



DRAFT DE TRABALHO

IMPACTOS DA JANELA ÚNICA ELECTRÓNICA EM MOÇAMBIQUE

IMPACTOS DA JANELA ÚNICA ELECTRÓNICA EM MOÇAMBIQUE NOS
MÓDULOS DA IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO APÓS NOVE MESES DE
IMPLEMENTAÇÃO

Autores		
William Claypole Consultor Aduaneiro USAID/Nathan Projecto de Desenvolvimento Económico e Empresarial, Moçambique	Rosário Marapusse Analista de Política Económica USAID/Nathan Projecto de Desenvolvimento Económico e Empresarial, Moçambique	

Data	Versão do Documento	Descrição da Revisão do Documento	Autor do Documento

Aviso de responsabilidade

As opiniões dos autores expressos nesta publicação não reflectem necessariamente as opiniões da USAID ou do Governo dos Estados Unidos.

Índice

1. Introdução e objectivo	2
2. Antecedentes.....	2
3. Tarefas	4
4. Resultados.....	5
5. Método de Trabalho	5
6. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	6
6.1. Observações	6
7. JUE: MAPEAR O PROCESSO.....	11
7.1. O Sistema JUE	11
7.2. JUE: Processos de Importação e Exportação	13
7.3. Módulos Marítimos e Aéreos: Importação	14
7.4. Módulos Marítimos e Aéreos: Importação: Completar o Processo.....	14
7.5. Módulos Marítimos e Aéreos: Exportação	15
7.6. Módulos Marítimos e Aéreos: Exportação: Completar o Processo	16
7.7. Módulos Terrestres: Importação	16
7.8. Importação por Via Terrestre: Completar o Processo	16
7.9. Exportação por Via Terrestre.....	17
7.10. Observações: Mapear os Processos.....	17
7.11. Recomendações: Mapear o Processo.....	18
8. ACTUAL IMPLEMENTAÇÃO DOS MÓDULOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DA JUE: SUCESSOS, ATRASOS E CUSTOS	18
8.1 Desenvolvimento e Implementação	18
8.2 Implementação do Módulo Marítimo	19
8.3 Implementação do Módulo Aéreo.....	21
8.4 Lançamento do Módulo das Fronteiras Terrestres	23
8.5 Observações: Implementação em curso dos Módulos de Importação e Exportação da JUE: Successos, Atrasos e Custos	24
8.6 Principais Recomendações: Actual Implementação dos Módulos de Importação e Exportação da JUE: Successos, Atrasos e Custos	28
Anexos.....	31
Anexo 1: Documentação Habitual Requerida para Despacho da Remessa através da JUE (Áreas Marcadas Indicam onde se requer ainda a digitalização física para o Sistema da JUE).	32
Anexo 2: Lista Comparativa de Custos Estimados de Importação e Exportação de Contentor	33
Anexo 3: Exemplo de taxas obrigatórias para importação/ exportação de duas remessas contentorizadas com valores de US\$50.000 e 50.001, respectivamente, excluindo direitos e taxas.....	34
Anexo 4: Fazer Negócios em Moçambique, Indicadores do Grupo Banco Mundial com base em médias e comparações, 2012 foi a referência comparativa para 2013	35
Fazer Negócios em Moçambique, Grupo Banco Mundial, número médio de dias e custos dos Procedimentos de Exportação/Importação, 2012 foi a referência comparativa para 2013	35
Anexo 5: Exemplo Relatório de Tempos de Despacho TIM	36
Anexo 6: Empresas, Associações e Departamentos do Governo entrevistadas para a elaboração deste Relatório.....	37
Anexo 7: Acrónimos.....	38
Anexo 8: Fluxograma de Importação das Aplicações Técnicas da JUE	39
Anexo 9: Fluxograma de Exportação das Aplicações Técnicas da JUE	40
Anexo 10: Perguntas Mais Frequentes e Respectivas Respostas.....	41

Impactos da Janela Única Electrónica em Moçambique

1. Introdução e objectivo

1.1. O objectivo deste relatório é avaliar o que tem ocorrido desde o início da implementação da Janela Única Electrónica (JUE), em Moçambique, quantificar os impactos, identificar os problemas “naturais da fase de arranque” e os de natureza sistémica e que, portanto, poderão manter-se no futuro, e fazer recomendações sobre como melhorar este tipo de questões.

1.2. É igualmente importante que o estudo e as sugestões sejam práticos e defensáveis, para que possam ser implementados e sejam susceptíveis de fornecer ensinamentos que possam servir de referência a outros países da região, interessados na implementação de um sistema semelhante.

1.3. O estudo também será usado pela ACIS, entre outros, para que possa fazer recomendações sobre eventuais mudanças no sistema sugeridas pelo consultor bem como para a respectiva implementação.

2. Antecedentes

2.1. A discussão visando melhorar a capacidade das Alfândegas de Moçambique para produzir programas aduaneiros simplificados e automatizados de acordo com os níveis exigidos pelos novos acordos e padrões internacionais, remonta há mais de 15 anos.¹ Até 2005, a questão não era tanto a de apurar se Moçambique precisava de um novo sistema de gestão aduaneira automatizado, mas antes que tipo de sistema seria e quem iria assegurar o respectivo pagamento. Seguiu-se uma série de consultas privadas e públicas a fim de definir qual seria o sistema adequado para Moçambique, a um preço acessível. Realizaram-se vários seminários de divulgação e visitas a países estrangeiros, financiados pelo Secretariado da Commonwealth. A Confederação das Associações Económicas (CTA) esteve particularmente activa durante as discussões e os seus representantes participaram em algumas viagens de estudo ao exterior.

2.2. Em 2009, uma série de decisões importantes estavam prontas para serem tomadas, assentes numa forte vontade da CTA e da comunidade de doadores de se avançar para um sistema que não se resumisse apenas ao processamento electrónico aduaneiro. Houve preferência, especialmente à luz das iniciativas da OMC na área da Gestão da Cadeia de Suprimentos, por um sistema de Janela Única Electrónica (JUE), que iria ligar as comunidades de exportadores e importadores e clientes, tanto a nível nacional como internacional.

2.3. Um esquema de Janela Única Electrónica era ambicioso e, sem dúvida, muito caro para Moçambique. A fim de assegurar a capacidade, estabilidade e acesso, eram necessários consideráveis investimentos em equipamentos, designadamente servidores, computadores e geradores. Eram igualmente necessárias infra-estruturas básicas, incluindo espaços operacionais climatizados e isentos de poeiras. A formação profissional na utilização do sistema e os custos

¹Em 2005, um esforço cooperativo entre a Organização Mundial das Alfândegas (OMA) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) produziu uma série de normas EDI para os seus membros, a fim de fortalecer a componente de facilitação do comércio estabelecida no Artigo VIII do GATT (Taxas e formalidades relacionadas com importação e exportação). Estas assentavam em compromissos de facilitação e harmonização do comércio, decorrentes da adesão e participação na Organização Mundial de Alfândegas e da Organização Mundial do Comércio. Avançar com aplicações reforçadas de EDI, tornou-se parte do compromisso de Moçambique para cumprir as disposições relativas aos compromissos de facilitação do comércio, tanto da OMA como do Artigo VIII da OMC.

permanentes de operação poderiam vir a ser consideráveis. Moçambique acabou por tomar a decisão de avançar com base num regime de Parceria Público-Privada (PPP).² A decisão de financiar iniciativas públicas com capital privado, especialmente nas economias em desenvolvimento, não era incomum e já fora promovida durante alguns anos por organizações como a UNCTAD e o Centro de Comércio Internacional (ITC) das Nações Unidas. As experiências na utilização de PPP haviam demonstrado que o investimento de capital privado num sistema de JUE acrescenta rigor e aumenta o carácter de urgência em termos de operacionalidade e rentabilidade.

2.4. Um concurso público foi aberto pelo Governo, através do Ministério das Finanças, em Outubro de 2009. Foi seleccionado o consórcio MCNet. No âmbito desta PPP, a CTA detém uma quota de 20%, tendo o governo assegurado uma quota de 20%, com uma taxa de concessão de 3%. As restantes acções do consórcio são detidas pela empresa privada internacional de auditoria e consultoria ESCOPIIL. A SGS (Société Générale de Surveillance SA), na qualidade de empresa especializada em supervisão e certificação e a CrimsonLogic, enquanto empresa de manutenção técnica e de desenvolvimento, também são accionistas importantes do Consórcio MCNet. De acordo com informações da MCNet, a maioria do investimento em capital, até à data, tem sido aportado pela SGS.³

2.5. Neste momento estão operacionais, em Moçambique, apenas algumas partes dos cinco módulos da JUE: os módulos de importação e exportação dos Sistemas da Gestão Aduaneira (SGA), e os módulos relativos aos agentes alfandegários da *TradeNet*, aos agentes marítimos e às operações bancárias. No entanto, mesmo estes não foram completamente instalados, designadamente os que se relacionam com importação e exportação temporárias e trânsito. Os módulos de importação e exportação aérea e marítima estão operacionais desde Abril de 2012 e os módulos relativos às operações terrestres estão a funcionar desde Setembro de 2012. A sua instalação foi feita gradualmente nas operações fronteiriças avaliadas como prontas para a respectiva implementação e sustentação. Este relatório apenas toma em consideração estes módulos e não o conjunto do sistema JUE.

2.6. É justo referir que, até ao momento em que aqueles módulos passaram a ser obrigatórios, alguns importadores e exportadores classificados como primários e integrados no sistema aproveitaram as sessões de formação e informação disponíveis e focalizaram-se nos custos potenciais relacionados com a utilização da JUE. No entanto, surgiram uma série de questões após a implementação, designadamente na sequência do alargamento da obrigatoriedade do sistema a outras regiões do país.

2.7. Estas questões podem ser classificadas como:

- Técnicas
- Práticas

² O Comité de Comércio e Desenvolvimento das Nações Unidas fornece ampla informação e directrizes para a criação de PPP na sua página da web: www.unctad.info/upload/TAB. A Organização Mundial das Alfândegas (WCO), também promove e oferece orientações e recomendações sobre a gestão das PPP no endereço electrónico <http://www.wcoomd.org/en/>. As directrizes para acordos PPP deveriam ser incorporadas na legislação nacional. Embora consistentes com os padrões internacionais, os modelos de PPP podem variar de país para país. Consultar: *India's Love affair with Public-Private Partnerships faces a stern test*, The Economist, 15 December 2012 (<http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21568397-indias-love-affair-public-private-partnerships-faces-stern-test-rippp>).

³ Tanto a SGS e como a *TradeNet* têm experiência comprovada no desenvolvimento, implementação e apoio de sistemas tipo Janela Única para a Facilitação do Comércio em economias em fase de desenvolvimento. A CrimsonLogic tem estado activa na implementação de redes de facilitação do comércio em mais de 20 países, e os seus sistemas *TradeNet* são reconhecidos pela comunidade do comércio global como opção para gerir plataformas tipo “Janela Única” de forma extremamente competitiva, directa e abrangente. Os módulos básicos adaptam-se facilmente às necessidades nacionais e a CrimsonLogic fornece apoio técnico permanente e de gestão competitiva, após a operacionalização dos sistemas.

- Relacionadas com custos

2.8. As de ordem técnica incluem as relacionadas com o funcionamento real do próprio sistema. Por exemplo, a ausência de plena integração dos bancos no sistema dificultando o pagamento de direitos aduaneiros, a utilização de uma taxa de câmbio diária que impede o pré-despacho de mercadorias, atrasos na emissão de contramarcas⁴ para navios e veículos, o potencial para práticas fraudulentas face à forma como os certificados de inspecção pré-expedição são carregados no sistema, a falta de atenção relativamente às especificações técnicas de movimentos de mercadorias relacionados com projectos, entre outros.

2.9. As preocupações práticas incluem a capacidade dos despachantes em todo o país para ter acesso à Internet e, assim, utilizar o sistema, a falta de conhecimentos informáticos por parte dos despachantes e as dificuldades aos actuais serviços alfandegários com o fornecimento de electricidade e acesso à Internet, entre outros.

2.10. As questões de custos estão relacionadas com atrasos, sobre-estadias decorrentes de atrasos que afectam as empresas e o consumidor final, bem como com o custo actual de utilização do sistema, com os encargos cobrados com base no valor da carga, entre outros.

2.11. As questões podem ainda ser classificadas na medida em que se relacionem com:

- Carga de importação (os módulos de importação e exportação temporária ainda não estão operacionais)
- Carga de exportação
- Carga em trânsito

2.12. No caso de cargas de importação e exportação tem-se verificado atrasos significativos nas fronteiras marítimas, rodoviárias e aéreas. Estes atrasos geram custos adicionais, devido a encargos de sobre-estadia, atrasos em projectos e actividades empresariais e afectam negativamente a imagem das empresas. Além disso, parece que o custo por valor de importação torna o novo sistema significativamente mais caro do que o sistema antigo, operado na base de documentação em papel. Em última análise, o resultado é o aumento de custos, o qual será suportado pelo consumidor final.

3. Tarefas

3.1. É necessário ser feito um exercício de mapeamento que indique claramente os procedimentos a serem seguidos relativamente a cada tipo de carga que entra através das fronteiras rodoviárias, marítimas e aéreas.

3.2. Com base no mapeamento inicial, o consultor deve verificar onde existem pontos de estrangulamento e quem se responsabiliza por eles, bem como fornecer recomendações sobre a melhor forma de solucionar os estrangulamentos detectados.

3.3. Sempre que possível, deve ser feita uma análise comparativa de outras jurisdições onde são usados sistemas semelhantes, para identificar os problemas comuns na fase de arranque, os relacionados com o contexto específico moçambicano, assim como aqueles que são específicos do próprio sistema.

3.4. O consultor deve tentar quantificar o custo das questões relacionadas com a implementação do sistema para as empresas nos primeiros seis meses de operação. Caso considere que pode ser difícil obter informação fiável sobre aquele custo, o consultor deve apresentar exemplos de casos de

⁴ A contramarca é um número sequencial único atribuído a cada meio de transporte que entra para proceder ao despacho alfandegário.

impactos em vários sectores empresariais, com base em exemplos circunstanciais fornecidos pelos entrevistados.

3.5. Para além disso, o consultor deve tentar quantificar o custo para as empresas e, portanto, para os consumidores finais, do uso corrente do sistema.

3.6. O consultor terá que entrevistar um conjunto de partes interessadas, incluindo: a MCNet nacional e provincial; as Alfândegas nacionais e provinciais em vários tipos de fronteiras (marítimas, terrestres, aéreas); e um grupo representativo da comunidade empresarial moçambicana.

3.7. O consultor terá de efectuar viagens para obter uma imagem completa da situação, visitando, pelo menos, Maputo, Beira e a fronteira rodoviária de Manica, em Machipanda. Entrevistas adicionais podem ser realizadas por telefone e por correio electrónico. A ACIS prestou apoio ao consultor, fornecendo contactos das empresas.

4. Resultados

4.1. O relatório final foi elaborado em Inglês e traduzido para Português. Ele inclui uma indicação específica dos problemas, os seus custos, recomendações de curto prazo (soluções rápidas) que podem ser implementadas imediatamente e que podem evitar problemas potenciais durante o período de Fim de Ano, assim como recomendações de longo prazo para solucionar tais problemas. O relatório deverá ser uma ferramenta para a ACIS e outras organizações tendo em vista a defesa de mudanças no sistema e assegurar que o sistema é funcional, económico e eficaz. Ao mesmo tempo, o relatório irá estimular debates sobre a implementação de sistemas semelhantes na região.

