

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um programa de acção no domínio aduaneiro na Comunidade (Alfândega 2013)»

COM(2006) 201 final — 2006/0075 (COD)

(2006/C 324/26)

Em 22 de Junho de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado CE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Mesa do Comité Económico e Social Europeu incumbiu a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, na 430.ª reunião plenária de 26 de Outubro de 2006, designar relatora-geral L. BATUT e adoptou, por 108 votos a favor, com 4 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1 Em todos os países, os serviços aduaneiros defendem os interesses económicos nacionais e tradicionalmente apreendem as mercadorias em movimento, caracterizando-se por procedimentos de intervenção imediata. Após a entrada em vigor de uma Tarifa Externa Comum nos anos 60, a criação do mercado interno em 1993 aboliu os controlos nas fronteiras entre os Estados-Membros da UE, tornando assim possível a livre circulação de bens e serviços. O comércio intracomunitário de bens, cujo volume quase duplicou após a supressão das fronteiras internas, representa a parte mais importante das transacções comerciais de cada Estado-Membro.

1.2 As administrações aduaneiras nacionais mantiveram-se praticamente inalteradas durante muitos anos na Comunidade Europeia. A organização das estruturas e do pessoal afecto aos serviços aduaneiros era em cada país uma questão exclusivamente da competência nacional.

1.3 Entretanto, a União, a revolução digital e as redes, que não conhecem fronteiras, desmaterializaram parcialmente a acção dos serviços aduaneiros. A proposta da Comissão «Alfândega 2013» visa reforçar a integração das práticas aduaneiras no respeito pelos Objectivos de Lisboa, sem pretender a integração das administrações, cujo papel ao nível nacional continua a ser fundamental. Os interesses a defender são os que respeitam à União e aos cidadãos e consumidores que nela vivem.

2. Contexto da proposta de decisão

2.1 Alfândega 2000

2.1.1 A Comissão Europeia já propusera em 1995 um programa quinquenal denominado «Alfândega 2000», a que se seguiu o programa «Alfândega 2002». O objectivo era que os serviços aduaneiros nacionais passassem a trabalhar «como uma administração única» no plano dos procedimentos, partindo-se do princípio de que a «criação de um espaço comercial sem fronteiras aduaneiras internas no seio dos 15 Estados-Membros da UE implica a

existência de procedimentos aduaneiros uniformes para transacções equivalentes efectuadas em qualquer ponto da zona aduaneira». Os meios necessários para atingir este objectivo são a cooperação, a aplicação uniforme do direito aduaneiro no interior e ao longo das fronteiras comunitárias, a criação de uma rede de comunicação acessível aos actores económicos, o aperfeiçoamento das administrações e dos respectivos funcionários, bem como o desenvolvimento da informatização das formalidades aduaneiras e do tratamento informatizado do processo de desalfandegamento ⁽¹⁾.

2.2 Alfândega 2002

2.2.1 O programa «Alfândega 2002» criou um Grupo de Política Aduaneira e um Comité «Alfândega 2002» destinado a coordenar as abordagens dos representantes da Comissão e dos Estados-Membros sobre os métodos, as medidas, as avaliações, os investimentos, as plataformas informáticas, a modernização dos procedimentos, as normas de controlo, a cooperação em matéria de combate à contrafacção, o apoio aos países candidatos e o intercâmbio de funcionários.

2.2.2 O CESE aprovou a criação de um sistema informatizado de comunicação aduaneira à escala da União através da «participação activa dos meios económicos — empresas, associações, Comité do Código Aduaneiro e CES — no processo de decisão administrativo» que «favorece o entendimento recíproco e permite evitar desnecessárias dificuldades de execução». Neste contexto, apontou possibilidades de simplificar as estruturas existentes. O Comité considerou conveniente estudar-se a possibilidade de centralização da informação pela Comissão e de criação a médio prazo de um serviço europeu comunitário de repressão de fraudes (EURODOUANE semelhante ao EUROPOL), tendo também salientado a necessidade de «os funcionários aduaneiros terem acesso a uma formação uniforme em matéria de legislação e procedimentos aduaneiros das alfândegas dos Estados-Membros, tendo em conta, a par do princípio da subsidiariedade, as diferentes carreiras dos funcionários» ⁽²⁾. Estas recomendações do Comité não foram seguidas.

⁽¹⁾ JO L 33 de 04.02.1997 e JO L 13 de 19.01.2000.

⁽²⁾ JO C 174 de 17.06.1996, pág.14.

