tratamento dispensado na conferência da carga, o fiscal designado, a previsão do prazo de despacho, etc.;
- ix. aprimoramento da integração do sistema eletrônico da concessionária com o dos usuários e dos órgãos intervenientes para garantir a transparência e possibilitar o acompanhamento, completo e online, das etapas de verificação e dos encaminhamentos previstos sobre os problemas identificados nas operações;
- x. avaliações periódicas da concessionária e reinstituição do Relatório Consolidado de Acompanhamento de Execução Contratual (Relac).

(d) Operador Econômico Autorizado (OEA)

- i. implantação do marco legal do Programa Brasileiro de OEA;
- ii. plena integração de todos os órgãos e agências;

- iii. aperfeiçoamento e ampliação da lista de benefícios do Programa no âmbito da RFB;
- iv. celeridade nas ações voltadas à plena integração dos órgãos intervenientes ao Programa;
- v. garantia da prioridade e agilidade do despacho aduaneiro para empresas importadoras/exportadoras certificadas OEA, seja por meio do ingresso prioritário ou de horário especial, desde a distribuição das senhas até a liberação do recinto⁴³;
- vi. garantia de prioridade na entrada dos transportadores certificados OEA no recinto;
- vii. reavaliação dos requisitos para certificação OEA pelos recintos alfandegados.

4.3 RECOMENDAÇÕES VOLTADAS À MELHORIA DA COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO EXTERNA

Em termos de cooperação e coordenação entre autoridades brasileiras e argentinas, verificou-se que o principal entrave está relacionado ao efetivo funcionamento como uma área de controle integrado (ACI), visto que atualmente a atuação ocorre de modo independente pelas autoridades de cada país. Nesse sentido, são apresentadas as seguintes recomendações:

(a) Cooperação e coordenação

- i. revisão do Acordo de Recife sobre as Áreas de Controle Integrado do Mercosul para que o funcionamento reflita a realidade das operações. No caso de Uruguiana, o porto seco deveria servir unicamente para controle das importações brasileiras, o que não é verificado na prática;
- ii. não aplicação de taxas adicionais pelo controle aduaneiro sobre os caminhões que cruzam a fronteira com destino à Argentina após o horário comercial;
- iii. compatibilização do horário de funcionamento entre as duas aduanas, brasileira e argentina, e para otimizar as liberações de veículos do lado brasileiro na

⁴³ No caso do modal rodoviário, por ausência de regulamentação, apenas a parametrização é oferecida de forma prioritária aos operadores certificados OEA. Contudo, nas parametrizações em canal amarelo/laranja e vermelho, com análise manual da Aduana, o tratamento é idêntico ao dispensado às empresas não certificadas.

parte da manhã, tendo em vista que, atualmente, menos de 10% dos veículos ingressam na Argentina no primeiro turno do dia;

iv. reconhecimento mútuo e inspeções conjuntas para evitar rotinas duplicadas;

v. reconhecimento mútuo das inspeções sobre as embalagens e suportes de madeira, conforme as Normas Internacionais para Medidas Fitossanitárias (NIMF) nº 15⁴⁴ da FAO, para otimização e eliminação do duplo controle/inspeção nos dois lados da fronteira – dando preferência aos controles praticados no lado do importador;

vi. regulamentação do deslocamento das autoridades argentinas (Senasa) ao porto seco no Brasil, em especial para a realização das inspeções sanitárias, visto que parte dos problemas atuais é justificada pela falta de verbas para deslocamento;

vii. harmonização e uniformização das regras sobre registro, licenciamento e certificações;

viii. negociação entre os países para a separação do tráfego de turistas e de cargas.

(b) Automação e compartilhamento de informações

i. estabelecimento de um canal permanente de comunicação e intercâmbio de informações entre as autoridades e recintos de um lado e do outro da fronteira;

ii. adoção de novas tecnologias, como blockchain, para agilizar os trâmites aduaneiros e administrativos e para facilitar a cooperação aduaneira bilateral, em especial para o acompanhamento e controle do fluxo de veículos e cargas, redução das filas sobre a ponte internacional, gestão de vagas no pátio dos recintos e o compartilhamento de informações sobre comportamentos suspeitos;

iii. desenvolvimento de sistema para reconhecimento de transportadores frequentes para redução de burocracia e detecção automática de placas em ambos os lados da fronteira;

⁴⁴A NIMF nº 15, editada pela FAO em março de 2002, estabelece diretrizes para a certificação fitossanitária de embalagens, suportes e material de acomodação confeccionados em madeira e utilizados no comércio internacional para o acondicionamento de mercadorias de qualquer natureza. Tendo como foco principal as pragas florestais de interesse agrícola e a condição excepcional das embalagens e suportes de madeira que circulam no mercado internacional na veiculação e disseminação das mesmas, a referida norma apresenta recomendações e orientações quanto ao estabelecimento de medidas fitossanitárias, com vistas ao manejo do risco dessas pragas.

iv. automatização do controle para garantir maior celeridade e fluidez à transposição da fronteira por meio da liberação em tempo real de entrada e saída dos veículos no recinto, em substituição ao modelo atual realizado em grupos.

(c) Operador Econômico Autorizado (OEA)

i. efetiva execução do plano de trabalho para estabelecimento do acordo de reconhecimento mútuo (ARM) de OEA com a Argentina.