4.2. O relatório, portanto, faz uma retrospectiva do que foi feito até à data, procurando quantificar e determinar as causas principais dos problemas detectados nos primeiros seis meses das operações. Também antecipa os impactos prováveis da JUE, tanto em Moçambique como nos países vizinhos. Deve ser organizado um seminário na capital moçambicana para apresentar os resultados do relatório.

5. Método de Trabalho

5.1. O trabalho de campo e as avaliações para esta tarefa realizaram-se através de visitas, entrevistas e reuniões. Foram efectuadas trinta entrevistas com 72 participantes. As entrevistas envolveram agentes primários, tais como os despachantes, agentes marítimos e operadores de terminais, bem como importadores e exportadores, muitos dos quais também estão envolvidos nos negócios de produção industrial e exportação. Procurou-se manter o equilíbrio nas participações naqueles encontros entre operadores de empresas de grande, média e pequena dimensão. Tiveram igualmente lugar reuniões complementares com as Alfândegas e a MCNet, consórcio responsável pelo desenvolvimento, implementação e manutenção da JUE. Foram efectuadas visitas a instalações aéreas, marítimas e terrestres. Um substancial apoio documentário e estatístico foi obtido através das páginas da internet da MCNet, ACIS, Banco Mundial e Organização Mundial das Alfândegas.⁵

⁵Uma lista das organizações que concordaram em dar contribuições para este relatório está apenso como Anexo 6.

6. SÍNTESE DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

6.1. Observações

6.1.1. A arquitectura completa e as múltiplas funcionalidades da JUE não podem ser avaliadas de forma justa até que o sistema na sua totalidade esteja completamente operacional. Face às plataformas testadas internacionalmente que servem de base ao sistema, existem todas as razões para acreditar que o fornecimento de serviços JUE está em conformidade com as normas e compromissos internacionais.

6.1.2. Todos os procedimentos estabelecidos pelos módulos de importação e exportação estão em conformidade com as melhores práticas internacionais de desembaraço aduaneiro. Os processos de declaração de importação e exportação, seguidos pelo pagamento, a verificação subsequente e as aplicações de gestão de riscos estão normalizados e são apoiados pelas melhores práticas da Organização Mundial das Alfândegas. Os pacotes de documentação solicitados também estão normalizados e em conformidade com as normas internacionais.

6.1.3. Existe um amplo apoio ao conceito JUE por parte dos utilizadores primários e secundários. Cerca de 95% dos participantes do estudo acreditam que a JUE é uma iniciativa positiva e necessária.

6.1.4. Os principais utilizadores licenciados do sistema, designadamente despachantes, transitários de carga e agentes marítimos, com escassas excepções, mostraram-se entusiasmados com a velocidade, facilidade e flexibilidade da JUE, com destaque para as ferramentas de correcção que permitem serem feitas emendas e correcções *online* nas declarações apresentadas. Eles são os principais apoiantes da JUE e da MCNet.

6.1.5. O apoio ao conceito da JUE não é partilhado pelos importadores e exportadores primários no que toca à implementação e às aplicações do sistema. Apenas dois dos importadores e exportadores primários entrevistados se mostraram plenamente satisfeitos. Os restantes acham que não foram informados em forma adequada e manifestaram-se completamente impreparados para a instalação do sistema. Em sua opinião, os benefícios tangíveis são reduzidos, mas revelaram ter alguma esperança num resultado final positivo. Os seus pontos de vista podem resumir-se da seguinte forma:

- i. Módulos Marítimos: os atrasos iniciais de quatro a cinco dias no arranque dos módulos marítimos, na sua maioria, têm sido resolvidos. Alegadamente haverá ainda atrasos médios de aproximadamente 24 a 48 horas comparativamente com a situação existente antes da instalação da JUE. A maior parte destes atrasos “mais curtos” parecem estar directa e indirectamente relacionados com o sistema JUE. Excepcionalmente foram reportados atrasos maiores, embora uma grande parte deles não esteja relacionada com o sistema JUE.⁶
- ii. Módulos Aéreos: Os correios aéreos manifestaram-se satisfeitos e admitem que a JUE até possa ter melhorado os seus tempos de desalfandegamento. Quanto à carga aérea, os problemas iniciais de instalação foram resolvidos, mas persiste a preocupação de que a carga aérea ainda continue a registar atrasos de 24-48 horas relativamente à fase anterior à implementação da JUE. A maior parte destes atrasos parece estar directa ou indirectamente relacionada com o novo sistema. Alguns atrasos ainda mais expressivos foram também

⁶Todos os importadores se mostraram dispostos a fornecer documentação demonstrando os tempos de realização dos despachos aumentaram após a introdução da JUE. Um exemplo de atrasos do camião de um importador consta do Anexo 5.

relatados embora não tenham sido, em regra, associados à JUE. O módulo de processamento de passageiros não foi implementado.

- iii. Módulos Terrestres: os atrasos iniciais de arranque, da ordem dos quatro a cinco dias, melhoraram desde o mês de Setembro, mas continuam a ser superiores aos verificados antes da implementação da JUE. Os participantes relataram e fizeram prova documental da necessidade de mais 24 a 48 horas extras, em média, para concluir um despacho, comparativamente com a situação existente antes da instalação do novo sistema. Mais uma vez foram reportados maiores atrasos não directamente relacionados com a JUE. Apenas um importador, que procede ao despacho aduaneiro no Terminal de Cargas de Matola, revelou que as suas remessas são desembaraçadas com maior rapidez através do novo sistema comparativamente com o sistema antigo.⁷

6.1.6. É quase impossível estimar o custo dos atrasos e seria injusto atribuir todos à JUE. Atrasos em camiões podem custar US\$ 200-250 por dia e, se os veículos estiverem estacionados no Terminal de Cargas da Matola, há taxas de armazenamento adicionais calculadas com base no valor CIF. Os custos de contentores médios são de US\$ 40-65 por dia e as cobranças de armazenamento, tanto no aeroporto como nos terminais marítimos são reportadamente significativas. Foram expressas preocupações de que as oportunidades de negócio perdidas, especialmente para as empresas que competem a nível mundial, poderiam afectar as suas operações em Moçambique. Um participante observou que as demoras na obtenção de peças para completar a sua unidade de produção custava à sua empresa US\$ 15.000 por dia. Nesta situação, o atraso registado foi de 30 dias⁸.

6.1.7. Pode haver espaço, no âmbito do contexto do crescimento moçambicano do PIB e da sua posição nos mercados internacionais, para que os custos adicionais da JUE possam ser absorvidos sem perturbações graves nos seus actuais níveis de competitividade. De acordo com a *Trading across Borders*, do Banco Mundial, Moçambique continua a ter a taxa mais baixa de processamento de contentores no processo de importação/exportação, no conjunto dos parceiros comerciais da União Aduaneira da África Austral (UAAA). No entanto, o pagamento do sistema JUE irá ter um custo adicional sobre as importações, mesmo que sejam somente US\$ 5. Os importadores e exportadores também assumem outros custos, incluindo a preparação de documentos, o manejo em portos e terminais e os custos e taxas de transporte para o interior. O custo total da importação de um contentor está calculado em US\$ 1.541 e os custos de exportação estimam-se em US\$ 1.100. Isto coloca Moçambique no 134º lugar num total de 185 países. Melhorar e não ficar parado deverá ser o objectivo final. Os mercados são verdadeiramente globais e Moçambique deveria assumir essa postura como referência própria para progressão.

6.1.8. Cerca de 40 por cento dos importadores e exportadores primários não se mostraram favoráveis à adopção de taxas de utilização, cobradas pela MCNet, para fornecer o programa informático de suporte ao sistema JUE. Apesar de reconhecerem os potenciais benefícios da JUE, a oposição à taxa foi maior entre os importadores que estão sujeitos a uma taxa de 0,85%, sobre o valor FOB, para montantes superiores a US\$ 50.000.⁹

6.1.9. A maioria dos importadores e exportadores entrevistados, apesar de reconhecer os benefícios potenciais da JUE, disse que a nova taxa de processamento imposta pela MCNet encareceu os seus

⁷Importadores e exportadores estavam geralmente ávidos em fornecer documentação demonstrativa dos atrasos que sofrem. Ver exemplo no Anexo 5.

⁸Três dos maiores importadores e exportadores internacionais, que competem nos mercados globais, questionaram se as novas taxas de utilização da MCNet e os atrasos nos negócios afectam a competitividade internacional de Moçambique. Em 2011, Moçambique era um dos 6 países da África Subsariana com um crescimento real do PIB superior a 7%. Curiosamente, o Gana, onde se implementou um sistema semelhante ao JUE, em 2002, com taxas idênticas de utilização, registou o maior crescimento do PIB, em África, da ordem dos 14,4%. Fontes: Banco Mundial; CIA World Fact Book; AfricanEconomicOutlook.org.

⁹Ver Taxas de Utilização, WCO Kyoto Convention, General Annex Chapter 7, Application of Information Technology.

custos de despacho. Dado que os prazos de desalfandegamento geralmente não diminuíram, estes encargos adicionais de processamento, não poderiam ser compensados actualmente por ganhos de eficiência noutras operações, à semelhança do que acontece por exemplo quando os prazos de despacho aduaneiro são mais curtos resultando em taxas de armazenamento mais reduzidas na fase anterior ao despacho.¹⁰

6.1.10. A maioria dos importadores e exportadores está convencida que funcionários aduaneiros mal treinados e corruptos são o elo mais fraco do sistema. Cerca de 70% dos participantes no estudo acreditam que a transparência proporcionada pela JUE não envolve de forma adequada os segundos níveis de verificação e inspecção. Após o pagamento inicial dos direitos alfandegários, impostos e taxas da MCNet, é feito o desalfandegamento condicional. A remessa pode ainda ser submetida a uma segunda revisão documental ou a uma nova inspecção física antes do desalfandegamento final. Nesta fase, o contacto físico entre os funcionários da Alfândega, importadores, exportadores e agentes marítimos pode proporcionar a oportunidade para pagamentos ilícitos e ilegais de favores.¹¹

6.1.11. Mais de 80% dos participantes no estudo acreditam que as Alfândegas foram demasiado rígidas quando foram instalados os módulos de importação e exportação. O processo deveria ter ocorrido de forma gradual, designadamente no que toca ao elevado grau de rigor e exigência dos sistemas por elas geridos e ter contemplado períodos de carência que permitissem aos importadores e exportadores terem tempo para providenciar toda a documentação adicional que está a ser exigida pelo novo sistema JUE.¹²

6.1.12 Cerca de 60% dos participantes no estudo crêem que o aumento dos prazos de despacho pode ser atribuído à eliminação de programas aduaneiros simplificados, tais como os regimes de pré-pagamento e pré-despacho em vigor antes da implementação da JUE. Na sua maioria, estes regimes permitiam a solução de quaisquer problemas de despacho, tais como os relacionados com os cálculos dos valores das mercadorias, a serem resolvidos antes da respectiva entrada. Existe ainda uma grande incerteza quanto à situação actual destes programas. A sua reintrodução ou reactivação resolveria a maior parte dos atrasos de 24 a 48 horas que se verificam actualmente.

6.1.13. Admite-se igualmente que a prática de retenção de remessas pendentes de uma fiscalização sobre o seu valor é um importante factor que contribui para os actuais atrasos. Caso este tipo de avaliações pudesse, tão rapidamente quanto possível, passar para o módulo de pós-auditoria isso poderia reduzir os custos, acelerar os desalfandegamentos e diminuir as críticas ao sistema.

6.1.14. Neste momento, para as importações, as Alfândegas continuam a exigir pacotes completos da declaração aduaneira, com todos os documentos relevantes digitalizados e anexados ao ficheiro. O processo de digitalização consome demasiado tempo e atrasa a apresentação da declaração. Os participantes desejam que as Alfândegas procedam ao desalfandegamento imediato, com base num número mínimo de documentos aduaneiros, para que mais rapidamente possam ser verificados nos módulos de pós-auditoria.¹³

¹⁰Ver Anexo 2 para a comparação dos custos de exportação/importação de contentores.

¹¹Ao longo de um período de 15 anos a Autoridade Aduaneira de Moçambique envidou grandes esforços para melhorar e prestar serviços profissionais com altos níveis de integridade. Os esforços de reforma e integridade estão relatados em www.Crownagents.com e www.Transparency.org (U4.No.). Uma panorâmica encontra-se também em: Marcelo Mosse, *Corruption and Reform in Customs in Mozambique*, Centro de Integridade Publica (CIP), 2007. Mesmo assim, o Relatório de Competitividade Global de 2010 observou que 17,2% das empresas inquiridas em Moçambique consideraram a corrupção o segundo maior problema que afecta o ambiente de negócios. O Índice de Percepção da Corrupção, da Transparency International, colocou Moçambique no 24º lugar entre os 48 países da região da África Subsaariana e no 120º lugar entre um total de 182 países a nível mundial. As Alfândegas não foram classificadas separadamente.

¹²A Autoridade Aduaneira manteve serviços essenciais racionalizados, tais como os exigidos para despachar produtos perecíveis.

¹³Discussões durante a reunião com o Sr. Domingos Tivane, Director Geral das Alfândegas, Maputo, 10-12-2012: O Director-Geral informou que o novo programa de pós-auditoria da JUE estaria pronto em breve para ser implementado.

6.1.15. Aparentemente parece existir uma ampla capacidade de comunicação e acesso à Internet, mesmo nas zonas mais remotas, para apoiar a prestação de serviços JUE fiáveis por parte das Alfândegas. No entanto, existem relatos dando conta que os sistemas dos intervenientes e que os procedimentos necessários para apoiar o crescimento e funcionamento do sistema, estão frequentemente inoperacionais ou são inadequados.

6.1.16. Mais de 60% dos participantes no estudo crêem que a necessidade de obtenção de selos físicos e assinaturas continuará a provocar atrasos nos processos de despacho, mesmo depois de estas operações passarem a estar integradas no sistema JUE, em Março de 2013.¹⁴

6.1.17. Os importadores e exportadores receiam que todo o processo de demoras volte a agravar-se em Março de 2013, quando passarem a integrar no novo sistema entidades e organismos estatais encarregados da inspecção não-aduaneira e agências de licenciamento e controlo, tais como os Ministérios da Agricultura e do Meio Ambiente. Os exportadores, em particular, estão preocupados com a possibilidade de tais organismos não terem equipamentos adequados nem pessoal devidamente preparado para a transição para um ambiente laboral que eliminou o papel das suas rotinas operacionais, especialmente no que se relaciona com o processamento de informações relativas a contentores carregados de mercadorias para exportação.

6.1.18. A maior parte dos exportadores têm uma posição de acentuada neutralidade relativamente à JUE. Porém, acham que o novo sistema fez uma espécie de curto-circuito aos modelos de agilização aduaneira através dos mecanismos de pré-despacho existentes antes da instalação da JUE, argumentando alguns que tal procedimento acabou por resultar na exigência de desnecessários certificados adicionais. A maior parte deles considera mesmo que, directa ou indirectamente, a JUE acrescentou cerca de vinte e quatro horas, com custos associados, ao processo de exportação.

Principais Recomendações

6.2.1. Visto que os módulos essenciais para tornar a MCNet rentável estão operacionais, prazos de entrega mais rápidos, sessões piloto, programas de informação feitos à medida das necessidades dos clientes empresariais de grande, médio e pequeno porte, devem agora substituir os regimes mais curtos de implementação.