2.3 Alfândega 2007

2.3.1 Seguiu-se a adopção de um novo programa quinquenal denominado «**Alfândega 2007**»⁽³⁾, que vem prorrogar e alargar a vigência do precedente. O objectivo diz não só respeito ao comércio e à actividade aduaneira, como também à necessária protecção dos interesses financeiros da União Europeia e à criação de um ambiente seguro e estável para os seus cidadãos. A globalização da economia mundial está em marcha e traz consigo grandes alterações. Os serviços aduaneiros têm um papel importante a desempenhar na regulação do ambiente comercial. A aceleração digital tornou possível realizar a ambição de uma integração dos procedimentos aduaneiros. O objectivo do programa «Alfândega 2007» é viabilizar a aplicação coerente e profissional da legislação comunitária em matéria de política aduaneira a todos os países da União. No contexto da intensificação da informatização, as boas práticas, o intercâmbio de funcionários, os seminários e as acções de acompanhamento revestem-se de grande importância.

2.3.2 O Comité, por sua vez, recomenda que «a Comissão tenha um papel mais pró-activo quanto aos padrões de controlo dos Estados-Membros, o que podia ocorrer mediante a designação de inspectores aduaneiros comunitários»⁽⁴⁾.

2.3.3 O CESE reconheceu no seu parecer que o aperfeiçoamento dos serviços aduaneiros pode ter por objectivo melhorar o ambiente da concorrência para as empresas e estimular o emprego, bem como apoiar as actividades legítimas no domínio do comércio e das trocas comerciais. Em sua opinião, seria necessário que houvesse um instrumento de avaliação dos progressos realizados durante a fase inicial, que permitisse proceder-se às correcções necessárias. Esta recomendação foi atendida⁽⁵⁾.

2.3.4 O **relatório intercalar** mostrou que de modo geral os operadores e os actores estavam satisfeitos com o programa «Alfândega 2007», embora fosse necessário reconciliar as obrigações de segurança com a ambição da Comunidade Europeia de facilitar o comércio, indicando que havia uma certa inquietude relativamente ao papel da informatização dos serviços aduaneiros. O programa contribui significativamente para o objectivo das organizações aduaneiras nacionais de trabalharem como uma única administração.

2.4 O ano de 2006

2.4.1 **Em 2006**, são adoptados **três textos relevantes** para a política aduaneira:

- a proposta de regulamento «Código Aduaneiro modernizado»;
- a proposta relativa a um «Quadro sem papel para as alfândegas»;
- e a proposta agora em análise.

2.4.2 O **Código Aduaneiro Comunitário**, que será modernizado através de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre o qual o CESE emitiu parecer em 5 de Julho de 2006, é igualmente um documento fundamental para se entender o programa «Alfândega 2013» que visa adaptar os textos à evolução dos mercados e das tecnologias e aos suces-

sivos alargamentos da União. A informatização avança e a administração *deve* estar em linha. O novo código torna **obrigatórios** os procedimentos informatizados, que até então eram facultativos, facilitando a tarefa dos grandes operadores e penalizando, eventualmente, os mais pequenos. Acresce que as medidas não tarifárias, como as relacionadas com a luta contra a contrafacção, a segurança, o controlo da imigração ilegal, o branqueamento de capitais, o tráfico de estupefacientes, a higiene, a saúde, o ambiente e a protecção dos consumidores, bem como as medidas que têm a ver com a cobrança do IVA e de impostos especiais de consumo, tornaram-se muito importantes. Os Estados-Membros continuam a ser os eixos centrais do dispositivo, arcando com os custos, nomeadamente os da interoperabilidade informática, e tendo a possibilidade de efectuar todo o tipo de controlos, embora a Comissão reforce os seus poderes de regulamentação (artigo 196.º da proposta de regulamento) em relação aos sistemas aduaneiros, aos Estados-Membros e aos acordos internacionais. O Código Aduaneiro modernizado redefine os papéis e o estatuto de todos os actores intervenientes no procedimento aduaneiro.