4.4 RECOMENDAÇÕES VOLTADAS À INTERAÇÃO COM O SETOR PRIVADO

Por último são apresentadas recomendações voltadas à melhoria na interação com o setor privado. Tais como:

(a) Comissão Local de Facilitação de Comércio em Uruguaiana

i. revisão da estrutura da Colfac-Uruguaiana para contemplar uma coordenação compartilhada entre a Alfândega-local e a Federação das Indústrias do Estado e para melhor garantir a organização e o engajamento tanto do setor privado como dos intervenientes locais;

ii. elaboração de plano de trabalho anual.

(b) Comitê Nacional de Facilitação de Comércio

i. revisão do plano de trabalho para o biênio 2023/2024.

(c) Capacitação e desenvolvimento

i. capacitação e treinamento conjunto e continuado para os agentes aduaneiros de todos os órgãos intervenientes com atuação na fronteira e operadores do setor privado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROPOSTA DE PLANO DE TRABALHO PARA A COLFAC

Diante do diagnóstico com os principais obstáculos e das possíveis ações que podem mitigar esses problemas enfrentados nas operações de comércio exterior via Uruguiana, as recomendações apresentadas pela Indústria foram esquematizadas na forma de uma proposta de plano de trabalho para a Colfac-Uruguiana a fim de contribuir para que a gestão coordenada de fronteira seja plenamente alcançada e repercuta reflexos de maior eficiência, redução de tempo e de custo tanto para empresas como para o próprio governo.

Seguindo as recomendações da própria OMA, em seu Compêndio sobre Gestão Coordenada de Fronteiras⁴⁵, é essencial promover a organização de uma estrutura efetiva e interativa de trabalho que considere as três fases: planejamento; execução; e controle e verificação de resultados.

⁴⁵ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Coordinated Border Management Compendium. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx>. Acesso em: 15 jun. 2022.















Em função da complexidade, a fase de planejamento é essencial, a proposta de plano de trabalho buscou englobar a seguinte estrutura:

- i. eixo de atuação;
- ii. recomendação;
- iii. nível de implementação;
- iv. atores envolvidos;
- v. benefícios;
- vi. prazo estimado de implementação.

Como na fronteira de Uruguaiana e Paso de Los Libres já há uma Área de Controle Integrado – ainda que apenas em termos formais – com certo grau de institucionalização nas relações bilaterais relativas às rotinas de fronteira, inclusive com lideranças preestabelecidas e reuniões periódicas de alto nível, é possível que as primeiras etapas estejam minimamente constituídas.





















Nesse sentido, a proposta de plano de trabalho diz respeito ao escopo, resultados iniciais esperados e recursos envolvidos. Para tanto, a esquematização das recomendações enumeradas nas seções anteriores é organizada na **Tabela 1** a seguir.

TABELA 1 – Proposta de plano de trabalho para a Colfac-Uruguaiana: principais recomendações

| Eixo | Recomendações | Nível de implementação | Atores envolvidos | Benefício | Prazo estimado |
|---------------------------------------|--|--|--|---|----------------|
| Infraestrutura e alocação de recursos | Adequada alocação de funcionários em cada órgão envolvido no controle aduaneiro de fronteira |   | RFB Órgãos intervenientes | Maior eficiência operacional; compatibilidade de servidores equivalente à demanda e ao fluxo de operações | Médio |
| | Aperfeiçoamento do modelo de concessões de portos secos |   | RFB Concessionária | Melhoria na capacidade operacional alinhada à demanda; modernização e desburocratização dos processos e da gestão dos sistemas de transporte e armazenagem; | Médio |
| | Aprimoramento do sistema eletrônico de controle da concessionária |   | RFB Concessionária | Modernização dos processos e maior eficiência operacional | Curto |
| | Avaliação conjunta sobre a construção de uma nova ponte |  | Minfra | Segregação entre veículos de carga e de passeio e via rápida para produtos perecíveis e cargas de empresas OEA | Longo |
| | Aquisição de novos scanners |   | RFB Concessionária | Modernização dos processos e maior eficiência operacional | Médio |
| | Melhoria das condições de segurança das vias e entorno dos recintos |  | Administração municipal | Segurança operacional | Médio |
| | Avaliação conjunta sobre a construção de um novo ponto de fronteira |   | Administração municipal RFB Minfra | Melhoria na capacidade operacional alinhada à demanda | Longo |
| | Promoção de investimentos em transportes alternativos (ferroviário) |   | Minfra | Melhoria na capacidade operacional alinhada à demanda | Longo |
















