



Informações avançadas sobre carga e gerenciamento de riscos Documento informativo da Global Express Association¹

Este documento aborda os diferentes tipos de informações sobre carga transmitida às autoridades de fronteira durante o processo de importação. O documento visa esclarecer quaisquer dúvidas ou mal-entendidos sobre o momento e o objetivo de tais transmissões. O planejamento adequado para essas transmissões e as ferramentas apropriadamente selecionadas que analisam os dados **facilitarão o fluxo do comércio legítimo**, além de ajudar a melhorar a segurança e detectar e impedir a fraude e o comércio ilícito. No entanto, as autoridades fronteiriças solicitam regularmente dados adicionais sem primeiro estabelecer se estão disponíveis ou se são adequados para a finalidade. Isso pode levar a interrupções no fluxo de comércio legítimo sem necessariamente melhorar as funções de coleta ou detecção de receita pelas autoridades, especialmente quando há riscos de segurança envolvidos.

* * *

Os três membros da Global Express Association (DHL Express, FedEx Express e UPS) prestam serviços de logística sofisticados para o transporte de mercadorias e documentos em todo o mundo. Eles operam em 220 países e territórios. Os prazos habituais de entrega variam de uma noite (em algumas cidades, no mesmo dia) a 72 horas após a coleta, dependendo do tipo de serviço contratado e da distância. Eles atendem a uma ampla gama de setores que dependem de entregas urgentes para suas cadeias de valor. Eles também enfrentam um volume crescente de remessas de comércio eletrônico e respondem às demandas e necessidades em constante evolução desse setor dinâmico.

Para tornar isso possível, os membros da GEA confiam em seu compromisso com a conformidade regulamentar, em suas cadeias de suprimentos seguras e em sua capacidade de transmitir às autoridades de fronteira informações eletrônicas avançadas sobre cada remessa, para que possam avaliar o risco associado a cada uma delas. Isso facilita a movimentação de remessas por toda a cadeia de suprimentos, incluindo o processo de importação.

Os serviços de entrega urgente transmitem informações eletrônicas antecipadas às autoridades de fronteira² em diferentes estágios, durante o trânsito de remessas através de sua cadeia de suprimentos e **com relação a três objetivos claramente obrigatórios, definidos e diferenciados de avaliação de riscos, a saber, segurança³ e proteção⁴ e receitas alfandegárias e fiscais**, explicadas neste documento. Por sua vez, as diferentes autoridades governamentais as recebem e processam, também em diferentes estágios do processo.

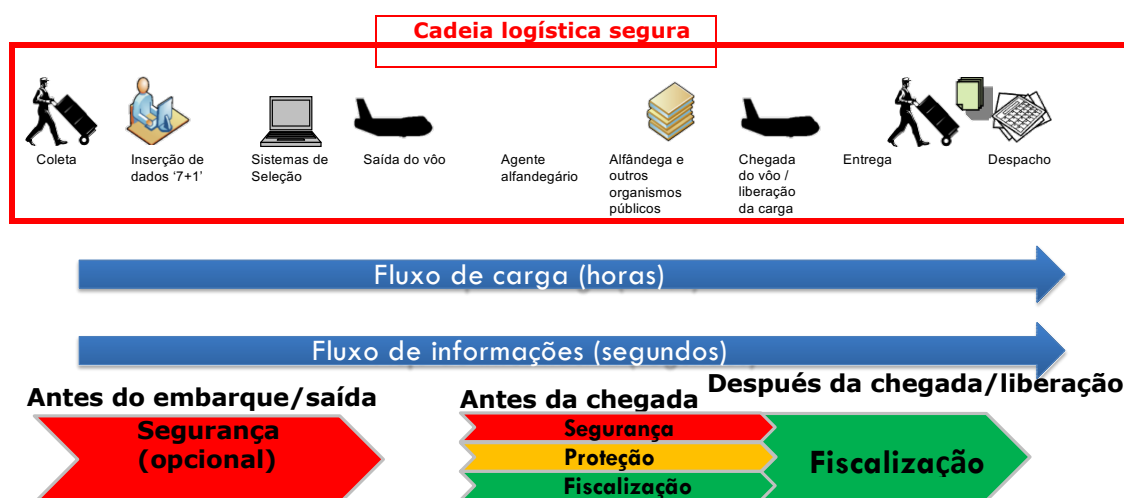
¹ A Global Express Association representa as três principais empresas de entrega expressa: DHL Express, FedEx Express e UPS. Você pode encontrar mais informações em www.global-express.org

² A autoridade de fronteira deve ser entendida como Alfândega e/ou qualquer outra autoridade que atue como tal, ou outras que intervenham em razão da natureza da remessa, como Autoridade Policial, Sanitária ou Agrícola.

³ N do T: *Security*, no original em inglês.

⁴ N do T: *Safety*, no original em inglês.

Gestão de risco: momentos diferentes para objetivos diferentes



Para a segurança da carga aérea⁵, alguns dados devem ser fornecidos assim que as informações estiverem disponíveis para o operador de entrega expressa. O mais tardar, eles devem ser transmitidos antes que a remessa seja carregada no avião no último ponto de partida para o país de destino.

As informações relacionadas à proteção⁶ e tributação são sempre fornecidas antes que a carga chegue à fronteira do país de destino, sempre que possível em uma única transmissão. Isso permite que as autoridades de fronteira realizem o 'processamento antes da chegada (informação)' nos termos do Artigo 7.1 do Acordo de Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio (AFC), ou seja, determinam a admissibilidade de uma remessa para alfândega e outros assuntos antes de chegar ao território da autoridade.

Por fim, em muitos países, dados fiscais adicionais podem ser fornecidos após a chegada da remessa - para concluir a liberação final. Tecnicamente, essas não são mais "informações antecipadas", mas informações que apóiam a segregação de dois processos alfandegários, liberação e despacho, conforme reconhecido no Artigo 7.3 da AFC. A mercadoria é liberada, as formalidades concluídas e os impostos e taxas podem ser cobrados posteriormente. Os dados para fins estatísticos nacionais também podem ser enviados após a chegada da carga.

Cada transmissão tem uma finalidade específica, ou seja, relacionada a questões de segurança, proteção ou tributação. Cada um carrega propositalmente diferentes tipos de dados, com diferentes níveis de qualidade.

⁵ N. del T.: *Security* no original em inglês

⁶ N. del T.: *Safety* no original em inglês

ANTES DO EMBARQUE

As informações antecipadas da carga antes do embarque (PLACI)⁷ devem ser fornecidas assim que estiverem disponíveis, a fim de mitigar os possíveis riscos à segurança da aviação.

Desde 2010, as autoridades de fronteira de alguns países planejam solicitar informações eletrônicas antecipadas, ou seja, antes do envio, para detectar ou identificar a possibilidade ou o risco de um explosivo improvisado ou dispositivo incendiário ('uma bomba dentro da caixa'). Os USA começaram a testar o conceito por meio do projeto piloto ACAS, que acabou se tornando um programa permanente. Recentemente, o Reino Unido iniciou seu próprio projeto piloto, o PREDICT e a UE pretende lançar seu programa em 2021. As normas internacionais indicam claramente que esses programas constituem níveis opcionais e adicionais de segurança. Em outras palavras, nem todos os países são incentivados a desenvolver esses programas. Cabe a cada país tomar uma decisão, após preparar sua própria análise de ameaças e riscos, isto é, do seu grau de exposição a ameaças terroristas, nos canais de distribuição de carga e correio. O projeto piloto ACAS dos USA permitiu que agências reguladoras e o setor privado analisassem os dados das cargas para determinar o que está disponível e quando e se atende aos objetivos pretendidos. Como resultado, os dados transmitidos para esse fim foram codificados em um padrão internacional - o Quadro de Normas SAFE da Organização Mundial das Alfândegas. Eles são conhecidos como os **dados PLACI⁸ "7+1"**.

