

II

(Atos não legislativos)

DECISÕES

DECISÃO (UE) 2021/799 DO CONSELHO

de 16 de setembro de 2019

relativa à posição a tomar, em nome da União Europeia, no âmbito do Comité da Governação Pública da OCDE e do Conselho da OCDE, no que diz respeito ao projeto de recomendação sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) As normas internacionais em matéria de luta contra o comércio ilícito são essenciais para a criação de condições equitativas a nível mundial e para a promoção do comércio legítimo. Essas normas deverão incluir orientações que ajudem os governos e os decisores políticos nos seus esforços para reduzir e dissuadir o comércio ilícito realizado através e no interior das zonas de comércio livre, à semelhança das que constam do projeto de recomendação da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre («projeto de recomendação»).
- (2) O projeto de recomendação foi discutido exaustivamente no âmbito do Grupo de Missão da OCDE para o combate ao comércio ilícito, uma instância subsidiária do Fórum de Alto Nível sobre Riscos do Comité da Governação Pública da OCDE, com base em seis anos de análises e consultas de peritos, entre os quais a Organização Mundial das Alfândegas e a Organização Mundial do Comércio.
- (3) Prevê-se que o projeto de recomendação seja inicialmente apresentado ao Comité da Governação Pública da OCDE para aprovação e, depois, ao Conselho da OCDE para adoção.
- (4) É conveniente estabelecer a posição a tomar, em nome da União, no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE, uma vez que o projeto de recomendação é suscetível de influenciar a análise de risco efetuada pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽¹⁾, em conjugação com o quadro comum de gestão do risco da fiscalização aduaneira. Efetivamente, o incumprimento do código de conduta é um indicador de risco que poderá ser utilizado pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, no âmbito dos seus poderes de apreciação, para selecionar as mercadorias ou os operadores económicos que devem ser objeto de fiscalização aduaneira, com base nas remessas que tenham transitado por uma determinada zona de comércio livre ou que dela provenham. O comércio ilícito tem amplas repercussões negativas a nível económico, social, ambiental e até político, pelo que é essencial que a União apoie a adoção do projeto de recomendação no Conselho da OCDE.

⁽¹⁾ Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

- (5) O Conselho da OCDE é uma instância criada pela Convenção relativa à OCDE. Vinte e três Estados-Membros são membros da OCDE e têm direito de voto no Conselho da OCDE. A União não é membro da OCDE e, por conseguinte, não tem direito de voto quando o Conselho da OCDE adota atos jurídicos. Enquanto incumbe à Comissão expressar a posição da União no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE, os Estados-Membros que são membros da OCDE deverão utilizar o seu direito de voto para tomar posição, em nome da União, atuando conjuntamente, em consonância com a posição da União.
- (6) A posição da União no âmbito do Comité de Governação Pública da OCDE e do Conselho da OCDE deverá, por conseguinte, basear-se no projeto de recomendação que acompanha a presente decisão,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a tomar, em nome da União, no âmbito do Comité da Governação Pública da OCDE e no âmbito do Conselho da OCDE, no que diz respeito ao reforço da transparência nas zonas de comércio livre baseia-se no projeto de recomendação sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre, que acompanha a presente decisão.

Os representantes da União no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE podem acordar em pequenas alterações ao projeto de recomendação sem que seja necessária uma nova decisão do Conselho.

Artigo 2.º

A posição referida no artigo 1.º é tomada pelos Estados-Membros que são membros da OCDE, atuando conjuntamente.

Artigo 3.º

A presente decisão entra em vigor na data da sua adoção.

Feito em Bruxelas, em 16 de setembro de 2019.

Pelo Conselho
A Presidente
T. TUPPURAINEN

ANEXO

ANEXO

Recomendação sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre

1. O presente documento apresenta o projeto de recomendação sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre («projeto de recomendação»), constante do anexo, que foi elaborado pelo Grupo de Missão para o combate ao comércio ilícito ⁽¹⁾ (a seguir designado por «TF-CIT»), um organismo subsidiário do Fórum de Alto Nível sobre Riscos (a seguir designado por «HLRF») do Comité da Governação Pública da OCDE (a seguir designado por «PGC»). O projeto de recomendação visa ajudar os governos e os decisores políticos a reduzir e dissuadir o comércio ilícito realizado através e no interior das zonas de comércio livre.
2. A OCDE realizou numerosos trabalhos de investigação sobre o comércio ilícito, sob a forma de estudos temáticos e comparações de dados entre países, a fim de obter um conhecimento e um levantamento mais completos dos mercados ilícitos. As suas conclusões constituem uma base factual para a elaboração de políticas de gestão do risco comuns a diversos setores.
3. Tal como previsto no programa de trabalho e no orçamento de 2017-2018 do PGC [GOV/PGC(2016)9/FINAL], a OCDE, em colaboração com o Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO), procedeu à análise das rotas comerciais do comércio ilícito de mercadorias de contrafação entre países, bem como dos diferentes tipos de mercadorias ilícitas. A análise identifica uma série de lacunas nas políticas, nomeadamente no que respeita às zonas de comércio livre, um domínio em que há margem para reforçar a supervisão e reforçar as práticas de execução da lei baseadas no conhecimento dos riscos. A declaração do Conselho Ministerial de 2017 acolheu favoravelmente a prossecução dos trabalhos do Grupo de Missão da OCDE para o combate ao comércio ilícito e reconheceu a necessidade de cooperação e de parcerias internacionais para combater a corrupção e o comércio ilícito a nível internacional ⁽²⁾.

Lógica subjacente à elaboração do projeto de recomendação

4. Nas últimas décadas, criaram-se zonas de comércio livre a um ritmo sem precedentes para atrair novas empresas e investimento estrangeiro, no intuito de facilitar o comércio e o crescimento económico eliminando direitos aduaneiros, contingentes e outros impostos e reduzindo ao mínimo os requisitos burocráticos, entre os quais determinados procedimentos aduaneiros e requisitos de divulgação. O âmbito e a natureza das zonas de comércio livre variam de país para país, em função do regime e do tipo de atividades que podem ser realizadas no seu interior, assim como os nomes que as designam: zonas francas, zonas industriais, zonas francas industriais para a exportação, zonas económicas especiais, zonas de comércio externo, etc. Em virtude da proliferação de zonas de comércio livre no contexto dinâmico da globalização, estas zonas têm cada vez mais um papel fundamental na atividade económica de muitos países e de grandes produtores.
5. No entanto, em determinados países, estas zonas de comércio livre desenvolveram-se a um ritmo mais rápido do que a adoção das normas e da regulamentação necessárias para garantir uma supervisão eficaz das atividades que nelas se realizam. Consequentemente, em determinadas zonas de comércio livre, as redes criminosas descobriram formas de tirar partido das lacunas em termos de supervisão para introduzir clandestinamente ou desviar produtos ilícitos para o mercado nacional, criar instalações de produção de mercadorias de contrafação e contrabando, fazer transitar mercadorias ilícitas e facilitar a prestação de serviços ilícitos. Em certos países, as zonas de comércio livre são tratadas para todos os efeitos como se estivessem fora do território aduaneiro do país, o que faz com que as mercadorias entrem ou saiam destas zonas apenas com uma fiscalização aduaneira mínima. Embora as condições para a criação de zonas de comércio livre sejam regulamentadas, a fiscalização e as intervenções aduaneiras são, frequentemente, insuficientes ou inexistentes. Mesmo nos casos em que a legislação confere explicitamente poderes às autoridades aduaneiras para realizarem fiscalizações nas zonas de comércio livre, a sua intervenção pode ser limitada.
6. Muitas zonas de comércio livre produzem benefícios económicos para as economias locais, mas existem fortes indícios de que por elas circulam fluxos de comércio ilícito, por exemplo, de mercadorias de contrafação, fauna selvagem, armas, etc. A análise da OCDE estabeleceu uma correlação positiva entre a dimensão da zona de comércio livre, em termos de emprego e de empresas nela estabelecidas, e o valor do comércio ilícito de mercadorias de contrafação. Apurou-se que determinadas zonas de comércio livre são importantes pontos de transbordo de mercadorias ilícitas, que são reembaladas e novamente rotuladas para ocultar o seu ponto de origem e assim poderem entrar na cadeia de abastecimento legítima.

⁽¹⁾ O Grupo de Missão para o combate ao comércio ilícito traça e avalia as repercussões económicas do tráfico transfronteiras de mercadorias de contrafação, fauna selvagem e seres humanos.

⁽²⁾ Declaração do Conselho Ministerial de 2017.

7. Na reunião do Conselho a nível ministerial realizada em 2017, os ministros «reconheceram a necessidade de estabelecer uma cooperação e parcerias internacionais para combater a corrupção e o comércio ilícito a nível internacional, inclusive mediante o reforço da aplicação das normas existentes» e «acolheu favoravelmente a prossecução dos trabalhos da OCDE sobre o comércio ilícito, designadamente através do Grupo de Missão para o combate ao comércio ilícito».
8. A fim de superar estes desafios e responder ao pedido dos ministros, o TF-CIT elaborou um projeto de recomendação da OCDE em que se propõem medidas de reforço da transparência das zonas de comércio livre, a fim de reduzir a sua utilização indevida e de as tornar menos atrativas para as organizações criminosas que tiram partido da situação atual.
9. O projeto de recomendação assenta em seis anos de análises e consultas de peritos no quadro da OCDE, nomeadamente:
10. Reuniões do TF-CIT sobre os problemas que as zonas de comércio livre colocam à aplicação da lei em diversos mercados ilícitos e dois seminários conjuntos com diferentes organizações intergovernamentais. O primeiro seminário foi organizado com a Organização Mundial das Alfândegas (OMA) em Bruxelas, em novembro de 2016, e o segundo com o EUIPO, em Alicante, em setembro de 2017;
11. Um relatório da OCDE sobre «quadros de governação para combater o comércio ilícito» que, entre outros aspetos, reflete as linhas gerais deste debate ⁽³⁾ e um relatório conjunto da OCDE e do EUIPO sobre «comércio de mercadorias de contrafação e zonas de comércio livre», publicado em março de 2018 ⁽⁴⁾, que estabelece uma correlação estatística entre a dimensão de uma zona de comércio livre (em termos de empresas nela estabelecidas, número de trabalhadores e contributo para o valor global das exportações) e o valor das mercadorias de contrafação provenientes de uma determinada jurisdição.
12. A análise identifica os principais desafios que tornam as zonas de comércio livre vulneráveis ao comércio ilícito:
 - O quadro de funcionamento das zonas de comércio livre pode carecer de uma supervisão adequada por parte das autoridades às quais incumbe assegurar o cumprimento da legislação, devido à ideia errada mas comum de que as empresas que nela estão estabelecidas realizam efetivamente as suas atividades à margem da jurisdição do território nacional. Esta ideia errada leva a crer, também erradamente, que as autoridades policiais e aduaneiras nacionais não dispõem de competência que lhes permita ter acesso às instalações dos operadores económicos que realizam as suas atividades nestas zonas ou às informações a seu respeito.
 - Mesmo nas economias em que há pleno conhecimento de que as autoridades aduaneiras e outras autoridades policiais dispõem de competência para entrar numa zona de comércio livre, são poucos os incentivos para supervisionar as atividades e os transbordos, a não ser que haja repercussões significativas para o mercado nacional.
13. O dinheiro em numerário é facilmente introduzido nas zonas de comércio livre, bastando para tal declarar que se destina às transações de retalho no seu interior, mas não há qualquer processo oficial de verificação para confirmar se é efetivamente utilizado para realizar atividades lícitas. Ademais, a falta de integração dos sistemas eletrónicos de acompanhamento e localização das mercadorias com as autoridades competentes impede que se proceda, em tempo útil, a uma análise dos riscos.
14. Embora alguns dados informais que confirmam a utilização indevida das zonas de comércio livre para realizar práticas de comércio ilícito tenham colocado algumas delas no centro das atenções a nível internacional, a sensibilização para os riscos que estas zonas representam continua a ser relativamente reduzida a alto nível.
15. As reuniões e as reflexões dos peritos, juntamente com as recentes publicações da OCDE sobre zonas de comércio livre e os anteriores relatórios da OCDE ⁽⁵⁾ sustentam a conclusão de que a falta de monitorização, supervisão e transparência das atividades realizadas em diversas zonas de comércio livre possibilitam a produção, a circulação, o armazenamento e o contrabando de mercadorias ilícitas. A gravidade destas conclusões levou os ministros, por ocasião da reunião do Conselho.

⁽³⁾ *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (OCDE, 2018).

⁽⁴⁾ *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from recent trends* (OCDE-EUIPO, 2018).

⁽⁵⁾ *Why Do Countries Export Fakes? The Role of Governance Frameworks, Enforcement and Socio-economic Factors* (OCDE-EUIPO, 2018); *Illicit Trade: Converging Criminal Networks* (OCDE, 2016).

Processo de elaboração do projeto de recomendação

16. Na sua reunião de dezembro de 2017, o HLRF decidiu que o Grupo de Missão deveria elaborar um projeto de documento de orientação sobre o combate ao comércio ilícito, a fim de dar seguimento à missão da OCDE de estabelecer normas mundiais e criar condições equitativas para a globalização. As medidas propostas têm por objetivo reforçar a capacidade das autoridades competentes para tomar medidas eficazes e reduzir a atratividade das zonas de comércio livre para as atividades criminosas.
17. Um projeto inicial de orientações sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre foi debatido e comentado na reunião de março de 2018 do TF-CIT [GOV/PGC/HLRF/TFCIT(2018)1], com contributos escritos resultantes das consultas com os secretariados do Grupo de Ação Financeira, da OMA e da Organização Mundial do Comércio.
18. O PGC foi informado do processo na sua 57.^a reunião, em 12 de abril de 2018, tendo sido convidado a pronunciar-se sobre opções estratégicas para reforçar os quadros de governação para o combate ao comércio ilícito, entre as quais um processo de consulta inclusivo. O PGC acordou igualmente em iniciar uma consulta pública sobre o projeto de orientação [GOV/PGC/A(2018)1].
19. Na sequência da inclusão no projeto de documento de orientação de novas observações do HLRF e do TFCIT, a consulta pública em linha foi lançada em 8 de julho de 2018, tendo decorrido até 3 de setembro de 2018. A consulta esteve aberta à participação de todas as partes interessadas; foram recebidos contributos de, entre outros, países membros e não membros da OCDE, operadores de zonas de comércio livre e respetivas associações, intermediários (incluindo transportadores, transitários e prestadores de serviços de correio expresso) e indústrias estabelecidas em zonas de comércio livre ou que as utilizam no quadro das suas cadeias de abastecimento. Participaram na consulta pública mais de 200 partes interessadas, que enviaram perto de 100 páginas de observações escritas.
20. O projeto de documento de orientação foi ainda apresentado para observações ao Grupo de Trabalho do Comité de Comércio em 18 de junho de 2018; realizaram-se também consultas internas com o secretariado do Comité de Política Económica, o Comité de Comércio, o Grupo de Trabalho sobre a Corrupção nas Transações Comerciais Internacionais e o Fórum Mundial sobre a Transparência e a Troca de Informações para Fins Fiscais (GFTEI). Consultou-se ainda o secretariado do Grupo de Ação Financeira sobre o Branqueamento de Capitais. Foram recebidos contributos valiosos, que ajudaram a reforçar a coerência e a compatibilidade do projeto de documento de orientação com os instrumentos já existentes.
21. Na sequência da incorporação de todas as observações pertinentes e importantes da consulta pública e da consulta de outros organismos e do secretariado da OCDE, o projeto revisto foi novamente distribuído ao TF-CIT (e ao HLRF) como projeto de recomendação. Nesta fase, algumas delegações levantaram várias questões, por exemplo, sobre a melhor forma de verificar se as zonas de comércio livre respeitam o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre. Estas questões foram analisadas e deram azo ao projeto de texto constante do anexo, que não contém uma disposição específica sobre o controlo da conformidade, mas inclui uma declaração de intenções relativa ao desenvolvimento de um instrumento claro de controlo da conformidade no prazo de um ano após a adoção da recomendação.
22. O projeto de recomendação revisto é agora apresentado ao TF-CIT para aprovação e transmissão ao HLRF, após o que será transmitido ao PGC para aprovação e, por último, ao Conselho, através do Comité Executivo, para adoção.

