



Bruxelas, 16.10.2013
COM(2013) 710 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 428/2009 que cria um regime comunitário de controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização

ÍNDICE

1.	Introdução	4
2.	Evolução do quadro regulamentar	5
2.1.	Alterações ao Regulamento (CE) n.º 428/2009	5
2.2.	Medidas nacionais de execução	6
2.3.	Relatório sobre a introdução das Autorizações Gerais de Exportação da UE	6
3.	Progressos na aplicação do regulamento.....	7
3.1.	Atividades do Grupo de Coordenação da Dupla Utilização	7
3.2.	Orientações da UE em matéria de controlo das exportações de dupla utilização	8
3.3.	Visitas efetuadas pelos pares.....	9
3.4.	Intercâmbio de informações e instauração de um sistema eletrónico seguro e encriptado	9
3.5.	Transparência e diálogo com a indústria e o meio académico.....	10
3.6.	Acompanhamento e execução do controlo das exportações	11
4.	Principais dados sobre o controlo das exportações da UE.....	11
4.1.	Comércio de produtos de dupla utilização na UE: produtos e destinos.....	11
4.2.	Pedidos, licenças e recusas.....	13
5.	Controlos das exportações da UE: impacto na segurança e no comércio	15
5.1.	Controlos das exportações: um instrumento-chave para promover a segurança num mundo multipolar globalizado	15
5.2.	O elusivo «setor da dupla utilização»: um elemento-chave para a inovação e a competitividade europeias.....	16
5.3.	Sistema de controlo das exportações da UE: um exemplo em que a soma do todo é maior do que a soma das partes.....	17
5.4.	Controlo das exportações e competitividade: distorções na concorrência e criação de condições concorrenciais equitativas a nível mundial	17
6.	Controlo das exportações da UE num mundo em mutação: revisão da política de controlo das exportações	18
6.1.	Consultas públicas sobre o controlo das exportações	18
6.2.	Futura evolução do regime de controlo das exportações da UE	19
6.3.	Revisão da política de controlo das exportações da UE: próximas etapas	19
	Anexo I — Lista de abreviaturas.....	21

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 428/2009 que cria um regime comunitário de controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização

1. INTRODUÇÃO

O controlo das exportações de produtos e tecnologias de dupla utilização desempenha um papel essencial na luta contra a proliferação de armas de destruição maciça e de armas convencionais, e contribui significativamente para a segurança e a estabilidade regionais e internacionais. O Regulamento (CE) n.º 428/2009 que cria um regime comunitário de controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização (a seguir, designado por «Regulamento») implementa certos compromissos internacionais assumidos ao abrigo da Resolução n.º 1540 (de 2004) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, acordos internacionais como a Convenção sobre as Armas Químicas (CWC) e o Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (NPT), bem como regimes multilaterais de controlo das exportações como o Acordo de Wassenaar, o Grupo de Fornecedores Nucleares (NSG), o Grupo da Austrália e o Regime de Controlo da Tecnologia de Mísseis (MTCR).

O sistema de controlo das exportações da UE foi criado nos anos noventa pelo Regulamento (CE) n.º 3381/94 e pela Decisão 94/942/PESC, tendo sido consideravelmente reforçado com a adoção do Regulamento (CE) n.º 1334/2000. O Regulamento (CE) n.º 428/2009 introduziu melhorias significativas no regime de controlo das exportações da UE, em particular como resposta à Estratégia da União Europeia contra a Proliferação de Armas de Destruição Maciça de dezembro de 2003 e tendo em conta as informações transmitidas pelos exportadores e pela indústria. O Regulamento prevê a livre circulação dos produtos de dupla utilização no interior da UE com algumas exceções e estabelece princípios básicos e normas comuns para o controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito destes produtos no quadro da política comercial comum. Prevê, igualmente, o desenvolvimento da cooperação administrativa e a harmonização das políticas e dos instrumentos de aplicação e execução. O Regulamento é diretamente aplicável aos «exportadores», mas requer a adoção de medidas de aplicação adicionais pelos Estados-Membros da UE, de acordo com um sistema «híbrido» segundo o qual as autoridades nacionais competentes são responsáveis nomeadamente pelas decisões de licenciamento.

O artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 428/2009, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1232/2011, exorta a Comissão a apresentar de três em três anos «um relatório exaustivo de aplicação e avaliação do impacto» ao Parlamento Europeu e ao Conselho, incluindo, se for caso disso, propostas de alteração. O artigo 25.º, n.º 3, estabelece que as secções específicas do relatório devem incidir nas atividades do Grupo de Coordenação da Dupla Utilização (GCDU), na instalação de um sistema seguro e encriptado para o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e a Comissão, na aplicação do artigo 15.º, n.ºs 1 e 2, no que diz respeito à atualização das listas de controlo, e do artigo 24.º, sobre as sanções nacionais aplicáveis em caso de violação das disposições do Regulamento. Além disso, o artigo 25.º, n.º 4, exige que a Comissão apresente, até 31 de dezembro de 2013, um relatório sobre a introdução de autorizações gerais de exportação ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1232/2011. O artigo 25.º indica que os Estados-Membros devem fornecer à Comissão todas as informações pertinentes para a elaboração do relatório. O relatório deve fornecer informação sobre a aplicação e o impacto do Regulamento, desde a

sua adoção até ao início de 2013, razão pela qual abrange essencialmente as atividades de 2010, 2011 e 2012.

2. EVOLUÇÃO DO QUADRO REGULAMENTAR

O Regulamento (CE) n.º 428/2009 foi adotado em 5 de maio de 2009 e entrou em vigor em 27 de agosto de 2009. Foi revogado pelo Regulamento (CE) n.º 1334/2000. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, e em conformidade com o artigo 207.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o procedimento de alteração do regulamento foi modificado e tornou-se aplicável o processo legislativo ordinário.

2.1. Alterações ao Regulamento (CE) n.º 428/2009

Durante o período abrangido pelo relatório, o Regulamento foi alterado duas vezes:

- O Regulamento (UE) n.º 1232/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, instaurou cinco novas autorizações gerais de exportação da UE (EUGEA) para a exportação de alguns produtos de dupla utilização para certos destinos, com vista a reforçar a competitividade da indústria e a garantir condições concorrenciais equitativas para os exportadores da UE. Tendo devidamente em conta os riscos associados, as novas exportações gerais da UE facilitam a exportação de equipamentos de telecomunicações e de produtos químicos para certos destinos, bem como a exportação de alguns produtos após reparação/substituição e a exportação temporária para exposições ou feiras. O Regulamento (UE) n.º 1232/2011 alterou também o artigo 25.º do Regulamento e reforçou as disposições relativas à apresentação de relatórios e à transparência.
- O Regulamento (UE) n.º 388/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de abril de 2012¹, atualizou a Lista de Controlo da UE que figura no anexo I do Regulamento e introduziu as alterações acordadas no âmbito dos regimes multilaterais de controlo das exportações em 2009 e 2010. As alterações incluem o levantamento dos controlos para certos produtos e emendas à descrição e à definição das mercadorias. A nova Lista de Controlo da UE, atualizada e consolidada, entrou em aplicação em 15 de junho de 2012, permitindo à UE cumprir os seus compromissos internacionais em matéria de controlo das exportações e ajudar os exportadores da UE em caso de facilitação dos parâmetros de controlo.

Além disso, em virtude do artigo 15.º do Regulamento, que prevê uma atualização regular da Lista de Controlo da UE de acordo com as alterações acordadas no quadro dos regimes multilaterais, a Comissão adotou, em 7 de novembro de 2011, uma proposta com o objetivo de alterar o Regulamento e delegar na Comissão a competência de atualização da referida lista (por via de «atos delegados»)². A proposta prevê igualmente que seja delegada na Comissão a competência para alterar o anexo II do Regulamento, de acordo com a evolução das circunstâncias, e suprimir determinados destinos e/ou produtos do âmbito de aplicação das EUGEA. Embora o Parlamento Europeu tenha adotado a sua posição em primeira leitura em outubro de 2012, esta proposta legislativa continua em negociação, tendo em vista a sua conclusão antes de abril de 2014.

A análise da introdução de alterações adicionais ao quadro regulamentar continua em aberto. Assim, após a adoção do Regulamento, o Conselho e a Comissão indicaram que a lista dos produtos para os quais é exigida uma licença para as transferências intra-UE seria avaliada, tendo em conta os princípios consagrados no título II, capítulo 9, do Tratado Euratom (o

¹ JO L 129 de 16.5.2012, p. 12.