 Local
  Nacional
  Bilateral

(continua)

| Eixo | Recomendações | Nível de implementação | Atores envolvidos | Benefício | Prazo estimado |
|-----------------|---|--|---|---|----------------|
| Gestão de risco | Integração dos modelos de gestão de risco da RFB e dos demais órgãos intervenientes |   | RFB Todos os órgãos intervenientes | Compartilhamento das variáveis e critérios de avaliação do risco entre todos os órgãos Análise e resposta conjunta/harmonizada | Médio |
| | Ampliação e promoção do processamento antecipado, a partir do sistema compartilhado |   | RFB Todos os órgãos intervenientes | Avanço na implementação do novo processo de importação do Portal Único e maior eficiência nas operações de despacho | Curto |
| | Ampliação do TRS, para contemplar tanto o fluxo de importação como de exportação, em especial relacionado ao modal rodoviário, e com monitoramento periódico |   | RFB Todos os órgãos intervenientes | Organização, detalhamento e publicidade dos dados relativos ao despacho aduaneiro, sobretudo rodoviário | Curto |
| | Regulamentação do tratamento, devolução e destruição de embalagens e suportes de madeira não conformes; |   | MAPA | Previsibilidade Segurança jurídica Adequação às práticas internacionais Melhoria da capacidade operacional | Curto |
| | Regulamentação das normas sobre transbordo e baixa da mercadoria fora da zona primária |   | RFB Todos os órgãos intervenientes | Melhoria na fluidez do transporte de cargas | Curto |
| | Implementação da janela única de inspeção por meio de acordos de níveis de serviço entre a RFB e os órgãos intervenientes |   | RFB Todos os órgãos intervenientes | Inspeções físicas centralizada na RFB, com reconhecimento pelos demais órgãos intervenientes; redução do deslocamento das cargas até o local de conferência e do tempo gasto com verificações físicas | Curto |
| | Padronização e ampliação do processo de verificação remota de mercadorias por todos os órgãos intervenientes |   | RFB Todos os órgãos intervenientes Concessionária | Segurança operacional Previsibilidade | Médio |
| | Aprimoramento e harmonização das rotinas de inspeção, segregação, tratamento e devolução das embalagens e suportes de madeira, com utilização de inspeção não invasiva e de verificação remota, sobretudo nos casos de cargas sem declaração de madeira |   | Vigiagro/MAPA RFB Concessionária | Previsibilidade Melhoria da capacidade operacional Inspeções físicas centralizadas Redução do deslocamento das cargas para conferência Redução do tempo gasto com verificações físicas | Curto |
| | acompanhamento, em tempo real, da autorização de saída do veículo do recinto |   | RFB Todos os órgãos intervenientes Concessionária | Melhoria na capacidade operacional alinhada à demanda | Curto |
| | Capacitação e treinamento conjunto e continuado para os agentes aduaneiros de todos os órgãos intervenientes com atuação na fronteira |   | RFB Todos os órgãos intervenientes | Maior eficiência operacional; alinhamento às melhores práticas | Curto |












(continua)

| Eixo | Recomendações | Nível de implementação | Atores envolvidos | Benefício | Prazo estimado |
|---|--|--|--|--|----------------|
| Automação e compartilhamento de informações | Conclusão do desenvolvimento e implantação do Portal Único de Comércio Exterior, em especial o novo fluxo de importação e completa implementação da Declaração Única de Importação (DUIMP) |  | RFB Secex Todos os órgãos intervenientes Confac | Automatização e automação dos controles; Revisão, desburocratização, modernização e redução do tempo e dos custos relacionados aos processos de comércio exterior | Curto |
| | Completa integração dos órgãos intervenientes ao Portal Único e acesso compartilhado das informações |   | RFB Secex Todos os órgãos intervenientes Confac | Harmonização dos procedimentos entre todos os órgãos intervenientes e amplo compartilhamento das informações registradas nas Declarações Únicas de Exportação e de Importação (DU-E e DUIMP, respectivamente) | Curto |
| | Implantação do pagamento centralizado de impostos, taxas, encargos e contribuições integrado ao Portal Único e aos sistemas das Secretarias de Fazenda Estaduais |   | RFB Todos os órgãos intervenientes Sefaz Estaduais Confac | Redução de tempo e custo com burocracias aduaneiras e administrativas e facilitação da liberação das cargas para saída do recinto | Médio |
| | Adoção de documentos eletrônicos e de novas tecnologias reconhecidas internacionalmente, bem como ampliação do uso de documentos natodigitais e dispensa de documentos em papel |   | RFB Todos os órgãos intervenientes Confac | Completa dispensa de documentos em papel (CSI, MIC/DTA etc); alinhamento às melhores práticas internacionais; harmonização, modernização e redução de tempo e de custo das operações aduaneiras e administrativas; uso do blockchain | Curto |
| | Automatização e automação dos controles e de todas as rotinas de fiscalização e dos despachos de importação, exportação e trânsito aduaneiro |   | RFB Todos os órgãos intervenientes Confac | Modernização e otimização das rotinas de fiscalização dos órgãos; eliminação de reinspeções; rastreamento do despacho em tempo real; eliminação do uso de planilhas e do MIC/DTA para seleção das inspeções; uso eficaz da gestão de risco | Médio |
| | Compartilhamento das informações obtidas por meio dos equipamentos de inspeção não invasiva entre todos os órgãos intervenientes |   | Concessionária RFB Todos os órgãos intervenientes | Maior eficiência nas fiscalizações dos órgãos intervenientes, em especial nos casos de não utilização de embalagens e suportes de madeira | Curto |
| | Aprimoramento da integração do sistema da concessionária com os dos usuários e dos órgãos intervenientes |  | RFB Todos os órgãos intervenientes Concessionária | Ampla acompanhamento e monitoramento das etapas pelos órgãos intervenientes e pelos usuários; maior transparência dos processos | Curto |
| | Automatização do controle de entrada e saída dos veículos no recinto |  | RFB Concessionária | Agilidade na liberação dos veículos após o despacho; transparência dos processos e das etapas | Curto |
| | Avaliações periódicas e Relatório Consolidado de Acompanhamento de Execução Contratual (Relac) |   | RFB | Publicidade e monitoramento dos critérios de avaliação empregados e da implantação de melhorias | Curto |










