

Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à informatização dos movimentos e dos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo

(2002/C 51 E/29)

COM(2001) 466 final — 2001/0185(COD)

(Apresentada pela Comissão em 19 de Novembro de 2001)

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO
DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o seu artigo 95.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social,

Deliberando nos termos do procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado,

Considerando o seguinte:

- (1) A Directiva 92/12/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1992, relativa ao regime geral, à detenção, à circulação e aos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo ⁽¹⁾ prevê que os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo que circulem em regime de suspensão entre os territórios dos vários Estados-Membros devam ser acompanhados de um documento elaborado pelo expedidor.
 - (2) O Regulamento (CEE) n.º 2719/92 da Comissão, de 11 de Setembro de 1992, relativo ao documento administrativo de acompanhamento dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo que circulem em regime de suspensão ⁽²⁾ criou o documento administrativo previsto na directiva 92/12/CEE.
 - (3) À luz das constatações e das recomendações formuladas no relatório apresentado, em 24 de Abril de 1998, por um grupo de alto nível sobre a fraude em matéria de tabaco e de álcool, é necessário substituir o circuito documental em suporte papel por um sistema de acompanhamento informatizado dos movimentos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo de forma a permitir aos Estados-Membros tomarem conhecimento destes movimentos em tempo real e poderem exercer os controlos requeridos, nomeadamente, no momento da circulação, na acepção do artigo 15.º da Directiva 92/12/CEE.
 - (4) A criação de um sistema de informatização deve, por outro lado, permitir simplificar a circulação intracomunitária dos produtos em regime de suspensão de impostos especiais de consumo.
 - (5) Para efeitos da aplicação da presente decisão, a Comissão deve assegurar a coordenação entre os Estados-Membros,
- a fim de garantir o bom funcionamento do mercado interno. Por outro lado, deve apoiar a exploração das informações destinadas à luta contra a fraude, em especial mediante a utilização da análise de risco a nível comunitário.
- (6) Devido à complexidade e à dimensão de um sistema de informatização deste tipo, são necessários investimentos humanos e financeiros bastante importantes, tanto da parte da Comunidade como dos Estados-Membros. Em consequência, importa prever que a Comissão e os Estados-Membros colocam à disposição todos os recursos necessários para o desenvolvimento e a aplicação do sistema.
 - (7) É igualmente necessário definir os elementos comunitários e não comunitários do sistema de informatização, bem como as tarefas a realizar pela Comissão e as tarefas que devem ser realizadas pelos Estados-Membros no quadro do desenvolvimento e da aplicação do referido sistema. A esse respeito, a Comissão deve desempenhar um papel importante de coordenação, de organização e de gestão.
 - (8) Devem ser previstas as modalidades de avaliação da aplicação do sistema de informatização dos movimentos e dos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo.
 - (9) É conveniente que o financiamento do sistema seja repartido entre a Comunidade e os Estados-Membros, e que a contribuição financeira da Comunidade seja inserida enquanto tal no Orçamento Geral da União Europeia.
 - (10) A presente decisão estabelece, para todo o período de desenvolvimento e de aplicação do sistema, um enquadramento financeiro que constitui para a autoridade orçamental a referência privilegiada, na acepção do ponto 33 do Acordo interinstitucional de 6 de Maio de 1999 entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental e a melhoria do processo orçamental ⁽³⁾.
 - (11) Convém que as medidas necessárias à execução da presente decisão, que são medidas de gestão, nos termos do artigo 2.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão ⁽⁴⁾, sejam aprovadas nos termos do procedimento de gestão previsto no artigo 4.º da referida Decisão 1999/468/CE,

⁽¹⁾ JO L 76 de 23.3.1992, p. 1. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2000/47/CE (JO L 197 de 29.7.2000, p. 73).

⁽²⁾ JO L 276 de 19.9.1992, p. 1. Regulamento com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2225/93 (JO L 198 de 7.8.1993, p. 5).

⁽³⁾ JO C 172 de 18.6.1999, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

ADOPTARAM A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. É criado um sistema de informatização dos movimentos e dos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo referidos no n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 92/12/CEE, a seguir designado «sistema de informatização».
2. O sistema de informatização destina-se a:
 - a) permitir a transmissão por via electrónica do documento administrativo de acompanhamento, previsto no Regulamento (CEE) n.º 2719/92, e a melhorar os controlos;
 - b) lutar contra a fraude, permitindo aos Estados-Membros exercer um controlo em tempo real do fluxo dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo e, se necessário, proceder aos controlos necessários;
 - c) simplificar a circulação intracomunitária dos produtos em suspensão de direitos especiais de consumo, mediante uma quitação mais fácil e mais rápida dos movimentos.

Artigo 2.º

Os Estados-Membros criarão o sistema de informatização num prazo máximo de cinco anos a partir da data de entrada em vigor da presente decisão.

Os trabalhos de desenvolvimento do sistema de informatização começarão num prazo máximo de nove meses após a data de entrada em vigor da presente decisão.

A Comissão e os Estados-Membros colocam à disposição os recursos humanos, orçamentais e técnicos necessários à criação e ao funcionamento do sistema de informatização.

Artigo 3.º

O sistema de informatização inclui elementos comunitários e elementos não comunitários.

Os elementos comunitários são as especificações comuns, os produtos técnicos, os serviços da rede CCN/CSI (Rede Comum de Comunicação/Interface Comum de Sistemas), bem como os serviços de coordenação comuns a todos os Estados-Membros com exclusão de qualquer variante ou adaptação dos mesmos com vista a satisfazer eventuais necessidades nacionais.

Os elementos não comunitários são as especificações nacionais, as bases de dados nacionais que fazem parte deste sistema, as ligações em rede entre os elementos comunitários e não comunitários, bem como o suporte lógico e o material que cada Estado-Membro considerar necessário para a plena exploração deste sistema a nível de toda a sua administração.

Artigo 4.º

1. A Comissão coordenará os aspectos relativos à criação e ao funcionamento dos elementos comunitários e não comunitários do sistema de informatização, nomeadamente, no que respeita:
 - a) à infra-estrutura e aos instrumentos necessários para assegurar a interconexão e a interoperabilidade globais do sistema;
 - b) à exploração das informações destinadas à luta contra a fraude, em especial mediante a utilização da análise de risco a nível comunitário.
2. Para os efeitos do n.º 1, a Comissão celebrará os contratos necessários e elaborará, em cooperação com os Estados-Membros, os planos de gestão necessários à criação e ao funcionamento do sistema.

Esses planos de gestão definirão as tarefas iniciais e regulares cuja realização incumbe à Comissão e aos Estados-Membros; indicarão também os prazos de realização dessas tarefas e as provas do seu cumprimento que podem ser exigidas.

Artigo 5.º

1. Os Estados-Membros velarão pela conclusão nos prazos fixados nos planos de gestão mencionados no n.º 2 do artigo 4.º das tarefas iniciais e regulares que lhes foram atribuídas.

Informarão a Comissão relativamente ao cumprimento dessas tarefas e fornecerão a prova da data em que as mesmas foram concluídas.

2. Os Estados-Membros abster-se-ão de qualquer medida relacionada com a instalação ou o funcionamento do sistema de informatização, que possa ter uma repercussão na interconexão e na interoperabilidade globais do sistema ou no seu funcionamento de conjunto.

Qualquer medida que um Estado-Membro pretenda tomar e que possa afectar a interconexão ou a interoperabilidade globais do sistema, ou o seu funcionamento global, só poderá ser tomada com o acordo prévio da Comissão.

3. Os Estados-Membros informarão periodicamente a Comissão de qualquer medida tomada no intuito de permitir a plena exploração do sistema de informatização por parte da respectiva administração nacional.

Artigo 6.º

As medidas necessárias à execução da presente decisão serão aprovadas pela Comissão segundo o procedimento previsto no artigo 7.º. As medidas de aplicação não afectarão as disposições comunitárias que regem a percepção e o controlo bem como a cooperação administrativa e a assistência mútua no âmbito da fiscalidade indirecta.

Artigo 7.º

1. A Comissão é assistida pelo comité permanente para a cooperação administrativa em matéria de impostos indirectos instituído pelo artigo 10.º do Regulamento (CEE) n.º 218/92 do Conselho ⁽¹⁾.
2. O procedimento de gestão, previsto no artigo 4.º da Decisão do Conselho 1999/468/CE, é aplicável com observância do n.º 3 do seu artigo 7.º e do seu artigo 8.º sempre que se remeta para o presente número.
3. O prazo previsto no n.º 3 do artigo 4.º da Decisão 1999/468/CE é fixado em três meses.

Artigo 8.º

1. A Comissão toma todas as medidas necessárias para verificar que as acções financiadas pelo orçamento comunitário são correctamente realizadas e no respeito das disposições da presente decisão.

A Comissão, em colaboração com os Estados-Membros, procederá regularmente ao acompanhamento das etapas de desenvolvimento e de aplicação do sistema de informatização, com vista a verificar se os objectivos nesta matéria foram alcançados e fornecer as linhas directrizes para a melhoria da eficácia das acções destinadas a aplicar o sistema de informatização.

2. A Comissão apresentará ao comité mencionado no artigo 7.º um relatório intercalar sobre as operações de acompanhamento, trinta meses após a data de entrada em vigor da presente decisão. Se necessário, esse relatório definirá as modalidades e os critérios de avaliação ulterior do funcionamento do sistema de informatização.

3. Após o período de cinco anos referido no primeiro parágrafo do artigo 2.º, a Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação do sistema. Esse relatório referirá, designadamente, as modalidades e os critérios de avaliação ulterior do funcionamento do sistema.

Artigo 9.º

Os países candidatos à adesão à União Europeia poderão ser informados pela Comissão das etapas do desenvolvimento e da

aplicação do sistema de informatização e poderão participar nos testes que serão efectuados.

Artigo 10.º

1. As despesas necessárias à aplicação do sistema de informatização serão partilhadas entre a Comunidade e os Estados-Membros em conformidade com os n.ºs 2 e 3.
2. A Comunidade assumirá as despesas de concepção, aquisição, instalação e manutenção dos elementos comunitários do sistema de informatização, bem como as despesas de funcionamento corrente dos elementos comunitários instalados nas instalações da Comissão ou de um subcontratante designado.
3. Os Estados-Membros assumirão as despesas relativas à criação e ao funcionamento dos elementos não comunitários do sistema de informatização, bem como as despesas relativas ao funcionamento corrente dos elementos comunitários do sistema instalados nas suas instalações ou nas instalações de um subcontratante designado.

Artigo 11.º

1. O montante de referência financeira para a execução do sistema de informatização durante o período mencionado no primeiro parágrafo do artigo 2.º eleva-se a 35 milhões de euros para o orçamento comunitário.

As dotações anuais, incluindo as dotações atribuídas para a exploração e o funcionamento do sistema posteriormente ao período citado previamente relativamente à sua aplicação, são autorizadas pela autoridade orçamental dentro do limite das perspectivas financeiras.

2. Os Estados-Membros avaliarão e colocarão à disposição os orçamentos e os recursos humanos necessários ao cumprimento das obrigações descritas no artigo 5.º.

Artigo 12.º

A presente decisão entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.

Artigo 13.º

Os Estados-Membros são destinatários da presente decisão.

⁽¹⁾ JO L 24 de 1.2.1992, p. 1.

ANEXO

ASPECTOS TÉCNICOS

O circuito de informação será baseado numa arquitectura em que os Estados-Membros são responsáveis por todas as centrais telefónicas e electrónicas no país utilizadas para a recepção e a expedição dos dados transmitidos pelos operadores ou pelos Estados-Membros e por todos os intercâmbios de informações com outros Estados-Membros. Estas responsabilidades não serão atribuídas a operadores intermediários externos.

Tendo em vista a realização das operações comerciais, o sistema deverá ter normas de segurança e de confidencialidade bastante elevadas. O sistema deverá nomeadamente garantir a inviolabilidade do sistema e a confidencialidade absoluta das informações transmitidas, e deverá estar disponível, de forma permanente, 24 horas por dia e 365 dias por ano, com um tempo bastante curto de recuperação em caso de avaria.

1. Arquitectura

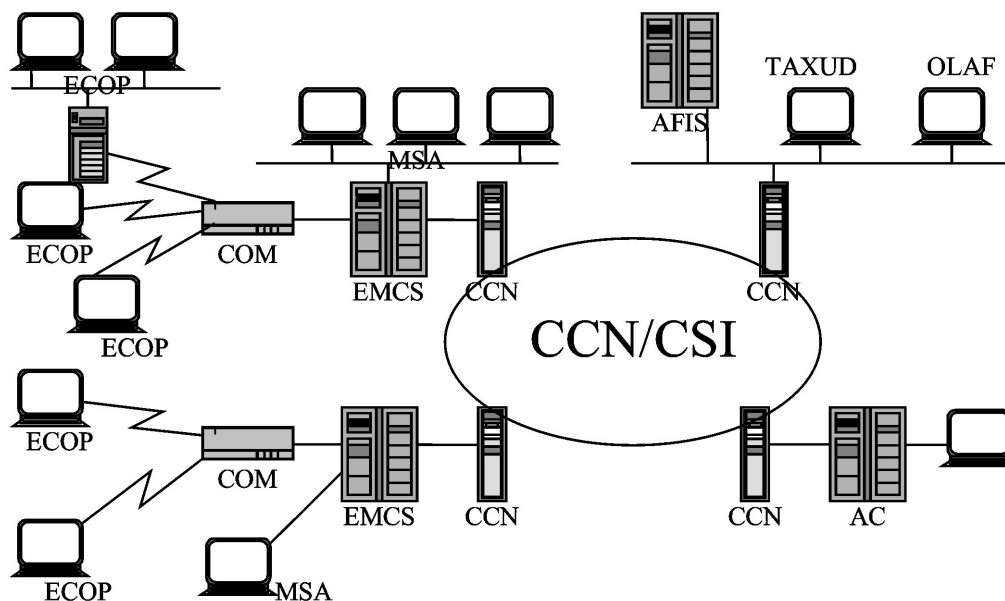
Na sequência das conclusões do estudo de viabilidade e do circuito geral de informação escolhido, a solução proposta rege-se pelos princípios seguintes:

- Todos os operadores registados (os depositários autorizados e os seus entrepostos fiscais, os operadores registados e os representantes fiscais desses operadores) devem estar ligados ao sistema;
- Todas as transferências de informação entre os operadores económicos ligados transitam pelo menos por um Estado-Membro;
- Alguns outros operadores económicos, designadamente os operadores não registados (os destinatários ocasionais) não têm acesso directo ao sistema; nesse caso, algumas informações transitam directamente entre os operadores económicos;
- Caso as informações transitem directamente entre os operadores económicos, elas são introduzidas no sistema sob a responsabilidade de um só desses operadores económicos, em geral o expedidor;
- Os operadores registados são responsáveis pelo fornecimento de todas as informações relativas à circulação das mercadorias, nomeadamente no que se refere à apresentação e eventual actualização das informações relativas ao movimento (o DAA ⁽¹⁾ electrónico) e pelo envio da mensagem de apuramento;
- Todos os dados administrativos, com excepção das informações relativas ao movimento, são transferidos directamente entre os Estados-Membros; nunca transitam pelos operadores económicos;
- A informação pública pode ser aberta a consulta num centro de informação de acesso público;
- No âmbito de aplicação do sistema de informatização dos movimentos e dos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, um determinado operador económico comunica directa e exclusivamente com o Estado-Membro competente pelo lugar de expedição ou de recepção dos produtos, conforme o caso.