² COM(2011) 704 final.

Mercado Comum Nuclear) e no artigo 36.º do TFUE. Ulteriormente, após adoção do Regulamento (UE) n.º 1232/2011, a Comissão anunciou a sua intenção de analisar a possibilidade de instaurar EUGEA para as expedições de valor reduzido até ao final de 2013³. Estas questões estão atualmente a ser consideradas no âmbito da revisão em curso da política de controlo das exportações e foi criado um grupo de trabalho informal no início de 2013 para analisar a lista de produtos cuja transferência está sujeita a controlo e as modalidades desse controlo.

2.2. Medidas nacionais de execução

O Regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável na totalidade dos Estados-Membros, mas permite, no entanto, que os Estados-Membros adotem medidas para aplicar determinadas disposições, devendo a informação relativa a essas medidas ser publicada no Jornal Oficial da União Europeia. As informações notificadas pelos Estados-Membros foram publicadas em 6 de março de 2012⁴ e fornecem uma visão geral das medidas adotadas a nível nacional sobre nomeadamente a extensão dos controlos das operações de corretagem, a aplicação dos controlos relativos ao trânsito, a extensão dos controlos a produtos não incluídos na lista por razões de segurança pública e relativas aos direitos do Homem, a instauração de autorizações gerais de exportação nacionais, a aplicação dos controlos das transferências intra-UE a produtos não incluídos na lista e as informações relativas às autoridades nacionais de controlo das exportações. Além disso, segundo um aviso publicado em 19 de setembro de 2012⁵, a Itália notificou que a exportação para a Síria de certos produtos de telecomunicações não incluídos na lista do anexo I passou a estar sujeita a uma autorização nacional específica, por razões de segurança pública e relativas aos direitos do Homem. As medidas nacionais de execução relativas às condições e aos requisitos escolhidos pelos Estados-Membros para a utilização de EUGEA também estão sujeitas à publicação de um aviso.

2.3. Relatório sobre a introdução das Autorizações Gerais de Exportação da UE

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1232/2011, em especial o seu artigo 25.º, n.º 4, na sua versão alterada, o Grupo de Coordenação da Dupla Utilização comprometeu-se a avaliar a aplicação das novas EUGEA. Tal como indicado anteriormente, as informações sobre as condições e os requisitos de utilização foram recolhidas para efeitos de publicação no Jornal Oficial da União Europeia. Além disso, as consultas junto das autoridades competentes conduziram às seguintes conclusões:

- No que diz respeito às condições e aos requisitos de utilização, a maioria dos Estados-Membros introduziu uma obrigação de registo e exige igualmente uma notificação *a posteriori* após a primeira utilização, embora alguns Estados-Membros exijam uma notificação prévia. A maioria dos Estados-Membros exige informações sobre o exportador, a descrição e a categoria do produto, o valor e o volume das transações, o destino e o utilizador final. Alguns Estados-Membros também utilizam dados aduaneiros relevantes. Além disso, a maior parte dos Estados-Membros requer a apresentação regular de relatórios, embora a frequência varie, e alguns estabeleceram igualmente obrigações em matéria de registo e de auditoria.
- No total, as autoridades competentes receberam mais de 4 000 notificações de utilização de EUGEA e estima-se que cerca de 3 500 empresas utilizem essas

³ Declaração da Comissão e Declaração do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre as Expedições de Valor Reduzido, anexas ao Regulamento (UE) n.º 1232/2011.

⁴ JO C 67 de 6.3.2012, p. 1.

⁵ JO C 283 de 19.9.2012, p. 4.

autorizações. Todas as EUGEA estão a ser utilizadas pelos operadores económicos, embora a EU001 seja a mais utilizada. As EUGEA são utilizadas pelos operadores económicos em praticamente todos os Estados-Membros, embora em alguns casos não sejam ainda utilizadas as autorizações introduzidas em 2011.

- Quase todas as categorias de produtos de dupla utilização são exportadas ao abrigo das EUGEA, numa grande variedade de setores, incluindo os setores tradicionais destes produtos (aerospacial, programação informática e eletrónica), mas também outros setores como a indústria alimentar ou a indústria da celulose e do papel.
- As exportações efetuadas através das EUGEA destinam-se principalmente aos EUA e aos outros «países EU001» (Austrália, Canadá, Japão, Suíça, Noruega e Nova Zelândia), mas outros destinos beneficiam igualmente destas autorizações, como o Brasil, a China, a Coreia do Sul, a Federação da Rússia, a África do Sul e a Turquia.