O Anexo III da Norma Regulatória SAFE da OMA exige a transmissão de um identificador de expedição, além dos sete campos de dados a seguir:

- Nome do remetente
- Endereço do remetente
- Nome do destinatário
- Endereço do destinatário
- Número de pacotes
- Peso bruto total
- Breve descrição da carga (denominada descrição "bruta"), fornecida pelo remetente.

A justificativa para enviar esses dados 7+1 (e não outros) se baseia em dois pilares. Primeiro, estão disponíveis já no início do processo, enquanto outros estão disponíveis apenas mais tarde; segundo, os serviços de inteligência testaram esses campos de dados no projeto piloto ACAS dos USA e determinaram que são adequados ao seu objetivo. Em outras palavras, esses dados "7+1", quando comparados às informações disponíveis aos serviços de inteligência, demonstraram ser suficientes para determinar a presença de um risco de segurança na aviação.

Os dados "7+1" são comunicados pelo operador de entrega expressa exatamente como fornecido pelo remetente (chamados "dados brutos"). As autoridades de segurança, incluindo a alfândega, valorizam o fato de os dados não terem sido processados, como seria o caso na comunicação para fins de desembaraço aduaneiro. Os dados brutos podem fornecer pistas ou padrões que podem ajudar analistas especialmente treinados a avaliar um risco potencial à segurança (mas

⁸ PLACI, sigla em inglês para Pre-Loading Advance Cargo Information, Informações de carga antecipada pré-carregamento

apenas um risco à segurança).

Por esses motivos, os dados "7+1" não são adequados para avaliação de riscos e desembaraço aduaneiro tradicional. (Novamente, nem todos os países são incentivados a desenvolver esses programas).

Os riscos de segurança da aviação devem ser atenuados antes da partida do voo, o que pode ser alcançado pela aplicação de vários níveis de segurança.

De acordo com a Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, toda a carga que esteja de saída deve estar sujeita a controles de segurança, definidos no anexo 17 desse tratado internacional. A transmissão de dados antes da remessa para avaliação de risco de segurança é um nível de segurança adicional e opcional. Foi desenvolvido em conjunto por organizações internacionais que governam a segurança da carga aérea (ICAO) e a Alfândega (OMA). Os governos decidem se devem aplicar esse nível adicional, dependendo de sua própria avaliação de risco e ameaça. Para verificar a precisão dos dados PLACI "7+1" e os controles de segurança aplicados a uma remessa, o governo pode emitir "pedidos de informações (RFI⁹)" e "pedidos de exame" (RFS¹⁰) à companhia aérea ou ao pessoal que comunica os dados, conforme o caso¹¹.

No caso de uma ameaça iminente à aviação ser detectada, as autoridades estabelecerão protocolos para impedir o embarque (DNL¹²), incluindo o envio de uma mensagem DNL para a companhia aérea. O protocolo DNL acionaria uma resposta de emergência imediata para lidar com a ameaça (uma 'bomba dentro da caixa'). As consequências de uma DNL não podem ser subestimadas. Isso significaria o fechamento de um aeroporto (com todo o tráfego entrando e saindo desse aeroporto parado por várias horas), incluindo sua completa evacuação.

É por esse motivo e pelas consequências econômicas significativas de um "falso positivo" que os protocolos DNL não devem ser usados para nenhum outro propósito que não seja a segurança da aviação.

Outros riscos, como os fiscais, por drogas, armas de fogo, tráfico ilícito, violações de direitos de propriedade intelectual, etc., podem ser efetivamente mitigados na chegada ou antes, mas não exigem respostas imediatas, no momento da partida do voo. O uso de protocolos de referência PLACI, incluindo DNL, é desnecessário quando se trata de detectar e mitigar riscos não relacionados à segurança. Além disso, eles podem desviar o pessoal de detecção, especializado na detecção de verdadeiros riscos à segurança e incitar à complacência a todos os envolvidos na execução de um DNL.

Dados "7+1" diferentes não devem ser necessários para fins de avaliação da segurança da carga aérea. O fato de adicionar de campos de dados frequentemente usados para avaliar riscos de proteção ou impostos (como o código do Sistema Harmonizado, país de origem, valor alfandegário ou se as partes são pessoas físicas ou jurídicas) terá as mesmas consequências imprevistas.

⁹ RFI, sigla em inglês para Request for Information.

¹⁰ RFS, sigla em inglês para Request for Screening

¹¹ Para mais informações, consulte os princípios que norteiam as informações prévias de carregamento antes do envio (PLACI) da OACI/OMA.

¹² DNL, sigla em inglês para Do Not Load.

Em resumo, os protocolos de informações prévias antes do envio devem ser utilizados para os fins para os quais foram projetados: detectar uma 'bomba dentro da caixa'.

ANTES DA CHEGADA

Dados eletrônicos “antes da chegada” são enviados mais tarde, ao longo do processo para facilitar a liberação.

As informações antes da chegada da remessa já existem em muitos países há mais de 10 anos. Desde a sua aprovação em 1999, a Convenção Revisada de Kyoto (tratado internacional que harmoniza os procedimentos aduaneiros) promoveu o conceito de enviar os dados antes da chegada para realizar a avaliação de riscos, a fim de facilitar a liberação imediata da mercadoria para a chegada dele. Em 2005, outro protocolo internacional, o Quadro Regulatório SAFE da Organização Mundial das Alfândegas, introduziu a entrega de dados antes da chegada com foco nos riscos relacionados à proteção¹³. Para voos longos, os dados são enviados 4 horas antes da chegada; para os curtos, na decolagem.

Os membros da GEA enviam informações eletrônicas às autoridades de fronteira dos países de destino antecipadamente, como parte do processo de desembarço aduaneiro ou como parte da avaliação de risco antes da chegada. Em muitos casos, esses dados também são enviados para os países pelos quais a mercadoria transita.

Ao contrário dos dados PLACI, os dados enviados antes da chegada não são mais “brutos” e podem conter muito mais informações do que os dados “7+1” definidos (por exemplo, dados relacionados a movimento, código simples do sistema harmonizado SH; descrição da mercadoria, país de origem etc.). Esses dados foram processados por nossos especialistas em alfândega, ou mesmo por nossos próprios agentes alfandegários que estão preparados especificamente para cumprir a regulamentação dos requisitos de entrada e acelerar a liberação de remessas. Em alguns casos, a coleta dessas informações requer contato adicional com os clientes, o que leva mais tempo.

Com essas informações, as autoridades de fronteira podem avaliar se os produtos apresentam um risco (por exemplo, subavaliação ou presença de qualquer tipo de comércio ilegal) antes que as mercadorias entrem no território. Se a análise mostrar a provável presença de tal risco, a remessa poderá ser selecionada para inspeção física ou documental na chegada.

No entanto, se a análise mostrar que a remessa é de baixo risco, ela pode ser liberada e nacionalizada imediatamente após a chegada (nas economias mais avançadas, os impostos e taxas alfandegárias podem ser pagos mais tarde, com base em informações suplementares fornecidas após a liberação da mercadoria). Essa é uma grande medida de facilitação que permite que a alfândega concentre seus recursos limitados nas remessas que representam um risco, evitando atrasos e custos desnecessários associados ao comércio legítimo.

¹³ N do T: *Safety*, no original em inglês.

A Norma 3.12 da Convenção de Quioto, revisada, e o Artigo 10.1 do Acordo de Facilitação do Comércio afirmam claramente que as autoridades devem limitar suas intervenções, incluindo a coleta de dados e a inspeção das mercadorias no momento da importação, ao estritamente necessário para apoiar controles alfandegários adequados, baseados em riscos.