(continua)

| Eixo | Recomendações | Nível de implementação | Atores envolvidos | Benefício | Prazo estimado |
|------|--|--|--|--|----------------|
| OEA | Instituição do marco legal |  | RFB Órgãos intervenientes Casa Civil | Elevação do modelo para o nível de Programa de Estado; amparo legal para aprimoramento do modelo tanto no âmbito interno quanto externo do país; segurança jurídica | Médio |
| | Aperfeiçoamento e ampliação da lista de benefícios no âmbito da RFB |   | RFB | Manutenção da atratividade e evolução do Programa; alinhamento às melhores práticas internacionais; revisão continuada dos requisitos para certificação de exportadores, importadores, transportadores e recintos; alcance de toda a cadeia logística | Médio |
| | Plena integração de todos os órgãos e agências |   | Órgãos intervenientes RFB Confiac | Ampliação do rol de controles que aplicam práticas modernas de gestão de risco e conformidade; maior eficiência nas fiscalizações realizadas pelos órgãos intervenientes | Médio |
| | Plena aplicação dos benefícios de prioridade e agilidade para as empresas certificadas |   | RFB | Elevação do nível de confiança e segurança do Programa; garantia do tratamento previsto para transportadores, exportadores e importadores certificados; ingresso prioritário ou horário especial, desde a distribuição das senhas até a liberação do recinto | Curto |
| | Reavaliação dos requisitos para certificação OEA pelos recintos alfandegados |   | RFB | Evolução do Programa; revisão continuada dos requisitos; alcance de toda a cadeia logística | Médio |






Local  Nacional  Bilateral 

(continua)

| Eixo | Recomendações | Nível de implementação | Atores envolvidos | Benefício | Prazo estimado |
|--------------------------|---|---|--|--|----------------|
| Cooperação e coordenação | Revisão do acordo sobre as Áreas de Controle Integrado |  | MRE RFB Órgãos intervenientes | Desenvolvimento e plena implementação da gestão integrada das fronteiras | Médio |
| | Compatibilização do horário de funcionamento |  | RFB/MAPA | Otimização das liberações de veículos de um lado e do outro da fronteira; maior eficiência no controle do fluxo de veículos e da ocupação de vagas no recinto; previsibilidade das operações | Médio |
| | Eliminação da cobrança de taxas extras de despacho |  | RFB/MRE | Não incidência de custos adicionais não previstos; eliminação da prática de ocupação de pátio pelos transportadores enquanto aguardam horário comercial | Curto |
| | Reconhecimento mútuo e inspeções, inclusive sobre as embalagens e suportes de madeira |  | MAPA/MRE | Eliminação da dupla conferência; aprimoramento da troca de informações e da colaboração entre as autoridades dos países | Médio |
| | Regulamentação do deslocamento das autoridades de um lado ao outro da fronteira |  | RFB | Inspeções conjuntas na origem/destino; otimização e integração dos processos de verificação | Médio |
| | Convergência das regras aduaneiras e administrativas do comércio exterior bilateral |  | Confac Brasil Comitê Argentino de FC Órgãos intervenientes | Harmonização e uniformização bilateral das regras sobre registros, licenciamentos e certificações | Médio |
| | Separação do tráfego de turistas e de cargas |  | Minfra RFB Concessionárias Transportadores | Melhoria do fluxo operacional; agilidade e eficiência no fluidez de veículos e cargas, redução das filas | Médio |





Local  Nacional  Bilateral 

(continua)

| Eixo | Recomendações | Nível de implementação | Atores envolvidos | Benefício | Prazo estimado |
|---|---|---|---|--|----------------|
| Automação e compartilhamento de informações | Canal permanente de comunicação e troca de informações |  | RFB | Agilidade aduaneira e administrativa; eficiência no fluxo de veículos e cargas, redução das filas, compartilhamento de informações sobre comportamentos suspeitos | Curto |
| | Adoção de novas tecnologias, como blockchain, |  | RFB Concessionárias Transportadores | Melhoria da assistência mútua aduaneira; compartilhamento eficaz de informações; agilidade; melhor uso da gestão de risco | Curto |
| | Sistema para reconhecimento de transportadores frequentes |  | RFB Concessionárias Transportadores | Redução de burocracia e detecção automática de placas em ambos os lados da fronteira; maior eficiência operacional | Médio |
| | Automatização do controle por meio da liberação em tempo real de entrada e saída dos veículos no recinto, em substituição ao modelo atual realizado em grupos |  | RFB Concessionárias Transportadores | Maior celeridade e fluidez à transposição da fronteira | Médio |
| | Separação do tráfego de turistas e de cargas |  | RFB AFIP | Otimização dos controles desde a origem até o destino das cargas; extensão dos benefícios de prioridade e agilidade para as empresas tanto no Brasil como na Argentina | Médio |

