

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário»

[COM(2003) 452 final — 2003/0167 (COD)]

(2004/C 110/13)

Em 4 de Agosto de 2003, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2004, tendo sido relator J. SIMPSON.

Na 406.ª reunião plenária de 25 e 26 de Fevereiro de 2004 (sessão de 26 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 67 votos a favor e 1 abstenção, o presente parecer.

1. Introdução

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) concedeu um interesse especial à evolução das políticas aduaneiras, pois estas aplicam-se às importações, às exportações e ao comércio em trânsito da União Europeia. O CESE apoiou igualmente as mudanças destinadas a reforçar o papel das autoridades aduaneiras no cumprimento das suas responsabilidades, incluindo a necessidade de consolidar as vantagens do Mercado Interno minimizando os eventuais atrasos ou perturbações na aplicação do Código Aduaneiro Comunitário ⁽¹⁾.

1.2 O CESE adere às ambições que a Comissão revelou nesta publicação quanto aos méritos de um quadro simples e sem papel, no âmbito do qual as funções aduaneiras podem ser geridas de modo mais efectivo e eficiente.

1.3 O Comité também acolhe com favor a nova orientação da abordagem estratégica para as políticas dos serviços aduaneiros que recentemente começou a colocar uma tónica adicional e justificada nos reptos da aplicação das políticas aduaneiras comuns em várias das novas fronteiras externas da UE criadas pelo alargamento. O CESE congratula-se ainda com o novo quadro que resultou das preocupações manifestadas a respeito dos procedimentos de segurança, em particular na sequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, com vista a proteger os cidadãos da União.

1.4 Assim, o CESE felicita a Comissão pelas presentes comunicações e aprova as alterações propostas ao Código Aduaneiro Comunitário através da revisão do Regulamento n.º 2913/92.

2. Comunicação: Um quadro simples e sem papel

2.1 A presente comunicação ilustra o papel construtivo que pode ser desempenhado pela Comissão em matéria de coordenação e de melhoria dos vários procedimentos aduaneiros vigentes em cada um dos Estados-Membros. Cada Estado-Membro é responsável pela administração dos serviços aduaneiros, mas todos os Estados-Membros serão beneficiados se os procedimentos forem lógicos e concebidos para facilitar a cooperação transfronteiriça.

2.2 Idealmente, os procedimentos deveriam ser harmonizados entre si para reforçar o funcionamento do Mercado Único enquanto espaço sem fronteiras internas, no interior do qual seria aplicado um quadro administrativo comum para os serviços aduaneiros.

2.3 Esta harmonização não só depende de vários níveis de cooperação mútua em matéria de administração e de um consenso sobre os mecanismos de controlo, mas também poderia ser melhorada através de documentos uniformes e de métodos de transmissão mais modernos.

2.4 Por conseguinte, não é surpreendente que a Comissão tenha estabelecido os princípios para a simplificação e a aplicação dos conceitos de e-Europa no âmbito de uma revisão para determinar os métodos para melhorar a regulação dos serviços aduaneiros.

2.5 Em particular, mas não só, porque a nova importância do papel dos serviços aduaneiros na avaliação dos riscos para a segurança suscitados pelo terrorismo e pelo comércio de mercadorias perigosas, ofensivas ou fraudulentas, a harmonização dos procedimentos aduaneiros não é apenas um exercício de simplificação da documentação e da informação. Actualmente, os serviços aduaneiros têm de utilizar análises de risco apropriadas para determinar os métodos e os níveis de controlo e para identificar e evitar evasões dos controlos aduaneiros, bem como para identificar os materiais que suscitam riscos mais graves para a segurança.

2.6 Estas responsabilidades têm de ser assumidas de forma que também seja reconhecido o objectivo de facilitar o comércio no interior da União, reconhecendo em particular as dificuldades adicionais que surgem com o alargamento da União, bem como entre a União e os outros parceiros comerciais. Urge equilibrar os controlos reforçados mediante métodos melhorados acordados entre todos os Estados-Membros da União.

⁽¹⁾ Parecer do CESE sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que adopta um programa de acção para as alfândegas da Comunidade (Alfândega 2007)», C 241/8 de 07/10/2002.

Parecer do CESE sobre a «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», C 221/1 de 17/09/2002.