6.2.2. A CTA e a ACIS devem continuar a desempenhar o seu importante e positivo papel de manterem os seus clientes informados sobre as mudanças futuras, os novos procedimentos e os novos custos e benefícios a eles associados. Todavia, devem igualmente dar uma ênfase especial à informação sobre as consequências da ausência de boa preparação para os novos tempos que se avizinham.

6.2.3. A MCNet e as Alfândegas devem duplicar esforços para divulgar através de linhas telefónicas directas a recepção de reclamações dos consumidores e de programas de apoio a clientes e, ainda, humanizar o sistema de Intercâmbio Electrónico de Dados que peca pelo excesso de anonimato e concomitante afastamento de contacto directo com os clientes.

6.2.4. A MCNet deve acelerar a implementação do módulo de rastreamento do utilizador final da JUE, de forma a que os importadores e exportadores possam fazer pró-activamente o acompanhamento das suas remessas através do novo sistema.

6.2.5. Os procedimentos e funções aduaneiros não são bem compreendidos. As Alfândegas continuam a ser vistas como corruptas, caprichosas, não assistem e responsáveis pela maior parte da lentidão dos processos de desalfandegamento no âmbito da JUE.

¹⁴Ver Anexo 1 para uma discriminação da documentação necessária para a importação/exportação que inclui também a documentação que ainda não está em formato electrónico.

6.2.6. As Alfândegas precisam de ganhar dimensão e qualidade, em termos de perfil, e sair da fechada zona de conforto da MCNet, passando a envolver-se, de forma directa, com o público a quem servem.

6.2.7. As Alfândegas devem dar passos rápidos no sentido de implementar a sua estratégia de comunicação e lançar um programa de contacto com o público.

- i. As Alfândegas, e não a MCNet, devem lidar directamente com as queixas e perguntas colocadas pelos agentes importadores e exportadores primários, relativas a questões aduaneiras.
- ii. As Alfândegas devem incluir, no seu portal da web, páginas de reclamações e sondagens, idênticas às disponibilizadas para consulta pública pela administração tributária da África do Sul (*South Africa Revenue Service*) no seu sítio web.¹⁵

6.2.8. As Alfândegas devem implementar períodos de carência aquando da implementação de novos módulos, como o de trânsito.

6.2.9. As Alfândegas devem reconhecer a natureza intemporal da Internet e do comércio internacional e ampliar os programas para 24 horas por dia e 7 dias por semana nas fronteiras, áreas de estacionamento/trânsito de mercadorias e outras instalações necessárias ao processamento de entrada de mercadorias no sistema JUE.¹⁶

6.2.10. As Alfândegas devem iniciar um outro conjunto de programas com um elevado índice de notoriedade relativamente a questões de honestidade/integridade.¹⁷

6.2.11. As Alfândegas devem dar prioridade a iniciativas que garantam que o público conhece as suas práticas de cálculo dos valores das mercadorias sujeitas a procedimentos alfandegários e transferir o processo de revisão para uma fase pós-auditoria.

6.2.12. As Alfândegas devem eleger como sua prioridade a revitalização e implementação de procedimentos de agilização que abranjam as actividades dos Operadores Económicos Autorizados, entre outros, a apresentação antecipada de declarações e o pagamento adiantado de direitos e programas eficazes de compensação e garantia.

6.2.13. A MCNet deve planear programas com duração mais prolongada e de maior projecção pública, em especial, durante as fases piloto.

6.2. 14. A CTA e a ACIS devem assumir um papel muito mais activo no processo de informação que prestam aos clientes finais, aos importadores e exportadores, sobre o que se prevê possa acontecer no futuro, a forma com se devem preparar para os novos tempos e quais as consequências que enfrentarão se não estiverem preparados.

6.2.15. Com certa urgência, os importadores e exportadores devem ser convencidos a integrar-se no universo JUE, sendo-lhes disponibilizados os recursos de rastreamento do sistema para controlo dos movimentos das suas consignações.

6.2.16. Deverá ser elaborado e executado um plano estratégico de comunicação, em coordenação e articulação com todos os principais intervenientes.

¹⁵ <http://www.sars.gov.za/home.asp?pid=214>.

¹⁶ Discussões durante a reunião com o Sr. Domingos Tivane, Director Geral das Alfândegas, Maputo, 10-12-2012: O Director-Geral Tivane informou que as Alfândegas estão dispostas a trabalhar em qualquer horário que seja necessário face às sobrecargas de trabalho.

¹⁷ Cf. nota 10 no rodapé acima, com um breve resumo de questões prévias relacionadas com a melhoria da integridade das Alfândegas.

6.2.17. Moçambique tem boa capacidade para apoiar o sistema JUE. Parte do problema actual reside nos prestadores de serviços e as agências governamentais que não melhoraram ainda os seus sistemas internos para os níveis exigidos e necessários para executar a JUE.

6.2.18. A MCNet, em conjunto com a ACIS, deve publicar todos os sítios da internet e a identificação dos despachantes e transitários de carga capacitados para a prestação de serviços da JUE, em Moçambique.

6.2.19. A MCNet deverá igualmente disponibilizar um fórum para os provedores de serviços de Internet, poderem promover e vender os seus produtos e serviços a potenciais usuários da JUE.

6.2.20. A CTA e a ACIS devem informar os seus membros primários que as desculpas do tipo “não temos sistema” são usadas para justificar outros atrasos na prestação do serviço, que não têm nada a ver com a JUE.

6.2.21. Antes da implementação de novos módulos, deve ser avaliada a capacidade dos outros departamentos governamentais em alimentar o sistema da JUE com informação em formato digital. É essencial avançar para as verificações electrónicas e acabar com os antiquados carimbos de borracha.

6.2.22. A MCNet pode ter um melhor desempenho se conseguir demonstrar a melhoria dos serviços pagos pelos clientes se divulgar com clareza as condições do acordo que assinou com o governo e se souber promover os eventuais benefícios que a JUE irá proporcionar à comunidade empresarial de Moçambique.

6.2.23. Todos os entrevistados, exceptuando três, reconheceram a necessidade do sistema JUE e que as PPP são formas internacionalmente aceites para garantir o seu pagamento e manutenção. Por seu turno, o consórcio MCNet deverá continuar a promover os aspectos positivos dos acordos estabelecidos no âmbito da JUE e a enfatizar a forma como as Alfândegas e a CTA usam as suas participações de 20% no capital do empreendimento para melhorar os serviços que presta aos seus clientes e a outras partes interessadas.

6.2.24. No caso dos importadores de mercadorias a granel com grande valor económico pode-se propor ao Governo que conceda benefícios fiscais face à sua contribuição para a manutenção do sistema da JUE, a partir da fixação de tectos financeiros preestabelecidos.

7. JUE: MAPEAR O PROCESSO

Até à data, apenas foram implementadas no programa JUE algumas funcionalidades principais relacionadas com a importação e exportação. As questões analisadas neste relatório ocorreram nestes módulos e durante a sua implementação. É essencial perceber como esses módulos se encaixam na arquitectura e nas funcionalidades do sistema JUE como um todo, para compreender os problemas detectados e apresentar recomendações. Esta pequena parte do estudo também pode ajudar a esclarecer alguns dos mal-entendidos que ainda possam existir, principalmente por parte dos importadores e exportadores, sobre o que é o sistema JUE e aquilo que poderá ser capaz de realizar.

7.1. O Sistema JUE

7.1.1. Os sistemas aduaneiros e de gestão de comércio a nível mundial são particularmente coerentes em termos de concepção e aplicação. No caso das JUE, os módulos existentes, que fornecem os interfaces funcionais entre os principais actores no comércio internacional e as cadeias de distribuição, são ajustados para ir de encontro às peculiaridades nacionais. Por exemplo, podem ser adicionados programas para impor a aplicação de uma determinada lei ou regulamento nacional, ou para controlar quem está a usar o sistema ou quem fez uso da sua autoridade “suprema”. Os

sistemas fornecem uma multiplicidade de aplicações rápidas, uniformes, imparciais e transparentes relacionadas com os diversos procedimentos; Podem também adicionar aplicações automaticamente rigorosas e inflexíveis, obrigando muitos clientes e outras partes interessadas a investirem muito tempo no respectivo processo de adaptação e ajustamento. Lançamentos bem-sucedidos de plataformas JUE, especialmente nas aplicações do módulo de importação e exportação, são geralmente precedidos por períodos alargados experimentais,¹⁸ com flexibilidade "administrativa" e aplicações paralelas de novos e antigos procedimentos e leis.¹⁹

7.1.2. Os módulos e funcionalidades habituais da JUE em Moçambique foram ajustados e desenvolvidos para melhorar as ligações entre os clientes e as partes interessadas do Governo. Estes módulos incluem:

- Despachantes aduaneiros (agentes de despacho alfandegário)
- Terminais, portos e armazenagem de carga,
- Agentes marítimos, transitários e empresas de logística,
- Ministérios e departamentos governamentais,
- Outras agências governamentais de controlo e colecta, incluindo o Banco Central, e
- Bancos comerciais.

7.1.3. Para além disso, foi desenvolvida uma componente separada da Administração Aduaneira, o Sistema de Gestão das Alfândegas (SGA), para substituir o antigo Sistema de Gestão de Informação sobre Comércio (TIMS). Desenvolveu-se a nova JUE após se ter constatado que o sistema TIMS não tinha a funcionalidade e, nalguns casos, nem as sequências de aplicação para lidar com as novas e alargadas funções propostas para a JUE. As funções aduaneiras oferecerão, entre outros, os seguintes serviços:

- Entrega e análise de manifestos,
- Declarações para todos os destinos e regimes aduaneiros,
- Trânsitos,
- Transferências,
- Pagamentos,
- Entrada temporária e exportação,
- Gestão de riscos,
- Garantias,
- Importação e exportação de veículos,
- Armazenagem aduaneira,
- Zonas e lojas francas e zonas económicas especiais,
- Toda a gama de destinos aduaneiros e aplicações de acordos de comércio,

¹⁸A JUE foi implementada em Moçambique após períodos piloto de cerca de 10 meses e em cenários "geográficos" onde as instalações locais estavam prontas para operar o sistema. Foi seguido o modelo dos horários e abordagem utilizada pelas autoridades tributárias da África do Sul quando implementaram o preenchimento electrónico obrigatório, em 2006.

¹⁹World Bank: *Customs Modernization Handbook*, 2005, ed. Luc De Wulf and Jose B. Sokol na secção *The Role of Information Technology in Customs Modernization* são comparados os sistemas mais populares aduaneiros tipo "pronto-a-usar" e debate técnicas transparentes de adjudicação por concurso.

- Processamento de viajantes e passageiros,
- Isenções, e
- Pós-auditoria.

7.1.4. O sistema está ligado a uma série de servidores primários e de apoio, alimentados por geradores. O acesso dos clientes e outros interessados é efectuado via Internet. O acesso dos usuários é fornecido através de uma série de portas de segurança. Depois de concluídos os sistemas de informação e formação, são fornecidas senhas aos utilizadores autorizados para lhes permitir que executem as funções para as quais têm formação e estão licenciados.

7.1.5. Os importadores e exportadores primários que actualmente não dispõem de despachantes licenciados nos quadros das suas empresas não têm acesso à JUE e não podem fazer o acompanhamento, em tempo real, da tramitação das suas operações. Em 2013, deverá ser-lhes disponibilizada uma ferramenta para possibilitar o rastreamento através da JUE.

7.2. JUE: Processos de Importação e Exportação

7.2.1. Alguns importadores manifestaram o receio de o sistema JUE estar ferido de ilegalidades processuais acusando os seus programadores e administradores de lhes terem feito exigências que não tinham nem suporte legal nem regulatório. As alterações à Lei Aduaneira de 2009, feitas em Fevereiro de 2012, forneceram uma clara cobertura legal para os módulos de importação e exportação que, neste momento, estão operacionais. Um outro decreto define as taxas de utilização para a tramitação de declarações.²⁰

Declaração das Taxas de Utilização MCNet

	Declarações Aduaneiras, Valores FOB, em US\$			
Regime Aduaneiro	Menos de US\$ 500	US\$ 501-10.000	US\$ 10.001-50.000	Mais de US\$ 50.000
Importações	US\$ 5	US\$ 24	US\$ 64	0,85% de FOB
Exportações	US\$ 24			US\$ 64
Trânsito/outro	US\$ 24			

7.2.2. A SEW não alterou substancialmente os processos de importação ou exportação. Porém, agora o exportador, importador ou os seus agentes devem preparar ou converter e enviar através do sistema toda a documentação em cópia digitalizada ou em formato electrónico.²¹ O importador, ou o seu agente, ainda é obrigado a recolher e fornecer, por exemplo, facturas comerciais, manifestos e informações de transporte, incluindo todas as aprovações correlacionadas. Neste grupo incluem-se o carregamento do contentor, as aprovações de exportações florestais, assim como autorizações de operações cambiais, licenças de importação, inspecções pré-embarque, documentos fitossanitários e quaisquer outras provas exigidas por lei.²² A JUE ainda não eliminou a necessidade de serem fornecidos documentos carimbados fisicamente quando tal é legalmente exigido ou imposto pelos

²⁰Boletim Da República 1ª Série Nº 10, Diploma Ministerial Nº. 25,12/03/2012.

²¹Diploma Ministerial Nº 16/2012, Artigo 40 estabelece a autoridade legal relativamente ao formato electrónico.

²²Visto que os módulos trataram de importação e exportação, as Alfândegas foram a principal agência reguladora envolvida na implementação. Foi oportuno e compreensível que as Alfândegas começassem por usar os dois módulos mais importantes do sistema JUE para restabelecer rigor nas aplicações aduaneiras, as quais, ao que tudo indica, apresentavam rupturas e eram aplicadas de forma desigual em Moçambique, no seu todo. Decidiu-se, na maioria das circunstâncias, respeitar o sistema e optar por pacotes de documentação completos, tal como a lei estabeleceu para as fases antes do desalfandegamento das mercadorias.

regulamentos.²³ Pacotes de cópias agrafadas e carimbadas ainda devem ser agrupados para o apuramento definitivo e para as conciliações cambiais finais.²⁴ Alguns destes passos serão simplificados em ambiente EDI, à medida que outras agências de regulamentação, inspeção e licenciamento vão sendo integradas no sistema JUE.

7.2.3. A maior parte daquelas exigências documentais ainda não está disponível em formato electrónico. A sua digitalização e conversão electrónica para apresentação, via JUE, às Alfândegas representa um novo custo para os importadores e exportadores, mas atinge sobretudo os seus despachantes. Os importadores e exportadores de pequena a média escala duvidam que o processo de digitalização e envio electrónico, que substituiu fisicamente a tarefa de transportar e apresentar os documentos às alfândegas, tenha poupado tempo, dinheiro ou esforços. A excepção notável são os agentes marítimos e os transitários responsáveis pela apresentação dos manifestos dos navios foram altamente beneficiados. A maioria dos documentos passou a ser convertida em conjuntos de dados padrão obtidos internamente nas empresas e são fornecidos directamente, em formato electrónico, ao sistema JUE.

7.2.4. Conforme foi anteriormente referido, os pacotes de declarações aduaneiras só podem ser elaborados e apresentados às Alfândegas por despachantes licenciados.

7.3. Módulos Marítimos e Aéreos: Importação

7.3.1. Os módulos marítimos e aéreos foram discutidos em conjunto, porque os processos são essencialmente iguais. A principal diferença reside no facto dos manifestos aéreos ainda não estarem no formato de cópia digital e os prazos para as suas notificações serem muito mais curtos do que os dos manifestos marítimos.