Local  Nacional  Bilateral 

(continua)

| Eixo | Recomendações | Nível de implementação | Atores envolvidos | Benefício | Prazo estimado |
|--------|---|---|--|---|----------------|
| COLFAC | Revisão da estrutura para contemplar uma coordenação compartilhada entre a Alfândega-local e a Fiergs |  | Colfac RFB Fiergs | Aperfeiçoamento e institucionalização da gestão do diálogo com o setor privado; melhoria do nível de engajamento do setor privado | Curto |
| | Elaboração de plano de trabalho anual |  | Colfac RFB Todos os órgãos interventores Fiergs | Efetivo encaminhamento das demandas e aplicação das ações pelos órgãos interventores | Curto |
| CONFAC | Revisão do plano de trabalho |  | Confac RFB Secex Subcomitê de Cooperação | Efetivo encaminhamento das demandas e aplicação das ações pelos órgãos interventores | Curto |
| | Capacitação e treinamento conjunto e continuado para operadores do setor privado |  | Confac RFB Secex | Maior eficiência operacional; alinhamento às melhores práticas | Curto |

 Local
  Nacional
  Bilateral

Como o nível de implementação contempla várias ações de competência local e nacional, de modo simultâneo, é importante destacar a necessidade de ajustes ou autorizações primárias pelos órgãos centrais.

De igual forma, os prazos de implementação podem variar. Nesse sentido, considera-se como curto prazo as medidas com implementação imediata ou em um período bastante próximo. Já o médio prazo refere-se às ações que, apesar de não serem demasiadamente complexas, necessitam de certo intervalo para que sejam efetuados os ajustes normativos, sistêmicos ou operacionais necessários. Enquanto as ações de longo prazo são aquelas iniciativas que demandam, além de tempo, maior quantidade de recursos e planejamento para aplicação.

A classificação, tanto de competência como de prazo, não significa, contudo, qualquer influência na relevância e prioridade da proposta. Pelo contrário, reflete a necessidade de um conjunto de medidas, com complexidade diversa, para que a situação atual seja revertida e a gestão coordenada na fronteira de Uruguiana, de fato, alcançada.

ANEXO 1 – CONSULTA EMPRESARIAL ELETRÔNICA

SEÇÃO 1 - IDENTIFICAÇÃO DO CONTATO

1. Nome do contato:
2. E-mail do contato:
3. Telefone do contato:

4. Qual tipo de organização empresarial representa?
 - o Empresa
 - o Associação setorial
 - o Federação de Indústrias
 - o Despachante aduaneiro ou comissão de despacho
 - o Transportador

5. Indique o(s) tipo(s) de operação(ões) de comércio exterior que realizou entre 2020 e 2021 via Uruguaiana? <selecionar um>
 - o Importação <seguir para seção 2.1>
 - o Exportação <seguir para seção 2.2>
 - o Importação e Exportação <seguir para seção 2.3>
 - o Logística e/ou transporte na importação e/ou exportação <seguir para seção 4>
 - o Representação e/ou defesa de interesses <seguir para seção 4>
 - o Nenhuma <seguir para seção 4>
 - o Não sei informar <seguir para seção 4>

SEÇÃO 2- OPERAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR

SEÇÃO 2.1- OPERAÇÕES DE IMPORTAÇÃO

6. Qual a principal procedência das mercadorias movimentadas na fronteira de Uruguaiana? <selecionar um>
 - o Argentina
 - o Chile
 - o Paraguai
 - o Uruguai
 - o Outro (especifique)
 - o Não sei informar

7. Quais órgãos intervêm nas operações de importação da empresa via Uruguaiana? <caixa de seleção, pode marcar mais de um>
 - o Anvisa
 - o Vigiaagro/Mapa
 - o Inmetro
 - o DFPC/Exército
 - o Outro (especifique):
 - o Não sei informar<seguir para seção 3.1>

SEÇÃO 2.2. - OPERAÇÕES DE EXPORTAÇÃO

8. Qual o principal destino das mercadorias movimentadas na fronteira de Uruguiana? <selecionar um>
- Argentina
 - Chile
 - Paraguai
 - Uruguai
 - Outro (especifique)
 - Não sei informar
9. Quais órgãos intervêm nas operações de exportação da empresa via Uruguiana? <caixa de seleção, pode marcar mais de um>
- Anvisa
 - Vigiaagro/Mapa
 - Inmetro
 - DFPC/Exército
 - Outro (especifique)
 - Não sei informar
- <seguir para seção 3.2>

SEÇÃO 2.3 - OPERAÇÕES DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO <seguir para seção 3>

10. Principal procedência/destino das mercadorias movimentadas na fronteira de Uruguiana?

Na importação <selecionar um>

- Argentina
- Chile
- Paraguai
- Uruguai
- Outro (especifique)
- Não sei informar

Na exportação <selecionar um>

- Argentina
- Chile
- Paraguai
- Uruguai
- Outro (especifique)
- Não sei informar

11. Quais órgãos que intervêm nas operações de comércio exterior da empresa via Uruguiana? <caixa de seleção, pode marcar mais de um>

Importação

- Anvisa
- Vigiaagro/Mapa
- Inmetro
- DFPC/Exército
- Outro (especifique)
- Não sei informar