Objetivo e âmbito de aplicação do projeto de recomendação

23. O projeto de recomendação, que foi concebido para garantir a transparência nas zonas de comércio livre, inscreve-se num esforço mais amplo de combate ao comércio ilícito. O comércio ilícito tem amplas repercussões negativas a nível económico, social, ambiental e até político e é globalmente nocivo para o desenvolvimento sustentável. Compromete a boa governação, destrói a confiança nos poderes públicos e no Estado de direito e, potencialmente, cria ameaças à estabilidade política, na medida em que os seus agentes económicos desviam a atenção indesejada para proteger a sua quota do mercado ilegal.

24. O objetivo mais geral do projeto de recomendação consiste em estabelecer a prazo expectativas claras no que diz respeito a políticas eficazes de combate ao comércio ilícito. As normas comuns para a globalização visam garantir que os seus benefícios possam ser plenamente partilhados e os seus inconvenientes reduzidos na medida do possível. Para tal, é necessário que os países reforcem a sua colaboração e invistam no desenvolvimento de capacidades institucionais adequadas ⁽⁶⁾.
25. O projeto de recomendação insta os países membros e não membros que tenham aderido a este instrumento («aderentes») a incentivarem as zonas de comércio livre a adotar voluntariamente um código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre (que figura no apêndice ao projeto de recomendação), cientes de que o cumprimento das suas disposições será avaliado e monitorizado por um mecanismo (ferramenta de diagnóstico) que deverá ser criado no prazo de um ano após a adoção do projeto de recomendação. Pretende-se assegurar o impacto do projeto de recomendação e promover a transparência de forma eficaz, a fim de que as zonas de comércio livre efetuem a supervisão dos operadores económicos nelas estabelecidos e cooperem com as autoridades públicas competentes. As zonas de comércio livre devem promover a disponibilidade de informação útil para a realização de inquéritos, garantir a responsabilização e condições equitativas e, desta forma, obter como resultado líquido positivo a redução do comércio ilícito.
26. O projeto de recomendação propõe uma abordagem dupla que tem em conta os interesses de todas as partes interessadas na boa governação nas zonas de comércio livre, em especial as autoridades aduaneiras, e, em função das necessidades, a comunidade mais vasta dos serviços responsáveis pela aplicação da lei (por exemplo as autoridades no domínio da criminalidade ambiental ou autoridades fiscais), as zonas de comércio livre, os operadores económicos dessas zonas e a sociedade civil.
27. O projeto de recomendação tem por objetivo apoiar os países aderentes e proporcionar orientações úteis para dar resposta aos desafios e identificar boas práticas com vista à redução do comércio ilícito. Uma abordagem global com o objetivo de reduzir o comércio ilícito nas zonas de comércio livre exige que os países aderentes invistam tanto em ações como na cooperação, a fim de aumentar a monitorização e a fiscalização das zonas de comércio livre que são utilizadas indevidamente para realizar práticas de comércio ilícito. Por estes motivos, o projeto de recomendação responde às principais necessidades identificadas nos trabalhos de investigação da OCDE:
- Um esforço internacional coordenado entre as autoridades nacionais legislativas e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, a fim de conferir expressamente às autoridades aduaneiras e aos funcionários responsáveis pela aplicação da lei os poderes necessários para realizar, em conformidade com a respetiva legislação interna, inquéritos, exames ou inspeções eficazes no local sem aviso prévio nem autorização judicial, em qualquer momento, e em qualquer lugar das zonas de comércio livre para facilitar a administração da lei, da regulamentação ou das instruções políticas aplicáveis.
 - Uma cooperação internacional que estabeleça incentivos para que as autoridades locais exerçam uma maior vigilância e fiscalização das zonas de comércio livre, nos casos em que os fatores externos negativos não sejam suficientes nos seus mercados nacionais para motivar ações que atenuem os riscos do comércio ilícito.
 - O fomento da vontade política para encontrar uma solução para estes desafios.

Monitorização da aplicação, da difusão e da adesão de países não membros

28. O projeto de recomendação mandata o Comité da Governação Pública para:
- *Utilizar o Grupo de Missão para o combate ao comércio ilícito como instância para o intercâmbio de informações e a realização de exercícios voluntários de análise interpares sobre a aplicação da presente recomendação.* Pode assumir a forma, por exemplo, de um compromisso das partes interessadas em aumentar a sensibilização para os riscos do comércio ilícito em determinadas zonas de comércio livre, examinar o cumprimento do código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre, comparar experiências e examinar práticas de redução dos riscos e de dissuasão do comércio ilícito.
 - *Criar um mecanismo (ferramenta de diagnóstico) para a avaliação do desempenho e da conformidade da zona de comércio livre com o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre.* O mecanismo seria estabelecido através de um processo multilateral liderado pelo TF-CIT, sob a égide do HLRF e do PGC, no prazo de um ano a contar da adoção da recomendação.

⁽⁶⁾ *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade* (OCDE, 2018).

- *Desenvolver um conjunto de instrumentos de apoio à aplicação da recomendação pelos países aderentes, incluindo a promoção e o incentivo da conformidade das zonas de comércio livre com o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre, no prazo de um ano a contar da adoção da recomendação: através de um processo multilateral liderado pelo TF-CIT, sob a égide do HLRF e do PGC, desenvolver-se-ia um conjunto de instrumentos para apoiar os países aderentes e as zonas de comércio livre na aplicação prática da recomendação, nomeadamente no que diz respeito ao cumprimento do código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre. Este conjunto de instrumentos incluiria o desenvolvimento de um modelo de avaliação dos riscos das zonas de comércio livre que daria às empresas a possibilidade de avaliarem a integridade e a adequação da boa governação em diversas zonas de comércio livre com base numa série de parâmetros de referência. Poderia incluir também um repositório de boas práticas, ilustrado com exemplos concretos; poder-se-iam ainda desenvolver gradualmente plataformas de cooperação entre as várias partes interessadas, a fim de colmatar as lacunas em matéria de políticas, de governação e de aplicação da legislação.*
 - *Acompanhar a aplicação da presente recomendação e apresentar um relatório ao Conselho no prazo de cinco anos a contar da sua adoção e, seguidamente, pelo menos de dez em dez anos: este relatório avaliará a pertinência e o impacto do projeto de recomendação e, para garantir que este se mantém atualizado, identificará eventuais necessidades de revisão, se for caso disso. O relatório basear-se-á nas informações relativas às boas práticas compiladas por ocasião do desenvolvimento do conjunto de instrumentos, dos debates do PGC e dos seus órgãos subsidiários pertinentes sobre a aplicação do projeto de recomendação e dos intercâmbios realizados através das plataformas multilaterais de cooperação criadas para apoiar os trabalhos do PGC e dos seus órgãos subsidiários nesta matéria.*
29. O projeto de recomendação convida o secretário-geral e os países aderentes a proceder à sua divulgação. Uma vez adotado, o projeto de recomendação poderá ser consultado em linha na Coletânea de instrumentos jurídicos da OCDE. Disponibilizar-se-á uma brochura em formato PDF com o texto do projeto de recomendação, acompanhado de informações de referência, para facilitar a divulgação. O Secretariado transmitirá o projeto de recomendação nas reuniões dos ministérios, grupos parlamentares, associações industriais, organismos profissionais e redes de docentes universitários e peritos competentes.
30. O projeto de recomendação estará aberto à adesão de países não membros. Uma tal adesão representaria, por parte dos países aderentes, a vinculação política aos princípios estabelecidos no projeto de recomendação. A adesão ao projeto de recomendação por parte de países não membros interessados constituiria um sinal evidente de que estes países podem desempenhar um papel proativo nos esforços de redução do comércio ilícito e ajudar a promover condições equitativas à escala mundial. Todos os países não membros aderentes participariam nas atividades de apoio e de acompanhamento da sua aplicação.
-

APÊNDICE

Projeto de recomendação do Conselho relativa ao reforço da transparência nas zonas de comércio livre

O CONSELHO,

TENDO EM CONTA o artigo 5.º, alínea b), da Convenção relativa à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, de 14 de dezembro de 1960;

TENDO EM CONTA a Recomendação do Conselho com vista a facilitar a cooperação entre as autoridades fiscais e outras autoridades de aplicação da lei para combater formas graves de criminalidade [OECD/LEGAL/0384];

TENDO EM CONTA a Recomendação do Conselho sobre o combate ao comércio ilegal de pesticidas [OECD/LEGAL/0446];

TENDO EM CONTA as Recomendações do GAFI de 2012, o Acordo sobre os aspetos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio da OMC de 1994 e o Acordo de facilitação do comércio da OMC de 2017;

ASSINALANDO os princípios fundamentais dos procedimentos e fiscalizações aduaneiros estabelecidos na Convenção de Quioto revista da OMA, anexo específico D, capítulo 2 (Zonas francas);

RECONHECENDO que o comércio ilícito se realiza a coberto da economia global, com traficantes cada vez mais astuciosos cujas atividades abarcam toda uma gama de mercadorias e serviços proibidos, entre os quais as mercadorias de contrafação;

RECONHECENDO que o comércio ilícito e as redes criminosas constituem um problema cada vez maior para a segurança mundial e representam uma ameaça para as comunidades e as sociedades no seu conjunto por viabilizarem iniciativas criminosas lucrativas e o financiamento do terrorismo e reforçarem a instabilidade e a violência em todo o mundo;

RECONHECENDO que estão em vigor várias normas internacionais que proíbem ou regulam diferentes vertentes do comércio ilícito, como o tráfico de seres humanos, estupefacientes, mercadorias de contrafação, espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção ou extraídas ilegalmente, antiguidades e armas convencionais, e que incentivam a aplicação de medidas legislativas, regulamentares e operacionais para combater os lucros resultantes do comércio ilícito;

CONSIDERANDO a necessidade de definir orientações harmonizadas suplementares que proporcionem aos poderes públicos instrumentos eficazes para detetar, dissuadir e reduzir o comércio ilícito de quaisquer mercadorias em qualquer mercado ilícito;

RECONHECENDO a necessidade de adotar medidas proativas para reduzir a oferta e dissuadir a procura de mercadorias e serviços ilícitos em diversos mercados ilícitos;

RECONHECENDO que as zonas de comércio livre podem estimular o crescimento económico legítimo e são cruciais para a atividade económica de muitos países e de grandes produtores;

RECONHECENDO que, apesar de terem proliferado, as normas, a supervisão e outros meios de fiscalização das zonas de comércio livre nem sempre conseguiram acompanhar o aumento do número de operadores económicos e do volume do comércio ilícito de mercadorias e serviços;

RECONHECENDO que, em determinadas zonas de comércio livre, as autoridades públicas competentes podem não ter acesso às instalações em tempo útil e se deparam frequentemente com dificuldades para obter informações sobre as atividades dos operadores económicos estabelecidos nessas zonas ou sobre a propriedade das mercadorias em trânsito ou produzidas ou montadas nas referidas zonas de comércio livre, mesmo em casos em que esse acesso lhes é exigido ao abrigo de outras normas internacionais pertinentes;

CIENTE de que determinados operadores económicos podem tirar partido da supervisão e fiscalização inadequadas e da falta de transparência nas zonas de comércio para cometer fraudes, violar direitos de propriedade intelectual (DPI), introduzir clandestinamente mercadorias de contrabando, facilitar a proliferação de armas e branquear os lucros provenientes de atividades criminosas;

REGISTANDO o ensejo de responsabilizar as autoridades competentes que pactuam com, ou que, por negligência, não supervisionam, os operadores económicos que realizam ou possibilitam a realização de atividades de comércio ilícito que prejudicam as pessoas, as empresas e o ambiente;

No que respeita à proposta do Comité da Governação Pública:

I. DETERMINA que, para efeitos da presente recomendação, são aplicáveis as seguintes definições:

- «Zona de comércio livre», uma zona designada por um país ou uma jurisdição, em que as mercadorias que nela entram estão isentas de direitos de importação ou exportação ou sujeitas a direitos inferiores aos que seriam aplicáveis se essas mercadorias fossem declaradas para introdução em livre prática no momento da sua entrada. As instalações utilizadas para efeitos de depósito temporário ou do regime de entreposto aduaneiro não são consideradas zonas de comércio livre.
- «Autoridades competentes», incluem, embora não exclusivamente, as seguintes autoridades públicas: autoridades policiais, aduaneiras e fiscais, e autoridades responsáveis pela fiscalização do mercado, com competência em relação às pessoas, aos locais, aos processos/procedimentos e às mercadorias em questão.

II. RECOMENDA que os países membros e não membros que tenham aderido à recomendação (a seguir designados por «aderentes») **promovam a transparência, a fim de dissuadir a utilização indevida das zonas de comércio livre como vias para a prática do comércio ilícito.**

Para o efeito, os países aderentes devem, de uma forma não discriminatória e sem criar obstáculos indevidos ao comércio:

1. Garantir que o **quadro jurídico das zonas de comércio livre**, estabelecidas no seu território ou que de outro modo estão sob o seu controlo administrativo,
 - Outorga às autoridades competentes o direito de exigir dados, documentos, amostras e outras informações pertinentes relacionadas com a produção e a circulação de mercadorias, e de realizar em qualquer altura, em conformidade com a legislação interna, controlos *ex officio* das mercadorias armazenadas, produzidas ou embaladas bem como dos serviços prestados ou das atividades realizadas na zona de comércio livre.
 - Permite que as autoridades competentes tomem as medidas adequadas em conformidade com a sua legislação interna.
 - Confere poderes às autoridades competentes para examinar as mercadorias antes ou no momento da entrada numa zona de comércio livre, ou posteriormente em qualquer altura, se esse exame for considerado necessário para facilitar a aplicação correta de qualquer lei, regulamentação ou instrução que a autoridade competente esteja autorizada a fazer cumprir.
 - Confere poderes às autoridades competentes para fazer respeitar as proibições e restrições aplicáveis às atividades realizadas na zona de comércio livre, tendo em conta a natureza das mercadorias em causa, as necessidades em termos de fiscalização aduaneira e as exigências em matéria de segurança e proteção.
 - Confere poderes às autoridades competentes para proibir o exercício de atividades numa zona de comércio livre às pessoas que não ofereçam as garantias necessárias para a correta aplicação das disposições em matéria aduaneira.
 - Proíbe o exercício de atividades numa zona de comércio livre às pessoas que tenham sido condenadas por atividades económicas ou financeiras ilegais.
 - Garante que o perímetro e os pontos de entrada e de saída da zona de comércio livre estão sujeitos à fiscalização das autoridades competentes.
 - Garante que as mercadorias, as pessoas e os meios de transporte que entram ou saem das zonas de comércio livre são sujeitos a controlos eficazes.
 - Garante que os operadores económicos autorizados a exercer atividades na zona de comércio livre estão fisicamente estabelecidos na mesma e comunicam às autoridades competentes a identidade dos clientes das suas atividades. Caso os clientes sejam agentes ou representantes, o operador económico deve também comunicar às autoridades competentes a identidade do comitente, ou seja, da pessoa ou das pessoas em nome das quais o agente ou representante atua.
2. Velar por que as autoridades competentes tenham acesso a **dados estatísticos agregados sobre as mercadorias que entram e saem da zona de comércio livre** com base na sua classificação pautal e em informações que identifiquem o proprietário ou proprietários das mercadorias.
3. **Cooperar a nível internacional no intercâmbio de informações relativas à aplicação da lei** e consultar as autoridades competentes e as indústrias afetadas, em inquéritos e outros processos judiciais ou administrativos relativos a casos específicos de utilização indevida das zonas de comércio livre relacionados com o comércio ilícito. Para tal, poderão:
 - Comunicar informações financeiras e administrativas, por iniciativa própria ou a pedido, para assegurar a apresentação de elementos de prova em processos judiciais, ou garantir e melhorar a supervisão e fiscalização efetivas da zona de comércio livre e a prevenção da sua utilização indevida, em conformidade com a legislação interna.

- Adirir aos dispositivos de cooperação aduaneira em vigor e fazer melhor uso dos mesmos, como previsto nos convénios de assistência aduaneira mútua, bem como de outros protocolos e portais de partilha e divulgação de informações relativas à aplicação da lei.
 - Cooperar e apoiar o desenvolvimento e a aplicação de políticas e práticas de combate ao comércio ilícito nas zonas de comércio livre, incluindo assistência técnica para partilhar e desenvolver sistemas melhorados de registo de dados pelas autoridades competentes, as zonas de comércio livre e os operadores económicos.
4. **Reforçar a cooperação entre as agências nacionais**, inclusive mediante a obrigação de comunicar suspeitas de comportamentos ilícitos às autoridades públicas competentes, a partilha de informações entre as agências, e outros mecanismos de cooperação, tais como inquéritos conjuntos e centros de informações comuns.
 5. **Promover a sensibilização** entre as autoridades competentes e as partes interessadas do setor privado (por exemplo, principais intermediários, incluindo agentes de navegação, agentes transitários, despachantes e empresas de logística), para uma melhor compreensão das funções e responsabilidades inerentes ao exercício de atividades numa zona de comércio livre, bem como dos riscos relacionados com essas atividades.
 6. **Promover parcerias** entre as partes interessadas para combater o comércio ilícito proveniente de zonas de comércio livre de alto risco, entre as quais as que não aplicaram o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre, que figura no anexo da presente recomendação e da qual faz parte integrante. Neste contexto, há que envidar esforços para incentivar a comunidade empresarial que utiliza as zonas de comércio livre ou que financia os operadores dessas zonas a realizar as suas atividades ou a colaborar com as zonas que respeitam o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre.
 7. **Monitorizar as atividades das zonas de comércio livre** e publicar indicadores anuais que contribuam para avaliar o respetivo risco de facilitação do comércio ilícito.
 8. **Desenvolver estatísticas preliminares em matéria de execução ou de incumprimento**, que abranjam a apreensão e o arresto aduaneiros de mercadorias ilícitas originárias ou provenientes de zonas de comércio livre e as medidas de aplicação da lei já adotadas relativamente a essas zonas de comércio livre.
 9. **Realizar operações orientadas** que visem as remessas originárias de zonas de comércio livre de alto risco, tais como as que não aplicam o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre.
 10. Tirar maior partido dos acordos internacionais em vigor ou de novos acordos que incluam disposições sobre auxílio judiciário mútuo ou outras formas de cooperação em matéria de aplicação da lei, a fim de combater o comércio ilícito realizado através das zonas de comércio livre. No quadro da administração desses acordos, os países aderentes devem designar as autoridades competentes e os respetivos pontos de contacto, a fim de facilitar a comunicação entre as autoridades competentes das partes nesses acordos.
- III. RECOMENDA que os países aderentes adotem medidas para incentivar as zonas de comércio livre a aplicar o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre. Essas medidas incluem, embora não exclusivamente, a realização de uma fiscalização rigorosa das remessas provenientes de zonas de comércio livre que não aplicam o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre, ou que, comprovadamente, por elas tenham transitado.
- IV. RECOMENDA que os países aderentes utilizem, se necessário, os acordos comerciais para incentivar a adesão aos princípios de combate ao comércio ilícito nas zonas de comércio livre constantes da presente recomendação.
- V. CONVIDA o secretário-geral e os países aderentes a divulgar a presente recomendação.
- VI. CONVIDA os países não aderentes a ter em conta a presente recomendação e a ela aderir.
- VII. ENCARREGA o Comité da Governação Pública, através do Grupo de Missão para o combate ao comércio ilícito, de:
- Atuar como instância para o intercâmbio de informações e a realização de exercícios voluntários de análise inter pares no que respeita à aplicação da presente recomendação;
 - Criar um mecanismo de avaliação do desempenho e da conformidade das zonas de comércio livre com o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre no prazo de um ano a contar da adoção da recomendação e apresentar ao Conselho um relatório sobre a matéria;
 - Desenvolver um conjunto de instrumentos de apoio à aplicação da recomendação pelos países aderentes, incluindo a promoção e o incentivo da conformidade das zonas de comércio livre com o código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre, no prazo de um ano a contar da adoção da recomendação; e
 - Acompanhar a aplicação da presente recomendação e apresentar um relatório ao Conselho no prazo de cinco anos a contar da sua adoção e, seguidamente, pelo menos de dez em dez anos.
-

ANEXO

CODIGO DE CONDUTA PARA A INTEGRIDADE DAS ZONAS DE COMERCIO LIVRE

Entende-se por zonas de comércio livre íntegras, as zonas que:

1. Proporcionam um acesso incondicional às autoridades competentes, em conformidade com a sua legislação interna, para a realização, sem obstruções, de controlos ex officio do cumprimento por parte dos operadores, em apoio dos inquéritos sobre violações da legislação e regulamentação aplicáveis.
 2. Notificar antecipadamente as autoridades competentes de qualquer atividade industrial, comercial ou de serviços realizada na zona de comércio livre.
 3. Proibir o exercício de atividades numa zona de comércio livre por operadores ou pessoas que não ofereçam as garantias necessárias para a correta aplicação das disposições em matéria aduaneira.
 4. Velar por que os operadores económicos ativos na zona de comércio livre mantenham registos digitais pormenorizados de todas as remessas de mercadorias que entram e saem da zona, bem como de todas as mercadorias e todos os serviços nele produzidos, que permitam saber o que se encontra na zona em qualquer momento. Os registos digitais devem:
 - Documentar as operações de venda e compra de todas as mercadorias e de todos os serviços que entram e saem da zona de comércio livre, e ser facultados às autoridades competentes que os solicitem.
 - Manter um registo completo e exato de todas as operações comerciais, em conformidade com a legislação interna, que permita o rastreio completo dos materiais utilizados nos processos de produção e montagem, a fim de os comparar com o volume e o valor das respetivas operações comerciais. Estes registos devem ser:
 - Conservados por um período mínimo de cinco anos.
 - Disponibilizados rapidamente às autoridades competentes, a pedido destas.
 - Mantidos num formato exigido pelas autoridades competentes, para que estas os possam utilizar para definir perfis de risco.
 5. Transmitir atempadamente às autoridades competentes os registos e as informações solicitados em conformidade com a legislação interna, que devem ser mantidos ao abrigo das disposições aplicáveis em matéria de conservação de registos.
 6. Velar por que os operadores económicos que exercem atividades na zona de comércio livre sejam obrigados a conceder acesso aos seus registos digitais pormenorizados a pedido das autoridades competentes da jurisdição em que se encontra a zona.
 7. Nomear um ponto de contacto específico que tenha as competências e os recursos necessários para responder com eficácia aos pedidos de informação das autoridades competentes.
 8. Incentivar o pagamento eletrónico de todas as operações comerciais ou financeiras dos operadores económicos em atividade na zona de comércio livre que tenham lugar ou origem nessa zona e garantir a rastreabilidade das operações em numerário.
 9. Participar em atividades de aprendizagem interpares e em diálogos com os países aderentes, a fim de dar resposta aos problemas de conformidade.
-