7.3.2. No caso dos módulos marítimos e aéreos, o processo começa com a apresentação, pelo navio ou aeronave, de um relatório de pré-chegada às autoridades portuárias ou aduaneiras, indicando a intenção de chegada e, no caso de navios, pedindo permissão para entrar no porto e descarregar a carga.

7.3.3. A apresentação do aviso de chegada permite, através da JUE, criar um único Número de Aviso de chegada. Este número permite ao agente marítimo identificar e emitir uma minuta de manifesto que é encaminhada para as Alfândegas e Autoridades Portuárias. Uma vez feita a identificação do manifesto pelo número único, o sistema emite uma autorização para que as autoridades portuárias possam conceder um número de rotação através do qual é designada a hora de chegada e o ancoradouro do navio. Neste momento, não é provável que sejam feitas emendas relativamente à chegada ou ao manifesto do navio. Uma vez atribuído o número de rotação, o manifesto original, com o número único de identificação,²⁵ é disponibilizado aos agentes marítimos, que podem avançar na preparação e apresentação dos pacotes de declaração das remessas às alfândegas, citando os números únicos de referência e de remessa.

7.4. Módulos Marítimos e Aéreos: Importação: Completar o Processo

7.4.1. A apresentação do pacote em cópia digitalizada às alfândegas inicia o segundo passo no processo da JUE. O pacote de declaração é enviado automática e aleatoriamente a um funcionário das alfândegas, para uma análise preliminar, a fim de determinar se a informação está completa e está exacta. No caso das importações, o sistema está programado para calcular os direitos e

²³Diploma Ministerial N° 16/2012 Artigo 37 lista brevemente a documentação que acompanha uma declaração aduaneira.

²⁴Ver Anexo 1 com uma lista de documentos habituais e a indicação dos que ainda precisam de ser digitalizados para a JUE.

²⁵ Diploma Ministerial N° 16/2012 1/02, Artigo 4.1 prevê a exigência do número de identificação único.

impostos, com base na classificação pautal contida na declaração. No caso de serem detectadas quaisquer contradições, como por exemplo um número de tarifas que não corresponde à descrição da mercadoria ou se um produto carece de um certificado fitossanitário que não foi anexado, elas impossibilitam o posterior processamento. Nestes casos, pede-se ao despachante que corrija ou forneça informações adicionais através da janela de correção disponibilizada pelo sistema. A declaração pode ser rejeitada na sua totalidade acompanhada por um pedido de re-submissão às autoridades competentes.

7.4.2. É importante observar que quer o sistema JUE quer a própria lei contemplam o cancelamento de eventuais decisões inapropriadas tomadas por funcionários aduaneiros. No caso de um cancelamento ou anulação, ficarão registadas no sistema as razões invocadas acompanhadas com a identificação do funcionário responsável.

7.4.3. Assim que o pacote de declaração seja considerado como completo pelo funcionário e pelo sistema, é feito um pedido de pagamento. O pagamento é executado directamente por transferência bancária para uma conta do governo. Não passa pela conta bancária das alfândegas. O sistema emitirá, então, um aviso de pagamento e, posteriormente, emitirá uma autorização de “saída”, podendo esta ser condicional ou definitiva. Após esta etapa, a importação dá entrada no módulo de Gestão de Riscos, podendo ser seleccionada para uma revisão e verificação adicional pelas Alfândegas. Se as autoridades aduaneiras tiverem dúvidas relativamente à determinação do valor das mercadorias, ou com a autenticidade dos documentos, o agente marítimo será solicitado a fornecer informações adicionais e a expedição não será realizada. Por outro lado, a remessa pode ser seleccionada para um exame físico e o importador, ou o seu representante, bem como os funcionários aduaneiros e do armazém, serão obrigados a estar fisicamente presentes no acto de abertura e de inspecção do contentor ou da remessa. Todas as remessas estão igualmente sujeitas a uma taxa de digitalização, sendo o scaneamento obrigatório ou pelo menos, estarem disponíveis que uma operação deste tipo seja realizada. As facilidades de scaneamento ainda não estão disponíveis em todas as alfândegas terrestres.²⁶

7.4.4. Para além dos passos referidos acima, o importador ou o seu agente devem receber recibos carimbados referentes a todos os pagamentos, desde armazenamento, a inspecções especiais e utilização das instalações portuárias. Logo que o pacote com a informação aduaneira esteja completo e após a recepção da aprovação final é emitida uma autorização de saída da mercadoria das instalações portuárias. No prazo de 90 dias, deve ser apresentado ao banco um pacote completo de cópias impressas com os devidos carimbos originais, sendo anexados os recibos de pagamento para permitir a que seja finalizado o processo de reconciliação cambial quando envolvendo divisas.

7.5. Módulos Marítimos e Aéreos: Exportação

7.5.1. Salvo a necessidade de scanear e apresentar o pacote de exportação, pouco mudou em termos processuais nas Alfândegas moçambicanas. São necessários os relatórios de conteúdo dos contentores, licenças de comércio especiais, avisos de transferências bancárias e pagamentos, facturas comerciais, certificados fitossanitários e certificados de origem, provas de fumigação, até mesmo para contentores vazios, e documentos que provem a realização de operações de scaneamento. Mais uma vez, a principal mudança no sistema JUE reside na necessidade de digitalizar, apresentar e mandar o pacote de declaração da exportação devidamente revisto pelo sistema, para que o primeiro funcionário aduaneiro que faz a revisão proceda à sua conclusão e aprovação. As correções podem ser solicitadas e executadas através da JUE. Logo que a exportação passe todos os controlos da JUE, é feito o pedido de pagamento relativo a todos os direitos, impostos e taxas, incluindo a taxa de utilização da JUE. Após o pagamento, é autorizado o desalfandegamento condicional.

²⁶Os processos e a sequência de processamento da declaração e da remessa no sistema da SEW estão disponíveis para acesso na página da web da MCNet <http://www.mcnet.co.mz/procedures.aspx>.

7.6. Módulos Marítimos e Aéreos: Exportação: Completar o Processo

7.6.1 Assim que tenha sido paga a taxa da JUE, a remessa de exportação ainda pode ser sujeita a uma análise de gestão de risco mais aprofundada. O pacote de exportação original pode ser revisto e serem solicitadas eventuais correcções. A mercadoria pode ser seleccionada para inspecção física e os contentores ou a remessa abertos ou parcialmente descarregados. Os exportadores alegam que o processo de digitalização dos documentos e a prestação da homologação aduaneira do pacote de informação, seguido pelo scaneamento físico final do contentor ou da mercadoria e subsequente desalfandegamento definitivo, ainda acrescentam mais 24 horas ao tempo necessário para concluir o processo de exportação. Esta situação piorou logo após ter sido declarada obrigatória a entrada em funcionamento da JUE. O processo de exportação não exige que o sistema emita uma Contramarca.

7.7. Módulos Terrestres: Importação

7.7.1. O processo funciona de forma diferente para os módulos terrestres, especialmente para o transporte por camião. Tal como nos casos dos transportes via marítima e aérea, não houve mudanças substanciais nas exigências de documentação de importação. As facturas comerciais ainda têm de ser fornecidas para as remessas importadas. As autorizações e provas de pagamento continuam a ser exigidas pelo Banco Central. Todos os manifestos de transporte por camião e acordos de expedição permanecem inalterados. Os carimbos físicos ainda são necessários. Devido à natureza local e independente dos transportes rodoviários, não se aplicam as normas internacionais para os manifestos electrónicos. Os manifestos de transporte por camião parecem ser, sem excepção, apresentados em cópias impressas.

7.7.2. Quando a factura pró-forma e o manifesto de expedição estiverem disponíveis, a respectiva cópia é enviada ao importador ou ao seu agente. Até três dias antes da chegada do camião à fronteira, o agente pode apresentar o manifesto de expedição às Alfândegas através do sistema informático e solicitar uma contramarca por cada remessa se o manifesto de expedição contemplar envios consolidados. Caso assim não seja, é emitida uma contramarca para o manifesto rodoviário. O agente expedidor encaminha essa informação para o exportador e para o agente expedidor do exportador, sendo fornecida uma cópia impressa ao camionista.

7.7.3. Após a chegada ao posto fronteiriço designado, o camionista apresenta a sua cópia impressa ao despachante aduaneiro que, então, a compara com as informações existentes no sistema JUE. Se os números tiverem correspondência, as Alfândegas emitem um “memorando” que permite ao camião seguir para a área de despacho, onde o agente expedidor pode recolher, digitalizar e enviar a cópia electrónica, juntamente com a declaração, aos funcionários alfandegários.

7.7.4. A partir daqui o processo da JUE é essencialmente idêntico ao usado nos módulos aéreos e marítimos. O sistema JUE procede à comparação do pacote de informação com a declaração aduaneira, aplicando a classificação pautal, como base de cálculo para os direitos aduaneiros, impostos e taxas legalmente estabelecidos. O sistema e/ou o funcionário alfandegário podem solicitar correcções ao despachante. Nesta fase, os despachantes também podem pedir que sejam introduzidas emendas na declaração, caso estejam disponíveis novas informações ou se tiver sido detectado um erro. O sistema pode exigir uma taxa de correcção de 500 meticais. Após a execução das correcções, o sistema JUE irá solicitar um aviso de pagamento. Uma vez recebida a notificação de pagamento, é emitido um documento de desalfandegamento condicional e o processo de desembaraço alfandegário entra nos módulos de gestão de riscos.

7.8. Importação por Via Terrestre: Completar o Processo

7.8.1. Tal como no caso dos módulos relativos aos meios aéreos e marítimos, o módulo de gestão de riscos pode desencadear uma revisão adicional da documentação, no curso da qual os funcionários

alfandegários podem solicitar provas adicionais sobre o cálculo de valores importados ou relativas à autenticidade dos documentos. A mercadoria também pode ser seleccionada para novo exame físico. O contentor terá que ser aberto ou para produtos a granel poderão ter que ser abertos na presença do declarante, das alfândegas e dos agentes do armazém ou dos agentes de transportes. São escassas as áreas de preparo de camiões com adequadas instalações de armazenagem ou de descarga. A repetição das operações de inspecção pode provocar atrasos nos camiões, que agravam consideravelmente os custos associados com o despacho de mercadorias.

7.8.2. Em qualquer momento deste processo, podem ser feitos, através do sistema, pedidos de alterações da declaração original. O pedido pode ser feito pelo despachante, pelo agente expedidor ou pelas Alfândegas. Podem ser exigidos, por exemplo, mais direitos aduaneiros e impostos. As remessas importadas também têm que fazer prova da disponibilização para scaneamento e pagamento da respectiva taxa. Todas as taxas de armazenagem, manuseio e inspecção requerem a apresentação de recibos de pagamento com carimbos físicos e legalmente válidos previamente à emissão do aviso de saída final e antes das mercadorias serem autorizadas a sair das áreas de despacho dos camiões.

7.9. Exportação por Via Terrestre

7.9.1. Como no caso das expedições por via marítima e aérea, o processo da JUE para exportações por meios de transporte terrestres, não mudou muito. Toda a documentação anterior tem de ser recolhida e os contentores e camiões carregados ou “enchidos” com a adequada supervisão de funcionários aduaneiros, agrícolas ou florestais e policiais. Uma vez devidamente selados ou protegidos, e após serem-lhes atribuídas todas as licenças, tais como as emitidas pelo Departamento das Florestas, e devidamente digitalizadas, disponibilizadas e pagas, o pacote completo de exportação é digitalmente copiado e apresentado às Alfândegas, através da JUE. O sistema procederá à verificação da declaração aduaneira no que se refere às necessidades de documentação da mercadoria mencionada na declaração, bem como sobre quaisquer impostos, direitos aduaneiros e taxas. Podem ser solicitadas correcções. Quando o sistema e os funcionários alfandegários consideram que o pacote de exportação está completo, é feito o pagamento da taxa de utilização da JUE e de outros direitos aduaneiros, impostos e taxas por transferência bancária e é feita a emissão do desalfandegamento condicional.

7.9.2. O desalfandegamento condicional pode ser seguido por procedimentos adicionais de verificação, que podem implicar o descarregamento ou a abertura de contentores. Se a mercadoria já está carregada, este procedimento poderá provocar atrasos e gerar custos adicionais de transporte rodoviário e, nalguns casos, mais despesas de reembalagem, verificação e selagem.

7.10. Observações: Mapear os Processos

7.10.1. A completa arquitectura e as múltiplas funcionalidades da JUE só podem ser avaliadas de forma justa quando a totalidade do sistema estiver operacional. Dado que o sistema assenta em plataformas internacionalmente testadas, existem todos os motivos para admitir que a JUE pode e irá prestar serviços adequados, compatíveis com as normas e os compromissos internacionais assumidos por Moçambique.

7.10.2. Todos os procedimentos estabelecidos nos módulos de importação e exportação são consistentes com as melhores práticas aduaneiras internacionais. Os processos de declaração de importação e exportação, seguidos pelo pagamento e pelas aplicações de verificação e de gestão dos riscos subsequentes estão normalizados e em conformidade com as melhores práticas da

Organização Mundial das Alfândegas. Os pacotes de documentação aduaneira solicitados também estão normalizados e estão em conformidade com práticas internacionais.²⁷

7.10.3. A legislação aduaneira foi alterada para dar cobertura jurídica e regulamentar à JUE. Não é óbvio que o mesmo tenha acontecido com outros departamentos governamentais e agências de controlo, cuja entrada no sistema de controlo aduaneiro moçambicano está prevista para Março de 2013.

7.10.4. Em todos os casos, a dependência de documentos impressos, carimbados ou assinados e de recibos de pagamento, impede o funcionamento eficaz JUE e faz com que o processo de digitalização e de declaração aduaneira seja menos eficaz e confiável. Neste momento, há pouca informação sobre como as agências de controlo estão a evoluir para a adopção de módulos de certificação e pagamento que não envolvam recursos a documentos em papel.

7.11. Recomendações: Mapear o Processo

7.11.1. Novas revisões operacionais devem ser concluídas à medida que são instaladas as funcionalidades dos módulos.

7.11.2. A MCNet deve enfatizar o carácter positivo e o sucesso da JUE, promovendo e divulgando os Indicadores Chave de Desempenho reveladores dos impactos positivos do sistema, tais como melhores prazos de desalfandegamento e a forma como os 40% das taxas de utilização aplicados na modernização das Alfândegas e no desenvolvimento do sector privado, estão a contribuir para o bem do país.

7.11.3. Deve ser desenvolvida e implementada uma estratégia de comunicação agressiva e integrada com o objectivo de melhorar a percepção pública sobre os programas aduaneiros, especialmente aqueles que induzem a facilitação do comércio, disponíveis através dos módulos da JUE e que, actualmente, já estão operacionais.

8. ACTUAL IMPLEMENTAÇÃO DOS MÓDULOS DE IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DA JUE: SUCESSOS, ATRASOS E CUSTOS

8.1 Desenvolvimento e Implementação

8.1.1. Desde 2009, pelo menos, houve um longo período de desenvolvimento do módulo, modernização e testes de equipamentos e a sua instalação, reformulações jurídicas e implementação do sistema para apoiar o uso do programa, através de sessões de formação profissional, publicações no Boletim da República de novas leis e regulamentos, notícias nos meios de comunicação social, experiências piloto e desenvolvimento duma página da internet. O sistema está a ser implementado de forma gradual. Os módulos são finalizados paralelamente à aprovação da legislação do quadro regulatório. Neste momento apenas quatro Módulos estão parcialmente operacionais: Pagamentos bancários, Despachantes, Importação & Exportação e Procedimentos de Despacho Aduaneiro, com algumas soluções no âmbito da gestão de riscos.

8.1.2. Os módulos e funcionalidades que lidam com o frete marítimo e aéreo tornaram-se operacionais em Abril de 2012, em Maputo, e mais tarde na Beira.

²⁷ Ver: WCO Kyoto Convention (Revised) General Annex, Chapter 3, Clearance and other Customs Formalities

8.1.3. As aplicações para o transporte terrestre e as exportações ficaram operacionais em Setembro de 2012.

8.1.4. Inicialmente foi desacelerado o processo relativo ao Módulo Bancário, considerado essencial para tornar a JUE uma ferramenta rentável e facilitadora de negócios, tendo sido restringida a sua aplicação. Os bancos comerciais privados, alegadamente, hesitaram em participar nas sessões necessárias de formação profissional e em procederem ao ajuste dos seus próprios sistemas internos.

Os módulos aduaneiros seguintes estão programados para iniciarem o processo de implementação em Janeiro de 2013:

- Gestão electrónica do trânsito, incluindo o rastreamento electrónico,
- Importação e Exportação Temporária, reimportação e reexportação,
- Importação e exportação temporária de veículos,
- Declarações simplificadas para os passageiros via aeroporto e comerciantes informais,
- Isenções, e
- Gestão de armazém.

Em Fevereiro serão instalados módulos aduaneiros adicionais para:

- Gestão Administrativa,
- Auditoria pós-despacho,
- Terminais de petróleo,
- Pagamentos diferidos / Caixa das Alfândegas,
- Carga sem licença e leilões de mercadorias em armazém, e
- Encomendas por catálogo.

Os elementos da TradeNet a serem adicionados durante este período incluem:

- Pedido dos documentos aduaneiros das mercadorias,
- Número Único da Remessa,
- Pedidos e aprovações dos documentos principais e complementares,
- Módulo de interface com declaração aduaneira entre Ministérios e Agências Departamentais, e
- Controlo de divisas pelo Banco Central.

8.2 Implementação do Módulo Marítimo

8.2.1 Os atrasos iniciais no arranque dos módulos marítimos, na maior parte dos casos, foram sendo resolvidos e os tempos de despacho aduaneiro estão a voltar aos níveis pré-JUE. Quando a JUE se tornou operacional nos portos marítimos, em Abril de 2012, os agentes de navegação e os despachantes estimaram que o tempo de despacho de contentores passou a demorar mais três a quatro dias. Na maioria dos casos, eles atribuíram as causas à inflexibilidade do sistema JUE que exige pacotes completos de documentos aduaneiros que não foram previamente solicitados pelas Autoridades Alfandegárias.²⁸

²⁸Os funcionários das Alfândegas aproveitaram a oportunidade de usar a formação dos despachantes pela MCNet para identificar os despachantes licenciados e não licenciados. O sistema anterior exigiu o licenciamento dos despachantes, mas uma série de “facilitadores” não licenciados tinham estabelecido relações entre funcionários alfandegários e importadores e exportadores. Alegadamente interromperam-se relacionamentos de longo prazo entre importadores e estes agentes não oficiais, o que levou a alguns atrasos temporários.

8.2.2. Os atrasos foram agravados pela confusão em torno do estatuto de uma série de programas de facilitação aduaneira, tais como a apresentação de documentação antes da chegada, regimes de pré-pagamento e de pós-auditoria. Continua a haver bastante falta de clareza em torno do estatuto destes programas. A maior parte dos importadores e despachantes dizem que não estão operacionais. A MCNet diz que estão, ou que, pelo menos, alguns estarão. A maioria destes programas, tal como aquele que engloba as Entidades Económicas Autorizadas,²⁹ que permite aos importadores com elevados níveis de cumprimento adiar a segurança e fazer o desembaraço aduaneiro com recurso a um número mínimo de documentos, embora ainda sujeitos à pós-auditoria, continuavam sem terem sido revistos pelas Alfândegas, e não haviam sido (e na maioria dos casos também ainda não foram) lançados no sistema JUE.

8.2.3. Os despachantes também tiveram que ajustar os seus sistemas e garantir que os mesmos estavam em condições de fornecer os pacotes digitalizados ao sistema JUE. Isto implicava a participação em sessões obrigatórias de formação e licenciamento com a MCNet, antes de poderem usar as suas senhas para poderem aceder ao sistema. Para muitos deles, também obrigou à instalação de geradores, de novos equipamentos informáticos e fazerem a aprendizagem sobre qual o tempo ideal para enviar uma declaração aduaneira às Alfândegas. As declarações enviadas na noite da sexta-feira podem ser diferidas nas Alfândegas até à manhã da segunda-feira. Todos os despachantes entrevistados manifestaram a convicção de que as Alfândegas ainda não se ajustaram à programação do comércio electrónico durante as 24 horas de cada dia e os sete dias de cada semana. A este respeito, o Director-Geral das Alfândegas assegurou que sempre que haja procura, as Alfândegas prestarão o serviço.³⁰

8.2.4. Por outro lado, inicialmente, os pagamentos bancários foram frequentemente adiados. Apenas alguns bancos ficaram de facto ligados à JUE quando esta passou a estar operacional. Os pagamentos feitos através de outros bancos podiam atrasar o desembaraço aduaneiro até mais três dias, enquanto era feita a compensação de cheques e transferências bancárias. Houve a suspeita geral, sem fundamento, expresso por mais de 50 por cento dos importadores e exportadores entrevistados, de que a MCNet favoreceu um determinado banco comercial e garantiu que aquele teria sido favorecido podendo até ter conseguido atrair novos clientes por, alegadamente, ter um acesso mais facilitado às funções de pagamento disponíveis através do sistema JUE. Aproximadamente a mesma percentagem manifestou a sua preocupação de que os despachantes propositadamente atrasaram os pagamentos através do envio de declarações na noite de sexta-feira, sabendo que não seriam despachadas até à segunda-feira seguinte.

8.2.5. Os agentes de navegação também informaram que, inicialmente, houve alguns problemas de dados que impediram a transferência do manifesto do navio para os ficheiros aduaneiros electrónicos do sistema JUE. Os manifestos eram sempre devolvidos para serem corrigidos. O problema pode ter sido tão simples como um protocolo exigir a digitação de uma letra maiúscula enquanto o outro utiliza uma letra minúscula. Estas questões já foram resolvidas, na sua maioria, embora um agente de navegação tenha levantado um problema que tem a ver com um conhecimento de embarque que mistura bens isentos de impostos com bens tributáveis. O sistema de processamento aduaneiro exige que seja fornecida uma declaração aduaneira separada para os bens isentos de impostos. Porém, o sistema apenas reconhece uma única Contramarca por cada conhecimento de embarque. A fim de “convencer” o sistema a aceitar a declaração, o agente cria um conhecimento de embarque fictício. O entrevistado estava preocupado com a integridade estatística, sabendo que o documento fictício não irá ter correspondência com o manifesto original.

²⁹Discussões durante a reunião com o Sr. Domingos Tivane, Director Geral das Alfândegas, Maputo, 10-12-2012: O Director-Geral informou que o novo programa da SEW – Operador Económico Autorizado – estava pronto para implementação.

³⁰Discussões durante a reunião com o Sr. Domingos Tivane, Director Geral das Alfândegas, Maputo, 10-12-2012: O Director-Geral informou que as Alfândegas estavam prontas para trabalhar a qualquer hora justificada pelas cargas de trabalho.

8.2.6. Os agentes de navegação nos portos marítimos estão entre os partidários mais entusiastas da JUE e são céleres em afirmar que os atrasos iniciais resultaram, em grande parte, de problemas de adaptação mas que, na sua maioria, foram resolvidos. Os prazos médios de desalfandegamento nos portos estão a voltar aos níveis atingidos antes da instalação do novo sistema. Deve contudo reconhecer-se que ainda há atrasos nas operações de importação. Alegadamente, o desembarço de contentores demora em média mais 24 a 48 horas do que antes da implementação da JUE. Parece que, infelizmente, a maioria desses atrasos “menores” estão indirectamente relacionados com um sistema JUE que ainda está incompleto. O novo posto de auditoria das Alfândegas e os programas que abrangem os Operadores Económicos Autorizados não deverão estar operacionais antes de Fevereiro de 2013. A situação continua a ser confusa relativamente aos programas de pré-despacho e pré-pagamento.

8.2.7. Os importadores de carga a granel relataram que os funcionários aduaneiros e portuários rapidamente reconheceram as necessidades especiais de descarga de mercadorias a granel e, sempre que tal seja necessário, autorizaram descargas antes da emissão da contramarca e dos processos de declaração aduaneira terem sido concluídos no sistema JUE.

8.2.8. Todos os agentes de navegação que lidam com cargas marítimas, à excepção de um, disseram estar convencidos da adequabilidade do novo sistema considerando-o suficientemente estável para assegurar a apresentação electrónica dos pacotes de declaração aduaneira e capazes de responder bem à introdução de emendas, caso estas sejam necessárias, pagamentos e notificações de desalfandegamento subsequentes. Os despachantes consideram que os seus sistemas têm agora a capacidade para satisfazer as expectativas de atendimento aos seus clientes e outras partes interessadas. Em termos de módulo marítimo, os utilizadores manifestaram a sua satisfação pelo facto de os geradores de reserva terem capacidade para resolver qualquer problema causado por falhas no abastecimento de energia eléctrica.

8.2.9. Os despachantes e agentes de navegação, de uma forma geral, manifestaram preocupação por ainda serem necessárias tantas cópias de documentos em papel para completar os pacotes de declaração aduaneira e os documentos de desalfandegamento portuário. Ainda é necessária a apresentação de cópias impressas e de carimbos físicos antes da sua digitalização no novo sistema informático. Segundo eles, as vantagens da JUE são consideravelmente reduzidas por haver necessidade de recorrer a cópias em papel para dar seguimento às operações de armazenagem, scaneamento, inspecção e desembarço aduaneiro para libertação integral das remessas importadas por via marítima. Mais de 50 por cento dos despachantes disse que a necessidade de cópias em papel e pacotes com maior número de documentos aduaneiros que, têm que ser digitalizados, retira os benefícios gerais associados ao novo sistema moçambicano de controlo alfandegário.

8.2.10. A maioria dos despachantes e importadores observou ter perdido tempo com a espera de documentação, tendo referido explicitamente os certificados de isenção que, embora emitidos pelas Alfândegas, ainda não foram introduzidos no sistema JUE. Um despachante referiu que os sistemas que suportam o ambiente electrónico da JUE estavam frequentemente inactivos. Foi dado como exemplo um caso, no qual o sistema de computador que emite certificados de isenção esteve inactivo durante cinco dias. Esta foi uma reclamação frequente por parte de todos os utilizadores do sistema. Com a razão do seu lado, estes operadores sublinharam que não basta que o sistema desenvolvido pela MCNet, bem os seus próprios recursos informáticos, sejam adequados para tirarem o maior partido do programa que corre na JUE se os departamentos governamentais a quem compete produzir a documentação de apoio não dispõem de sistemas, nem de tecnologia, adequados ao novo ambiente de controlo aduaneiro aprovado pelo próprio governo do país.

8.3 Implementação do Módulo Aéreo

8.3.1. O despacho de carga aérea também sofreu dos mesmos atrasos iniciais de 4/5 dias verificados no desembarço de fretes marítimos. Os despachantes e os importadores não estavam preparados

para a inflexibilidade do sistema no que diz respeito às exigências de submeterem pacotes completos de documentação aduaneira, conforme exigido por lei. Mais uma vez, os despachantes esforçaram-se para terem os seus próprios sistemas integralmente em funcionamento e em satisfazer eficazmente os pedidos de apresentação do tipo de documentação exigida.

8.3.2. Mais uma vez, houve confusão sobre os programas aduaneiros que permaneceram em vigor e aqueles que foram objecto de revisões e reformulações. Com poucas excepções, os importadores e despachantes queixaram-se de ter sido informados pelos funcionários aduaneiros sobre a impossibilidade de ser feita a pré-apresentação de documentos e executados pré-pagamentos, como no sistema antigo. Os funcionários argumentaram que tal processamento só poderia ter início depois de terem sido atribuídas as contramarcas e de o manifesto estar disponível no sistema JUE.

8.3.3. Os atrasos reduziram-se de forma considerável, mas a maioria dos despachantes, importadores e exportadores relataram que ainda se verificam atrasos adicionais de 24 a 48 horas para o frete aéreo, comparativamente com os prazos de desembarço alfandegário antes da introdução do novo sistema. Um importador, que contratou um despachante, integrando-o nos seus quadros de pessoal, informou que o despacho de 85% das suas remessas demorou mais tempo do que antes da implementação da JUE.

8.3.4. A maioria destes atrasos no módulo aéreo deveu-se ao cancelamento dos programas de facilitação aduaneira e das iniciativas alfandegárias especiais, tais como as revisões dos valores aduaneiros das mercadorias. Outras razões apontadas incluíram a lentidão dos pagamentos através dos módulos bancários e as alegadamente excessivas correcções exigidas durante o processo da JUE. Foram também relatados atrasos maiores, ainda que de forma esporádica, os quais, todavia, regra geral, não estavam associados à implementação do novo sistema. Os módulos para comerciantes informais e passageiros não foram ainda activados.

8.3.5. Os transportadores de correio aéreo com acesso às instalações de entreposto fiscal mostraram a sua satisfação e acreditam que a JUE até pode ter melhorado os seus prazos de desembarço alfandegário. Estes operadores conseguiram manter o anterior estatuto de Entidade Económica Autorizada e os seus programas de pré-despacho e pré-pagamento.

8.3.6. Em termos de módulo aéreo, todos os participantes entrevistados acham que o sistema da MCNet é fiável e que providenciou estabilidade adequada à JUE. Por outro lado, também disseram que os serviços de Internet que usaram eram os adequados para fornecer as interfaces necessárias para transferir, por via electrónica, documentos e declarações. Nas instalações do aeroporto, os geradores de reserva compensaram as falhas no fornecimento de electricidade. Dois despachantes integrados nos quadros de empresas aderentes informaram que alguns despachantes independentes, que executaram remessas por fretes aéreos, para clientes igualmente independentes, ainda não haviam modernizado adequadamente as suas operações técnicas. Alguns dos abrandamentos na área do frete aéreo podem ter resultado desta situação.

8.3.7. Tal como no caso do módulo marítimo, os despachantes e importadores relataram atrasos porque os sistemas informáticos em outros departamentos governamentais estavam “inactivos” e não conseguiram fazer a entrega, nem mesmo recorrendo a cópias em papel, a documentação de apoio solicitada pela janela da declaração aduaneira disponibilizada pelo sistema.

8.3.8. As questões relacionadas com pagamentos através dos bancos comerciais foram levantadas pela maior parte dos importadores, exportadores e despachantes envolvidos nas operações de frete aéreo. Em sua opinião, no início, o módulo bancário era demasiadamente restritivo e provocou atrasos quando as transferências bancárias eram executadas por bancos não aderentes ao sistema JUE. Essas preocupações, segundo eles, serão ultrapassadas à medida que for aumentando o número de instituições bancárias ligadas ao sistema. Alguns deles conheciam as novas modalidades de pagamento via ATM, anunciadas pela MCNet e explicadas na sua página da web.