Exportação

- Anvisa
- Vigiaagro/Mapa
- Inmetro
- DFPC/Exército
- Outro (especifique)
- Não sei informar

<seguir para seção 3.3>

SEÇÃO 3 - PRÁTICAS QUE AFETAM AS OPERAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR

SEÇÃO 3.1. - PRÁTICAS QUE AFETAM AS IMPORTAÇÕES

12. O tempo médio de despacho de importação da sua empresa no modal rodoviário via Uruguiana é:
<selecionar um>

- o Inferior à média de 2,3 dias apontada pelo time release study - Brasil*
- o Equivalente à média de 2,3 dias*
- o Superior à média, mas não superior a 5 dias*
- o Em geral ultrapassa 5 dias*
- o Não sei informar*

Comentários:

13. Em sua visão, o tempo de despacho de importação em Uruguiana é afetado principalmente pela atuação de quais atores? <caixa de seleção, pode marcar mais de um>

- o RFB*
- o Vigiagro/Mapa*
- o Anvisa*
- o DFPC/EB*
- o Inmetro*
- o Administração do Porto Seco (Multilog)*
- o Transportadores*
- o Outro (especifique)*
- o Não sei informar*

14. Em sua visão, quais são os problemas mais críticos em Uruguiana? Marque até 5 opções. <caixa de seleção, pode marcar até 5>

- o Incompatibilidade dos horários de funcionamento entre as autoridades brasileiras e argentinas*
 - o Falta de cooperação entre autoridades brasileiras e argentinas para simplificação dos procedimentos*
 - o Sistemas ultrapassados do porto seco*
 - o Rotinas de controle dos órgãos intervenientes (Vigiagro/Mapa, Anvisa, DFPC/EB, etc.) não automatizadas*
 - o Escassez de funcionários (públicos e privados) para realização das etapas do despacho*
 - o Infraestrutura e espaço físico no porto seco insuficientes/inadequados*
 - o Frota e/ou organização dos transportadores insuficientes e/ou inadequadas*
 - o Baixa transparência ou ausência de publicidade sobre o andamento do processo de despacho*
 - o Necessidade de apresentação de documentos em papel para determinadas operações*
 - o Atrasos no despacho do lado brasileiro com frequente pagamento de estadias*
 - o Outro (especifique)*
 - o Não sei informar*
- <seguir para seção 4>

SEÇÃO 3.2 - PRÁTICAS QUE AFETAM AS OPERAÇÕES DE EXPORTAÇÃO

15. O tempo médio de despacho de exportação de sua empresa no modal rodoviário via Uruguiana é:
<selecionar um>

- o Inferior a 2,3 dias*
- o Equivalente à média de 2,3 dias*
- o Superior à média, mas não superior a 5 dias*
- o Em geral ultrapassa 5 dias*
- o Não sei informar*

Comentários:

16. Em sua visão, o tempo de despacho de exportação em Uruguaiana é afetado principalmente pela atuação de quais atores? <caixa de seleção, pode marcar mais de um>

- RFB
- Vigiagro/Mapa
- Anvisa
- DFPC/EB
- Inmetro
- Administração do Porto Seco (Multilog)
- Transportadores
- Outro (especifique)
- Não sei informar

17. Em sua visão, quais são os problemas mais críticos em Uruguaiana? Marque até 5 opções. <caixa de seleção, pode marcar até 5>

- Incompatibilidade dos horários de funcionamento entre as autoridades brasileiras e argentinas
 - Falta de cooperação entre autoridades brasileiras e argentinas para simplificação dos procedimentos
 - Sistemas ultrapassados do porto seco
 - Rotinas de controle dos órgãos intervenientes (Vigiagro/Mapa, Anvisa, DFPC/EB, etc.) não automatizadas
 - Escassez de funcionários (públicos e privados) para realização das etapas do despacho
 - Infraestrutura e espaço físico no porto seco insuficientes/inadequados
 - Frota e/ou organização dos transportadores insuficientes e/ou inadequadas
 - Baixa transparência ou ausência de publicidade sobre o andamento do processo de despacho
 - Necessidade de apresentação de documentos em papel para determinadas operações
 - Atrasos no despacho do lado brasileiro com frequente pagamento de estadias
 - Outro (especifique)
 - Não sei informar
- <seguir para seção 4>

SEÇÃO 3.3 - PRÁTICAS QUE AFETAM AS OPERAÇÕES DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO

18. O tempo médio de despacho de sua empresa no modal rodoviário via Uruguaiana é: <selecionar um>
Na importação

- Inferior à média de 2,3 dias apontada pelo time release study - Brasil
- Equivalente à média de 2,3 dias
- Superior à média, mas não superior a 5 dias
- Em geral ultrapassa 5 dias
- Não sei informar

Na exportação

- Inferior a 2,3 dias
- Equivalente à média de 2,3 dias
- Superior à média, mas não superior a 5 dias
- Em geral ultrapassa 5 dias
- Não sei informar

Comentários:

19. Em sua visão, o tempo de despacho é afetado principalmente pela atuação de quais dos atores relacionados abaixo? <caixa de seleção, pode marcar mais de um>

Na Importação

- RFB
- Vigiagro/Mapa
- Anvisa
- DFPC/EB
- Inmetro
- Administração do Porto Seco (Multilog)
- Transportadores
- Outro (especifique)
- Não sei informar