3. As propostas da Comissão para um quadro simples e sem papel

3.1 A Comissão convidou o Conselho e o Parlamento Europeu a aprovarem 5 objectivos estratégicos, a saber:

3.1.1 A reformulação integral e a simplificação radical dos procedimentos aduaneiros, integrando técnicas modernas, designadamente o recurso extensivo às TI e às análises de risco.

3.1.2 A organização dos serviços aduaneiros por forma a que os operadores económicos possam beneficiar do Mercado Interno, isto é, independentemente dos locais em que sejam abertos ou encerrados os procedimentos aduaneiros.

3.1.3 A intervenção aduaneira deve assegurar que o Mercado Interno funcione correctamente e que não sejam introduzidos nem mantidos obstáculos, incluindo de natureza digital.

3.1.4 Os controlos aduaneiros são de intensidade e fiabilidade equivalentes nas fronteiras externas da UE, especialmente onde está em causa a protecção e a segurança da nossa sociedade. Para o efeito, é necessária uma gestão comum dos riscos.

3.1.5 Os sistemas aduaneiros das TI operados pelos Estados-Membros oferecem as mesmas facilidades aos operadores económicos em todos os países e devem ser totalmente interoperacionais.

3.2 A consecução destes objectivos estratégicos depende obviamente da aceitação dos princípios pelos 25 Estados-Membros e da sua aplicação uniforme.

3.2.1 A Comissão sublinha a lógica de uma aplicação imediata de um quadro sem papel, pois os documentos podem ser aceites pelos equipamentos disponíveis para o e-comércio e a e-administração.

3.2.2 Todos os Estados-Membros devem introduzir medidas para o intercâmbio de informações através das tecnologias digitais. Estas tecnologias devem ser concebidas para evitar diferenças entre os Estados-Membros que possam criar obstáculos digitais. Os sistemas devem ser coordenados para garantir a sua compatibilidade e conectividade.

3.2.3 A Comissão identificou igualmente alguns princípios fundamentais destinados a simplificar a administração das alfândegas. Os controlos nas fronteiras devem limitar-se sobretudo a aspectos de segurança e os outros controlos devem ser confiados às autoridades aduaneiras competentes das zonas em que estão instalados os operadores económicos. Pretende-se com isto reduzir os riscos de fraude e de não cumprimento das normas.

3.2.4 A Comissão considera que é o catalisador necessário à concepção e à introdução destas alterações. Considera-se necessário assegurar a interoperabilidade dos sistemas mediante um desenvolvimento ulterior da iniciativa e-Europa 2005. De igual modo, impõe-se a compreensão da pertinência e da aplicação da iniciativa sobre uma «melhor regulação», que foi apresentada no Livro Branco sobre a Governança Europeia.

3.3 Os beneficiários da melhoria dos serviços aduaneiros seriam nomeadamente:

3.3.1 a sociedade, na medida em que seria mais protegida:

— graças ao apoio aos consumidores através da protecção contra as mercadorias que são objecto de dumping ou que são subvencionadas ou contrafeitas;

— graças à protecção da saúde pública e do ambiente através da dissuasão ou da prevenção da importação de substâncias perigosas;

— graças a acções contra as actividades criminosas, por exemplo, o branqueamento de capitais, o tráfico ilícito de armas ou a pornografia infantil;

— graças à detecção de fraudes ao nível da evasão da fiscalidade indirecta;

— graças à promoção da integração regional através de relações comerciais preferenciais.

3.3.2 as empresas, na medida em que contariam com serviços aduaneiros mais simples e mais eficientes:

— graças a serviços aduaneiros mais eficientes;

— graças a uma maior simplificação das transacções comerciais, especialmente quando o ponto de importação ou de exportação (e nas zonas transfronteiriças dos Estados-Membros) é distante do ponto de destino ou origem;

— graças ao reforço do grau de uniformidade na aplicação da legislação aduaneira;

— graças à possibilidade de utilização de um ponto de entrada único para as declarações aduaneiras (para além das disposições actuais sobre trânsitos entre o ponto de entrada e o destino);

— graças à simplificação e à normalização das exigências em matéria de informação e à simplificação dos procedimentos administrativos;

— reduzindo a necessidade de efectuar controlos físicos através da utilização de técnicas apropriadas de análises de risco.

