

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 1.4.2008  
COM(2008) 169 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU  
E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

**Estratégia para a evolução da União Aduaneira**

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

## Estratégia para a evolução da União Aduaneira

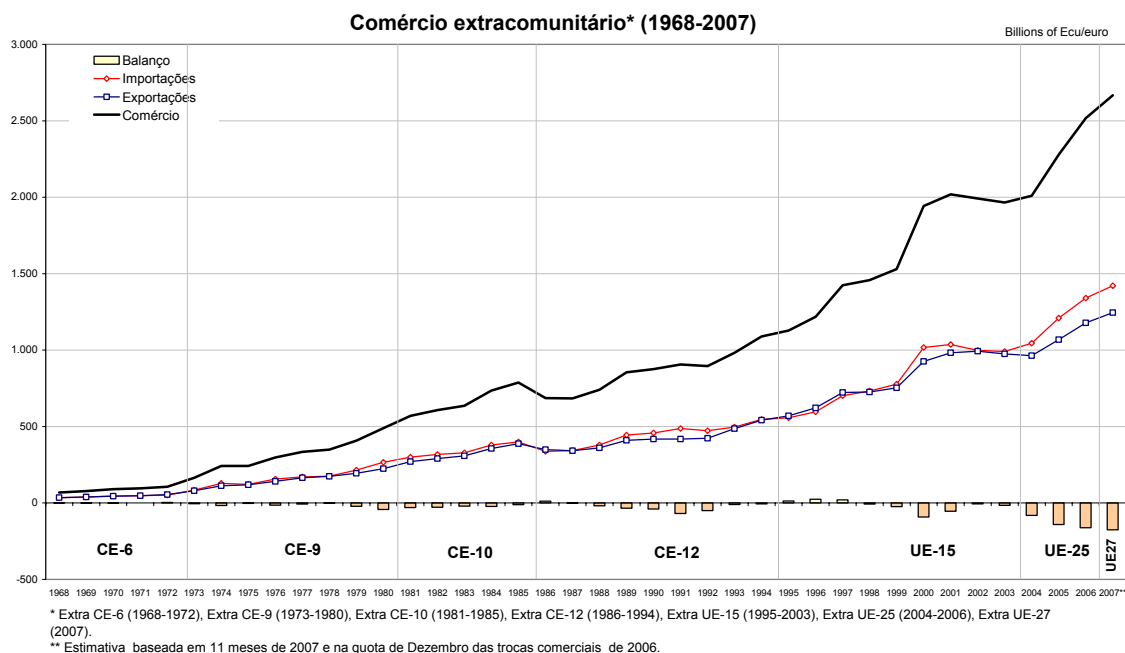
### 1. INTRODUÇÃO

A União Aduaneira, que comemora 40 anos em 1 de Julho de 2008, é um produto da Comunidade Europeia. Desde a sua criação, registou uma expansão quantitativa (de 6 para 27 membros) e qualitativa, tornando-se um mercado único. Contribuiu para a prosperidade da Europa, facilitando o comércio na Comunidade e com os países terceiros.

A Comissão, juntamente com os seus Estados-Membros, efectuou um estudo aprofundado do papel das alfândegas, cujos resultados foram debatidos, a nível superior, com as administrações aduaneiras dos Estados-Membros. Regista-se um largo consenso quanto à necessidade de melhorar os métodos de trabalho, devendo reforçar-se a coordenação global. Importa, pois, garantir apoio político para a estratégia descrita na presente comunicação.

Na actualidade, as alfândegas enfrentam uma conjuntura em rápida mudança: evolução dos padrões de produção e consumo, aumento do comércio internacional, ameaças globais tais como o terrorismo, a criminalidade organizada, as alterações climáticas e novos riscos, tais como o comércio de produtos perigosos.

As autoridades aduaneiras da UE desempenham um papel fundamental neste domínio: a sua missão consiste em garantir um equilíbrio permanente entre a protecção da sociedade e a facilitação do comércio através do controlo da cadeia de abastecimento, tanto na fronteira exterior como dentro da UE. Os serviços aduaneiros possuem informações sobre todos os movimentos de mercadorias importadas para a UE, ou dela exportadas, e utilizam sistemas e métodos sofisticados de controlo de todos os tipos de mercadorias. A quantidade de movimentos de mercadorias através das fronteiras externas da União Europeia é enorme.



Em 2006, foram processadas cerca de 173 milhões de declarações aduaneiras<sup>1</sup>. São necessárias autoridades aduaneiras altamente eficientes para gerir uma tal quantidade sem causar atrasos significativos nem permitir a ocorrência de movimentos fraudulentos, indesejáveis ou ilegais.

Foi lançada uma reforma ambiciosa com o objectivo de permitir que as alfândegas continuem a desempenhar o seu papel neste difícil contexto. O primeiro passo consistiu em modernizar o enquadramento jurídico, prevendo-se a publicação eminente do Código Aduaneiro Modernizado<sup>2</sup>, recentemente adoptado. Além disso, encontra-se na fase de implementação uma decisão do Parlamento Europeu e do Conselho destinada a criar um sistema aduaneiro electrónico europeu<sup>3</sup> - que preconiza um ambiente sem papel para as alfândegas e o comércio - de forma a estabelecer uma cadeia de comunicação sólida entre todas as estâncias aduaneiras na Comunidade, entre as autoridades aduaneiras e as restantes autoridades públicas que operam nas fronteiras, bem como entre as autoridades públicas e os operadores comerciais.

A presente comunicação destina-se a fornecer um elemento complementar para o processo de reforma, ligado à futura **organização e dimensão humana** das administrações aduaneiras. Propõe uma perspectiva abrangente a longo prazo baseada em objectivos estratégicos renovados para as alfândegas. Sugere a modernização dos métodos de trabalho, o desenvolvimento das qualificações do pessoal e a reafectação dos recursos de uma forma eficiente e eficaz.

<sup>1</sup> O valor das importações e exportações em 2006 foi superior a 2 500 milhares de milhões de euros.

<sup>2</sup> Proposta de Regulamento (CE) do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado), COM(2005) 608 de 5.12.2005 e Posição Comum do Conselho, JO C 298E de 11.12.2007, p. 1.

<sup>3</sup> Decisão 70/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, JO L 23 de 26.1.2008, p. 21.

Este elemento final do processo de reforma permitirá que as alfândegas evoluam em sintonia com o comércio internacional, de forma a continuar a proporcionar a protecção esperada pelos cidadãos, as empresas e os governos, contribuindo em simultâneo para a competitividade económica da UE.

## 2. ALFÂNDEGAS: UM PAPEL ESSENCIAL

A criação do mercado único implicou a supressão de todas as formalidades aduaneiras nas fronteiras entre os Estados-Membros. As autoridades aduaneiras nacionais tornaram-se responsáveis pela protecção da fronteira exterior no respeitante às mercadorias, tornando-se a única barreira de protecção entre o comércio internacional ilícito ou perigoso e a liberdade de circulação no mercado único.

As autoridades aduaneiras nacionais partilham também, nomeadamente, a responsabilidade de salvaguardar os interesses financeiros da Comunidade com um elevado nível de eficiência, uma vez que os direitos cobrados sobre os produtos importados representam 15% das receitas totais do Orçamento da Comunidade (cerca de 17 milhares de milhões de euros/ano).

Desde a criação do mercado único em 1993, a conjuntura comercial internacional sofreu alterações: a origem das mercadorias e matérias tornou-se progressivamente mais global e novos conceitos, tais como a entrega *just in time*, reforçam as expectativas dos operadores económicos de controlos aduaneiros menos invasivos. Em simultâneo, os métodos das organizações terroristas e criminosas tornaram-se cada vez mais sofisticados.

As autoridades aduaneiras da UE, em estreita cooperação com as outras autoridades, possuem um papel **fulcral**, permitindo a estas:

- Apoiar o comércio legítimo e reforçar a competitividade
- Assegurar o correcto pagamento dos direitos e impostos
- Combater a contrafacção e a pirataria
- Apoiar o combate aos outros tipos de fraude, criminalidade organizada, narcotráfico e terrorismo através do processamento das informações, da identificação de alterações nos fluxos comerciais e da realização de avaliações de risco com o objectivo de detectar actividades fraudulentas, terroristas ou criminosas
- Aplicar medidas de política comercial (por exemplo, acordos comerciais preferenciais, contingentes e medidas anti-dumping)
- Proteger o ambiente e os cidadãos contra todos os tipos de mercadorias perigosas.

## 3. ADAPTAÇÃO A UMA CONJUNTURA COMPLEXA EM EVOLUÇÃO

As autoridades aduaneiras, confrontadas na actualidade com uma conjuntura complexa em rápida evolução, devem garantir o prosseguimento de um serviço de elevado nível aos cidadãos e às empresas da UE.

A modernização e simplificação do quadro jurídico e tecnológico das alfândegas teve início há alguns anos, com uma alteração de fundo do Código Aduaneiro Comunitário<sup>4</sup>, adoptada em 2005, que concedeu às autoridades aduaneiras da UE poderes para aplicar alguns dos padrões de segurança mais avançados do Mundo, criando um enquadramento que não perturbe as actividades comerciais legítimas. Esta alteração deverá estar totalmente implementada em meados de 2009.

Quando estiver totalmente implementado, o Código Aduaneiro Modernizado proporcionará as simplificações necessárias a um funcionamento melhor, mais rápido e menos oneroso das alfândegas e do comércio.

A decisão relativa à informatização das alfândegas constitui um passo significativo para a conexão dos sistemas aduaneiros nacionais de tecnologia da informação e da comunicação, em benefício tanto das alfândegas como do comércio. Na medida em que satisfaz as necessidades da logística moderna, o ambiente aduaneiro electrónico pan-europeu reforçará a competitividade das empresas que exercem a sua actividade na Europa, reduzirá os custos de conformidade com as normas e aumentará a segurança nas fronteiras da UE.

A proposta<sup>5</sup> de alteração das disposições de assistência administrativa mútua no domínio aduaneiro<sup>6</sup> permitirá racionalizar e melhorar os actuais sistemas de IT, aumentando a capacidade de combate à fraude no sector aduaneiro.

Estas importantes iniciativas de carácter jurídico e tecnológico permitirão um melhor apetrechamento das alfândegas, tanto a curto como a médio prazo.

É, contudo, necessário adoptar uma **perspectiva mais vasta** e definir um **enquadramento estratégico** para a modernização dos métodos de trabalho das alfândegas, que passa pela atribuição simultânea e coordenada de recursos adequados.

#### 4. ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO

O objectivo geral consiste em manter a posição fulcral das alfândegas como parceiros modernos e eficientes no contexto das actividades comerciais, que protejam os interesses nos domínios fiscal e da segurança extrínseca e intrínseca da Comunidade e cooperem com outros organismos governamentais, que estejam apetrechadas para reagir às crises e às novas necessidades em matéria de ordem pública. Para tal, as alfândegas da UE devem cumprir os objectivos que se seguem.

##### *Objectivos estratégicos comuns:*

---

<sup>4</sup> Regulamento (CE) n.º 648/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário, JO L 117 de 4.5.2005, p.13.

<sup>5</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista a correcta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola (COM(2006) 866 de 22.12.2006).

<sup>6</sup> *As disposições de assistência administrativa mútua no domínio aduaneiro acordadas entre a UE e os países terceiros*

- **Protecção:** *Proteger os interesses sociais e financeiros da Comunidade através das seguintes acções:*

1. Garantia da cobrança correcta e eficiente dos direitos e impostos;
2. Aplicação de medidas eficazes contra a circulação de mercadorias ilícitas, restritas e proibidas;
3. Aperfeiçoamento das avaliações de riscos eficientes com o objectivo de contribuir para o combate às actividades terroristas e criminosas, nomeadamente o tráfico de drogas ilícitas, as mercadorias de contrafacção e as mercadorias-pirata;
4. Prevenção, detecção e, no quadro jurídico nacional, investigação e repressão das fraudes ou infracções à legislação aduaneira;
5. Recurso à assistência administrativa mútua, de forma a garantir a aplicação correcta da legislação nos domínios aduaneiro e agrícola.

- **Competitividade:** *Apoiar a competitividade das empresas europeias através das seguintes acções:*

1. Modernização do contexto e dos métodos de trabalho das alfândegas (prevendo, por exemplo, o recurso a abordagens sistémicas, o reforço da harmonização dos métodos de trabalho, etc.);
2. Implementação do ambiente aduaneiro sem suporte de papel ("alfândegas electrónicas"), e
3. Adopção de uma abordagem activa no domínio normativo, expressa na aprovação de normas internacionais tais como as elaboradas pela Organização Mundial das Alfândegas, quando pertinente, e na elaboração de novas normas comunitárias passíveis de constituírem modelos à escala mundial.

- **Facilitação:** *Reforçar a facilitação do comércio legítimo através das seguintes acções:*

1. Concepção e melhoramento de sistemas de controlo que reduzam as interferências no fluxo de mercadorias, bem como os encargos administrativos, ao mínimo necessário para alcançar outros objectivos de ordem pública, tais como requisitos em matéria de segurança, e
2. Facilitação da actividade dos operadores económicos legítimos, de forma a reduzir os custos de conformidade com as normas.

- **Controlo:** *Controlar e gerir as cadeias de abastecimento utilizadas na circulação internacional de mercadorias, através das seguintes acções:*

1. Melhoramento e reforço da eficácia dos controlos, tendo em conta a sua localização adequada na cadeia de abastecimento (fronteira ou interior do país);
2. Aplicação correcta e coerente da legislação comunitária e nacional no domínio do controlo e da circulação das mercadorias;

3. Promoção da partilha eficiente e sistemática de informações sobre riscos;
  4. Ponderação das possibilidades de partilha de informações com os principais parceiros comerciais, de forma a estabelecer o controlo e a gestão de extremo a extremo da cadeia de abastecimento.
- **Cooperação:** *Manter, desenvolver e reforçar a qualidade da cooperação entre as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, entre as alfândegas e os outros organismos governamentais, bem como entre as alfândegas e a comunidade empresarial, através das seguintes acções:*
    1. Aprofundamento da cooperação no domínio aduaneiro;
    2. Coordenação de iniciativas destinadas a proteger os interesses financeiros da Comunidade;
    3. Liderança do desenvolvimento de mecanismos de coordenação com outros organismos relacionados com as fronteiras, de forma tão integrada quanto possível ("balcão único");
    4. Melhoramento dos mecanismos de cooperação empresarial e de consulta;
    5. Reforço da cooperação internacional **ou da assistência administrativa mútua** no domínio aduaneiro, através da celebração de acordos adequados com países terceiros, e alargamento da participação em instâncias internacionais responsáveis pela legislação internacional ou pela adopção de decisões (nomeadamente embargos, acordos ambientais, acordos DPI, etc.).
  - **Abordagem comum para o desenvolvimento de novos métodos de trabalho e competências:**

De forma a cumprir os referidos objectivos estratégicos, importa definir uma abordagem para a adaptação e o reforço complementares dos métodos de trabalho correntemente utilizados pelas alfândegas. A **eficiência e eficácia das alfândegas** apenas poderá ser garantida através do **desenvolvimento contínuo e do investimento estratégico em qualificações, competências e recursos**. A estratégia constante da presente comunicação proporciona uma abordagem estruturada que permitirá realizar progressos de **forma sincronizada e harmonizada nos 27 Estados-Membros**.

## 5. NECESSIDADE DE UM ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO

Para alcançar os referidos objectivos, reveste-se de importância primordial o apoio político dos Estados-Membros. Antes de elaborar um plano estratégico (que definirá as linhas gerais da estratégia) e um plano global de aplicação (que proporcionará um instrumento de planificação pormenorizado que abranja todas as acções e projectos necessários à execução do plano estratégico), em estreita cooperação com os Estados-Membros, a Comissão deve assegurar-se de que o Conselho partilha os objectivos estratégicos comuns, bem como a perspectiva adoptada pela abordagem comum, como atrás referido.

Tendo em conta a experiência adquirida com a aplicação da decisão relativa à informatização das alfândegas, em cujo âmbito um plano estratégico plurianual estabelece as bases para que



todos os intervenientes (Comissão, Estados-Membros e operadores económicos) efectuem a sua própria planificação de recursos, propõe-se a elaboração de uma estratégia semelhante que garanta a aplicação coordenada e comum dos objectivos estratégicos atrás enumerados.

## **6. CONCLUSÃO**

A Comissão convida o Conselho a:

- aprovar o enquadramento estratégico atrás exposto
- apoiar as iniciativas com o objectivo de garantir que todos os sistemas de intercâmbio de dados e bases de dados, nomeadamente os sistemas destinados ao combate à fraude, sejam interoperáveis e funcionem de forma complementar
- solicitar à Comissão que elabore o plano estratégico correspondente e o plano de aplicação pormenorizado, em parceria com os Estados-Membros, em sede do Grupo de Política Aduaneira e
- constatar que a estratégia definida, que complementa as iniciativas em curso, deverá fornecer uma orientação clara para as alfândegas no horizonte de 2013 to 2019.