Na Exportação

- o RFB*
- o Vigiagro/Mapa*
- o Anvisa*
- o DFPC/EB*
- o Inmetro*
- o Administração do Porto Seco (Multilog)*
- o Transportadores*
- o Outro (especifique)*
- o Não sei informar*

20. *Em sua visão, quais são os problemas mais críticos em Uruguaiana? Marque até 5 opções. <caixa de seleção, pode marcar até 5>*

Na importação

- o Incompatibilidade dos horários de funcionamento entre as autoridades brasileiras e argentinas*
- o Falta de cooperação entre autoridades brasileiras e argentinas para simplificação dos procedimentos*
- o Sistemas ultrapassados do porto seco*
- o Rotinas de controle dos órgãos intervenientes (Vigiagro/Mapa, Anvisa, DFPC/EB, etc.) não automatizadas*
- o Escassez de funcionários (públicos e privados) para realização das etapas do despacho*
- o Infraestrutura e espaço físico no porto seco insuficientes/inadequados*
- o Frota e/ou organização dos transportadores insuficientes e/ou inadequadas*
- o Baixa transparência ou ausência de publicidade sobre o andamento do processo de despacho*
- o Necessidade de apresentação de documentos em papel para determinadas operações*
- o Atrasos no despacho do lado brasileiro com frequente pagamento de estadias*
- o Outro (especifique)*
- o Não sei informar*

Na exportação

- o Incompatibilidade dos horários de funcionamento entre as autoridades brasileiras e argentinas*
 - o Falta de cooperação entre autoridades brasileiras e argentinas para simplificação dos procedimentos*
 - o Sistemas ultrapassados do porto seco*
 - o Rotinas de controle dos órgãos intervenientes (Vigiagro/Mapa, Anvisa, DFPC/EB, etc.) não automatizadas*
 - o Escassez de funcionários (públicos e privados) para realização das etapas do despacho*
 - o Infraestrutura e espaço físico no porto seco insuficientes/inadequados*
 - o Frota e/ou organização dos transportadores insuficientes e/ou inadequadas*
 - o Baixa transparência ou ausência de publicidade sobre o andamento do processo de despacho*
 - o Necessidade de apresentação de documentos em papel para determinadas operações*
 - o Atrasos no despacho do lado brasileiro com frequente pagamento de estadias*
 - o Outro (especifique)*
 - o Não sei informar*
- <seguir para seção 4>*

SEÇÃO 4 - INICIATIVAS VOLTADAS À MELHORIA DOS PROCESSOS

21. *Caso sua empresa seja certificada OEA (Operador Econômico Autorizado) pela RFB, as prerrogativas e benefícios têm sido devidamente aplicados nos despachos via Uruguaiana? <selecionar um>*

- o A empresa não é certificada OEA*
- o As prerrogativas/benefícios são aplicados*
- o As prerrogativas/benefícios nem sempre são aplicados*
- o As prerrogativas/benefícios nunca são aplicados*
- o Não sei informar*

22. *Qual a sua visão sobre a descontinuidade do despacho integrado pelas autoridades brasileiras e argentinas em função da pandemia de Covid-19? <selecionar um>*

- o Negativa. O processo ficou mais lento e/ou burocrático*
- o Positiva. O processo ficou mais rápido e/ou menos burocrático*
- o Não fez diferença*
- o Não sei informar*

Comentários:

23. Na sua visão, quais são os itens mais relevantes para a melhoria dos processos na fronteira de Uruguiana?

Marque até 3 opções. <caixa de seleção, pode marcar até 3>

- o Efetiva integração entre as fronteiras brasileira e argentina*
- o Padronização dos horários de trabalho entre autoridades brasileiras e argentinas*
- o Maior controle na concessão e exploração dos portos secos pelo governo federal*
- o Modernização e automação dos sistemas dos órgãos intervenientes*
- o Maior liderança da RFB para cumprimento das demais interveniências*
- o Simplificação do processo de fiscalização de pallets de madeira pelo Vigiagro/Mapa*
- o Modernização e automação dos sistemas de gerenciamento do porto seco*
- o Separação física dos fluxos de importação e exportação no porto seco*
- o Organização na distribuição e controle de senhas na entrada do porto seco*
- o Maior rigor no controle da atividade dos transportadores*
- o Maior agilidade dos importadores para retirar as cargas já liberadas do porto seco*
- o Outro (especifique)*
- o Não sei informar*

24. Sua organização participa das reuniões da Comissão Local de Facilitação de Comércio de Uruguiana (Colfac-Uruguiana)? Qual a avaliação sobre o trabalho realizado? <selecionar um>

- o Não participamos da Colfac-Uruguiana*
- o Participamos da Colfac-Uruguiana, mas não possuímos avaliação sobre o trabalho realizado*
- o Participamos da Colfac-Uruguiana e avaliamos como satisfatório o trabalho realizado*
- o Participamos da Colfac-Uruguiana, mas avaliamos como insatisfatório o trabalho realizado*
- o Não sei informar*

Especifique o motivo da avaliação:

25. Gostaria de indicar alguma sugestão de melhoria relacionada aos controles de comércio exterior praticados em Uruguiana? Qual(is)?

o Sim.

Quais?

o Não.