2.4.3 A obrigação de utilização de meios electrónicos conduz evidentemente à **supressão do suporte papel**.

2.4.3.1 A proposta de decisão sobre as «alfândegas electrónicas» prevê uma série de medidas e de prazos para tornar os sistemas aduaneiros electrónicos dos Estados-Membros compatíveis entre si e, também, para criar um portal informático único e partilhado. A comunicação entre os operadores e as autoridades aduaneiras será mais eficaz e a troca de dados entre as autoridades mais rápida. As versões «em papel» devem ser a excepção e não a regra. A Comissão pretende igualmente criar um «*interface único*» que permita aos operadores considerados dignos de confiança (os intervenientes e os «operadores autorizados», a que se referem os artigos 2.º, 4.º, 13.º e 16.º do projecto de regulamento sobre o Código Aduaneiro modernizado) lidarem com um único organismo, em vez de vários, como acontece actualmente com as diferentes autoridades de controlo das fronteiras. As informações, nomeadamente as aduaneiras, seriam assim transmitidas uma única vez. Por conseguinte, as mercadorias seriam controladas pelas autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes (polícia, guarda de fronteiras, serviços veterinários e ambientais) simultaneamente e no mesmo local, segundo o princípio do «balcão único».

2.4.4 No seu parecer de 13 de Setembro de 2006, o CESE considera que a gestão comunitária das alfândegas deveria fazer parte dos objectivos a longo prazo da União: «*uma gestão desse tipo traria vantagens não só do ponto de vista da simplicidade, fiabilidade e custos, bem como da possibilidade de interconexão com outros sistemas da UE e dos países terceiros*».

3. O programa «Alfândega 2013»

3.1 Interoperabilidade, redução de custos, melhores práticas: o programa «Alfândega 2013» constitui o prolongamento dos programas precedentes e sucede ao programa «Alfândega 2007». Tem por objectivo, num contexto em que os elementos determinantes mostram uma forte coerência, contribuir para a aplicação das modalidades dos serviços aduaneiros modernos que visam aumentar a rapidez de circulação das mercadorias, facilitar as

⁽³⁾ COM(2002) 26 final — 2002/0029 (COD).

⁽⁴⁾ JO C 241 de 07.10.2002, pág. 8.

⁽⁵⁾ *Idem*, nota de rodapé 4.

trocas comerciais e promover a liberdade do comércio, mas sem prescindir dos controlos. A Comissão Europeia ⁽⁶⁾ considera que os serviços aduaneiros são o único instrumento capaz de ter uma visão global e transversal da economia. A situação é muito mais complexa do que antigamente, uma vez que se assiste a um fluxo de pessoas e de bens. Para gerir esta complexidade tem de haver, na opinião dos representantes, flexibilidade no instrumento e, ao mesmo tempo, flexibilidade de resposta, para assegurar a competitividade das empresas da UE, quer no mercado interno quer no mercado internacional.

3.1.1 O novo programa abrange o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2008 e 31 de Dezembro de 2013, ou seja seis anos, de forma a alinhar a sua duração com a do quadro financeiro plurianual.

3.1.2 Os objectivos do programa retomados no artigo 4.º, n.º 1, da proposta visam, mediante concessão de apoio aos destinatários, o seguinte:

- a) Assegurar que as actividades aduaneiras correspondem às necessidades do mercado interno, designadamente em matéria de segurança da cadeia de abastecimento;
- b) Assegurar que as administrações aduaneiras interajam de forma a poderem operar tão eficazmente como se se tratasse de uma única administração;
- c) Assegurar a protecção necessária dos interesses financeiros da Comunidade;
- d) Reforçar a protecção e a segurança dos cidadãos;
- e) Efectuar os preparativos necessários para o alargamento, incluindo a partilha de experiências e de conhecimentos com as administrações aduaneiras dos países em causa.

3.1.3 Os meios: acções comuns e conclusão do processo de informatização.

Os meios referidos no artigo 2.º para execução do programa retomam e aprofundam aqueles previstos no programa «Alfândega 2007», incidindo em duas vertentes: a material (*hardware* e *software*) e a humana (acções comuns e formação):

- a) Sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações;
- b) Análises comparativas;
- c) Seminários e *workshops*;
- d) Grupos de projecto e grupos directores;
- e) Visitas de trabalho;
- f) Actividades de formação;
- g) Medidas de acompanhamento;
- h) Quaisquer outras actividades necessárias à realização dos objectivos do programa.

Todos eles têm, também, o intuito de informatizar os procedimentos aduaneiros ao nível pan-europeu.

3.1.4 Os **destinatários** das medidas (artigo 3.º) são, em primeiro lugar, os Estados-Membros, mas também, devido ao

papel das alfândegas na economia internacional, os países candidatos à adesão à União, os potenciais candidatos, os países ligados à UE pela política europeia de vizinhança e os Estados terceiros.

3.1.5 Os diversos **actores** são definidos em vários artigos da proposta.

3.1.5.1 O sexto considerando ⁽⁷⁾ enuncia a necessidade de «um reforço das relações entre as **administrações** aduaneiras da Comunidade e entre estas e as **empresas**, o **meio judicial e científico** e outros **operadores** envolvidos no comércio externo». O programa 2013 deveria permitir aos representantes destes actores ou às próprias entidades de participarem, se necessário, nas actividades abrangidas pelo programa.

3.1.5.2 Os actores são, em primeiro lugar, as administrações nacionais, que o artigo 2.º, n.º 1, define como «as autoridades públicas e outros organismos dos países participantes no programa, responsáveis pela gestão de actividades aduaneiras e conexas» e, depois, ao nível comunitário, a **Comissão assistida pelo «Comité Alfândega 2013» (artigo 19.º)**, o **Grupo de Política Aduaneira**, que integra os responsáveis nacionais, e, nos termos do artigo 14.º, os **representantes das organizações internacionais, as administrações de países terceiros, os operadores económicos e as respectivas organizações**, que podem participar nas actividades organizadas no âmbito do programa sempre que tal se revele essencial para a realização dos objectivos referidos nos artigos 4.º e 5.º, e, por fim, a «Comissão pode tornar os sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações acessíveis a outros serviços públicos para fins aduaneiros ou outros, desde que seja paga uma contribuição financeira para o programa» (artigo 7.º, n.º 6). No conjunto perfazem um número significativo de actores, o que se explica pelo papel das alfândegas na regulação do comércio internacional.

3.1.5.3 Finalmente, de futuro, a Comissão reserva-se a possibilidade de examinar se algumas tarefas de execução poderão ser «confiadas a uma agência de execução» ou «a prestadores de serviços através de contratos de assistência técnica e administrativa» ⁽⁸⁾, o que não deixaria, porém, de colocar problemas de organização administrativa em certos Estados-Membros.

3.1.6 O orçamento

3.1.6.1 A interoperabilidade permitirá o intercâmbio de informações entre as administrações dos diferentes países; por interfaces com os operadores comerciais, o programa «Alfândega 2013» contribui para a execução de duas decisões: o «Código Aduaneiro Modernizado» e o «Sistema aduaneiro sem suporte de papel». Quando estiver plenamente operacional, o novo sistema informatizado completará o mercado único, cujas únicas fronteiras serão externas. O programa 2013 tem em conta a dimensão global dos mercados e a relação com os países terceiros, que podem ser «países participantes» e, por conseguinte, elegíveis às ajudas.

⁽⁶⁾ Audição de 18 de Setembro de 2006 da DG TAXUD — A/2 — Direcção-Geral Fiscalidade e União Aduaneira da Comissão Europeia.

⁽⁷⁾ COM(2006) 201 final, pág. 11.

⁽⁸⁾ In: «Exposição de motivos», 4) Incidência orçamental.

3.1.6.2 A realização do programa incumbe justamente, em primeiro lugar, aos países participantes (considerando 11). O montante total a cargo do orçamento comunitário eleva-se a 323,8 milhões de euros («Exposição de motivos», pt 4. e art.16.1) mas não representará a totalidade dos custos, que serão em grande parte suportados pelos Estados-Membros. A ajuda prestada pelo programa «Alfândega 2013» representaria em teoria 2 milhões de euros anuais por Estado-Membro, durante 6 anos, mas os «países participantes» excederão em número os 27 Estados-Membros.

3.1.6.3 A repartição entre a União e os países participantes é efectuada da seguinte forma (art. 17):

— «2. A Comunidade toma a seu cargo as seguintes despesas:

- a) as despesas de aquisição, desenvolvimento, instalação e manutenção, bem como as despesas correntes de funcionamento dos componentes comunitários dos sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações a que se refere o n.º 3 do artigo 7.º;»

bem como ainda os custos da organização de reuniões requeridas pelas acções comuns.

— «6. Os países participantes tomam a seu cargo as seguintes despesas:

- a) as despesas de desenvolvimento, aquisição, instalação e manutenção, bem como as despesas correntes de funcionamento das componentes não comunitárias dos sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações a que se refere o n.º 4 do artigo 7.º;
- b) as despesas relativas à formação inicial e contínua dos seus funcionários, incluindo a formação linguística.

3.1.7 Recursos humanos

3.1.7.1 A tónica é colocada no projecto atinente à **necessidade de formação** e de competências sólidas para fazer funcionar o conjunto. Os recursos humanos das alfândegas nacionais foram considerados nesta dimensão pelo artigo 12 do projecto. É graças a uma cooperação «estruturada» entre os organismos nacionais de formação aduaneira que se desencadeará a esperada reacção em cadeia: programas e «normas de formação» serão elaborados a nível comunitário «com vista a criar um tronco comum de formação para os funcionários abrangendo toda a regulamentação e procedimentos aduaneiros, a fim de lhes permitir adquirir as qualificações e conhecimentos profissionais comuns necessários» (art.12 a)). O acesso a cursos difundidos poderá ser facultado a funcionários de outros países (art.12 b)), devendo o núcleo deste dispositivo ser totalmente integrado nos próprios programas de formação pelas autoridades aduaneiras nacionais (art.12 pt. 2), que, por outro lado, velam evidentemente também por que «os seus funcionários recebam a formação inicial e contínua necessárias para adquirirem qualificações e conhecimentos profissionais comuns», bem como ainda a necessária formação linguística, cujos custos elas assumem na totalidade (art.12 pt. 2).

3.1.7.2 Assim, a escola não será comunitária, mas os conteúdos sim. A Comissão opta assim por uma estrutura arbo-

rescente, sem excluir, «sempre que adequado», «a criação das infra-estruturas e dos instrumentos necessários para a formação aduaneira comum e a gestão dessa formação» (art. 12.1 c)).

3.1.7.3 Por outro lado, numa preocupação de complementaridade já anteriormente manifestada pelo CESE, o projecto evoca «o exame das possibilidades de desenvolver as acções de formação com outros serviços públicos» (art.12 d)). Assim, se os custos de aquisição, de concepção, de instalação e de manutenção dos sistemas e módulos de formação forem comuns a todos os países participantes, poderão ser financiados pelo programa (art. 17 d)).

3.1.8 O papel da Comissão

3.1.8.1 A Comissão constitui o núcleo da arborescência. Não há uma estrutura comunitária, mas a Comissão está no centro da intervenção. Assim, é ela própria que definirá quais os operadores admitidos, para os quais ainda não foram definidos critérios (art. 196 do «Código Aduaneiro Comunitário Modernizado», quais os demais serviços públicos (que não alfândegas) que poderão ter acesso, para fins não aduaneiros (Exposição de motivos, art.º 7.º), aos dados protegidos e às acções de formação, e quais os novos operadores do sector privado (meios jurídicos e científicos) que poderão ser associados.

4. Observações gerais do Comité

4.1 O Comité lamenta que, apesar da evidente ligação entre os dossiers acima referidos, e da importância que revestem tanto para as administrações como para as mulheres e os homens que os servem, a Comissão os tenha apresentado de forma dispersa ao longo de 2006, quando tratam de questões que não são nem urgentes, nem absolutamente novas, mas se encontram imbricadas.

4.2 O Comité lamenta, por conseguinte, mais ainda o facto de, para elaborar o presente parecer, ter tido de trabalhar com urgência para respeitar o calendário de preparação do orçamento em curso, quando afinal, como já referiu, se trata de uma proposta que constitui apenas um elemento de um vasto contexto, cujas consequências para este procedimento eram totalmente previsíveis.

4.3 O CESE considera que a União Aduaneira — que foi o «porta-estandarte» da integração económica europeia, não poderá atrasar-se impunemente em relação ao mundo do comércio internacional, que ela deve supostamente regular e que se encontra em perpétua mutação. Os instrumentos informáticos fazem naturalmente parte da sua própria panóplia e as possibilidades exponenciais que lhe oferecem devem ser colocadas ao serviço dos operadores e das autoridades de controlo. O Comité aprova por isso o programa «Alfândega 2013» e o aumento da dotação orçamental que permitirá prosseguir a ajuda aos países participantes, nomeadamente com vista a modernizar os instrumentos de que dispõem, responsabilizar intervenientes e formar funcionários.

4.4 A partilha de conhecimentos, as acções comuns e as medidas de acompanhamento previstas, sendo certamente todas elas intervenções favoráveis ao bom funcionamento da interoperabilidade e ao conhecimento mútuo dos intervenientes, serão reservadas a um número diminuto de agentes das administrações aduaneiras.

4.5 O CESE constata — e aprova — que o processo de avaliação por si preconizado no passado a propósito dos programas precedentes esteja finalmente em curso, mas lamenta que não indique ainda pista alguma sobre que indicadores serão adoptados.

4.6 Não obstante, o Comité emite as seguintes reservas:

4.6.1 «É necessário que as acções realizadas no domínio aduaneiro atribuam prioridade à melhoria dos controlos e das actividades desenvolvidas na luta contra a fraude, minimizem os custos inerentes ao cumprimento da legislação aduaneira para os operadores económicos, assegurem uma gestão eficiente do controlo das mercadorias nas fronteiras externas e protejam os cidadãos da Comunidade no que respeita à segurança da cadeia internacional de abastecimento» (considerando 3).

4.7 O CESE considera, no entanto:

4.7.1 Que propor o objectivo de garantir «uma protecção de nível equivalente aos cidadãos e aos operadores económicos da Comunidade em qualquer ponto do território aduaneiro comunitário» (ver considerando 2) é uma intenção louvável, mas insuficiente para o contribuinte, para o operador e sobretudo para o cidadão, se essa «equivalência» não for sinónimo de «excelência» do mais alto grau. Segurança é, por exemplo, o urso de peluche que passou o controlo segundo as normas comunitárias e foi por conseguinte autorizado a entrar na Comunidade, porque os agentes aduaneiros verificaram que os olhos são inamovíveis e não sufocam a criança. O texto da proposta estabelece em princípio o objectivo do controlo e da segurança sem o circunstanciar. Assim, o nível de protecção não só deve ser equivalente em qualquer parte do território como ser também o melhor possível;

4.7.2 Que o objectivo de redução dos encargos administrativos, e a automatização das tarefas graças a sistemas informáticos dispendiosos — quando associados à obrigação de respeito, pelas autoridades orçamentais dos Estados-Membros, das taxas de défice e de endividamento públicos autorizadas nos Tratados —, pode levar os gestores das administrações nacionais a reduzir os seus efectivos independentemente uns dos outros, o que dificulta a cooperação, e/ou a externalizar os respectivos custos mediante um certo grau de privatização, o que, por sua vez, pode criar nos operadores e cidadãos insegurança jurídica nos serviços com maior poder de actuação;

4.7.3 Que a ambicionada facilitação do intercâmbio pode induzir um aumento das taxas de fraude (mercadorias comer-

ciais lícitas) e de tráfico (mercadorias ilícitas), face às quais os controlos físicos escasseariam, pelo que teria sido útil demonstrar de que forma a luta contra a fraude — mediante critérios electrónicos de controlo — pode funcionar eficazmente e com equivalência de tratamento em todos os países participantes com um número reduzido de agentes. O Comité está convencido que a taxa de controlo depende sempre de decisões de ordem política e da desejada relação entre a liberdade do comércio e a segurança dos cidadãos, mas está ciente de que a sua execução depende dos funcionários e dos seus meios de acção. Por outro lado, não há equilíbrio entre liberdade e segurança se a vontade de facilitar o intercâmbio reduzindo factualmente as taxas de controlo e os recursos humanos que os exercem se sobrepuser à exigência de segurança, que está, como o CESE constata, pouco desenvolvida no projecto. A União define a política aduaneira, mas são as administrações nacionais que comandam a implantação das suas estruturas, podendo, por isso, com vantagem, reorientá-las sem as destruir.

4.7.3.1 O Comité salienta que, por ocasião das anteriores propostas em matéria aduaneira acima referidas, preconizou por duas vezes um certo grau de centralização das acções e das estruturas, mas que a Comissão Europeia apostou desde 2005 ⁽⁹⁾ numa concepção em rede assente no reforço da cooperação entre os sistemas informáticos aduaneiros nacionais, que deveria ser seguida de um reforço dos controlos, bem como, em simultâneo, da facilitação dos procedimentos. Os procedimentos interoperáveis e sem suporte de papel obrigam, de facto, a consideráveis reestruturações dos serviços aduaneiros no plano nacional, acarretando a eliminação de postos de recepção de declarantes, e, por conseguinte, uma redução da força de intervenção das alfândegas em caso de emergência sanitária (vacas loucas) ou de segurança (terrorismo), ou ainda confusão para os recursos humanos.

4.7.3.2 O Comité reitera igualmente uma crítica formulada por ocasião das propostas precedentes ⁽¹⁰⁾, a saber, a «falta de uma verdadeira tomada de consciência da interdependência das várias administrações públicas na luta contra a criminalidade», se bem que neste contexto a possa atenuar pelo facto de estar prevista a possibilidade de abertura a outros serviços públicos (art.7 pt. 6).

4.7.3.3 De uma maneira geral, o reconhecimento do papel central da União Aduaneira e das administrações nacionais — que são o seu braço armado — na regulação do comércio mundial poderia ter levado a Comissão a especificar que esse papel só pode ser confiado aos poderes públicos.

4.7.3.4 O relatório intercalar de avaliação do «Alfândega 2007» salientou a gravidade do problema linguístico que trava os funcionários aduaneiros na sua acção transnacional. Ora o CESE considera que esse problema não é suficientemente considerado no programa 2013, que dele encarrega os países participantes, quando esta questão devia ser uma causa europeia.

