Pesquisa UX

SERVIÇOS PORTUÁRIOS

Pesquisa com agências de navegação que atuam com importação e exportação

Relatório executivo

Junho/2020

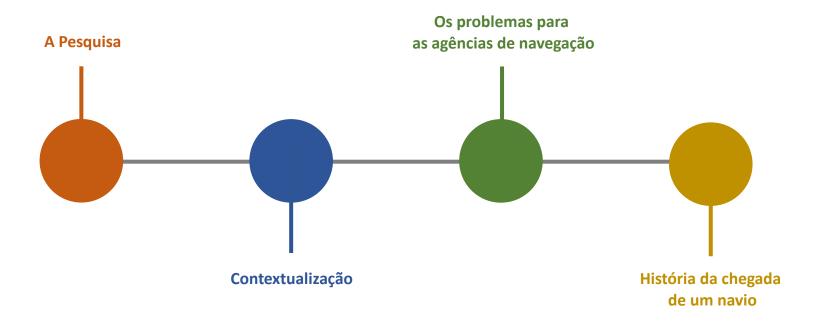
Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos Secretaria de Governo Digital

Ministério da Economia





ESTRUTURA DO RELATÓRIO







RESUMO GERAL

A PESQUISA

Objetivo Geral da pesquisa

Desenhar a jornada das agências de navegação na realização dos trâmites necessários à chegada e saída de embarcações e identificar os problemas para acessar serviços públicos portuários na navegação de longo curso na perspectiva das agência de navegação.

Objetivo deste relatório executivo

- Apresentar incômodos e dificuldades mais relevantes e de maior impacto do ponto de vista das agências de navegação.
- Apresentar sugestões de melhoria.

Objetivos Específicos da pesquisa

- Mapear os serviços públicos acessados pelas agências de navegação;
- Identificar os canais de acesso aos serviços públicos (sistema Porto Sem Papel, outros sistemas, presencial etc.);
- Identificar incômodos e dificuldades vivenciados pelas agências de navegação na interação com serviços públicos;
- Apresentar sugestões de melhoria.



A PESQUISA



Pessoas ouvidas

(atuantes em 8 regiões portuárias: estados de AL, ES, PA, RJ, RS, SP, SC e MA) 33 Funcionários de agências de navegação.

17 Funcionários de órgãos anuentes.

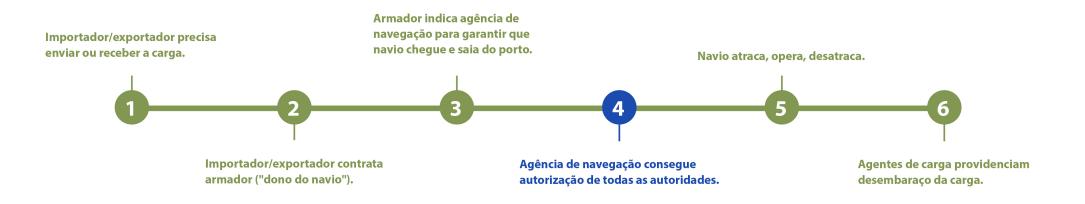
2 representantes de sindicatos.





VISÃO GERAL DAS ETAPAS NECESSÁRIAS PARA EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÃO PELOS PORTOS

As etapas necessárias para chegada e saída de navio podem ser resumidas conforme imagem abaixo. A pesquisa se centrou no trabalho das agências de navegação para obter a autorização das autoridades públicas.



Etapas fora no escopo da pesquisa.

Etapa que foi objeto da pesquisa.



O PAPEL DAS AGÊNCIAS DE NAVEGAÇÃO

As agências de navegação marítima são empresas que **intermedeiam** a interação entre **armador, donos da carga, terminais, operadores portuários** e **órgãos anuentes.** No Brasil, há mais de 300 agências de navegação.

As agências procuram obter anuência de diversos órgãos para que o navio saia ou chegue.

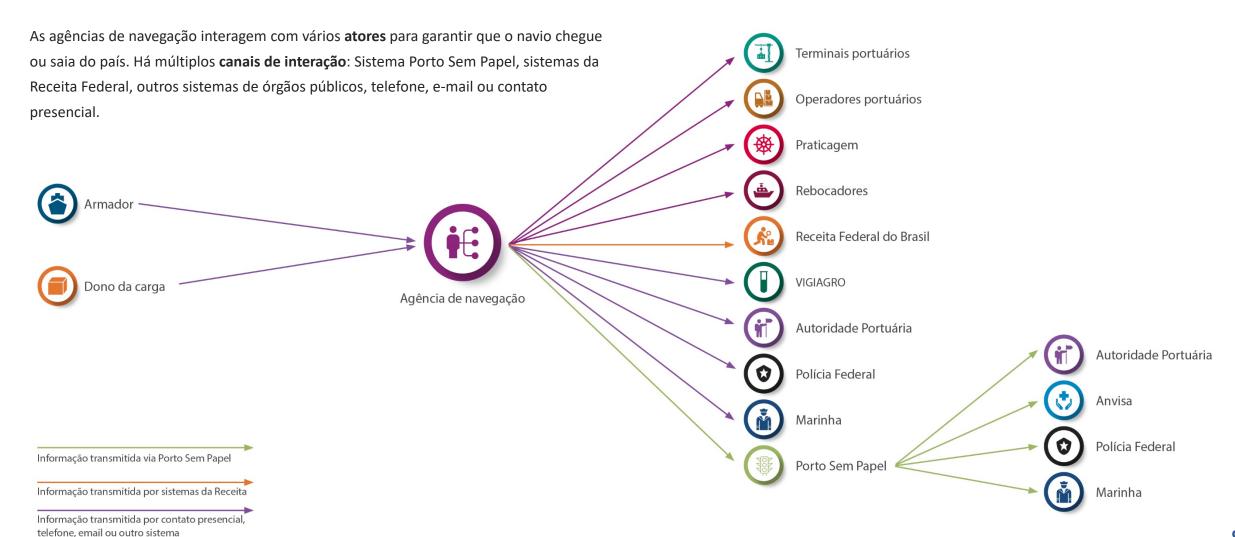
- Coletam informações de comandante do navio, exportador/importador e armador e as repassam aos órgãos públicos.
- Procuram obter a anuência de órgãos públicos para que o navio saia ou chegue.
- Representam o navio perante as autoridades brasileiras.
- Resolvem problemas que possam prejudicar a chegada ou saída do navio.

DIFERENTES PERFIS DAS AGÊNCIAS DE NEVAGEÇÃO

- GRANDES E VERTICALIZADAS atuação global; costumam ser proprietárias de navios e atuar com containers.
- MÉDIO PORTE atuação em vários portos brasileiros; oferta de vários serviços a exportadores e importadores.
- AGÊNCIAS MENORES atuação em poucos portos brasileiros e foco no agenciamento de navios.



FLUXO DE INTERAÇÕES ENTRE ATORES ENVOLVIDOS





O PAPEL DE CADA ÓRGÃO ANUENTE

São 6 os órgãos públicos que precisam autorizar a chegada e/ou saída de um navio no país.

ÓRGÃO ANUENTE		RESPONSABILIDADE
(if)	Autoridade portuária	Gerenciamento da utilização do porto
(†)	Anvisa	Controle de risco à saúde
0	Polícia Federal	 Controle de entrada e saída de estrangeiros
	Marinha	Garantia de segurança da navegação
S	Receita Federal	 Inspeção aduaneira
	Vigiagro	 Inspeção fitossanitária





Neste relatório executivo, os achados da pesquisa do relatório completo foram agregados em 5 problemas de alta relevância para as agências de navegação. O relatório completo traz mais detalhes sobre esses e outros problemas.

5 Problemas de alta relevância

- 1. A interação das agências de navegação com os órgãos públicos é complexa e desgastante.
- **2.** Para as agências de navegação, as multas aplicadas pela Receita Federal representam uma grande ameaça.
- 3. Falta resposta tempestiva por parte dos órgãos anuentes.
- 4. Demora na compensação do pagamento de taxas à ANVISA atrasa chegada de navios.
- **5.** Alto custo da praticagem.

JORNADA DOS AGENTES DE NAVEGAÇÃO



OS PROBLEMAS PARA AS AGÊNCIAS DE NAVEGAÇÃO

1. A interação das agências de navegação com os órgãos públicos é complexa e desgastante.

Impacto: Trabalho das agências de navegação é complexo; maior custo para importação e exportação. **Evidências**: A trajetória percorrida pelas agências de navegação soma 57 ações, executadas por intermédio de 10 pontos de contato. Das 57 ações, 23 são realizadas no sistema Porto Sem Papel.

A trajetória percorrida pelas agências, descrita visualmente no relatório completo, mostra os 57 passos. Cada cor representa um mecanismo de contato entre as agências e outras instituições.

13 Incluir de charação negativa de enterprecenes, armas e muniçais 25 Anexar comprovante de pagemento TUF ao PSP 37 Responsabilidade Receits Federal 14 Receiver Cerebocineurio de Cargo dos denes de cargo Cargo de Cargo dos denes de cargo Cargo de Cargo dos denes de cargo Cargo de Cargo 38 Autoridade Portuaria. 27 Su primaire ou ditime 27 porte no Brazil, umitir taxa funapol 39 Acompositor resultados EAP Taxto ope 4 Abeiro DUV fo corps copiosites ou radioativa, lever decurrentação na Capitania 29 Septimains ou última porto no Beasil, anecar comprovante taxa Fenapol 41 Se terminal privado, programar atracação 51 Selector à Capital Passe de Saida 30 Entitle Taxa de Utilização do Porto (TUP) e outras taxas da comprehente da de 42 Contactor peatica pom para negoriar e aperedar manobra 52 Solicitară Polic Passe de Saida 7 Negociar com operador portuário 19 Abrir e acompanher sinaleiro pera requisição de arrolectas Pagar Taxa de Utilização do Porto (TUP) e outras taxas da competendoda 53 junto à PI, caso es praess de 72 horas 43 Quando foro caro. acompositar inspecto de Arreto a bardo 9 Linkar DUF S Escala do Hercante 33 Atracação e Petoridade Junto Accompanhar Policia Federal a barréo ou apracentar do un propositore a propositore 55 Contactor proticogen para manufor da saida de navio Pagar basa de 21 34 Solicitar Cartificade de Livre Philips (1) Sistema proprio de cada parto 46 Com M, desamburer comandante e tripologia Executada por outros atores que não os agentes maritimo

Continua na página seguinte.



1. (Continuação) A interação das agências de navegação com os órgãos públicos é complexa e desgastante.

O sistema Porto Sem Papel foi criado com o objetivo de unificar a coleta das informações necessárias à concessão de anuências para atracação e desatracação de navios. O projeto inicial, que previa a participação de 6 órgãos anuentes, não foi implementado em sua totalidade.

- Apenas na ANVISA os processos são realizados inteiramente dentro do PSP.
- Polícia Federal, Marinha e Autoridade Portuária realizam parte dos procedimentos fora do sistema (presencialmente, por outros sistemas/sites ou por e-mail/telefone).
- Receita Federal e Ministério da Agricultura não acessam o Porto sem Papel.

Agências precisam perambular por uma série de canais digitais, gerenciados por diferentes órgãos:

- Siscomex Mercante Receita Federal;
- Siscomex Carga Receita Federal;
- Porto Sem Papel Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (Minfra);
- SISTUF Marinha;
- Site da Polícia Federal;
- Sistema próprio de cada porto.



1. (Continuação) A interação das agências de navegação com os órgãos públicos é complexa e desgastante.

Algumas ações demandam que os agentes de navegação compareçam presencialmente aos órgãos, mas poderiam ser realizadas à distância:

- Emissão de certificados junto à Marinha;
- Renovação de passe de saída junto à Polícia Federal;
- Apresentação de passaportes da tripulação junto à Polícia Federal;
- Despacho de Termo de Responsabilidade junto à Receita Federal;
- Definição de sequência de navios e de berço de atracação junto às autoridades portuárias.



1. (Continuação) A interação das agências de navegação com os órgãos públicos é complexa e desgastante.

Sugestão 1: Consolidar projeto da janela única portuária.

Responsáveis: Secretaria de Portos e Receita Federal.

Sugestão 2: Avançar na implementação do Porto Sem Papel e na integração com sistemas dos órgãos anuentes.

Responsável: Secretaria de Portos.

Sugestão 3: Realizar ampla análise para mapear os dados exigidos por cada sistema, identificando lacunas, redundâncias e possibilidades de integração, considerando órgãos anuentes e outros atores.

Responsável: Secretaria de Portos.

Sugestão 4: Estabelecer instância de governança, integrando os diversos órgãos anuentes e representantes dos usuários do sistema, para mapear e priorizar novas funcionalidades no Porto Sem Papel.

Responsável: Secretaria de Portos.

Sugestão 5: Viabilizar emissão da tarifas cobradas pela Marinha, pela Polícia Federal e pelas Autoridades Portuárias dentro do Porto Sem Papel.

Responsáveis: Secretaria de Portos, Marinha, Polícia Federal e Autoridades Portuárias.

Sugestão 6: Digitalizar ações realizadas de forma presencial quando possível.

Responsáveis: Secretaria de Portos, Marinha, Polícia Federal e Autoridades Portuárias.



2. Para as agências de navegação, as multas aplicadas pela Receita Federal representam uma grande ameaça.

Impacto: Risco de prejuízo e até de falência para agências de navegação; concentração do mercado; maior custo para importação e exportação.

Evidências:

A Receita Federal realiza análise de risco na fiscalização aduaneira. Para detectar as transações suspeitas, a Receita utiliza uma série de cruzamentos de dados.

Várias dessas informações são inseridas nos sistemas pelas agências de navegação, como:

- Identificação do navio, do comandante e da tripulação;
- Rota do navio;
- Identificação do exportador e do importador;
- Identificação da carga (produtos transportados, pesos e quantidades).

"Hoje, para mudança de rota préestabelecida, há multas que podem chegar a 200 mil reais, inclusive quando navio não consegue atracar porque o porto está fechado."

(Agente de navegação entrevistado)



2. (continuação) Para as agências de navegação, as multas aplicadas pela Receita Federal representam uma grande ameaça.

As agências apresentam quatro principais queixas sobre o processo de cobrança das multas pela Receita Federal:

- 1. A responsabilidade sobre o pagamento da multa recai sobre as agências, apesar de as informações virem dos donos das cargas (importadores, exportadores e seus representantes).
- 2. A cobrança é morosa. O prazo máximo é de 5 anos da data da ocorrência do fato. Agências podem ter dificuldade de cobrar a multa dos responsáveis depois de tanto tempo.
- Os prazos estipulados para inserção de informações nos sistemas da Receita estão desalinhados com a dinâmica de navegação em algumas situações. As agências podem ser multadas, por exemplo, quando navios precisam mudar de rota por mau tempo ou congestionamento em um porto.
- 4. As multas são muito elevadas. Em alguns casos, chegam a milhões de reais. A agência ganha, por atracação, de 5 a 70 mil reais. Agências verticalizadas conseguem incorporar o custo das multas. Agências menores estão mais sujeitas a arcar com o prejuízo. Incentivo à verticalização do negócio.

"A gente fala com o cliente que aquela alteração vai gerar multa e ele fala que vai arcar. Quatro anos depois, a gente entra em contato com a empresa, e eles afirmam que aquele funcionário [que disse que ia arcar com a multa] nem está mais lá."

(Agente de navegação entrevistado)



2. (Continuação) Para as agências de navegação, as multas aplicadas pela Receita Federal representam uma grande ameaça.

Sugestão 1: Avaliar a possibilidade de atribuir responsabilidade pelo pagamento das multas diretamente às empresas responsáveis pelas cargas, ao menos quando essas empresas tiverem CNPJ no Brasil, com responsabilidade subsidiária para a agência de navegação.

Responsável: Receita Federal.

Sugestão 2: Discriminar, nas autuações, os documentos de carga ("BLs") sobre os quais as multas foram emitidas, para permitir a cobrança, pelas agências de navegação, de diferentes clientes.

Responsável: Receita Federal.

Sugestão 3: Avaliar a possibilidade de diminuir o prazo de autuação das multas, para conferir celeridade ao processo e facilitar o repasse pelas agências do valor das multas para armadores e donos de carga.

Responsável: Receita Federal.

Sugestão 4: Avaliar possibilidade de reduzir prazo para abrir escala na importação.

Responsável: Receita Federal.



2. (Continuação) Para as agências de navegação, as multas aplicadas pela Receita Federal representam uma grande ameaça.

Sugestão 5: Avaliar possibilidade de reduzir prazo para inclusão de manifesto e de conhecimentos em situações excepcionais, a exemplo da necessidade de alteração de rota por mau tempo ou por atrasos justificáveis em portos anteriores.

Responsável: Receita Federal.

Sugestão 6: Realizar análise para identificar situações em que multas são geradas por correções e pequenas alterações de dados e informações já incluídas no sistema. Se constatada a inadequação das regras da IN 800, avaliar possibilidade e risco de rever a norma.

Responsável: Receita Federal.

Sugestão 7: Reavaliar forma de cálculo do valor das multas por alteração fora do prazo do manifesto (atualmente, as agências pagam 5 mil reais por conhecimento de carga/BL.

Responsável: Receita Federal.



3. Falta resposta tempestiva por parte dos órgãos anuentes.

Impacto: perdas de prazo para chegada e saída do navio; altos custos de manter o navio parado (35 mil dólares em média por dia); maior custo para importação e exportação.

Evidências:

As agências de navegação se queixam de que os órgãos anuentes responsáveis por fiscalizar navios e tripulação não estão disponíveis durante as 24 horas de funcionamento do porto.

Há situações em que o berço está disponível, mas os navios não podem atracar ou operar porque chegam fora do horário de funcionamento padrão dos órgãos.

"Dizem que o porto é 24 horas, mas as autoridades não funcionam 24 horas."

(Agente de navegação entrevistado)



3. (Continuação) Falta resposta tempestiva por parte dos órgãos anuentes.

Seguem abaixo as reclamações específicas em relação a cada um dos órgãos anuentes:

ANVISA: Inspeção para emissão do Certificado Sanitário de Bordo somente acontece entre 8:00 e 16:00 horas.

POLÍCIA FEDERAL: Agências se queixam de frequentemente precisarem embarcar ou desembarcar tripulação fora do horário comercial e não encontrar os plantonistas da Polícia Federal no porto.

MAPA: Agências relatam que coleta de amostra de carga de cevada, trigo ou malte era antes realizada 24 horas por dia. Recentemente, por falta de pessoal, inspeção passou a funcionar entre 8:00 e 20:00. Quando navio atraca após às 20:00, corre o risco de ficar até 12 horas parado, sem poder operar. (A coleta é pré-requisito para início da descarga).

MARINHA: Agências explicam que Marinha tem plantão 24 horas, mas que não realiza vistoria da embarcação para emissão de certificados nos finais de semana.



3. (Continuação) Falta resposta tempestiva por parte dos órgãos anuentes.

Sugestão 1: Realizar consulta a agentes e servidores dos órgãos anuentes que atuem em diferentes portos a fim de desenvolver no Porto Sem Papel um sistema de alerta que indique a existência de pendências no sistema. **Responsáveis:** Secretaria de Portos, Autoridades Portuárias, ANVISA e Polícia Federal.

Sugestão 2: Avaliar possibilidade de ampliar equipe e horário de funcionamento dos órgãos anuentes.

Responsáveis: ANVISA, Polícia Federal, Ministério da Agricultura e Marinha.

Sugestão 3: Aumentar o número de plantonistas ou ao menos criar uma escala de funcionários que garanta um número mínimo de plantonistas nos fins-de-semana e em horários não-comerciais, de modo que as anuências possam ser concedidas 24h.

Responsáveis: ANVISA, Polícia Federal, Ministério da Agricultura e Marinha.



4. Demora na compensação do pagamento de taxas à ANVISA atrasa chegada de navios.

Impacto: Perdas de prazo para chegada do navio; maior dificuldade para organizar filas pelo porto; altos custos de manter o navio parado (35 mil dólares, em média, por dia); maior custo para importação e exportação.

Evidências:

Todo navio que chega a um porto precisa pagar uma taxa de cerca de mil reais à ANVISA para emissão do Certificado de Livre Prática. As agências emitem essa taxa pelo sistema Porto Sem Papel, fazem o pagamento nos bancos e aguardam que o sistema confirme o pagamento. A compensação da taxa entre os bancos e a confirmação de que a taxa foi paga no sistema, entretanto, demora a acontecer, em especial nos dias não úteis.

O pagamento da taxa realizado para a chegada de um navio específico não pode ser reaproveitado para outro. Se por alguma razão o navio deixa de atracar naquele porto, o valor pago pela agência será perdido. As agências não querem correr o risco de pagar a taxa com muita antecedência.

É comum que os navios fiquem perto do porto, aguardando a liberação da ANVISA porque o sistema não confirmou o pagamento da taxa.

"Cassa a licença do camarada se ele não pagar... mas por que toda essa burocracia para mostrar que pagou?"

(Agente de navegação entrevistado)



4. (Continuação) Demora na compensação do pagamento de taxas à ANVISA atrasa chegada de navios.

Sugestão 1: Permitir solicitação e emissão do Certificado de Livre-Prática após anexação do comprovante de pagamento no sistema Porto Sem Papel.

Responsável: ANVISA.

Sugestão 2: Permitir o pagamento antecipado das taxas com posterior vinculação a um DUV. Desse modo, agências poderiam deixar uma quantidade de taxas já pagas, e utilizá-las quando necessário.

Responsáveis: ANVISA e Secretaria de Portos.

Sugestão 3: Aceitar termo de responsabilidade assinado por representante da agência com prazo para pagamento e multa se pagamento não for feito no prazo (solução já adotada pela Marinha, por exemplo).

Responsável: ANVISA.

Sugestão 4: Implementar o módulo de pagamento PagTesouro no interior do sistema Porto Sem Papel, de modo que compensação seja quase imediata (solução está em fase de testes, porém apenas contempla as empresas que tiverem conta no Banco do Brasil).

Responsáveis: ANVISA e Secretaria de Portos.



5. Alto custo da praticagem.

Impacto: Maior custo para importação e exportação.

Evidências:

Muitas agências de navegação apontam o alto custo da praticagem como um problema que impacta o custo da operação. Reconhecem o risco da operação para os práticos e a excelência do trabalho prestado, mas afirmam que o preço destoa e supera as taxas cobradas em outros países. As agências informaram que o custo da praticagem varia entre 20 e 70 mil dólares para entrada e saída de um porto. O valor é embutido no custo da operação e, ao final, repassado a importadores e exportadores.

Sugestão: Estudar viabilidade e risco de introduzir mecanismos de estímulo à concorrência no mercado de praticagem.

Responsáveis: Secretaria de Portos, ANTAQ e CADE.

"Para se ter uma ideia do custo, pagamos 145 mil reais para entrada e saída de uma embarcação aqui. É salgado, mas não tem concorrência: ou paga ou paga."

(Agente de navegação entrevistado)

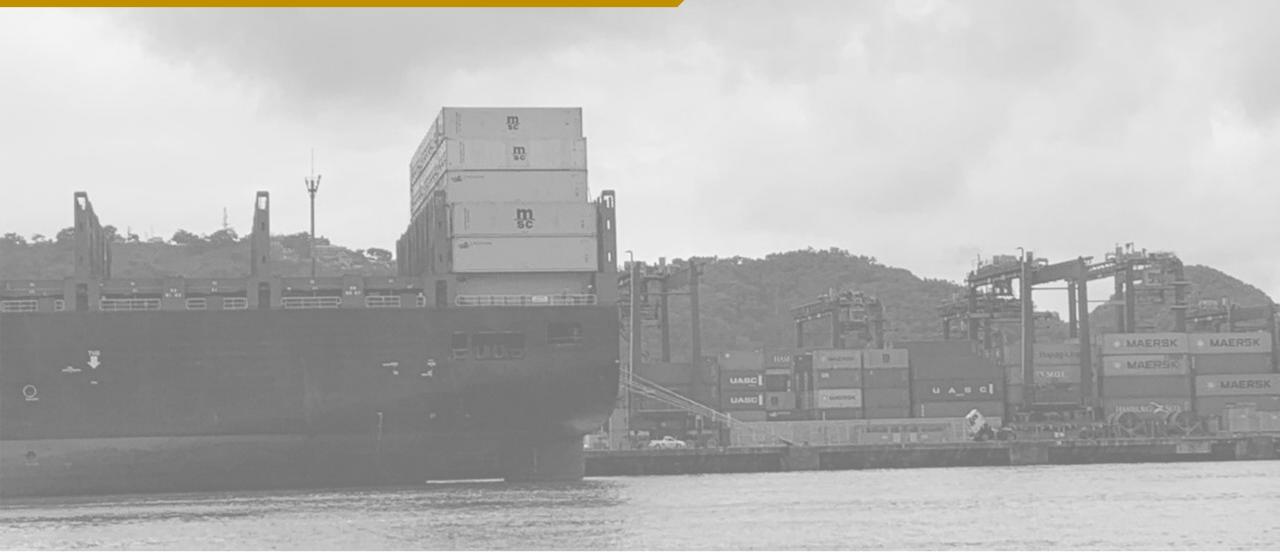
"A praticagem custa cerca de 35% do valor do custo do navio no porto."