<seguir para seção 5>

SEÇÃO 5 - IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA/ENTIDADE

26. Nome da empresa/entidade:

27. Em qual setor/segmento a empresa/entidade está inserida? <selecionar um>

Outro (especifique)

28. Qual o porte da empresa/entidade? <selecionar um>

- o Pequeno porte (até xx funcionários)*
- o Médio porte (superior a xx funcionários e inferior ou igual a xx funcionários)*
- o Grande porte (superior a xx funcionários)*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMITÊ NACIONAL DE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO - CONFAC. **Plano de Trabalho 2021/2022**. Disponível em: http://camex.gov.br/images/PDF/Confac/21-04-05_PT_CONFAC_2021-22.pdf. Acesso em 25 maio 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Facilitômetro**. Site da Internet. Disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/o-que-fazemos/temas-prioritarios/facilitacao-e-desburocratacao-do-comercio-exterior/facilitometro-pt/>. Acesso em 20 mai. 2022.

EUROPEAN UNION. **Glossary**. Disponível em: https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/glossary/european-integrated-border-management_en. Acesso em: 18 maio 2022.

KIECK, Erich. Coordinated border management: unlocking trade opportunities through one-stop border posts. **World Customs Journal**, Germany, v. 4, n. 1, p. 3-14. 2010.

LADLEY, A.; SIMMONDS, N. Conceptualizing the border and customs in the 21st century: or how to outfox the future. **Institute of Policy Studies, School of Government, Victoria University of Wellington**, New Zealand, p. 6-11.

MCLINDEN, Gerard; FANTA, Enrique; et al. **Border Management Modernization**. Washington: World Bank, 2011. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2544/588450PUB0Bord101public10BOX353816B.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

MCLINDEN. Gerard. Collaborative Border Management: a new approach to an old problem. **Economic Premise**, Washington, n. 78, apr. 2012. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10044/678690BRI00PUB00economic0premise078.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 mai. 2022.

MERCOSUL. **Decisões do Conselho do Mercado Comum**. Mercosul/CMC/DEC. Nº 05/93: Acordo para a aplicação dos controles integrados na fronteira entre os países do Mercosul denominado "Acordo Recife". Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0593p.asp#ACORDO>. Acesso em: 10 mai 2022.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT- OECD. **Trade Facilitation Indicators Simulator – Brazil**. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>. Acesso em: 20 mai. 2022.

POLNER, Mariya. Coordinated border management: from theory to practice. **World Customs Journal**, Washington, v. 5, n. 2, p. 49-64, 2011.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - RFB. **Áreas de Controle Integrado – ACI**. Disponível em: <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/recinto-aduaneiros/area-de-controle-integrado-aci>. Acesso em: 20 maio 2022.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study – Importação**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/time-release-study>. Acesso em: 15 mar 2022. SISCOMEX. COLFAC Uruguaiana. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/colegiados/colfac/alfs/alf-uruguaiana-rs>. Acesso em: 25 maio 2022.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION - WCO. **Coordinated Border Management Compendium**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx>. Acesso em: 15 jun. 2022.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION - WCO. **Coordinated Border Management: an inclusive approach to connecting stakeholders**. Brussels: WCO, 2015. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/zh-CN/About%20Us/International%20Customs%20Day/Previous%20editions/ICD%202015>>. Acesso em: 15 mar. 2022.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION - WCO. **Customs in the 21st Century: enhancing growth and development through trade facilitation and border security**. 2008. Disponível em [http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annexes/annex_ii_en.pdf?la=en](http://www.wcoomd.org/~/media/wco/public/global/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annexes/annex_ii_en.pdf?la=en). Acesso em 15 mai. 2022.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI

Robson Braga de Andrade

Presidente

DIRETORIA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL E ECONOMIA - DDIE

Lytha Battiston Spindola

Diretora de Desenvolvimento Industrial e Economia

Superintendência de Desenvolvimento Industrial

Renato da Fonseca

Superintendente de Desenvolvimento Industrial

Gerência de Comércio e Integração Internacional

Constanza Negri Biasutti

Gerente de Comércio e Integração Internacional

Ronnie Sá Pimentel

Maria Clara Avelino

Equipe Técnica

Gerência Executiva de Economia

Mario Sérgio Carraro Telles

Gerente Executivo de Economia

Carla Regina P. Gadêlha

Produção Editorial e Diagramação

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS – DSC

Fernando Augusto Trivellato

Diretor de Serviços Corporativos

Superintendência de Administração - SUPAD

Maurício Vasconcelos de Carvalho

Superintendente Administrativo

Jakeline Martins de Mendonça

Normalização

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO GRANDE DO SUL - FIERGS

Gerência de Relações Internacionais e Comércio Exterior

Luciano D'Andrea

Gerente

Gilmar Caregnatto

Thaís Lunelli Rodrigues

Equipe Técnica

Fernanda Kotzias

Conext Consultoria em Comércio Exterior Ltda

Dutra Comunicação

Revisão Gramatical

www.cni.com.br

[/CNIbr](https://www.facebook.com/CNIbr)

[/cni_br](https://twitter.com/cni_br)

[/cnibr](https://www.instagram.com/cnibr)

[/CNINacional](https://www.youtube.com/CNINacional)

FIERGS CIERGS



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA