



Série Especial sobre Políticas Fiscais em Resposta à COVID-19

Esta nota é parte de uma série produzida pelo Departamento de Finanças Públicas para ajudar os países membros a enfrentar a situação de emergência causada pela COVID-19. As opiniões aqui expressas são as do corpo técnico do FMI e não representam necessariamente os pontos de vista do FMI, de sua Diretoria Executiva ou de seus dirigentes.

Medidas Prioritárias para as Administrações Aduaneiras

O objetivo desta nota é orientar os esforços das administrações aduaneiras na adoção de medidas urgentes para manter as cadeias internacionais de suprimentos e implantar políticas de enfrentamento da crise da COVID-19. Essas medidas têm como foco central as operações que visam a mobilizar as receitas, facilitar as transações comerciais e garantir a segurança nas fronteiras. Este documento desenvolve questões aduaneiras que constam da nota de orientação do FMI sobre as *Respostas das administrações tributária e aduaneira* (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

É de importância vital que as administrações aduaneiras atuem de forma proativa e contribuam no enfrentamento da pandemia de rápida evolução que atualmente aflige os países ao redor do mundo. A eficácia das medidas fiscais, socioeconômicas e epidemiológicas no combate à COVID-19 depende não apenas das medidas específicas que forem implantadas pelos governos como também da prontidão com que forem adotadas. A administração aduaneira é um serviço essencial para a manutenção de vidas humanas, ao zelar pela segurança das cadeias internacionais de suprimentos, em especial na importação de produtos essenciais, inclusive os relacionados à COVID-19, e ao salvaguardar as receitas tributárias, a economia e outros objetivos.

As medidas prioritárias são identificadas nesta nota em três áreas: 1) continuidade das operações, 2) medidas nacionais contra a crise da COVID-19 e 3) controle e fiscalização.

Perguntas e comentários sobre esta nota podem ser enviados para cdsupport-revenue@imf.org.

I. MEDIDAS PARA A CONTINUIDADE DAS OPERAÇÕES

Para assegurar o fluxo adequado das cadeias internacionais de suprimentos vitais, as Administrações Aduaneiras devem manter o desempenho de funções essenciais mesmo que suas equipes sejam reduzidas significativamente. Tendo em vista as atuais circunstâncias, o foco central precisa ser mantido nas seguintes áreas: 1) atribuição de responsabilidades de gestão e definição de linhas claras de prestação de contas, "para cima", por exemplo, para o ministério das finanças, e "para baixo", por exemplo, para órgãos aduaneiros regionais e 2) definição, classificação e priorização de fluxos de trabalho.

Para priorizar a gestão de crise, as administrações aduaneiras precisam criar e dar poderes a uma Equipe de Resposta, composta de dirigentes de nível adequado e de pessoal especializado, para que sejam empreendidas as ações necessárias, conforme o Quadro 1¹.

Quadro 1. Responsabilidades da Equipe de Resposta

- Assumir a liderança na coordenação dos procedimentos de resposta em portos e em fronteiras, em colaboração com outros órgãos públicos que atuam nos pontos de entrada/saída e ainda com administrações aduaneiras de outros países².
- Assegurar que os funcionários estejam cientes dos protocolos a serem seguidos na eventualidade de infecção, bem como do apoio que poderão receber da administração, incluindo, conforme possível, acesso a locais de testes.
- Assegurar a disponibilidade de materiais de apoio de importância crítica (por exemplo, meios de transporte e equipamentos de proteção), a serem oferecidos em boas condições às equipes solicitantes, com informação aos funcionários sobre seu uso e manutenção adequados.
- Notificar aos funcionários e às partes interessadas os procedimentos de resposta, os locais e a disponibilidade de equipamentos.
- Elaborar e implantar políticas e procedimentos sobre delegação de pessoal e back-up administrativo.
- Interagir com os órgãos de comunicação, em cooperação com outros departamentos de comunicação empresariais ou públicos.
- Coordenar as ações organizacionais de tal forma que os portos de entrada disponham dos recursos necessários para estabelecer os procedimentos de resposta, em termos seguros e eficientes, tanto quanto possível.

Diversos critérios podem ser considerados para *priorizar fluxos de trabalho*, tais como adotar medidas contra a crise da COVID-19, manter o fluxo adequado das cadeias de suprimentos, proteger a sociedade e promover a segurança do pessoal. Em acréscimo, os serviços de aduana precisarão atuar em estreita cooperação com outros órgãos públicos, especialmente nas fronteiras, para assegurar que os processos e serviços públicos apoiem o fluxo adequado de produtos. No Anexo 1, constam exemplos mais específicos dos fluxos de trabalho e das alterações previstas por fase do surto. Esses são fatores a serem considerados na concepção de um Plano de Continuidade de Operações para administrações aduaneiras no enfrentamento da crise da COVID-19³. Os países devem analisar a possibilidade de classificar os fluxos de trabalho e as cargas de trabalho com base em suas próprias necessidades e prioridades. Como exemplo, cada administração aduaneira precisará conferir atenção especial aos postos de fronteira — postos não essenciais, com volume muito baixo de

¹ Essas equipes devem ser implantadas em todos os níveis, dos escritórios centrais aos regionais, de tal forma que as diretivas da organização sejam divulgadas em tempo devido ao pessoal, e ocorra monitoramento e comunicação de problemas nas equipes (por exemplo, ausências, infecções, etc.).

² A Administração Aduaneira é o órgão fiscalizador responsável pela autorização (e pela proibição) de entrada e saída de produtos. Nos países em que tem poderes para fiscalizar o cumprimento de regras de imigração, a Alfândega também controla a admissão e a saída de pessoas.

³ A nota do FMI sobre *Continuidade de negócios para as administrações de receitas* orienta sobre a forma como os respectivos órgãos podem manter a operação do sistema de receitas, em diferentes fases da crise da COVID-19.

operações comerciais e de fluxo de passageiros, poderão ser fechados, ou determinadas funções poderão ser concentradas em menos postos de fronteira.

Além disso, as administrações aduaneiras precisam introduzir medidas de segurança para os funcionários, em estreita consulta com as autoridades sanitárias e outras partes interessadas. Essas medidas de segurança ajudarão a aumentar o nível de detecção precoce e, em caso de suspeita, a tomar providências defensivas imediatas. As medidas preventivas e de proteção incluem:

- Proibir ou restringir o acesso de operadores comerciais e visitantes nas instalações aduaneiras, com controles rígidos de entrada e saída, verificações de estado de saúde e registro de nome, data e horário para cada indivíduo.
- Introduzir turnos de trabalho (com divisão da força de trabalho para que menos pessoas estejam em escritórios/instalações aduaneiras ao mesmo tempo, reduzindo assim o risco de exposição).
- Introduzir o distanciamento físico, tanto quanto possível.
- Na medida do possível, assegurar que as equipes usem o equipamento de proteção exigido.
- Se for necessário o contato pessoal direto, fornecer equipamento de proteção.
- Manter relatórios diários sobre ausências, problemas de saúde dos funcionários e famílias, e registros de trabalho dos funcionários (jornadas de trabalho do turno, equipe do turno, local, instalação/equipamentos utilizados, descrição do trabalho remoto, etc.)

II. MEDIDAS NACIONAIS CONTRA A CRISE DA COVID-19

Durante uma pandemia, as políticas nacionais comumente observadas incluem: i) distanciamento social, ii) importação célere e possivelmente com reduzida tributação na importação de produtos essenciais e de itens relacionados à COVID-19, iii) preparação de dados de importância crítica no apoio à tomada de decisão do governo e iv) medidas de alívio para empresas em dificuldades econômicas, inclusive uma maior facilitação do comércio e reduzindo os custos de transações.

O *distanciamento social* deve ser aplicado de forma uniforme a todas as pessoas, autoridades públicas e operadores comerciais que estejam em portos, áreas e instalações sob supervisão aduaneira. As administrações aduaneiras devem analisar a possibilidade de suspender ou reduzir de forma significativa as reuniões presenciais não imprescindíveis e ainda, quando viável, transformá-las em reuniões online ou virtuais. Deverão também investigar as opções de criação de um ambiente flexível que permita o trabalho remoto da equipe e dos operadores comerciais (por exemplo, não no escritório nem no local de carga). Tais medidas, normalmente, incluem o seguinte:

- Adiar ou cancelar treinamentos e outras atividades que reúnam muitas pessoas e, se possível, alterar as modalidades para utilizar ferramentas online.
- Oferecer suporte a trabalho remoto para equipes cuja presença física não seja exigida no escritório.
- Permitir que as declarações aduaneiras sejam preenchidas em escritórios convenientes para os operadores comerciais, sem considerar o local da carga.
- Permitir o desembaraço provisório de carga, com seguro aduaneiro/garantia dos bens em litígio e adiar a solução/composição do litígio.

- Definir procedimentos para a aceitação de documentos justificativos em que não constem assinaturas, estampilhas ou carimbos.
- Introduzir a extensão de data para apresentação de documentos justificativos (diferimento).
- Realizar auditorias pós-despacho de mesa (internas) em vez de auditorias no terreno (externas).
- Conferir prioridade alta ao suporte de TI para maximizar a utilização dos sistemas atuais de tecnologia da informação e de comunicações, inclusive com encaminhamento eletrônico de todos os documentos justificativos (em formato PDF), pagamento eletrônico de taxas e despesas relacionadas a serviços aduaneiros, e aceitação temporária de declaração eletrônica, em países que exijam declaração em papel para dar início ao processamento eletrônico – tudo para suspender as operações presenciais.

Deve ser adotado um processamento tributário facilitado e, se possível, preferencial para importação de produtos essenciais e de itens relacionados à COVID-19. Os produtos essenciais deverão: i) ter seu processamento acelerado, com processos facilitados de desembaraço, os quais podem ser similares ao existentes para produtos perecíveis, com possibilidade de liberação imediata, ii) quando isentos, deverão incluir o código de classificação do Sistema Harmonizado (SH) e constar de uma lista de produtos isentos, aprovada pela autoridade legal, antes de serem submetidos à Alfândega e iii) gerar dados que serão coletados e informados diariamente. Para essas medidas, a administração aduaneira deve identificar, em conjunto com as autoridades sanitárias, os principais equipamentos farmacêuticos e médicos exigidos pelo combate ao surto. Devem também identificar os importadores legítimos e estabelecer uma estreita coordenação com eles, para facilitar a importação desses produtos sem a perda dos controles apropriados. A tabela de tarifas aduaneiras deve ser atualizada em tempo devido no sistema de TI, com notificação por escrito aos funcionários envolvidos. Pode ser incluída menção aos códigos de classificação do SH para suprimentos médicos, como recomenda a Organização Mundial das Alfândegas⁴.

Com respeito à facilitação de operações comerciais e redução dos custos de transação, são descritas no Quadro 2 as medidas passíveis de adoção pelas administrações aduaneiras para aliviar as restrições que afetam as cadeias de suprimentos, principalmente para produtos essenciais e itens relacionados à COVID-19.

⁴ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf?la=en

Quadro 2. Medidas aduaneiras para facilitar operações comerciais e reduzir custos de transação

- Analisar os procedimentos e as exigências de documentos referentes a importação/trânsito, no sentido de simplificar e racionalizar, com foco no que seja essencial (processo enxuto).⁵
- Analisar e implantar processos acelerados de emissão de licenças e alvarás de importação nos órgãos públicos pertinentes e criar uma linha direta para o Ministério da Saúde e outros órgãos pertinentes, visando a uma confirmação rápida de tais licenças de importação (muitas administrações aduaneiras já confirmam alvarás e licenças eletronicamente, mas pode ser criada uma linha direta como meio de contingência).
- Se a administração aduaneira considerar que outros procedimentos de concessão de licenças e alvarás dos órgãos públicos estejam criando pontos de gargalo (como exemplo, se exigirem muitas camadas de aprovação e forem complexos e demorados), em colaboração com tais órgãos e o Ministério das Finanças, analisar a possibilidade de aplicar a apresentação diferida de tais documentos, com datas flexíveis, ou a suspensão temporária de tais exigências.
- Criar uma central de atendimento telefônico/virtual dedicada a funcionários e operadores comerciais, para orientação e tratamento de problemas relacionados aos procedimentos de resposta.
- Criar um grupo de operadores potencialmente confiáveis (importadores com bom cadastro), aos quais poderá ser permitido o desembaraço acelerado com base no histórico, inclusive com possibilidade de declaração periódica, em lugar da declaração por transação.
- Na medida do possível, permitir que os procedimentos de desembaraço aduaneiro ocorram antes da chegada dos produtos, de tal forma a serem liberados imediatamente após a chegada no país, impedindo gargalos nos portos de entrada.
- Permitir a modalidade flexível de pagamento.
- Facilitar a admissão temporária, com dispensa condicional de tributos de importação, de equipamentos requeridos por partes aprovadas pelas autoridades de saúde e buscar a flexibilidade com a constituição de garantias aduaneiras.
- Colaborar com as administrações aduaneiras dos países exportadores para obter dados de exportação para completar os requisitos documentais exigidos.
- Assegurar que o atendimento de operadores comerciais em geral não seja afetado (tanto quanto possível).
- Preparar relatórios diários com dados comerciais e fiscais para o Ministério das Finanças, incluindo receitas que sejam objeto de renúncia por motivo de isenções fiscais; alguns governos também têm interesse em obter dados sobre preços unitários, sob a perspectiva da estabilização de preços.

Ao mesmo tempo, o processo de facilitação de operações comerciais deverá continuar sujeito a gestão de riscos, com base na avaliação do nível geral de riscos correspondente ao operador comercial. Esse fator será provavelmente um desafio ainda maior no cenário da crise da COVID-19. Um fator chave a ser levado em conta será encontrar o equilíbrio correto entre facilitação e fiscalização. O tema da fiscalização será debatido de forma mais detalhada na próxima seção. O Anexo 1 contém um exemplo de estrutura para a elaboração de um Plano de Continuidade de Operações para as Alfândegas na crise, tendo em mente esse equilíbrio correto. As Alfândegas também poderão analisar a possibilidade de tornar mais flexível a modalidade de garantias aduaneiras, como, por exemplo, estendendo a constituição permitida de garantia a mais instrumentos/mercadorias

⁵ Com efeito, seria recomendável que as administrações aduaneiras tirassem vantagem da crise para simplificar alguns procedimentos chave, o que poderia contribuir para uma simplificação geral dos procedimentos após a crise.

(por exemplo, veículos) ou reduzindo o valor da garantia para negociantes estabelecidos, de baixo risco. Também poderá ser considerada a renúncia temporária a penalidades e tarifas não essenciais, por infrações de menor monta.

III. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

Manter o efeito dissuasivo do controle aduaneiro é essencial, mesmo em tempos de pandemia. Isso não significa que as administrações aduaneiras devam (e possam) manter obrigatoriamente o mesmo nível de controles ou mesmo intensificá-los. Os controles ficarão sujeitos a classificação de fluxo de trabalho (conforme descrito no Anexo 1) de acordo com as prioridades nacionais. Assim, as administrações aduaneiras deverão analisar a possibilidade de reajustarem a intensidade e a seletividade de suas atividades de inspeção, de forma a obter um efeito dissuasivo e ajudar a manter a conformidade com as normas aduaneiras, garantindo ao mesmo tempo um fluxo contínuo e adequado de produtos. Uma comunicação eficaz será de importância crítica para ajudar a manter a conformidade.

As administrações aduaneiras devem reforçar as operações de monitoramento de contrabando e fraudes, em ritmo diário, e enfrentar imediatamente os casos graves. A alocação de recursos a esta tarefa terá importância crítica, apesar das restrições. Os riscos aduaneiros relacionados a fraudes são altos durante crises, e incluem contrabando e fraude organizada em receitas, além do comércio de mercadorias ilegais. Como exemplo, já houve relatos de produtos falsificados, fora da norma, além de furto de equipamentos de proteção. Garantir a segurança do fluxo de produtos deve permanecer como objetivo chave das administrações aduaneiras, em vista dos efeitos perturbadores da ordem em caso de violações graves da cadeia internacional de suprimentos. Dada a escassez de recursos humanos em muitas administrações aduaneiras, as operações de combate ao contrabando devem ser implementadas de forma direcionada e com base no risco.

Com relação à suspensão e isenção temporária de tarifas devido à crise da COVID-19, bem como outros procedimentos especiais de desembaraço, a aduana deve monitorar as operações e comunicar aos operadores comerciais que serão realizadas auditorias pós-crise dos benefícios.

Anexo 1. Exemplo de Plano de Continuidade de Operações para as Administrações Aduaneiras durante uma pandemia

1. Categorização dos fluxos de trabalho

Fluxo de trabalho	Foco da atividade do fluxo de trabalho	Exemplo	Regime de trabalho ⁶	Implicações de recursos
Fluxos de trabalho essenciais	Operações ampliadas/de crise	<ul style="list-style-type: none"> Unidades para passageiros de postos aduaneiros utilizadas por passageiros com alto risco (de infecção) Pontos de contato com os órgãos pertinentes Equipes de Resposta à COVID-19 em todos os níveis Unidades encarregadas de medidas preventivas em prédios de aduanas Unidades de publicações/meios de comunicação social 	<ul style="list-style-type: none"> Trabalho em turno (subdivisão da força de trabalho) quando começar a circulação comunitária local do vírus Recursos adicionais realocados de outro fluxo de trabalho (que tiveram suspensão/redução da força de trabalho) 	[Necessidade de mais recursos] Alocação de pessoal para este fluxo de trabalho será aumentada por realocação de pessoal de outras partes da organização
	Manutenção das operações principais	<ul style="list-style-type: none"> Fluxos de trabalho exigidos para as necessidades essenciais da população, sem os quais haveria um impacto adverso significativo sobre a vida dos residentes, as atividades económicas e as funções básicas do Estado Unidades de apoio corporativo para manter as atividades essenciais 	<ul style="list-style-type: none"> Unidades para passageiros de outros postos aduaneiros (de menor risco). Unidades de desembarço de importações/exportações, inclusive armazéns e trânsito Unidades de manutenção de prédios/instalações Unidades contábeis Unidades relacionadas a divulgação de informações Outras operações, conforme definidos pela autoridade aduaneira máxima regional 	<ul style="list-style-type: none"> Trabalho em turno (subdivisão da força de trabalho) quando começar circulação comunitária local do vírus Se considerado necessário, recursos adicionais realocados de outro fluxo de trabalho (que tiveram suspensão/redução de pessoal) Permissão para trabalho em casa ou a partir de escritório conveniente, tanto quanto possível
Outros fluxos de trabalho (suspensão/redução de pessoal)	<ul style="list-style-type: none"> Fluxos de trabalho a médio e longo prazo, não urgente, que possa ser suspenso ou reduzido durante um certo período A redução/suspensão de determinados serviços poderá ter impacto negativo sobre as atividades comerciais e económicas, mas representa uma prioridade menor em termos de alocação de recursos, em comparação com outros fluxos de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> Unidades de auditoria pós-desembarço Unidades de Operador Económico Autorizado (OEA) Unidades de fiscalização de despachantes aduaneiros Unidades de estatísticas comerciais (mantida a coleta de dados comerciais pelo sistema) 	<ul style="list-style-type: none"> Recursos reduzidos e realocados a fluxo de trabalho essencial quando tem início a fase do surto no país Se considerado necessário, introduzir o trabalho em turnos Permitir o trabalho em casa ou em escritório conveniente, tanto quanto possível 	[Redução significativa] A quantidade de pessoal será reduzida por realocação do pessoal a fluxos de trabalho essenciais

⁶ Além das medidas plurissetoriais abaixo citadas, as administrações aduaneiras deveriam considerar a possibilidade de adoção das seguintes medidas: i) proibir o pessoal da aduana de viajar para/de áreas infectadas e respectivas áreas adjacentes, mesmo para inspeção, ii) exigir que o pessoal, quando necessário, use máscaras para encontrar visitantes, inclusive operadores comerciais e transitários de carga ou despachantes, iii) analisar a possibilidade de cancelamento de reuniões externas e iv) fazer recomendações ao pessoal sobre rotas e meios de transporte mais seguros, para reduzir os riscos de exposição.

2. Carga de trabalho por fase do surto

Fluxo de trabalho		1ª Fase Surto fora do país	2ª Fase Estágio inicial do surto no país	3ª Fase Estágios de crescimento, expansão, decréscimo do surto no país	4ª Fase Estável com pequena quantidade de casos de infecção
Fluxos de trabalho essenciais	Operações ampliadas/de crise	[120%]* <ul style="list-style-type: none"> Lançamento do Plano de Continuidade de Operações Medidas especiais nas fronteiras 	[140%] <ul style="list-style-type: none"> Implantação integral das medidas 	[150%] <ul style="list-style-type: none"> Implantação integral das medidas 	[100%] <ul style="list-style-type: none"> Redução da força de trabalho e retorno ao serviço normal
	Manutenção das operações principais	[100%] <ul style="list-style-type: none"> Lançamento do Plano de Continuidade de Operações Preparação do trabalho em turnos 	[90%] <ul style="list-style-type: none"> Continuação do trabalho Se possível, redução da força de trabalho 	[80%] <ul style="list-style-type: none"> Continuação do trabalho Se possível, redução da força de trabalho 	[100%] <ul style="list-style-type: none"> Retorno ao serviço normal
Outros fluxos de trabalho (suspensão/redução da força de trabalho)		[100%] <ul style="list-style-type: none"> Lançamento do Plano de Continuidade de Operações Preparação de suspensão/redução significativa na força de trabalho 	[20-80%] <ul style="list-style-type: none"> Iniciar suspensão dos serviços e redução da força de trabalho Transferir o suporte para o fluxo de trabalho essencial 	[0-60%] <ul style="list-style-type: none"> Suspensão dos serviços e redução da força de trabalho Manter o suporte para o fluxo de trabalho essencial 	[80-100%] <ul style="list-style-type: none"> Retorno ao serviço normal

* Porcentagem do pessoal [%] representa a comparação entre o pessoal dedicado às operações associadas à crise durante a crise e a força de trabalho designada para esse fluxo de trabalho antes da crise, tendo valor apenas indicativo. As alocações de funcionários para apoio às operações durante a crise podem aumentar temporariamente mediante a realocação de funcionários das tarefas não essenciais (inclusive pessoal em treinamento e em jornada extraordinária) e, se necessário, a partir das operações principais.