3. PROGRESSOS NA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO

3.1. Atividades do Grupo de Coordenação da Dupla Utilização

O artigo 23.º do Regulamento institui um Grupo de Coordenação da Dupla Utilização (GCDU), que reúne peritos da Comissão e dos Estados-Membros para examinar as questões relativas à aplicação dos controlos das exportações, a fim de melhorar a sua coerência e eficácia em toda a UE. O GCDU proporciona um fórum único para o intercâmbio de boas práticas e informações entre os funcionários responsáveis por esses controlos e constitui a base de uma rede a nível da UE dos organismos de controlo das exportações. Durante o período abrangido pelo relatório, o GCDU reuniu-se com regularidade. Desde a entrada em vigor do Regulamento foram realizadas 16 reuniões. O GCDU debateu várias questões atuais sobre a aplicação do Regulamento, como as abordagens dos Estados-Membros em matéria de autorizações gerais de exportação nacionais e da UE e os controlos das exportações no setor da investigação. Constituiu igualmente um fórum para consultas sobre casos específicos de aplicação dos controlos, nomeadamente dificuldades referidas pela indústria como a exportação de turbinas a gás para certos destinos e a exportação de grafite e de componentes de carbono.

O GCDU organiza regularmente reuniões conjuntas com as partes interessadas, tendo sido em especial realizadas duas reuniões conjuntas com os funcionários aduaneiros em outubro de 2010 e setembro de 2011, para analisar a questão do intercâmbio de informações entre as autoridades de licenciamento e aduaneiras, e assim evitar desvios e exportações ilícitas. Reúne-se também, ocasionalmente, com os representantes da indústria, tendo nomeadamente realizado um seminário conjunto com o Fórum Europeu da Energia Nuclear em fevereiro de 2013, a fim de debater os controlos das exportações nucleares e analisar as preocupações da indústria com os custos resultantes do cumprimento das normas, as distorções na concorrência e as transferências intra-UE de produtos e tecnologia nucleares.

O GCDU analisou ainda várias opções para reforçar a capacidade técnica e perícia, enquanto elemento fundamental do processo de licenciamento e de controlo da aplicação nas fronteiras. Existem várias iniciativas nacionais de formação sobre os controlos das exportações e foram também organizados seminários técnicos destinados aos funcionários responsáveis pelo licenciamento e o controlo das exportações e aos peritos técnicos pelo Centro Comum de Investigação da Comissão, em colaboração com peritos nacionais da UE e dos EUA. Neste contexto, o GCDU realizou várias ações de formação piloto, com vista a preparar um possível programa de formação e de sensibilização estruturado a nível da UE sobre o controlo das exportações, destinado em especial aos funcionários responsáveis pelo licenciamento, aos

funcionários das alfândegas e peritos técnicos, bem como a outros funcionários públicos relevantes (Negócios Estrangeiros, Defesa e Serviço de Informações).

3.2. Orientações da UE em matéria de controlo das exportações de dupla utilização

O GCDU definiu «Orientações da UE em matéria de Controlo das Exportações de Dupla Utilização», a fim de facilitar a aplicação prática das medidas de controlo das exportações e, em especial, clarificar os vários procedimentos de consulta e de intercâmbio de informações previstos no Regulamento. Atualmente, estas orientações estão reservadas à administração e destinam-se às autoridades de controlo das exportações dos Estados-Membros; não são juridicamente vinculativas, nem se destinam a publicação oficial. As Orientações da UE constituem um documento vivo, que será atualizado e completado regularmente para responder à evolução das necessidades e das circunstâncias.

Após um inquérito realizado pela Comissão em 2010, o GCDU estabeleceu um certo número de orientações para a criação de uma «Bolsa de Peritos»⁶, ou seja, um mecanismo estruturado de partilha das competências disponíveis nos vários Estados-Membros em benefício de todos e tendo em vista a coerência das decisões de controlo. Estas orientações estabelecem modelos e procedimentos normalizados para a formulação, numa base voluntária, de pareceres não vinculativos destinados às autoridades competentes sobre questões de elevada tecnicidade (por exemplo, a qualificação e a classificação das mercadorias).