⁽⁹⁾ Comunicação da Comissão sobre os programas «Alfândega 2013» e «Fiscalis 2013» (COM(2005)111 final, de 06.04.2005).

⁽¹⁰⁾ COM(2005)608 final, de 06.04.2005.

4.7.3.5 No contexto da economia globalizada, a Comissão teria podido incluir uma referência a uma acção de esclarecimento destinada a países terceiros e acentuar a necessidade de prevenção e de formação das autoridades de certos países conhecidos por alimentarem correntes de práticas fraudulentas (nomeadamente de contrafacções), a fim de as dotar da capacidade de ver a que ponto essa prevenção serve a sua própria economia e de lhes ensinar técnicas internas de controlo desse fenómeno.

5. Observações na especialidade

5.1 Art. 3.º da proposta: Participação no programa (destinatários)

5.1.1 A proposta da Comissão considera as acções a realizar nas fronteiras da União: tanto nas antigas como nas novas, bem como com os países da PEV e visa igualmente aumentar a cooperação com países terceiros. Estes poderão ser associados a algumas actividades, sob determinadas condições. Este aspecto parece muito importante para o Comité no que se refere ao respeito, tão breve quanto possível, do princípio do tratamento equivalente a partir do momento da eventual adesão desses países à União. Todavia, as condições para que possam beneficiar da ajuda Alfândega 2013 não são especificadas no texto.

5.2 Alínea i) do art. 5.1: Desenvolvimento da cooperação

5.2.1 A Comissão preconiza, justamente, «Melhorar a cooperação aduaneira internacional entre as administrações aduaneiras da Comunidade e de países terceiros». Poderia talvez citar a Organização Mundial de Alfândegas entre as organizações internacionais que podem integrar o programa (art. 14.º).

5.3 Artigos 3.º, 10.º, 14.º, 19.º, considerando 6

5.3.1 São definidos os actores que farão funcionar o programa no prolongamento das acções já executadas em torno da Comissão, do Comité Alfândega 2013 (art. 19.º) e das administrações nacionais. O tipo de contributo e relação que estabelecerão entre eles não está definido com precisão no texto. Apesar de disponibilizarem as suas competências especializadas, alguns permanecem utilizadores «devedores». Os países participantes não estão todos no mesmo plano. Os representantes de organizações internacionais, de administrações de países terceiros, de operadores económicos e respectivas organizações (art. 14.º) podem participar no programa, mas apenas os Estados-Membros farão parte dos «grupos de projecto e grupos directores (incumbidos) das actividades de coordenação» (art.10.º).

5.3.2 Na ausência de precisão nos textos, cabe à Comissão decidir. Aplicando o código aduaneiro modernizado, decidirá sobre as condições para ser operador autorizado aplicando o artigo 194.º poderá decidir sozinha alterar as normas de interoperabilidade dos sistemas aduaneiros e definir em que casos soli-

ciar aos Estados-Membros que alterem as suas decisões. Decidirá que serviços públicos e privados participarão no Alfândega 2013 e quais beneficiarão, a título oneroso ou gratuito, dos seus bancos de dados, de condições úteis para a sua elegibilidade para as ajudas do programa (países participantes).

5.3.3 Consciente de que um feito semelhante deve ser dirigido com eficácia, o Comité interroga-se sobre as possibilidades de controlo do sistema integrado pelos cidadãos e apela a que tudo seja feito para evitar que a rede acabe nas mãos de hiper-técnicos, o que tornaria a arborescência numa nebulosa sobre a qual os cidadãos e os seus representantes não teriam qualquer «controlo». Considera que o desmembramento de missões aduaneiras a favor de organismos independentes ou privados tais como agências, ou sub-contratantes acarretaria um risco acrescido.

5.4 Artigo 17.º: Despesas

5.4.1 A realização do programa incumbe em primeiro lugar aos países participantes (considerando 11). O montante total a cargo do orçamento comunitário eleva-se a 323,8 milhões de euros (exposição de motivos, pt 4. e art.16.1) mas, tal como já foi referido, teoricamente representará apenas 2 milhões de euros por Estado-Membro da União durante 6 anos. A parte dos Estados-Membros que gere o pessoal e as infra-estruturas será a mais importante na realização final de uma alfândega europeia integrada, não distinguindo sector público e privado.