(Agente de navegação entrevistado)

"Não tem tanta reclamação porque os armadores já sabem como a banda toca por aqui..."

(Agente de navegação entrevistado)

HISTÓRIA DA CHEGADA DE UM NAVIO





HISTÓRIA DA CHEGADA DE UM NAVIO



PERFIL DA EMPRESA

- 8 escritórios no Brasil
- 100 empregados
- Agenciamento de duas rotas fixas de container
 China Brasil
- Também trabalha com granel sólido (grãos de soja) e granel líquido (sucos cítricos)

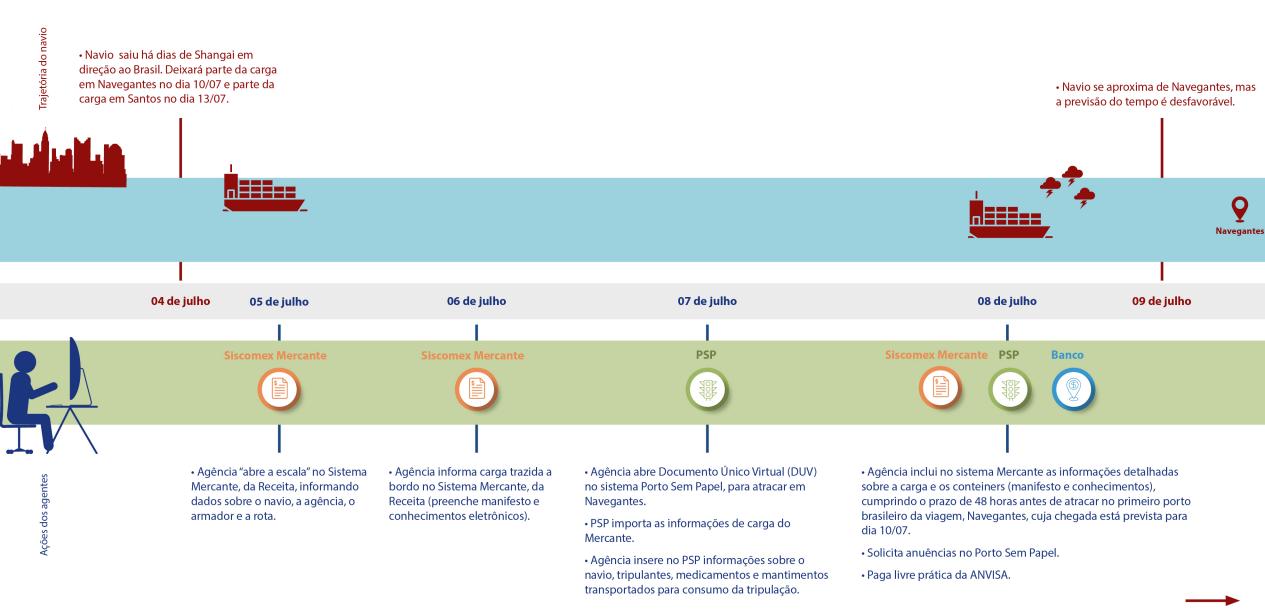
SITUAÇÃO DESTE TRABALHO

- Agência contratada pelo armador BTW para providenciar chegada e saída de seus navios no Brasil.
- Rota: Shanghai Navegantes Santos Shanghai.
- Navio South Bay:

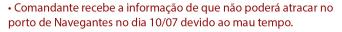
Transporta mais de 8 mil containers com produtos diversos.

