

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União» (reformulação)

COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD)

(2012/C 229/13)

Relator único: **Antonello PEZZINI**

Em 7 e 13 de março de 2012, o Conselho e o Parlamento Europeu, respetivamente, decidiram, nos termos dos artigos 33.º, 114.º e 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União (reformulação)

COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 8 de maio de 2012.

Na 481.ª reunião plenária de 23 e 24 de maio de 2012, (sessão de 23 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 135 votos a favor, 3 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité considera que uma união aduaneira eficiente é uma «condição *sine qua non*» do processo de integração europeia, para assegurar uma livre circulação de mercadorias eficiente, segura e transparente, em que os consumidores e o ambiente gozem da máxima proteção e se lute eficazmente contra a fraude e a contrafação, de modo uniforme, em todo o território da União.

1.2 O Comité solicita, por conseguinte, que seja prosseguida uma política aduaneira única, baseada em procedimentos uniformes, atualizados, transparentes, eficazes e simplificados, suscetíveis de contribuir para a competitividade económica da UE, a nível global, e capazes de proteger a propriedade intelectual, os direitos e a segurança das empresas e dos consumidores europeus.

1.3 Nesta perspetiva, o Comité congratula-se com a adoção pela Comissão Europeia da proposta de regulamento que reformula o Regulamento (CE) n.º 450/2008, de 23 de abril de 2008, e espera que sejam garantidos prazos bem definidos, interpretações uniformes, informação e formação detalhadas, bem como recursos financeiros nacionais e europeus adequados.

1.4 O CESE subscreve, evidentemente, o **alinhamento** das disposições do código com o **Tratado de Lisboa** em matéria de delegação de poderes e de concessão de poderes de execução, no respeito do justo equilíbrio conseguido entre o Parlamento e o Conselho, pondo as duas instituições no mesmo plano no atinente aos atos delegados.

1.5 O Comité considera igualmente necessário e importante introduzir medidas de **modernização, como a simplificação**

da legislação aduaneira, e completar a informatização interoperável das alfândegas para agilizar as práticas comerciais e coordenar melhor as atividades de prevenção e repressão.

1.6 O CESE está preocupado com a **possibilidade de interpretações nacionais díspares** da legislação aduaneira da União, o que constituiria uma grande carga burocrática para as empresas, especialmente para as de menor dimensão, com o consequente impacto negativo na competitividade europeia.

1.7 Nesta ótica, o CESE apoia com convicção o processo de **desalfandegamento centralizado** com sistemas eletrónicos adequados, o uso sistemático de métodos de trabalho harmonizados, a **modelização de processos empresariais**, a difusão de todas as iniciativas relativas à alfândega eletrónica e a criação, a título experimental, de uma *task force* europeia de intervenção rápida, para apoiar os processos inovadores.

1.8 O Comité reconhece que é **oportuno adiar** a aplicação do código para dar tempo a que se desenvolvam sistemas eletrónicos harmonizados e melhore a organização dos procedimentos aduaneiros junto das fronteiras externas da União Europeia, mas, sobretudo, para se poder **informar e formar adequadamente os recursos humanos** e promover, assim, o comércio internacional e a rápida circulação de pessoas e mercadorias.

1.9 Na opinião do CESE, é necessária uma **cooperação mais estreita** entre as administrações aduaneiras, as autoridades de supervisão do mercado, os serviços da Comissão e as agências europeias, a fim de se lograr um maior controlo da qualidade dos bens que atravessam as fronteiras.

1.10 O Comité realça a importância de melhorar a qualidade dos serviços para os operadores económicos e outras partes interessadas e recomenda à Comissão que encoraje, com benefícios concretos e procedimentos simplificados, os operadores a requererem o **estatuto de operador económico autorizado**.

1.11 O Comité insiste na necessidade de prestar uma informação adequada e ministrar formação conjunta aos funcionários das alfândegas, aos operadores económicos e aos despachantes alfandegários, a fim de garantir uma aplicação e uma interpretação uniforme da legislação e uma maior proteção dos consumidores, desenvolvendo também a **Cátedra Jean Monnet do Direito Aduaneiro Europeu**, em estreita colaboração com universidades e centros de investigação de toda a UE.

1.12 O Comité está convencido de que é necessário valorizar as capacidades e aptidões dos vários Estados-Membros, com o objetivo de se criar uma **escola europeia de formação aduaneira de alto nível**, capaz de promover a excelência da profissão neste setor e capaz de vir a concretizar, com o tempo, uma **alfândega europeia única**.

2. Contexto atual

2.1 As alfândegas desenvolvem um papel fundamental para garantir segurança e proteção, defender os consumidores e proteger o ambiente, garantir uma cobrança integral das receitas, reforçar a luta contra a fraude e a corrupção e assegurar o respeito dos direitos de propriedade intelectual. A importação de mercadorias de contrafação na União Europeia acarreta uma perda de receitas, infringe o direito da propriedade intelectual e comporta ainda graves riscos para a segurança e a saúde dos consumidores europeus.

2.2 O Código Aduaneiro Comunitário de 1992, ainda hoje em vigor, é aplicado recorrendo a procedimentos que utilizam, com frequência, documentos em papel, embora o desalfandegamento eletrónico, através de sistemas nacionais informatizados, já tenha sido lançado há algum tempo, sem que haja, no entanto, uma obrigação da UE para usar este sistema.

2.3 O papel das alfândegas alargou-se entretanto, em resultado da expansão dos fluxos comerciais e de outros fatores, associados à segurança dos produtos e às novas tecnologias informáticas que tornaram o mercado interno mais competitivo, graças igualmente às alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa.

2.4 Em 2008 foi adotado o Código Aduaneiro Modernizado⁽¹⁾, para fazer face ao aumento dos fluxos comerciais, à nova gestão dos riscos, à proteção e à segurança do comércio legítimo, bem como para criar um ambiente informático comum, tanto para as alfândegas como para o comércio.

2.5 As regras do Código Aduaneiro Modernizado já estão em vigor, mas para que possam ser efetivamente aplicadas são necessárias disposições de aplicação, previstas até 24 de junho de 2013. No entanto, este prazo não poderá ser cumprido por motivos técnicos e práticos que se prendem com aspetos legais, informáticos e operacionais de grande complexidade.

2.6 Nos seus pareceres sobre este tema, o CESE já teve oportunidade de assinalar que «estes prazos (...) foram fixados com um certo otimismo»⁽²⁾, tendo sublinhado que «a falta de um regulamento de aplicação, cuja redação é da competência da própria Comissão, deixa por agora alguma incerteza sobre diversas normas»⁽³⁾, mas o Comité continua a considerar 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»⁽⁴⁾.

2.7 No atinente aos recursos financeiros, o Comité reitera o que afirma no seu recente parecer sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de ação no domínio aduaneiro e no domínio da fiscalidade na União Europeia para o período de 2014-2020 (Fiscus)»⁽⁵⁾. Contudo, esta proposta deve representar, tal como sugerido pelo CESE em diversas ocasiões⁽⁶⁾, apenas o início de uma ação de cooperação estruturada entre todas as agências, nacionais e europeias, envolvidas na luta contra a fraude e o crime financeiro: branqueamento de capitais, crime organizado, terrorismo, contrabando, etc.

2.8 No entanto, o Comité considera que, tendo-se desenvolvido nos últimos anos dois programas: **Alfândega 2013** e **Fiscalis 2013**, que seguiram percursos distintos e que, agora, confluem num único programa Fiscus, **há que manter «o principal aspeto positivo de um tal programa»** que «reside **na importância dada ao fator humano**»:

— «Há que assegurar que as autoridades fiscais e aduaneiras nacionais estão suficientemente equipadas para responder aos desafios da próxima década.

— Os setores aduaneiro e fiscal devem dispor de um sistema informático atualizado e eficiente, incluindo, por exemplo, elementos como o Código Aduaneiro Modernizado (CAM).

— O Comité preconiza a realização de avaliações mais detalhadas do impacto deste programa no orçamento da UE e nos orçamentos nacionais dos Estados-Membros»⁽⁷⁾.

2.9 Para se modernizar o setor aduaneiro são necessários recursos financeiros adequados aos procedimentos e aos processos relacionados com as atividades aduaneiras, em particular à criação de sistemas eletrónicos e à formação dos recursos humanos afetados.

⁽²⁾ JO C 318 de 23.12.2006, p. 47.

⁽³⁾ JO C 309 de 16.12.2006, p. 22.

⁽⁴⁾ JO C 324 de 30.12.2006, p. 78.

⁽⁵⁾ Ver. JO C 143 de 22.05.2012, p. 48.

⁽⁶⁾ Ver os pareceres do CESE sobre os temas: «Luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado», JO C 347 de 18.12.2010, p. 73; «Promover a boa governação em questões fiscais», JO C 255 de 22.9.2010, p. 61; «Evasão fiscal nas importações», JO C 277 de 17.11.2009, p. 112; «Cobrança de créditos respeitantes a impostos, taxas, direitos e outras medidas» e «Cooperação administrativa no domínio da fiscalidade», JO C 317 de 23.12.2009, p. 120.

⁽⁷⁾ Ver nota 5, *ibidem*.

⁽¹⁾ JO L 145 de 4.6.2008, p. 1.

2.10 Os objetivos estratégicos da nova proposta de regulamento continuam a ser os mesmos do Regulamento (CE) n.º 450/2008 objeto da reformulação, ou seja, objetivos coerentes com as políticas existentes em matéria de trocas de mercadorias, que entram ou saem da União Europeia. O Comité já teve oportunidade de se pronunciar sobre estes objetivos ⁽⁸⁾.

2.11 O Parlamento Europeu já se exprimiu, na resolução, de 1 de dezembro de 2011, sobre a modernização aduaneira ⁽⁹⁾, tendo abordado questões como a estratégia aduaneira, os instrumentos para assegurar a competitividade e a gestão dos riscos, o balcão único, a harmonização dos sistemas de controlo e das sanções, as simplificações processuais, os interesses financeiros e os direitos de propriedade intelectual e a cooperação reforçada.

2.12 Por seu lado, a própria Comissão no seu «Relatório sobre o progresso da estratégia para a evolução da união aduaneira» ⁽¹⁰⁾ sublinhou a necessidade de:

- adotar uma abordagem estratégica mais vasta de cooperação com outras agências e outros parceiros internacionais nos domínios da segurança, da saúde e do ambiente;
- melhorar e atualizar a governação, tanto em termos de estruturas como de métodos de trabalho, designadamente no sentido de uma abordagem dos processos aduaneiros mais orientados para as empresas;
- partilhar e reunir capacidades e aptidões entre Estados-Membros e a Comissão, a fim de melhorar a eficiência e a uniformidade e obter economias de escala no âmbito do programa Fiscus;
- definir uma base para medir e avaliar o desempenho (resultados e produtos) para assegurar que a união aduaneira cumpre os seus objetivos e para identificar atrasos ou lacunas.

2.13 Por seu turno, o Conselho, na sua resolução de 13 de dezembro de 2011 ⁽¹¹⁾, decidiu definir uma estratégia para a futura cooperação, com o objetivo de determinar as medidas que devem ser adotadas para reforçar ainda mais a cooperação em matéria aduaneira e a cooperação com outras autoridades e acentuar o papel das autoridades aduaneiras como a principal autoridade responsável pelo controlo da circulação de mercadorias no espaço de liberdade, segurança e justiça, tendo em vista uma proteção mais eficaz dos cidadãos da União.

3. Proposta da Comissão Europeia

3.1 A Comissão propõe substituir o Regulamento (CE) n.º 450/2008 (Código Aduaneiro Modernizado) por um regulamento reformulado que, entre outros aspetos:

- alinhe o texto com o Tratado de Lisboa,

⁽⁸⁾ Ver nota 2.

⁽⁹⁾ Ver resolução do PE de 1.12.2011 (2011/2083/INI).

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 922 final de 20 de dezembro de 2011.

⁽¹¹⁾ JO C 5 de 7.1.2012, p. 1.

- adapte o texto aos aspetos práticos e à evolução da legislação aduaneira e de outros setores pertinentes para a circulação de mercadorias entre a União Europeia e países terceiros e
- preveja um período de tempo suficiente para o desenvolvimento dos sistemas informáticos necessários ao seu funcionamento.

3.2 A reformulação do Regulamento (CE) n.º 450/2008 prevê uma melhor adaptação da legislação às práticas comerciais, através de uma arquitetura e de uma planificação ótimas dos desenvolvimentos informáticos, mantendo, simultaneamente, todas as vantagens do regulamento objeto da proposta de reformulação, ou seja, simplificação dos procedimentos administrativos para as autoridades públicas (da União ou nacionais) e para os particulares.

4. Observações na generalidade

4.1 O Comité congratula-se com a adoção pela Comissão Europeia da proposta de regulamento que reformula o Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário Modernizado.

4.2 Entende, porém, que, para acolher favoravelmente esta nova proposta, há que garantir:

- prazos bem definidos de implementação das disposições de aplicação para evitar a repetição de novas reformulações e adiamentos;
- interpretações uniformes da legislação aduaneira da União, que deve agir como uma administração única, para a realização de uma **alfândega europeia única**;
- níveis de controlo iguais e tratamento uniforme dos operadores em qualquer ponto do território aduaneiro da UE, através de pacotes harmonizados de controlo, do aperfeiçoamento do balcão único e da simplificação do acesso ao estatuto de operador económico autorizado;
- uma informação detalhada a todos os operadores interessados, de modo a garantir a aplicação homogénea e uniforme das novas regras e dos procedimentos informatizados, com base em padrões comuns que assegurem a plena interoperabilidade;
- uma formação de qualidade dos recursos humanos das alfândegas e dos operadores, com base em plataformas e padrões europeus, para aumentar o grau de profissionalismo e de responsabilidade, com controlos oportunos, baseados em parâmetros de qualidade europeus;
- recursos financeiros nacionais e europeus adequados, recorrendo a programas específicos como o **Fiscus**, os **programas comunitários de formação contínua**, incluindo os destinados à aprendizagem linguística e às TIC, e as **cátedras Jean Monnet**;

— a partilha e a reunião de capacidades e aptidões entre Estados-Membros e o nível europeu, para se criar uma **escola europeia de formação aduaneira de alto nível**, capaz de promover a excelência neste setor.

4.3 O Comité considera que estes aspetos são particularmente pertinentes no que toca à formação e às iniciativas comuns em matéria informática, para assegurar elevados níveis de interoperabilidade dos sistemas aduaneiros e um **corpus aduaneiro europeu** unitário, de qualificações e de níveis operacionais homogêneos.

4.4 Os consideráveis investimentos já efetuados para pôr em funcionamento sistemas aduaneiros informatizados e interoperáveis ainda não colmataram as diferenças no que toca à legislação e à utilização dos dados. Há que utilizar os prazos constantes da proposta da Comissão para se efetuar um esforço de harmonização mais ambicioso e tornar real o «**corpus aduaneiro europeu**», que tenha por base o objetivo preconizado pelo Comité, nomeadamente, a criação de uma **alfândega europeia única**.

4.4.1 Com vista a uma aplicação homogênea do novo regulamento, o CESE sugere que se crie, a título experimental, uma *task force* europeia de intervenção rápida para dar apoio ao trabalho qualificado e difícil das alfândegas, sobretudo nas fronteiras externas.

4.5 O CESE reitera o que já afirmou anteriormente, nomeadamente que «a gestão comunitária das alfândegas deveria fazer parte dos objetivos 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» ⁽¹²⁾.

4.6 O Comité frisa a importância de se dispor de orientações atualizadas para o controlo das importações no domínio da segurança dos produtos, bem como de uma base de dados pública sobre as mercadorias perigosas intercetadas nas alfândegas.

4.7 A Comissão deverá ter em conta as observações já formuladas pelo CESE no seu parecer de 13 de dezembro de 2007 sobre o quadro jurídico horizontal ⁽¹³⁾ relativamente à necessidade de melhorar a coordenação e o reforço das atividades de supervisão do mercado.

4.8 No atinente à proteção jurídica no mercado da UE, as regras devem evoluir para novos sistemas que permitam determinar a origem e garantir a rastreabilidade dos produtos, a fim de melhorar a informação dos consumidores e reforçar as atividades de prevenção de irregularidades e de fraudes no setor aduaneiro.

Bruxelas, 23 de maio de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ JO C 318 de 13.9.2006, p. 47.

⁽¹³⁾ JO C 120 de 16.5.2008, p. 1.