A utilização da infra-estrutura CCN/CSI que funciona actualmente para interconectar os Estados-Membros foi reconhecida como uma vantagem para o sistema proposto. Durante um período temporário, propõe-se a infra-estrutura AFIS para apoiar a verificação do movimento e a assistência mútua, bem como os intercâmbios complementares que se revelem úteis.

(¹) Documento Administrativo de Acompanhamento.

Isto significa que se obterá a seguinte arquitectura técnica:



Cada Estado-Membro dispõe de um servidor de aplicação (sistema de informatização dos movimentos e dos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo) destinado a tratar as mensagens publicadas pelos seus funcionários ou pelos operadores económicos; cada servidor está ligado à rede CCN/CSI⁽¹⁾ por uma porta CCN; os postos de trabalho dos funcionários (Estado-Membro) são ligados ao servidor do sistema através da rede interna da AEM. Além disso, os diferentes centros de assistência e os *helpdesk* estão ligados ao servidor do sistema e/ou à porta CCN (não indicados no desenho).

Os operadores económicos (ECOP) estão ligados ao Estado-Membro competente por uma *interface* (COM) dupla, de forma que, em caso de falha de um dos dois elementos, o outro pode continuar a assegurar a disponibilidade da instalação. Na maioria dos casos, os operadores económicos utilizam apenas um posto de trabalho ou um PC independente, mas os operadores mais importantes têm os seus próprios servidores e a sua própria rede.

Os gabinetes da Comissão Europeia, nomeadamente a Direcção-Geral Fiscalidade e União Aduaneira (TAXUD) e o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) da Comissão Europeia, estão directamente ligados a uma porta CCN; o servidor AFIS⁽²⁾ está ligado à mesma porta.

O centro de aplicação (C.A.) está ligado pela sua própria porta CCN.

Cada Estado-Membro é responsável por todas as funcionalidades no seu domínio local.

2. Funcionalidades

Tendo em vista permitir o desenvolvimento e a aplicação escalonados, o sistema deverá ser dividido em três grupos de funcionalidades:

- Grupo I: condição prévia ao circuito do DAA electrónico, constituída por um módulo de referência; trata-se principalmente das informações de base que são objecto de especificações particulares da directiva com os compromissos mútuos relativos ao intercâmbio de informações; o acesso ao sistema VIES⁽³⁾ poderá ser equiparado a este grupo;
- Grupo II: o circuito do DAA electrónico em si, incluindo o conjunto das informações necessárias para a elaboração deste título de movimento;
- Grupo III: os módulos complementares para os quais o DAA electrónico (grupo II) é uma condição prévia, mas que não têm incidência no circuito do DAA electrónico.