4. Observações na generalidade do CESE sobre a comunicação sobre um quadro simples e sem papel para os serviços aduaneiros

4.1 O CESE aprova sem reservas os objectivos estratégicos tal como foram formulados pela Comissão para a melhoria do quadro para os serviços aduaneiros.

4.2 Existe naturalmente um antagonismo entre os esforços tendentes a simplificar e a facilitar os intercâmbios comerciais e a necessidade de melhorar as normas de aplicação. Este antagonismo exige objectivos mais claros e análises de risco para estabelecer o grau de severidade dos controlos, bem como a garantia de que serão aplicadas normas comuns em todas as fronteiras externas da União.

4.2.1 O Comité reconhece que actualmente os controlos aduaneiros precisam de ter em conta, na esteira dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, não só as violações das regulamentações comerciais e dos direitos aduaneiros, mas também a necessidade de reforçar os controlos de segurança para impedir actividades terroristas.

4.3 O Comité tomou nota das propostas administrativas mais pormenorizadas que a Comissão vai examinar com os representantes competentes dos Estados-Membros no quadro da preparação de um plano de acção.

4.4 Os princípios de base são lógicos e desejáveis. O Comité nota, em particular, o destaque para os aspectos seguintes:

- agir, em toda a Comunidade (de facto), como uma administração única,
- partilhar os dados relacionados com os riscos,
- definir um máximo de regras comuns e de exigências em termos de dados,
- introduzir um Procedimento de Autorização Europeia único para reforçar os regimes suspensivos,
- reduzir os 13 regimes aduaneiros existentes (procedimentos e documentos) para três tipos (importação, exportação (incluindo a reexportação) e regimes suspensivos),
- partilhar os dados por via electrónica,
- estabelecer um calendário de transição para passar dos sistemas «papel» para os sistemas electrónicos,
- melhorar a interoperabilidade dos sistemas nacionais,
- colocar mais rapidamente as mercadorias nos circuitos comerciais de acordo com procedimentos acordados de notificação (e de notificação prévia),
- estabelecer um acordo sobre os direitos e as responsabilidades dos operadores económicos e dos transitários.

4.5 O Comité tomou nota das seis propostas de acção deste programa sobre a melhoria dos sistemas aduaneiros electrónicos e aprova o calendário ambicioso para o exame das propostas e a sua aplicação ulterior.

4.6 O Comité pretende chamar a atenção da Comissão para dois aspectos específicos destes princípios. Em primeiro lugar, o Comité aprova a tónica na utilização potencial das «novas tecnologias» (TIC) e recomenda à Comissão que desenvolva especificamente uma extensão do projecto IDA para apoiar a administração dos serviços aduaneiros⁽²⁾. Em segundo lugar, no contexto de uma limitação prudente da aplicação dos sistemas TIC, o Comité faz votos por que, no quadro do intercâmbio electrónico das informações, seja concedida atenção especial à necessidade de garantir aos operadores económicos a confidencialidade das informações sobre a empresa, bem como das informações pessoais e comerciais.

5. Comunicação: O papel das alfândegas na gestão integrada das fronteiras externas

5.1 Nesta segunda comunicação, a Comissão solicitou ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao CESE que adoptassem uma série de medidas destinadas a melhorar a gestão integrada das fronteiras externas. Estas propostas desenvolvem ulteriormente a estratégia sobre a União Aduaneira adoptada pelo Conselho numa Resolução de Junho de 2001⁽³⁾. A presente Comunicação é uma consequência directa da Comunicação anterior da Comissão, de Maio de 2002, sobre a gestão integrada das fronteiras externas⁽⁴⁾.

⁽²⁾ O parecer do CESE sobre a prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha a administrações públicas, empresas e cidadãos (IDABC) elogia os méritos das propostas IDA e IDABC (ver TEN/154).

⁽³⁾ JO C 171, de 15/06/2001.

⁽⁴⁾ COM(2002)233 de 07/5/2002.

5.2 O objectivo da Comunicação é «atribuir às alfândegas e aos restantes serviços encarregados da gestão das mercadorias nas fronteiras externas os meios de combater em conjunto todas as formas de risco que ameacem a segurança e a protecção da Comunidade»⁽⁵⁾.

5.3 A Comissão solicita apoio a estas medidas para que as propostas de aplicação possam ser apresentadas sem demora. A Comissão reconhece que desempenha um papel de catalisador para as acções em todo o território comunitário. E admite ainda que a aplicação das propostas exigirá compromissos financeiros à escala comunitária, para contribuir para garantir o aperfeiçoamento dos sistemas administrativos para melhorar a interoperabilidade, tendo em conta em particular as necessidades dos novos Estados-Membros.

5.4 As orientações que presidem ao exame destas alterações baseiam-se em cinco grupos de propostas que pretendem:

- i. racionalizar o número dos controlos aduaneiros nos postos fronteiriços,
- ii. introduzir uma abordagem comum dos riscos relacionados com as mercadorias e torná-la operacional através de um mecanismo comum de concertação e cooperação,
- iii. garantir um nível adequado de recursos humanos e de equipamento nas fronteiras externas,
- iv. estabelecer um quadro jurídico e regulamentar que integre a dimensão da segurança da actividade aduaneira,
- v. reforçar a cooperação com a polícia, os guardas de fronteira e as demais autoridades nas fronteiras externas.

6. Observações na generalidade sobre a comunicação sobre a gestão integrada das fronteiras externas

6.1 As duas primeiras orientações (ponto 5.4) constituem o prolongamento das ambições manifestadas anteriormente (ver supra) relativamente à criação de um ambiente mais simples e sem papel para os serviços aduaneiros.

6.1.1 O CESE nota que a Comissão utiliza o termo «racionalizar» em referência ao número de postos de fronteira. Tendo em conta as várias tarefas prioritárias a examinar, o Comité prefere que a Comissão procure otimizar o seu número, em vez de adoptar uma abordagem que parece ter menos em conta as novas necessidades.

6.2 As outras três orientações encaminham o debate para tópicos que, para além dos serviços aduaneiros, dizem respeito a outros serviços, e propõem modelos cooperativos de funcionamento que contribuem para uma melhor administração nas fronteiras externas.

6.3 As propostas tendentes a disponibilizar um nível adequado de recursos humanos e de equipamento são uma ambição lógica para a Comunidade, mas as sugestões pormenorizadas implicam custos adicionais que seriam especialmente elevados para os novos Estados-Membros. Se a Comunidade tiver interesse em melhorar a situação nas fronteiras externas, será desejável um instrumento financeiro específico. Isto, por sua vez, leva à hipótese de alargar o alcance das responsabilidades da Comunidade.

⁽⁵⁾ COM(2003)452 de 24/7/2003, p. 37.

6.4 A Comissão não só considera que compete à Comunidade conceder uma ajuda financeira para a aplicação de políticas melhoradas, pois estas afectam os novos Estados-Membros, como também propõe que se continue a desenvolver medidas comuns de formação para o pessoal das alfândegas, que se identifiquem as melhores práticas de trabalho para garantir a segurança nas fronteiras externas e que se constituam equipas de reacção rápida aptas a enfrentar riscos inesperados.

6.5 Estas necessidades e oportunidades demonstram que é plenamente justificado dotar a Comissão, em nome da Comunidade, de mais autoridade para tratar destas questões. Em particular, o Comité é favorável à realização de inspecções comunitárias para garantir a eficácia da coordenação aduaneira nas fronteiras externas da União.

6.6 Os argumentos a favor de uma cooperação reforçada e de mais autoridade para as várias agências nas fronteiras externas apenas ultrapassa o âmbito dos serviços aduaneiros. O CESE felicita a Comissão por ter identificado estas necessidades, mas nota que as melhorias vão depender essencialmente de acordos de cooperação adequados entre as agências que têm responsabilidades em comum mas que dependem de autoridades nacionais diferentes, e cujas funções não são totalmente idênticas às dos serviços aduaneiros.

6.7 O CESE concorda com a proposta de que, para estes serviços importantes, a Comissão deveria promover acordos de responsabilidades partilhadas baseados nos interesses mútuos das agências.

6.8 O CESE congratula-se com a Decisão do Conselho, de 4 de Novembro de 2003, de aprovar as propostas da Comissão com vista a reforçar o papel das alfândegas na gestão da segurança nas fronteiras externas, e toma nota do pedido apresentado à Comissão de apresentar todas as propostas necessárias à aplicação desta abordagem, concedendo ao mesmo tempo especial importância ao reforço do intercâmbio de informações entre todas as administrações e todos os operadores envolvidos no comércio internacional ⁽⁶⁾.