Embora os dados enviados antes da chegada da mercadoria contêmam muito mais informações do que uma transmissão antes do envio, é importante garantir que cada campo de dados específico atenda a um propósito de avaliação de risco e que as autoridades que recebem tais informações tenham condições, pela sua posição, de processá-las efetivamente.

Nota da GEA sobre informações avançadas sobre gerenciamento de encargos e riscos.

DEPOIS DA CHEGADA

As informações à chegada concluem o desembaraço aduaneiro

O artigo 7.3 do Acordo de Facilitação do Comércio e as regras 3.13 e 3.14 da Convenção de Quioto, revisada, preveem a possibilidade de separar a liberação de uma remessa pela Alfândega da determinação final dos direitos e impostos a serem pagos por essa remessa.

Na prática, isso significa que uma declaração incompleta ou simplificada pode ser apresentada antes da chegada das mercadorias para liberá-las (o que alguns países chamam de pré-liberação ou liberação condicional). As informações suplementares necessárias para apoiar as estatísticas do comércio exterior e a determinação e cobrança final de impostos e taxas são fornecidas abaixo, geralmente 7 a 10 dias após a liberação (e conforme legislado ou acordado com a autoridade reguladora competente), ou mensalmente ou a cada dois meses para operadores confiáveis.

Frequentemente, determinar o valor da remessa alfandegária requer mais tempo e mais informações por parte do remetente ou do destinatário. Permitir a apresentação de informações adicionais ou a atualização dos dados já apresentados após a liberação da mercadoria facilita o processo e ajuda a gerenciar o cumprimento e cumprir as obrigações tributárias do importador.

A separação da liberação da remessa é garantida por uma garantia financeira (como um título alfandegário) para garantir a proteção dos interesses fiscais e financeiros do governo.

Além disso, um processo de auditoria *ex post* fornece às Alfândegas recursos de controle adicionais para responder às suas preocupações de conformidade tributária e aduaneira.

O período entre a liberação e o despacho também pode ser usado para coletar amostras e testar, caso as autoridades precisem coletá-las para fins fiscais ou de proteção.

O nível de conformidade do operador - por exemplo, se o operador tiver o status de Operador Econômico Autorizado (AEO) - também deve determinar o nível de simplificação da qual ele se beneficia, incluindo o valor da garantia que deve fornecer (a menos que seja completamente isentos). Isso forneceria um incentivo econômico para o operador manter um alto nível de conformidade, pois o tornaria mais competitivo.



Resumo e recomendações

As informações antecipadas sobre a carga têm inúmeros propósitos:

- Facilitação do comércio legítimo e
- Identificação dos diversos tipos de riscos e ameaças.

É importante que todas as agências fronteiriças coordenem suas atividades de avaliação de riscos e projetem suas respectivas avaliações de risco para lidar com uma ameaça específica. Isso significa que os requisitos de dados e os horários em que devem ser transmitidos devem estar vinculados a necessidades específicas.

A definição dos dados necessários e sua qualidade deve depender da finalidade do envio dos dados e de sua avaliação de riscos. Em outras palavras, os dados fornecidos antes do embarque para a avaliação de risco à segurança da aviação devem atender aos requisitos de qualidade para essa finalidade e somente a essa finalidade.

As avaliações dos riscos relativos à proteção demandam mais tempo, mais dados (de diferentes tipos e qualidade) e devem ser preferencialmente processadas antes da chegada da carga.

Os dados enviados antes da chegada também podem ser usados para fins fiscais e outros fins governamentais, como estatísticas de comércio exterior. Quando se apresenta uma garantia financeira deve ser possível fornecer ou atualizar os dados após a liberação da mercadoria.

A mistura desses diferentes processos não apenas os tornaria menos eficazes, como também levaria a consequências imprevisíveis, como a desaceleração desnecessária no fluxo de comércio legítimo.

Genebra, janeiro 2020