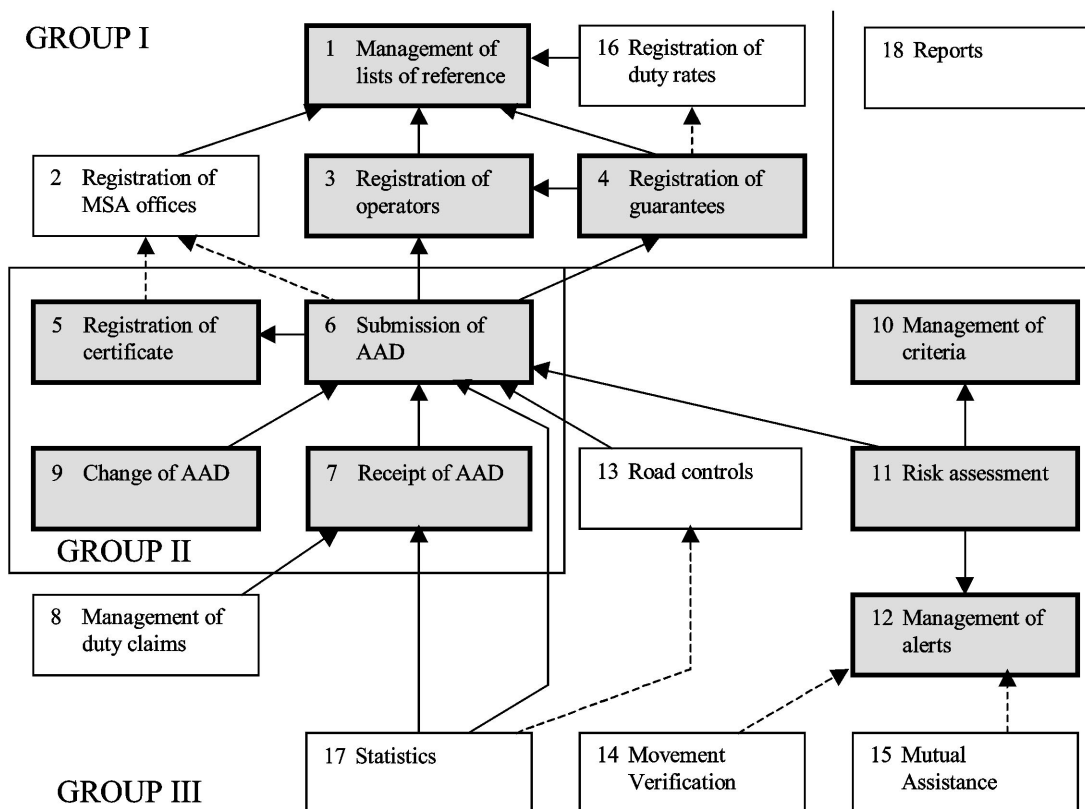
⁽¹⁾ Rede Comum de Comunicação/Interface Comum de Sistemas.

⁽²⁾ Sistema de Informação Anti-Fraude.

⁽³⁾ Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o IVA.

Os módulos funcionais que compõem os grupos são descritos em seguida com a sua ordem de dependência; as flechas mais claras mostram que o módulo de reenvio não pode funcionar se o módulo de referência não estiver operacional enquanto que as flechas tracejadas mostram que o módulo de referência pode ser omitido temporariamente, embora seja preferível desenvolvê-lo. Os módulos em cinzento foram definidos como prioritários pelos Estados-Membros e pelos operadores económicos.

Para melhorar a legibilidade, não foram indicadas todas as ligações transitivas.



Os parágrafos que se seguem apresentam um breve resumo dos subsistemas que compõem cada grupo.

Grupo I: Funções pré-requeridas (duração do desenvolvimento: dois anos e meio a contar do início das actividades)

Este grupo inclui as funções necessárias para accionar todo o sistema, designadamente:

- Elaboração das listas de referência (listas dos códigos, listas dos gabinetes dos impostos especiais que participam no sistema, estrutura dos produtos sujeitos a impostos especiais, tesouro de termos);
- Gestão e consulta dos operadores registados;
- Gestão e consulta das garantias;
- Gestão e consulta das taxas dos impostos especiais;
- Consulta de informações relativas ao IVA;
- Relatórios associados.

De salientar que algumas das listas de referência, designadamente a lista dos códigos e a lista dos gabinetes dos Estados-Membros, serão partilhadas com as listas contidas no novo sistema de trânsito informatizado, NCTS, na medida do possível.

Grupo II: Circuito do DAA electrónico (duração do desenvolvimento: quatro anos, devendo as actividades ter início um ano após o lançamento dos trabalhos)

Este grupo compõe-se das funções que apoiam a gestão do DAA electrónico, designadamente:

- Gestão dos certificados de garantia;
- Apresentação e registo do DAA;
- Actualização e divisão do DAA durante o movimento;
- Recepção e rejeição do DAA;
- Conexão com os regimes aduaneiros sobre a exportação das mercadorias;
- Reclamações sobre as perdas;
- Consulta e recuperação dos dados de movimento;
- Notificação automática;
- Relatórios associados.

Grupo III: Funções a jusante (duração do desenvolvimento: dois anos, sendo dado início às actividades três anos após o lançamento dos trabalhos)

Este grupo inclui as seguintes funções a jusante:

- Registo dos relatórios dos controlos de transporte;
- Avaliação dos riscos;
- Gestão dos alertas;
- Notificação automática;
- Estatísticas;
- Verificação de movimento e assistência mútua;
- Intercâmbio das mensagens em formato livre.