^{*} Empresas e história são fictícias. Ambas foram criadas a partir dos relatos das agências para ilustrar os problemas que elas enfrentam.

HISTÓRIA DA CHEGADA DE UM NAVIO



HISTÓRIA DA CHEGADA DE UM NAVIO (continuação)



• Navio faria parada em Navegantes/SC, mas decide pela omissão da escala e por seguir direto para Santos, onde descarregará a carga de Santos e de Navegantes.

- O navio chega na área do porto, porém tem que aguardar até segunda para atracar porque não ocorreu a compensação da taxa de livre prática da ANVISA.
- Armador amarga prejuízo de cerca de 70 mil dólares (35 mil dólares/dia) porque o navio fica parado.





10 de julho sexta-feira - manhã 10 de julho sexta-feira - manhã 10 de julho sexta-feira - tarde 11 e 12 de julho sábado e domingo









Site da Polícia Federal



- Agência recebe a informação 13 horas antes da chegada em Santos. Precisa correr contra o tempo para conseguir as anuências a tempo de o navio atracar no sábado.
- Agência faz alteração da escala no sistema Mercante, informando que a carga que seria destinada a Navegantes será descarregada em Santos. São 25 BLs (bills of lading), e a multa prevista é de R\$ 125 mil reais (5 mil reais por BL). O Armador não vê alternativa, pois tem que seguir viagem e respeitar prazo das janelas de atracação dos destinos seguintes.
- Agência altera DUV no sistema Porto Sem Papel para atracar antes da data prevista, em Santos.
- Paga as taxas da Anvisa, da Marinha, da Polícia Federal e da autoridade portuária, cada uma em um sistema diferente
- · Solicita anuências no Porto Sem Papel.

- Para solicitar Certificado de Livre-Prática (LP), agência espera compensação da taxa, mas ela só deve ocorrer na segunda.
- Envia e-mail para ANVISA pedindo que aceite comprovante de pagamento e libere a LP antes, não recebe resposta.
- Tenta ligar para ANVISA mas ninguém atende.

HISTÓRIA DA CHEGADA DE UM NAVIO (continuação)

Trajetória do navio



• Navio atraca no porto de Santos à noite e dá início à operação de descarga.



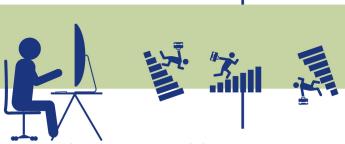
13 de julho segunda-feira - manhã

13 de julho segunda-feira - noite 13 de julho segunda-feira - noite 14 de julho terça-feira - manhã

PSP

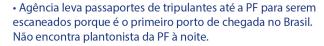
14 de julho terça-feira - tarde

· Navio desatraca.





- · Acerta atracação com terminal.
- Vai à reuniao para definição do berço, mas como o navio chegou fora do horário previsto, não sabe se conseguirá atracar no mesmo dia.
- Faz contato com praticagem. Paga praticagem, no valor de R\$ 200 mil reais.
- ANVISA concede anuência para atracar após compensação do pagamento da taxa aparecer no sistema.



• Tripulante que precisava descer para pegar voo de madrugada precisa aguardar a bordo e perde o voo. Agência solicita anuências para desatracação.

4 anos depois...

- Autuação da Receita Federal por alteração de informações sobre a carga fora do prazo chega à agência 4 anos depois, no valor de R\$ 125 mil reais.
- Agência procura BTW, para reembolso do valor da multa, porém descobre que o armador não existe mais, pois faliu.
- A empresa paga a multa e arca com o prejuízo. A empresa contrai dívida para pagar a multa. Sócios da agência têm receio de que ela feche as portas nos próximos meses.





Departamento de Experiência do Usuário de Serviços Públicos experiencia.usuario@planejamento.gov.br Tel. (61) 2020-2255

Secretaria de Governo Digital

Ministério da Economia