8.4 Lançamento do Módulo das Fronteiras Terrestres

8.4.1 O módulo de fronteira terrestre sofreu todos os problemas comuns ao início experimentados pelos módulos marítimo e aéreo, quando a JUE entrou em operação em Setembro de 2012. Mais uma vez, foi pedido aos importadores e exportadores que fornecessem pacotes de declaração aduaneira completos, incluindo não só os documentos de pré-despacho, mas também certificados fitossanitários e, conforme estabelecido para alguns produtos, as certificações relativas à sua pureza e segurança. Os importadores e despachantes dizem que, em muitos casos, esta certificação não havia sido previamente solicitada pelas Alfândegas e outras agências reguladoras. A MCNet informa que o sistema JUE foi desenvolvido em conformidade com os requisitos legais e não solicita mais documentação para além daquela que *deveria* ter sido fornecida pelas declarações aduaneiras antes da instalação do novo sistema.

8.4.2. A recusa das Alfândegas e outras agências reguladoras de se sobreporem ao sistema, aplicando a lei de forma zelosa, atrasou seriamente os prazos de despacho para muitos importadores, pois os seus fornecedores foram obrigados a obter a documentação exigida no exterior. Esta nem sempre é uma questão simples, já que um produto, como por exemplo o leite em pó, pode ser oriundo de diferentes fornecedores. Cada um deve ser contactado e, em conjunto com o importador, é feita a comparação dos certificados emitidos e recolhidos com os produtos exportados. Esta cadeia de fornecimento de documentação aduaneira requer planeamento, tempo e investimento. Entretanto, as remessas foram atrasadas nos postos fronteiriços, os custos de transporte rodoviário aumentaram e as prateleiras foram-se esvaziando.

8.4.3. Alguns dos postos fronteiriços terrestres tiveram problemas específicos. A maior parte dos terminais de despacho, que se situam no interior das fronteiras, não têm suficiente capacidade de armazenamento (e, em muitos casos) não têm quaisquer instalações de descarga ou armazenamento. O camião, com demasiada frequência, passou a funcionar como unidade de armazenamento enquanto os despachantes e importadores tentavam obter a documentação aduaneira exigida pelo sistema informático. Os importadores foram confrontados com o pagamento de até 250 dólares por dia por cada camião bem como com as despesas de alojamento e refeições dos camionistas. A situação foi particularmente difícil para os pequenos e médios retalhistas que confiavam em entregas no momento exigido. Para eles, a ruptura de stocks nas lojas provocou prejuízos financeiros adicionais muito superiores ao custo extra das taxas de camião e das facturas de hotel.

8.4.4. Alguns importadores manifestaram a sua frustração por as suas mercadorias terem ficado retidas como parte de uma remessa consolidada. Se uma remessa manifestada ficou retida, o desembarço de todas as outras atrasa-se, ou por não haver local de descarga, ou porque o agente de navegação não se dispôs a fazer um transporte convencional nem a proceder a entregas adicionais e com atrasos. Nalguns casos, os importadores informaram que os agentes de navegação e despachantes lhes pediram para irem às áreas de estacionamento dos camiões para procederem à recolha das suas próprias mercadorias.

8.4.5 Importadores, agentes de navegação, despachantes e operadores de terminais informaram que os prazos de desalfandegamento melhoraram nas fronteiras terrestres, desde o início da instalação do sistema, em Setembro de 2012, apesar de ainda se verificarem atrasos comparativamente ao período que antecedeu a implementação da JUE. Os participantes relataram igualmente, tendo apresentado provas documentais, atrasos médios superiores entre 24 a 48 horas relativamente ao período anterior à instalação do novo sistema. Mais uma vez foram relatados atrasos maiores, embora, regra geral, não tenham sido atribuídos directamente à entrada em funcionamento da JUE. Todos os participantes atribuíram os contínuos atrasos ao cancelamento dos programas de facilitação, especialmente os de pré-pagamento e apresentação prévia de documentos aduaneiros. A relutância das Alfândegas em realizar revisões dos valores aduaneiros das mercadorias, num ambiente pós-auditoria, em lugar de manterem as remessas pendentes da respectiva liquidação foi também outra das razões apontadas para os atrasos. Apenas um importador, que procede ao

desembarço alfandegário através do Terminal de Cargas da Matola, referiu que as suas mercadorias são despachadas mais rapidamente através da Janela Única Electrónica.

8.4.6. No plano técnico, as fronteiras terrestres revelaram constrangimentos não evidentes nos portos marítimos e aéreos. Inicialmente houve relatos de que as funções aduaneiras disponibilizadas pela JUE, relacionadas com as notificações e o despacho de camiões, na entrada das fronteiras, nem sempre eram fiáveis e causaram atrasos. Além disso, algumas das áreas de estacionamento de camiões, tal como em Manica, foram atendidas por despachantes que nem sempre dispunham do equipamento adequado ou de acessos adequados à Internet, para digitalizar e transmitir com eficácia as declarações aduaneiras pelo novo sistema informático. O fornecimento regular de energia eléctrica também era mais problemático nos locais de despacho situados nas fronteiras terrestres e um despachante disse que as deficiências no fornecimento de energia, bem como a inexistência de um gerador de reserva, continuam a atrasar os seus pedidos de contramarca e a apresentação de declarações aduaneiras via JUE. No entanto, de uma forma geral, os importadores e despachantes disseram que, neste momento, as interfaces da MCNet e da JUE são tecnicamente capazes de disponibilizar um adequado programa informático para as fronteiras terrestres.

8.4.7. Tal como acontece com os outros módulos, os importadores, exportadores e despachantes dizem que a relutância ou lentidão dos bancos comerciais em participar no módulo de pagamento via JUE atrasou os prazos de desalfandegamento. Boa parte deles mostrou desconhecimento relativamente às novas opções de pagamento através das ATM, proporcionadas pela MCNet.

8.5 Observações: Implementação em curso dos Módulos de Importação e Exportação da JUE: Sucessos, Atrasos e Custos

8.5.1. Há um apoio generalizado ao conceito subjacente à JUE entre todos os utilizadores. Cerca de 95% dos participantes do estudo consideram que se trata de uma iniciativa positiva, necessária e com potencial, após a sua completa instalação, para normalizar e harmonizar procedimentos, acelerar desalfandegamentos, reduzir os custos de despacho aduaneiro e facilitar o comércio transfronteiriço. Existe boa vontade para fazer da JUE moçambicana um caso de sucesso.

8.5.2. Os utilizadores primários licenciados pelo sistema - despachantes, transitários e agentes de transportes - com poucas excepções de monta, mostraram-se entusiasmados com a velocidade, facilidade e flexibilidade da JUE, designadamente no que se prende com as facilidades de correcção disponibilizadas pelo sistema. Estes utilizadores consideraram adequada a formação que receberam por parte da MCNet. Eles são os maiores fãs da Janela Única Electrónica.

8.5.3. A completa arquitectura e as múltiplas funcionalidades da JUE não podem ser adequadamente avaliadas antes de todo o sistema estar operacional. Face às plataformas internacionalmente testadas que servem de base do sistema, existem motivos para acreditar que os serviços disponibilizados pela JUE são adequados e estão em conformidade com as normas e compromissos internacionais.

8.5.4. Todos os procedimentos estabelecidos pelos módulos de importação e exportação obedecem às boas práticas alfandegárias internacionais. Os processos de declaração aduaneira de importação e exportação, seguidos pelo pagamento e verificação subsequente, assim como as aplicações de gestão de riscos estão normalizados e estão conformes com as boas práticas da Organização Mundial das Alfândegas. Os pacotes de documentação aduaneira solicitados também estão normalizados e respeitam práticas internacionais.

8.5.5. A legislação aduaneira foi alterada para dar cobertura jurídica e regulamentar à JUE. Não é evidente que o mesmo tenha sido feito no âmbito de outros departamentos governamentais e agências de controlo, que deverão integrar o novo sistema de controlo alfandegário moçambicano, em Março de 2013.

8.5.6. Em todos os casos, a dependência de documentos em papel, carimbados ou assinados, e recibos de pagamento, impede o funcionamento eficaz da JUE e faz com que o processo de digitalização e declaração seja menos eficaz e fiável. Não se nos afigura que as agências de controlo envolvidas tenham evoluído para a boa adopção de módulos de certificação e pagamento que não envolvam papel.

8.5.7. O apoio ao conceito da JUE não é partilhado pelos importadores e exportadores primários, relativamente à instalação e aplicações dos sistemas. Apenas dois dos importadores e exportadores primários entrevistados se mostraram plenamente satisfeitos. Os restantes disseram que não foram adequadamente informados e que estavam completamente impreparados para os impactos da implementação dos módulos de importação e exportação da JUE. Por outro lado, relataram frequentes atrasos e o aumento dos custos como as suas principais preocupações. Resumindo:

- i. Módulos Marítimos: a maior parte dos atrasos verificados com o arranque inicial dos módulos marítimos tem sido resolvida e os prazos de despacho regressaram aos níveis anteriores à instalação do novo sistema. Alegadamente, ainda se verificam atrasos médios entre 24 a 48 horas a mais do que acontecia antes da implementação da JUE. A maior parte destes atrasos “menores” parecem estar directa e indirectamente relacionados com o novo sistema. Excepcionalmente foram referidos atrasos superiores, mas a maior parte deles não estão relacionados com a JUE.
- ii. Módulos Aéreos: Os correios aéreos relataram estar satisfeitos e acreditam que o novo sistema até pode ter melhorado os seus tempos de desembarço aduaneiro. Quanto à carga aérea, os problemas iniciais de instalação foram resolvidos e melhorados os prazos de despacho, mas existe a preocupação de que a carga aérea ainda esteja a registar atrasos entre 24 a 48 horas mais do que antes da implementação da JUE. Atrasos maiores foram novamente relatados embora sem terem sido geralmente associados ao novo sistema. O módulo de comerciantes informais e de passageiros não foi ainda activado.
- iii. Módulos Terrestres: os prazos de despacho melhoraram na fronteira terrestre desde a implementação inicial, em Setembro de 2012, mas continuam a verificar-se mais atrasos do que antes da implementação da JUE. Os participantes apresentaram provas documentais sobre atrasos médios da ordem das 24 a 48 horas a mais do que antes da entrada em funcionamento da JUE. De novo foram referidos atrasos maiores embora a maior parte não tenha sido directamente relacionada com o novo sistema. Apenas um importador, que procede aos despachos aduaneiros no Terminal de Cargas da Matola disse que as suas mercadorias são desalfandegadas mais rapidamente via JUE quando comparado com o sistema anterior.

8.5.8. É quase impossível estimar o custo dos atrasos e seria injusto atribuir todos à JUE. Os atrasos de um camião podem custar US\$ 200-250 por dia. Se os veículos registarem atrasos no Terminal de Carga da Matola, há taxas adicionais de armazenamento com base no valor CIF. Os custos de contentores médios são de US\$ 40-65 por dia e as cobranças de armazenamento, tanto no aeroporto como nos terminais marítimos são reportadas como significativas. Foram expressas preocupações de que as oportunidades perdidas de negócios, especialmente para as empresas que competem a nível mundial, poderem afectar as suas operações em Moçambique. Um participante observou que as demoras na obtenção de peças para completar a sua unidade de produção custava à sua empresa US\$ 15.000 por dia. Neste caso, o atraso verificado foi de 30 dias.

8.5.9. Cerca de 40 por cento dos importadores e exportadores primários não se mostrou favorável às taxas de utilização cobradas pela MCNet para introduzir o programa informático da JUE. Aqueles que importaram mercadorias de valor inferior a US \$ 50.000 estavam, no entanto, genericamente abertos a pagar a taxa, desde que consigam retirar alguns benefícios tangíveis do sistema, tais como a diminuição dos prazos de despacho aduaneiro, a melhoria e maior rapidez na recolha de dados

fiáveis, a redução dos arquivos em papel e maior transparência. No entanto, poucos se mostraram convencidos de que essa seja a situação actual.³¹

8.5.10. Mesmo reconhecendo os potenciais benefícios da JUE, a oposição à taxa foi maior entre os importadores sujeitos à taxa de 0,85%, em valores FOB, que incide sobre mercadorias de valor superior a US \$ 50.000. Os importadores de mercadorias de valor elevado, particularmente aqueles que importam cereais e materiais de construção, disseram que irão continuar a opor-se ao pagamento daquela taxa ao consórcio MCNet por cada declaração aduaneira apresentada. Segundo eles é uma atitude punitiva de natureza antiempresarial que funciona como uma “máquina de fazer dinheiro” para os accionistas do consórcio. Eles não aprovam estas práticas, mesmo admitindo que estes custos acabarão por ser pagos pelo consumidor final.³²

8.5.11. É quase impossível determinar o aumento do custo para o consumidor e os lucros da SGS, em comparação com a poupança em termos de tempo, documentação e custos de armazenamento para aqueles que pagam a taxa de utilização. Por outro lado, tal exigiria interpretações significativas não garantidas e provavelmente injustificadas em negócios privados. Grande parte destes dados é informação comercial propriedade das empresas e confidencial. Numa base inferencial, um grande importador de arroz pagou em excesso US \$150.000 em taxas impostas pela MCNet, em Outubro de 2012, calculadas à taxa de 0,85%.

8.5.12. A maioria dos importadores e exportadores acham que funcionários aduaneiros não estão suficientemente treinados, são corruptos e são o elo mais fraco do sistema. Cerca de 70% dos participantes no estudo acha que a transparência proporcionada pela JUE não abrange adequadamente os segundos níveis de verificação e inspecção.³³ Não há evidências para substanciar tais alegações, sendo que, na comunidade alfandegária internacional, a Autoridade Aduaneira de Moçambique é muito respeitada. Acredita-se que as verificações aduaneiras, no segundo nível de análise, são a principal causa da maioria dos atrasos verificados após a instalação dos módulos de importação e exportação da JUE.

8.5.13. Cerca de 80% dos participantes no estudo consideram que as Alfândegas foram demasiado rígidas na altura em que foram instalados os módulos de importação e exportação, e defenderam que o processo deveria ter sido gradual em termos da exigência e rigor relativamente aos seus sistemas. Neste sentido, disseram que as autoridades deveriam ter permitido períodos de carência para que os importadores e exportadores tivessem o tempo necessário para providenciar a documentação adicional exigida pela Janela Única Electrónica.

8.5.14. Cerca de 60% dos participantes no estudo consideram que o aumento dos atrasos no desembaraço aduaneiro foi provocado pelo cancelamento dos programas que facilitavam os procedimentos alfandegários, com destaque para os esquemas de pagamentos antecipados e pré-despacho, em vigor antes da instalação do novo sistema. Deficientes canais de comunicação entre todas as partes envolvidas continuam a agravar a situação. Há uma grande incerteza quanto à situação actual desses programas. Segundo a MCNet ainda estão operacionais; os importadores e

³¹ A JUE mostra da apresentação da declaração até à reconciliação final das cópias em papel, que o número de processos realizados separadamente foi reduzido de 32 para 7. A maioria está directamente relacionada com os processos aduaneiros internos e não são óbvios para os importadores, exportadores ou para os seus despachantes. Apresentação da MCNet, Novembro de 22/2012 SPEED/ACIS, Maputo.

³² A questão da cobrança das taxas de utilização com base numa percentagem do valor, que leva a distorções nos encargos cobrados essencialmente para os mesmos serviços, parece contrariar o artigo VIII do GATT e tem sido objecto de várias disputas trazidas à WTO. Os Serviços Alfandegários dos EUA actualmente colectam uma Taxa de Manutenção Portuária e uma Taxa de Processamento de Mercadorias com base numa percentagem do valor da factura, por consignação. As taxas, porém, são limitadas a menos de US \$500. Ver: [WTO Fees and Formalities Connected with Importations and Exportations, February/1988/ L6264-355/245](#).

³³ Uma excelente análise da Gestão de Riscos e Facilitação do Comércio nos níveis de inspecção encontra-se em *Border Management Modernization*, Editors: Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson, Tom Doyle, The World Bank, Washington D.C., 2011.

exportadores referem ter-lhes sido dito pelas Alfândegas que não estão em funcionamento e que nada podem fazer antes da emissão de uma contramarca.³⁴ Qualquer que seja a presente situação, a reintrodução ou reactivação desses programas resolveria a maioria dos actuais atrasos de 24-48 horas.

8.5.15. Acredita-se também que a prática de reter remessas pendentes de uma revisão dos valores aduaneiros é um factor importante no que diz respeito aos atrasos actuais. Transferir tais revisões para o módulo de pós-auditoria, tão rapidamente quanto possível, faria diminuir as vozes críticas, reduziria os custos e poderia acelerar os desalfandegamentos.

8.5.16. A JUE funciona melhor quando combinada com programas de facilitação alfandegária. Neste momento, as Alfândegas continuam a requerer pacotes completos de declaração aduaneira, com todos os documentos mais relevantes digitalizados e anexados ao ficheiro. O processo de digitalização demora muito tempo e atrasa a apresentação da declaração. Os participantes afirmaram-se favoráveis a que as Alfândegas procedam ao imediato desembarço aduaneiro, com base em processos com um número mínimo de documentos, para que mais rapidamente possam entrar nos módulos de pós-auditoria.

8.5.17. Parece haver amplas capacidades de acesso à Internet e de comunicação na maioria dos postos aduaneiros terrestres, capazes de garantir a fiabilidade do sistema JUE. No entanto, alega-se que os sistemas internos dos intervenientes e os procedimentos necessários para apoiar a JUE, estão frequentemente inoperacionais e são inadequados. Um despachante referiu atrasos de cinco dias na recepção de aprovações de isenção, porque o “sistema” interno das alfândegas estava inactivo. É necessário avaliar e garantir que existe capacidade adequada em toda a cadeia electrónica para que a JEU possa tirar partido de todo o seu potencial, sendo que tal deve ser tido em conta no planeamento dos futuros cronogramas de implementação.

8.5.18. Armazens aduaneiros, as operações de terminais e demais agências de controlo e licenciamento mantêm sistemas de controlo interno que ainda não estão integrados na JUE. A maior parte deles ainda exige carimbos em documentos físicos, alguns dos quais devem ser digitalizados e carregados no novo sistema. Mais de 60% dos participantes no estudo mostraram-se convencidos de que a obrigatoriedade de obtenção de carimbos físicos e assinaturas irá continuar a provocar atrasos nos processos de despacho aduaneiro, mesmo depois daquelas operações serem integradas na JUE, em Março de 2013.

8.5.19. Os importadores e exportadores receiam que todo o processo de adiamentos recomece de novo quando outras agências governamentais de inspecção forem integradas no sistema JUE, em Março de 2013. São muito bem capazes de ter razão.

6.1.18. A maior parte dos exportadores adopta uma postura de neutralidade face ao novo sistema informático de controlo alfandegário, embora considere que a JUE tenha resultado numa espécie de curto-circuito às facilidades aduaneiras de pré-despacho existentes antes da sua implementação, tendo mesmo, nalguns casos, acabado por exigir certificados adicionais considerados desnecessários. A maior parte acha que, directa ou indirectamente, a JUE fez com que o processo de exportação tenha passado a demorar cerca de mais vinte e quatro horas, com aumento de custos associados.

8.5.21. A hostilidade de alguns importadores e exportadores para com a JUE reside numa objecção fundamental ao pagamento a uma organização privada, com fins lucrativos, para a realização de uma tarefa que o governo tem a obrigação de efectuar. O facto de serem aplicadas taxas de processamento diferentes pela prestação, no essencial, do mesmo tipo de serviço (ou seja, enviar entradas via MCNet) agrava a situação. A taxa de 0,85% sobre as cargas de granel com elevado valor é contestada sobretudo pelos importadores afectados. Este criticismo tende a manter-se e,

³⁴ Diploma Ministerial N° 16/2012 1/02 Artigo 1(f) define a contramarca.

muito provavelmente, continuará a ser direccionado contra a JUE. Vários entrevistados usaram o termo “corrupção legalizada”, o que expressa o seu profundo cepticismo relativamente à forma como foi estruturado o acordo com o consórcio MCNet.

8.6 Principais Recomendações: Actual Implementação dos Módulos de Importação e Exportação da JUE: Sucessos, Atrasos e Custos

8.6.1. Visto que os módulos essenciais para tornar a MCNet rentável já estão operacionais, prazos mais rápidos de entrega, sessões piloto, programas de projecção de informação desenhados à medida das necessidades dos clientes empresariais de grande, médio e pequeno porte, devem substituir os regimes de implementação concebidos à pressa.

8.6.2. A CTA e a ACIS têm um papel importante e positivo em manter os seus clientes informados sobre as mudanças que se aproximam, os novos procedimentos, novos custos e benefícios, assim como relativamente às desvantagens que afectarão aqueles que não estiverem bem preparados. As páginas da web não são suficientes. Isto vai exigir à MCNet que trabalhe em conjunto com estas organizações para promover o acesso à informação.

6.2.3. A MCNet e as Alfândegas deveriam divulgar os seus programas de atendimento a clientes e as suas linhas telefónicas directas para recepção de queixas dos consumidores e humanizar o sistema impessoal de Intercâmbio Electrónico de Dados (EDI, em inglês).

8.6.4. Deve ser dada atenção à rápida implementação do módulo de rastreamento do utilizador final da JUE, para que, pelo menos, o importador, caso se verifiquem atrasos na expedição que encareçam os custos, saiba o local e a razão do atraso.

8.6.5. Os procedimentos e funções das Alfândegas não são bem percebidos. As autoridades aduaneiras continuam a ser vistas como corruptas, caprichosas, inúteis e responsáveis pelos atrasos dos despachos processados através da JUE. A prática das Alfândegas de reter a libertação de camiões e contentores que aguardam os resultados das revisões sobre avaliação de mercadorias, em lugar de autorizar desembarços condicionais, sujeitos a pós-auditoria, fomenta a idêia de que estão a minar os benefícios da JUE, razão pela qual devem ser combatidas e corrigidas por quem de direito.

8.6.6. As Alfândegas ganhariam maior notoriedade e teriam uma imagem melhor se abandonarem a postura de ficar na sombra da MCNet e tentarem um envolvimento directo com o público. Deve ser a Alfândega e não a MCNet, a lidar directamente com as queixas e perguntas relativas a questões aduaneiras, colocadas pelos importadores e exportadores primários. A página da web das autoridades aduaneiras moçambicanas deve disponibilizar ao público conteúdos relativos a reclamações dos consumidores, estudos de opinião e sondagens, semelhantes aos que podemos consultar na página da web do *South Africa Revenue Service*, a autoridade tributária sul-africana.

8.6.7. As Alfândegas devem avançar rapidamente com a implementação da sua estratégia de comunicação e lançar um programa de divulgação das suas actividades dirigido a diversos públicos-alvo.

8.6.8. As Alfândegas devem conceder períodos de carência aquando da implementação de novos módulos, como por exemplo o módulo de trânsito.

8.6.9. As Alfândegas devem reconhecer a natureza intemporal da Internet e do comércio internacional e ampliar para 24 horas por dia e 7 dias por semana os seus serviços fronteiriços, nas áreas de parqueamento de veículos e de armazenagem de mercadorias e outras instalações necessárias ao processamento de operações aduaneiras através da JUE.

8.6.10. As Alfândegas devem iniciar um novo programa de integridade com elevado índice de visibilidade.³⁵

8.6.11. As Alfândegas devem priorizar acções tendo em vista a divulgação junto do público das suas iniciativas relacionadas com a verificação do valor das mercadorias e transferir o processo de revisão para uma fase pós-auditoria.

8.6.12. As Alfândegas devem priorizar a revitalização e implementação de procedimentos de facilitação aduaneira para cobrir, entre outros, os Operadores Económicos Autorizados, permitindo a pré-apresentação de declarações, o pré-pagamento de direitos aduaneiros e programas eficazes de compensação e fiança.

8.6.13. A MCNet deve planear programas com duração mais prolongada e de maior projecção pública, em especial durante as fases de pilotagem/experimentação em tempo real.

8.6.14. A CTA e a ACIS devem assumir um papel activo no processo de informação que prestam aos clientes finais e aos importadores e exportadores, sobre o que se prevê possa acontecer no futuro, a forma com se devem preparar para os novos tempos e quais as consequências que enfrentarão se não estiverem preparados.

8.6.15. Deverá ser elaborado e executado um plano estratégico de comunicação, em coordenação e articulação, com todos os principais intervenientes.

8.6.16. A MCNet, em conjunto com a ACIS, deve publicar, em todas as páginas da web, a identificação dos despachantes e transitários de carga capacitados para a prestação de serviços JUE, em Moçambique.

8.6.17. A MCNet deverá igualmente disponibilizar um fórum para os provedores de serviços de Internet com o propósito de promoverem a venda dos seus produtos e serviços a potenciais usuários da JUE.

8.6.18. A CTA e a ACIS devem informar os seus membros que devem estar alertas para desculpas de tipo “não temos sistema” usadas por alguns agentes expedidores para explicar atrasos de despacho.

8.6.19. Antes da implementação dos novos módulos, deve ser avaliada a capacidade dos outros departamentos governamentais para alimentar o sistema JUE com conteúdos electrónicos. É essencial avançar para as verificações electrónicas e abandonar os carimbos.

8.6.20. A MCNet pode fazer um trabalho melhor se enfatizar o resultado positivo dos serviços que as pessoas estão a pagar.

8.6.21. A MCNet pode explicar exactamente quais as condições do seu acordo com o governo e os benefícios que a JUE terá para a comunidade de negócios em Moçambique. A MCNet deve promover os aspectos positivos da finalidade e da forma como as Alfândegas e a CTA usam as suas participações de 20%.

8.6.22. Todos os actores envolvidos na implementação e promoção do uso da JUE devem continuar a enfatizar os aspectos positivos e explicar que todos os entrevistados, com a excepção de três, reconheceram a necessidade do sistema e que as PPP são formas internacionalmente aceites de pagamento e garantia de funcionamento do sistema.

³⁵ Ver roda a pé 10 acima.

8.6.23. No caso dos importadores de mercadorias a granel com alto valor económico pode-se propor ao Governo que conceda benefícios fiscais face à sua contribuição para a manutenção do sistema JUE, a partir da fixação de tectos financeiros preestabelecidos.³⁶

³⁶A questão da cobrança de taxas de utilização com base numa percentagem do valor que leva a distorções nos encargos cobrados essencialmente para os mesmos serviços, parece contrariar o artigo VIII do GATT e tem sido objecto de várias disputas trazidas à WTO. Os Serviços Alfandegários dos EUA actualmente colectam uma Taxa de Manutenção Portuária e uma Taxa de Processamento de Mercadorias, com base numa percentagem do valor da factura, por c. As taxas, porém, são limitadas a menos de US \$500. Veja: WTO Fees and Formalities Connected with Importations and Exportations, February/1988/L6264-355/245.

Anexos

Anexo 1: Documentação Habitual Requerida para Despacho da Remessa através da JUE (Áreas Marcadas Indicam onde se requer ainda a digitalização física para o Sistema da JUE).

Documento	Regime Aduaneiro	Observações
Factura Pró-forma	Importação	Necessária para obter provas de pagamento em moeda estrangeira / emissão da contramaca provisória para a importação nas fronteiras terrestres
Manifesto	Importação/Exportação	Lista das remessas num meio de transporte (electrónico para a maioria dos módulos marítimos)
Conhecimentos de embarque	Importação/Exportação	Lista das remessas contidas num manifesto (electrónico para a maioria dos módulos marítimos)
Factura comercial	Importação/Exportação /Trânsito	Pormenores comerciais, incluindo o valor das mercadorias em cada remessa
Lista de embarque	Importação/Exportação Trânsito	Lista das mercadorias contidas em cada remessa num manifesto (pode ser electrónico para alguns módulos marítimos)
Licenças de Comércio Internacionais	Importação/Exportação	Emitidas pelo Ministério de Indústria e Comércio para todas as remessas comerciais
Aprovações de Moeda Estrangeira	Importação/Exportação	Prova que as mercadorias que se pretendem exportar/importar foram pagas
Certificados de Origem	Importação/Exportação	Obrigatório para as exportações. Requerida para a aplicação de tarifas preferenciais nas importações
Certificados Fitossanitários	Importação/Exportação Trânsito	
Certificados de Inspeção Pré-Embarque	Importação	Aplicam-se a determinadas mercadorias, tais como veículos usados
Certificados de Qualidade	Exportação	Requeridos para mercadorias específicas, tais como produtos florestais
Aprovações/Certificados de Importação/ Exportação Especiais	Exportação/Importação	Por exemplo, permissão para exportar determinadas madeiras duras, emitida pelo Ministério da Agricultura
Declaração de Entrada de Mercadorias	Exportação Trânsito	Para as mercadorias que transitam Moçambique
Memorando Aduaneiro	Importação/Exportação	Permissão para transportar as remessas da Fronteira para as Alfândegas/ das Alfândegas para a Fronteira
Relatório de Estufagem	Exportação/ Trânsito	Aprovações requeridas pelas Alfândegas, polícia, outros ministérios relevantes, antes da selagem de contentores/meios de transporte, Pode ser electrónico para módulos marítimos.
Declaração Alfandegária	Importação/Exportação	
Comprovativo de pagamento	Importação/Exportação	Comprovativo de pagamento de todos os direitos aduaneiros, impostos e taxas de utilização
Desalfandegamento Condicional	Importação/Exportação	
Comprovativo de Escaneamento	Importação/Exportação	
Relatórios/pagamentos Inspeção/Armazenamento	Importação/Exportação	
Documentops de regime aduaneiro especial	Importação/Exportação	<i>Inter Alia</i> : Importação e Exportação Temporária, Zonas Francas, Lojas Isentas de Impostos, Zonas Económicas Especiais
Desalfandegamento Final	Importação/Exportação	

Fonte: Agentes de navegação, despachantes e transitários

Anexo 2: Lista Comparativa de Custos Estimados de Importação e Exportação de Contentor

Moçambique	2013	2012
Custos de Exportação por Contentor	US\$ 1,100	
Custos de Importação por Contentor	US\$ 1,545	
Lugar na Classificação <i>Trading Across Borders</i>	134 ^o	135 ^o
África do Sul		
Custos de Exportação por Contentor	US\$ 1,080	
Custos de Importação por Contentor	US\$ 1,940	
Lugar na Classificação <i>Trading Across Borders</i>	115 ^o	145 ^o
Zimbábue		
Custos de Exportação por Contentor	US\$ 3,820	
Custos de Importação por Contentor	US\$ 5,200	
Lugar na Classificação <i>Trading Across Borders</i>	172 ^o	170 ^o
Tanzânia		
Custos de Exportação por Contentor	US\$ 1,040	
Custos de Importação por Contentor	US\$ 1,565	
Lugar na Classificação <i>Trading Across Borders</i>	134 ^o	133 ^o
Nigéria		
Custos de Exportação por Contentor	US\$ 1,380	
Custos de Importação por Contentor	US\$ 1,540	
Lugar na Classificação <i>Trading Across Borders</i>	131 ^o	131 ^o
Portugal		
Custos de Exportação por Contentor	US\$ 685	
Custos de Importação por Contentor	US\$ 899	
Lugar na Classificação <i>Trading Across Borders</i>	30 ^o	30 ^o