Funções de gestão do sistema

Para além das funções de aplicação enumeradas supra, são necessárias as seguintes funções complementares:

- Atribuição dos nomes dos utilizadores;
- Alteração das *password*;
- Controlo das conexões;
- Consolidação das estatísticas;
- Consulta de informações por parte dos agentes de apoio;
- Correção e ligação por parte dos agentes de apoio.

3. Competências

O programa de trabalho será partilhado entre a Comissão Europeia e os Estados-Membros de acordo com os seguintes princípios:

- A Comissão Europeia coordena o trabalho de todos os parceiros e o programa conjunto; controla a especificação global do sistema e o desenvolvimento das funções comuns; proporciona aos parceiros um centro de aplicação para o controlo das operações e a avaliação dos componentes;
- Cada Estado-Membro cria a sua rede de terminais, desenvolve a sua própria aplicação e coloca-a à disposição dos operadores económicos; cada um participa no programa conjunto em relação à parte que lhe diz respeito.

3.1. Comissão Europeia

Tomando como referência a política europeia de desenvolvimento, a informatização dos movimentos e dos controlos dos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo deveria ser desenvolvida segundo três fases, em conformidade com o ciclo de desenvolvimento clássico em «V». As actividades principais identificadas sob a responsabilidade da Comissão Europeia são as seguintes:

Um gabinete de projecto central, responsável pela coordenação do programa de apoio e o controlo da aplicação, bem como pelos pontos seguintes:

- As especificações comuns;
- Os produtos técnicos;
- Os serviços de rede CCN/CSI;
- Os serviços de coordenação comuns a todos os Estados-Membros.

Os elementos comunitários descritos excluem qualquer variante ou particularização destinadas a satisfazer as necessidades nacionais.

De notar que, para a especificação do sistema, é necessária a experiência dos Estados-Membros. Por esse motivo, a Comissão Europeia pedirá a participação e a contribuição dos Estados-Membros para a criação das especificações de sistema.

A Comissão também avaliará regularmente, em colaboração com os Estados-Membros, as etapas de desenvolvimento do sistema.

3.2. *Estados-Membros*

Os Estados-Membros devem desenvolver e realizar a sua própria aplicação do sistema, em conformidade com as especificações funcionais e técnicas fornecidas pela Comissão Europeia.

Todos os Estados-Membros são livres de seleccionar os instrumentos, o ambiente técnico, o material, etc. em conformidade com as suas necessidades internas. Podem desenvolver a sua aplicação com base numa plataforma existente; contudo, o sistema que daí resultar deverá ser totalmente conforme às especificações aceites de comum acordo pela Comissão Europeia e os Estados-Membros, nomeadamente as interfaces intra-UE devem ser estritamente compatíveis, tanto na forma como na semântica, com os sistemas desenvolvidos por outros Estados-Membros.

Tendo em vista ajudar os Estados-Membros na verificação da compatibilidade e na preparação da validação (homologação) do seu sistema, a Comissão Europeia fornecerá aos Estados-Membros os instrumentos de validação.

As actividades sob a responsabilidade dos Estados-Membros são as seguintes:

- Preparação das especificações nacionais
- Participação na preparação das especificações funcionais comuns e na preparação das interfaces
- Criação de um gabinete de projecto nacional
- Gestão de qualidade
- Política de segurança e gestão
- Desenvolvimento das aplicações do grupo I
- Aceitação das aplicações do grupo I
- Desenvolvimento das aplicações do grupo II
- Aceitação das aplicações do grupo II
- Desenvolvimento das aplicações do grupo III
- Aceitação das aplicações do grupo III
- Programa de informação
- Programa de formação
- Programa de apoio
- Aplicação

A Comissão incentivará as iniciativas comuns que tenham por objectivo o desenvolvimento de produtos de interesse comum para alguns ou para todos os operadores dos Estados-Membros sob a responsabilidade de uma administração nacional chefe de projecto.