5.4.2 O Comité assinala que o projecto de texto não especifica a repartição técnica dos montantes atribuídos que o estudo «Impact Assessment»⁽¹⁾ definia em 259,6 milhões de euros para a informática e apenas 57,4 milhões de euros para as acções destinadas aos recursos humanos.

5.5 Art. 8.º, alínea d) do art. 12.º: Formação do pessoal

5.5.1 O CESE considera que os Estados-Membros, o pessoal que trabalha nas empresas, nos operadores, bem como nas administrações aduaneiras serão alvo da aceleração das reformas já iniciadas e que, apesar das formações nas quais a sua participação será solicitada, alguns, incluindo entre os funcionários, deveriam poder beneficiar de planos quase sociais em caso de inadaptação à reestruturação durante um período transitório que considere o período histórico em que se insere o programa em questão (lançamento do mercado de trabalho dos «baby-boomers»).

5.5.2 Por outro lado, numa preocupação de complementaridade já manifestada pelo CESE, o projecto evoca «o estudo da possibilidade de elaborar actividades de formação com outros serviços públicos» (alínea d) do art.12.º). Teria sido útil se a Comissão tivesse especificado quais os serviços e quais os destinatários do programa.

⁽¹⁾ Documento de trabalho da Comissão Customs 2013 — Impact Assessment, p.30 — documento da Comissão SEC (2006) 570.

5.6 Artigo 13.º: Acções de acompanhamento

5.6.1 Na medida em que o conhecimento do seu interlocutor em matéria de relações transfronteiriças permite maior confiança e eficácia, o Comité considera que estas visitas comuns deveriam ser largamente efectuadas pelos agentes e não apenas pelas autoridades alfandegárias, tal como acontecia no antigo programa Mattheus.

6. Recomendações do Comité

6.1 Em 2005, a Comunicação da Comissão Europeia que anunciava o programa Alfândega 2013, considerava que o futuro programa deveria «prever um co-financiamento a partir de programas do segundo e terceiro pilares» tendo em conta a impossibilidade de limitar as acções nesta matéria a um pilar específico. Não é o caso no Alfândega 2013. Contudo, parece contradizer, por um lado, a missão que incumbe, em parte, à alfândega de lutar contra o grande tráfico e pela segurança das pessoas e dos territórios, missão que tem a ver com a vertente JAI. O Comité gostaria que esta possibilidade de financiamentos com base também no terceiro pilar fosse estudada para facilitar a complementaridade entre serviços de luta contra a fraude e evitar a duplicação de custos.

6.2 O CESE considera necessário analisar a forma de fazer evoluir os conceitos jurídicos aduaneiros (no caso de os conceitos de direito comum não serem suficientes) com novas configurações aduaneiras, particularmente no que toca a novas noções de fraude informática, pirataria e sanção: a União terá um mercado, uma rede aduaneira interoperável, administrações a funcionar em uníssono, qualificações comuns para as infracções, mas sanções aduaneiras que permanecem diferentes — o que só poderá levar a desvios de tráfego e, por conseguinte, a um tratamento diferenciado segundo o ponto de entrada no

território aduaneiro, o que iria contra o objectivo perseguido por todo o dispositivo.

6.3 A substituição do programa Mattheus por visitas de trabalho revela o abandono da noção de «intercâmbio» de funcionários no território europeu, que motivava este antigo programa. Agora a mobilidade está na rede, mas o Comité considera que as visitas de trabalho não deveriam ser mais breves do que no passado e deveriam ainda ser largamente efectuadas por todos os agentes para um melhor conhecimento dos homens e dos métodos.

6.4 O CESE é da opinião de que deveria estudar-se a forma de o programa contribuir para a execução, durante o período de transição 2008-2013, das ajudas ao pessoal afectado pela «reestruturação» provocada pela aplicação da alfândega definitivamente informatizada nos Estados-Membros e, se necessário, sob a forma de quase planos sociais.

6.5 O Comité gostaria que o programa Alfândega 2013 esclarecesse aos cidadãos:

- a) o posicionamento da acção e da alfândega, especificando os serviços públicos que podem ter acesso aos seus dados comerciais e outros, a título gratuito e a título oneroso;
- b) o seu lugar em relação a outros sistemas aduaneiros no mundo (no que se refere a questões de segurança);
- c) o grau de cooperação (qualitativa e quantitativa) esperada dos países potencialmente candidatos, de países vizinhos e países terceiros, bem como a parte orçamental que lhe será outorgada;
- d) a natureza e o papel esperado das organizações internacionais que podem participar nas actividades organizadas no âmbito do programa.

Bruxelas, 26 de Outubro de 2006.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Dimitris DIMITRIADIS