Fonte: Banco Mundial *Trading Across Borders*, 2013

Anexo 3: Exemplo de taxas obrigatórias para importação/ exportação de duas remessas contentorizadas com valores de US\$ 50.000 e 50.001, respectivamente, excluindo direitos e taxas

Actividade	50000 US\$		50001 US\$		Observações
	Importação	Exportação	Importação	Exportação	
Actividade Alfandegária					
Taxa de Declaração	9.10	9.10	9.10	9.10	Taxa fixa
Taxa Administrativa Alfandegária	N/A	N/A	N/A	N/A	Cobra-se uma taxa de 1,82 para o trânsito / transbordo de remessas
Assistência para Enchimento/ Esvaziamento	1.40	1.40	1.40	1.40	Funcionários aduaneiros têm que estar disponíveis para a embalagem, desembalagem e selagem de contentores de exportação / importação fora do local. Exemplos para uso de uma única unidade.
Acompanhamento Alfandegário	45.50	45.50	45.50	45.50	Nem sempre aplicável ou solicitado. Uma única unidade usada nos exemplos.
Cancelamento ou Correção da Declaração	1.85/20	1.85/20	1.85/20	1.85/20	Exemplo de unidade com valor mais baixo
Entrada/Saída do Entreposto Fiscal	N/A	N/A	N/A	N/A	Aplicável a cargas a granel e fraccionadas
Cobranças da JUE					
Taxas de Processamento	64.00	24.00	425	64	
Scaneamento					
Taxas de Processamento	100	50	100	50	
Taxas de Despachantes					
Elaboração de documentos e apresentação à JUE	375	375	376	376	Concorrência do mercado afecta esta taxa. Também é variável, dependendo do volume de produtos processados. Taxas médias variam entre 0.75% - 0,50% sobre os valores da remessa para despachantes independentes. A utilização de despachantes licenciados é obrigatória.
Elaboração de Documentos Taxas exclusivas das Alfândegas e despachantes incluindo Inter alia: Licenciamento de Importação/Exportação, Carimbos de operações e transferências em divisas, e aprovações do Departamento de Florestas e Agricultura	250.00	150.00	250.00	150.00	O custo de preparação de documentos envolve largamente as funções de vários departamentos externos às Alfândegas e ao sistema JUE que cobram pela carimbagem, inspecções, licenças etc. Visto que as suas cobranças são muitas vezes específicas para um determinado produto, estes números são, no melhor dos casos, médias da classe D. As taxas de processamento de documentos elaborados no país de exportação estão frequentemente incluídas no preço, mas podem ser agravadas com custos adicionais absolutos.
Manuseamento Portuário e de Terminal	400	365	400	365	Com base em médias do Banco Mundial
Transporte para o Interior e Manuseamento	370	300	370	300	Com base em médias do Banco Mundial
Totais	1616.85	1321.85	1978.85	1362.85	

Fontes: Banco Mundial, *Trading Across Borders*, Fazer Negócios em Moçambique, 2012-2013; Diploma Ministerial N° 5, 1ª Série 01/02/2010; Diploma Ministerial N°. 10 1ª Série 12/03/2012; entrevistas com despachantes; sítio web da MCNet.

Anexo 4: Fazer Negócios em Moçambique, Indicadores do Grupo Banco Mundial com base em médias e comparações, 2012 foi a referência comparativa para 2013

Indicador	Moçambique	África Subsaariana	OECD
Número de documentos de exportação	7	8	4
Dias para a Exportação	23	31	10
US\$ por contentor exportado	1,100	1,190	1,028
Número de documentos de importação	10	9	5
Dias para a Importação	28	37	10
US\$ por contentor importado	1,545	2,567	1,080

Fazer Negócios em Moçambique, Grupo Banco Mundial, número médio de dias e custos dos Procedimentos de Exportação/Importação, 2012 foi a referência comparativa para 2013

Procedimento	Dias de Exportação	Custos de Exportação US\$	Dias de Importação	Custos de Importação US\$
Elaboração de documentos	13	185	18	435
Despacho/Controlo Alfandegário	2	250	3	340
Manuseamento Portuário e nos Terminais	4	365	5	400
Transporte para o Interior/Manuseamento	4	300	3	370
Totais	23	1,100	28	1,545

Anexo 5: Exemplo Relatório de Tempos de Despacho TIM

Data	Doc	Dias	MT/dia
17/01/2012	TIM'S 671110	10,229.51	3 3,409.84
08/02/2012	TIM'S 672844	13,365.60	4 3,341.40
23/02/2012	TIM'S 674062	8,977.33	3 2,992.44
13/03/2012	TIM'S 676013	4,665.80	2 2,332.90
30/03/2012	TIM'S 677691	2,660.00	1 2,660.00
17/04/2012	TIM'S 679216	8,990.27	3 2,996.76
23/04/2012	TIM'S 679632	3,506.42	2 1,753.21
07/05/2012	TIM'S 680937	3,072.30	2 1,536.15
22/05/2012	TIM'S 682742	5,699.64	4 1,424.91
13/06/2012	TIM'S 683013	6,408.03	2 3,204.02
21/06/2012	TIM'S 685334	2,660.00	1 2,660.00
27/06/2012	TIM'S 686308	5,026.34	3 #DIV/0!
10/07/2012	TIM'S 687527	5,612.31	3 1,870.77
14/07/2012	TIM'S 688135	2,956.94	2 1,478.47
20/07/2012	TIM'S 688766	3,666.79	3 1,222.26
28/07/2012	TIM'S 689643	3,366.31	2 1,683.16
03/08/2012	TIM'S 690437	2,739.12	2 1,369.56
10/08/2012	TIM'S 690996	2,971.98	2 1,485.99
20/08/2012	TIM'S 691962	4,045.20	2 2,022.60
28/08/2012	TIM'S 692831	8,180.43	3 2,726.81
03/09/2012	TIM'S 693420	4,743.55	2 2,371.78
12/09/2012	TIM'S	9,207.99	4 2,302.00
20/09/2012	TIM'S	7,466.13	3 2,488.71
24/09/2012	TIM'S	16,403.55	7 2,343.36
10/10/2012	TIM'S	12,324.93	6 2,054.16
23/10/2012	TIM'S	19,195.35	4 4,798.84
25/10/2012	TIM'S	14,831.59	3 4,943.86
31/10/2012	TIM'S	20,850.20	5 4,170.04

208,797.27

Anexo 6: Empresas, Associações e Departamentos do Governo entrevistadas para a elaboração deste Relatório

ACIS (Associação de Comércio e Indústria)

Agriterra, DEC, Lda, Mozibife Lda

Bearing Man, Maputo

Bell Equipment, Moçambique Lda

Bulerih-Q, Mozambique Lda

Business Connexion, Moçambique

CEP Chimoio

CMM Beira

Companhia Industrial da Matola

CTA (Confederação das Associações Económicas de Moçambique.

Delta Corporation, Moçambique

DHL Mozambique Lda

Direcção Geral das Alfândegas

Distribuidora Nacional de Açúcar (DNA)

F.H. Bertling, Logistics Lda

GarFex Mozambique Lda

IFDA, Lda-Ilido Ferro, Despachante Aduaneiro

Internet Solutions

LevasFlor

Maersk, Moçambique Lda

Manica Freight Services

Matola Cargo Terminal

MCNet (Mozambique Community Network S.A.)

Mediterranean Shipping Company

Moçambique Florestal S.A.

Mozfoods, S.A.

Mundi Import and Export

Nestlé Moçambique Ltd

TCT Industrias Florestais

UTI Moçambique Limitada

Vodacom Moçambique

Anexo 7: Acrónimos

AFDB – Banco Africano de Desenvolvimento

ACIS -- Associação de Comércio e Indústria

B/L – Conhecimento de Embarque

CIF -- Custo, Seguro e Frete

COO – Certificado de Origem

CTA -- Confederação das Associações Económicas de Moçambique

DFID – Departamento para o Desenvolvimento Internacional

EDI – Intercâmbio de Dados Electrónicos

FOB – A bordo sem custos

GATT -- Acordo Geral de Tarifas e Comércio

PIB – Produto Interno Bruto

ITC – Comissão de Comércio Internacional

FMI – Fundo Monetário Internacional

MCNet – Mozambique Community Network

PPP – Parceria Público-Privada

SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SARS – *South African Revenue Service* (Autoridade Tributária da África do Sul)

UNCTAD – Agência das Nações Unidas para o Comércio Mundial e o Desenvolvimento

UNDP – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNECE – Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa

USAID – Agência para o Desenvolvimento Internacional, dos EUA

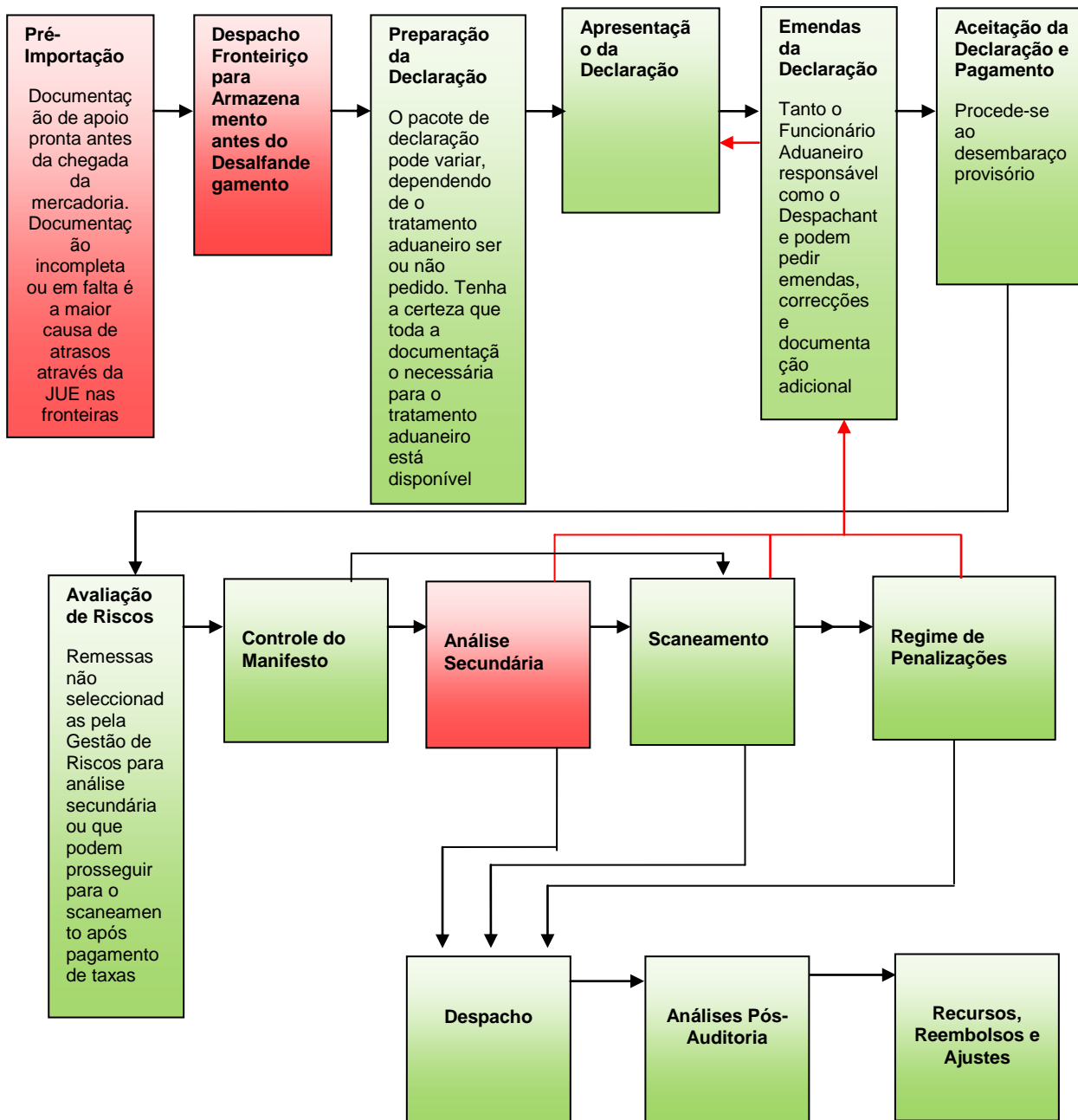
US\$ – Dólar Americano

WB – Banco Mundial

WCO – Organização Mundial das Alfândegas

WTO – Organização Mundial do Comércio

Anexo 8: Fluxograma de Importação das Aplicações Técnicas da JUE



Áreas Identificadas Pelos Importadores Como Sendo Difíceis Para Satisfazer Os Requisitos Técnicos da JUE

Anexo 10: Perguntas Mais Frequentes e Respectivas Respostas

1. Pergunta: Quais são as características de segurança do sistema? Um funcionário alfandegário pode fazer um curto-circuito nos procedimentos e evitar atribuições aleatórias de pacotes de declaração aduaneira?

1. Resposta: De acordo com a MCNet, não se pode encurtar o sistema, a menos que tal seja feito por uma pessoa autorizada. A alteração fica registada, assim como a identidade da pessoa que a fez. Incluir esta transparência como parte do módulo de rastreamento do usuário final, irá ajudar a aliviar as preocupações sobre a segurança.

2. P: Se você digitaliza os certificados, como é que sabe se o selo é autêntico?

2. R: Você não sabe, mas as alfândegas podem exigir uma cópia impressa na segunda verificação e fazer auditorias *a posteriori*. Muitos Governos e empresas privadas estão a aderir e a adoptar assinaturas electrónicas seguras. Actualmente, todas as grandes companhias aéreas usam assinaturas electrónicas seguras para que exista correspondência entre passageiros e os respectivos bilhetes de avião e cartões de embarque.

3. P: Quando é que os problemas podem ser resolvidos?

3. R: A totalidade dos problemas nunca será resolvida, mas deveriam ter lugar programas-piloto e períodos experimentais mais longos para eliminar o maior número possível de problemas.

4. P: Porque é que não posso obter um reembolso devido a um erro básico dos serviços/do sistema quando as próprias Alfândegas defendem essa solução? Porque razão as Alfândegas fazem uma compensação por erros dos serviços ou do sistema?

4. R: Esta é uma reclamação geral que a MCNet deve discutir com o Governo e as Autoridades Alfandegárias para ser encontrada uma solução. A situação actual parece não cumprir as boas práticas internacionais mais elementares.

5. P: O facto de as taxas de câmbio serem aplicadas no momento do desalfandegamento não mina todo o argumento subjacente ao pré-pagamento?

5. R: Apenas uma pessoa teve um problema deste tipo. As Alfândegas podem corrigir os montantes no sistema e exigir mais dinheiro ou oferecer uma compensação num processo de encontro de contas realizado no âmbito do pagamento de direitos aduaneiros futuros (vincendos), ainda que este problema esteja relacionado com a generalidade das questões relativas aos reembolsos.