7. Regulamento que altera o Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário

7.1 As duas comunicações da Comissão precedem a publicação de uma proposta de regulamento que altera o Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, que estabelece um Código Aduaneiro Comunitário.

7.2 Considerando que o presente projecto de regulamento reflecte algumas das principais propostas apresentadas nas duas comunicações que podem ser apoiadas por uma alteração formal do Código Aduaneiro, e dado que o CESE aprova as prioridades destas propostas, também é favorável à maior parte das propostas de alterações do regulamento em apreço.

7.3 A coerência e a eficácia de uma aplicação das políticas aduaneiras em todo o território comunitário apenas poderá ser melhorada com estas medidas. O Comité regista as propostas legislativas que vão clarificar os seguintes aspectos:

- o conceito mais lato de responsabilidade aduaneira alargado às outras legislações ligadas à importação e à exportação de mercadorias, e a coordenação das acções com outras autoridades formais;
- definições mais apuradas da terminologia dos «operadores»;
- atribuição de responsabilidades à Comissão pelo estabelecimento de um quadro comum de gestão dos riscos;
- clarificação da utilização nos intercâmbios de dados confidenciais.

7.4 Uma das principais características da proposta de regulamento é a obrigatoriedade de apresentação das declarações aduaneiras antes da chegada das mercadorias. Este aspecto está relacionado com o princípio de que as mercadorias devem ser desalfandegadas no local em que o operador económico estiver instalado, perto do destino declarado, e não nas fronteiras externas.

7.5 No entanto, o Comité emite sérias reservas sobre a «regra fundamental» de que uma declaração prévia à chegada tenha de ser apresentada 24 horas antes da apresentação das mercadorias à alfândega. A Comissão reconhece, de facto, que determinadas categorias de mercadorias levariam mais tempo a entrar no circuito de comercialização se esta regra lhes fosse aplicada, o que teria consequências muito negativas. São disto exemplos os transportes de mercadorias em trajectos com duração inferior a 24 horas.

7.6 De facto, a formulação proposta para o artigo 36º-A do Código Aduaneiro prevê procedimentos para identificar os casos em que pode não ser exigido o prazo de 24 horas. O Comité propõe que as regras que estabelecem quando é necessária a notificação prévia de 24 horas sejam clarificadas antes de o Código ser alterado, para que sejam identificados de modo explícito os muitos domínios em que o comércio pode ser prejudicado e para que sejam formalmente adoptados os procedimentos de compromisso apropriados, em vez de serem considerados como derrogações eventuais à regra fundamental. Devia, contudo, haver uma derrogação geral para as exportações por operadores económicos autorizados, porquanto os procedimentos já foram controlados quando foi dada a autorização.

8. Resumo

8.1 As presentes comunicações da Comissão e o novo regulamento proposto permitem uma aplicação mais adequada de um Código Aduaneiro uniforme em todo o território comunitário.

8.2 A proposta de regulamento que altera o Código Aduaneiro Comunitário é coerente com os princípios enunciados nas duas comunicações, caso resulte numa aplicação uniforme, incluindo do sistema electrónico.

8.3 Os princípios de um quadro mais simples e sem papel para as alfândegas e o comércio são agora lógicos e exequíveis. Estes princípios são igualmente necessários se quisermos que o Mercado Único da União funcione sem obstáculos desnecessários.

⁽⁶⁾ Conclusões do Conselho ECOFIN, 5 de Novembro de 2003.

8.4 Os princípios de procurar estabelecer normas aduaneiras comuns nas fronteiras externas da União são inerentes ao conceito de União enquanto zona comercial única.

8.5 Além disso, deve ser reconhecida a necessidade de um quadro cooperativo que garanta o máximo de eficácia dos serviços aduaneiros, da polícia das fronteiras, do controlo da segurança e das estratégias comuns de gestão dos riscos.

8.6 O CESE faz votos por que este pacote de melhorias das políticas e dos serviços seja efectivo o mais rapidamente possível.

8.7 Não havendo uma responsabilidade comunitária em matéria de prestação de serviços aduaneiros, estas alterações aproximam-se do quadro de uma agência aduaneira única que possa melhorar o funcionamento da Comunidade.

Bruxelas, 26 de Fevereiro de 2004

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH