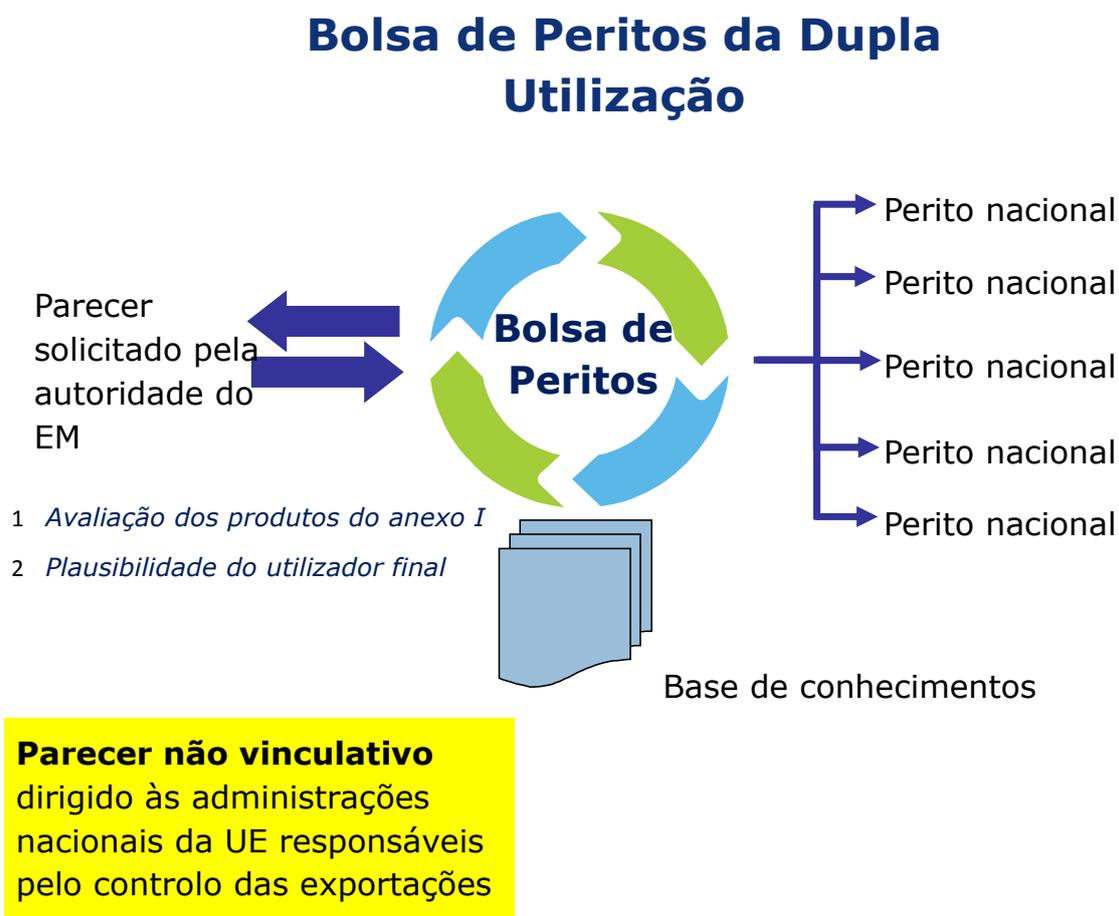


Figura 1: Funcionamento da Bolsa de Peritos da Dupla Utilização da UE

⁶ A Bolsa de Peritos («Pool of Experts») foi originalmente criada para responder a uma recomendação formulada aquando da Análise pelos Pares de 2004, tendo sido formalizada e reforçada mais tarde face a uma procura crescente.

3.3. Visitas efetuadas pelos pares

Estas visitas, organizadas conjuntamente pela Comissão e pela Presidência da UE, constituem outro elemento essencial da rede de controlo das exportações da UE e permitem uma extensa troca de informações sobre questões específicas do controlo das exportações. Assim, foi organizado um total de seis visitas pelos pares ao longo do período de referência, dedicadas nomeadamente ao controlo das transferências intra-UE, à realização de controlos gerais («catch-all controls»), às transferências de tecnologias intangíveis e ao controlo dos equipamentos de informação e comunicação.

3.4. Intercâmbio de informações e instauração de um sistema eletrónico seguro e encriptado

O Sistema Eletrónico dos Produtos de Dupla Utilização («Dual-use e-System», DUeS), um sistema eletrónico seguro que é gerido pela Comissão para trocar informações entre Estados-Membros, foi lançado em janeiro de 2011 e ficou plenamente operacional em junho de 2012, podendo ser acedido e utilizado ativamente por todos os Estados-Membros. Desde então, foram desenvolvidas novas versões, com funções adicionais e certas melhorias, incluindo, por exemplo, a possibilidade de registar informação sobre recusas de autorização de produtos de dupla utilização, de trocar documentos através de uma biblioteca virtual ou de proceder à exportação completa de dados. O GCDU tem trabalhado continuamente no desenvolvimento do DUeS, com vista a permitir um intercâmbio de informações eficaz entre as autoridades responsáveis pelo controlo das exportações e a Comissão, introduzindo nomeadamente funções exigidas pela adoção de novos atos normativos, como o Regulamento (UE) n.º 1232/2011, ou de novas medidas restritivas (sanções) aplicáveis ao comércio de produtos de dupla utilização. Está igualmente a ser debatida a possibilidade de alargar o DUeS às recusas de exportação de armas determinadas ao abrigo da Posição Comum do Conselho 2008/944 e às recusas de exportação de produtos decididas em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1236/2005 do Conselho, relativo ao comércio de determinadas mercadorias suscetíveis de serem utilizadas para aplicar a pena de morte ou infligir tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

Além do DUeS, as autoridades competentes também cooperam diretamente em casos específicos numa base *ad hoc*, utilizando os pontos de contacto nacionais da rede de controlo das exportações da UE; algumas já tomaram medidas específicas nos termos do artigo 19.º, n.ºs 1 e 2, para trocarem informações, incluindo dados detalhados sobre as transações.

O GCDU analisou e promoveu a introdução de sistemas eletrónicos de concessão de licenças pelas autoridades competentes, uma vez que estes sistemas simplificam e agilizam o processo de licenciamento, além de permitirem uma melhor supervisão destes procedimentos e uma maior coordenação administrativa. Oito Estados-Membros já dispõem deste sistema eletrónico, seis estão a trabalhar para a sua introdução em 2012-2013 e três estão a tomar medidas preparatórias.

3.5. Transparência e diálogo com a indústria e o meio académico

Em conformidade com o artigo 23.º, n.º 2, a Comissão organizou reuniões periódicas com a indústria. Nesse âmbito, realizou um fórum da indústria em 2010 e uma conferência de exportadores em 2011, reunindo mais de 200 representantes da indústria, do meio académico, das autoridades públicas e das instituições da UE, com o objetivo de divulgar as novas EUGEA e lançar uma consulta pública sobre o Livro Verde. Em 2013, na sequência da adoção do documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD (2013)7, que apresenta as conclusões do debate público organizado no quadro do Livro Verde, a Comissão organiza conjuntamente com a Presidência Irlandesa uma Conferência sobre o Controlo das

Exportações Estratégicas, a fim de proporcionar um fórum para debater as prioridades da revisão do sistema de controlo das exportações da UE.

As autoridades competentes têm desenvolvido numerosas atividades de comunicação dirigidas à indústria e divulgado uma informação tão completa quanto possível junto dos agentes económicos, do meio académico e das restantes partes interessadas, na fase que precede o licenciamento, procurando sensibilizá-los para a importância de um comércio responsável dos produtos de dupla utilização. Essa informação é fornecida essencialmente através dos respetivos sítios Web e, por vezes, de boletins de informação. Mantêm também normalmente contactos diretos com os operadores e organizam com regularidade sessões de informação geral (como o «Dia do Controlo das Exportações») ou seminários específicos para os operadores. Algumas autoridades publicam documentos de orientação específicos de acordo com o artigo 19.º, n.º 5, incluindo folhetos sobre os Programas Internos de Conformidade (PIC), as transferências de tecnologias intangíveis e a corretagem; por vezes, disponibilizam um guia sobre o controlo das exportações.

Algumas autoridades competentes apresentam relatórios aos parlamentos nacionais sobre o comércio de produtos de dupla utilização e, em certos Estados-Membros, essa informação é publicada.

3.6. Acompanhamento e execução do controlo das exportações

A Comissão procura promover uma execução eficaz do controlo das exportações na UE através de várias ações de apoio: preparação de um quadro de correspondência entre os códigos aduaneiros e a classificação dos produtos de dupla utilização; inclusão de parâmetros de controlo das exportações na base de dados eletrónica aduaneira da UE (TARIC); avaliação dos riscos aduaneiros e módulos de sensibilização para o controlo das exportações no quadro das ações de formação do Centro Comum de Investigação da Comissão (por exemplo, para os funcionários das alfândegas), entre outras.

Por sua vez, de acordo com o Regulamento, os Estados-Membros têm de determinar sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas aplicáveis em caso de violação do controlo das exportações. Foram adotadas a nível nacional diversos tipos de sanções administrativas e penais, que geralmente incluem a aplicação de coimas e a confiscação das mercadorias, bem como penas de prisão.

As autoridades nacionais são as primeiras responsáveis pela boa execução do controlo das exportações. Durante o período abrangido pelo relatório, foram comunicadas algumas infrações, nomeadamente casos de exportação sem licença, que resultaram na aplicação de uma coima e/ou na confiscação dos produtos. Alguns casos foram levados a tribunal.

4. PRINCIPAIS DADOS SOBRE O CONTROLO DAS EXPORTAÇÕES DA UE

É difícil obter informações fiáveis sobre as exportações de produtos de dupla utilização, uma vez que estas não correspondem a nenhum setor económico definido, nem foi desenvolvida qualquer metodologia específica para registar dados e calcular estatísticas sobre o comércio de produtos de dupla utilização. No entanto, a Comissão e os Estados-Membros procedem à recolha de dados que permitem estimar aproximadamente as exportações destes produtos, baseando-se para isso, por um lado, nos códigos aduaneiros dos produtos identificados através do *quadro de correspondência* (que inclui os produtos de dupla utilização), e, por outro, em dados específicos recolhidos pelas autoridades competentes. Importa realçar que as estimativas das exportações apresentadas de seguida não abrangem serviços nem

transferências de tecnologias intangíveis relacionados com o comércio de produtos de dupla utilização.

4.1. Comércio de produtos de dupla utilização na UE: produtos e destinos

O Regulamento aplica-se essencialmente à exportação dos cerca de 1 600 produtos de dupla utilização enumerados no anexo I Lista de Controlo da UE, na versão atualizada em 2012, e classificados em 10 categorias (figura 2).

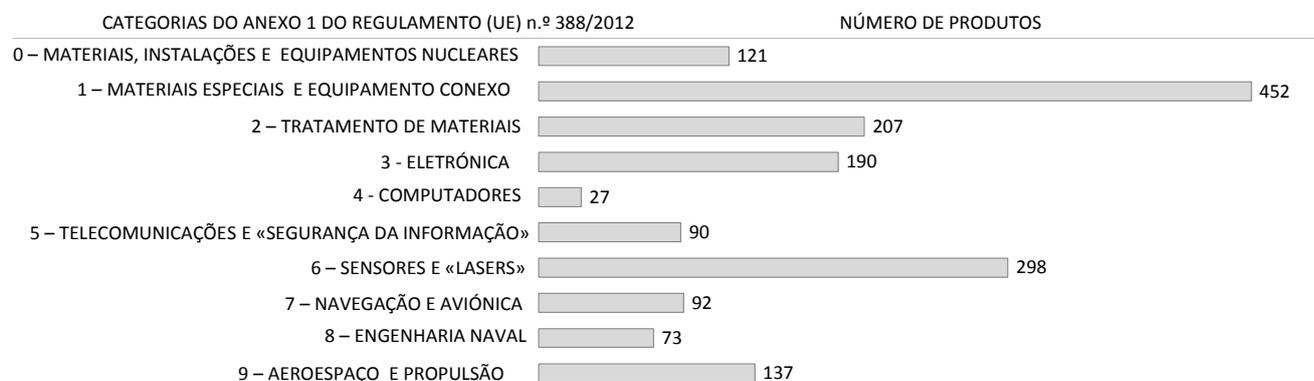


Figura 2: Número de produtos de dupla utilização listados nas categorias do anexo I.

Estes produtos de dupla utilização respeitam a cerca de 1 000 produtos repertoriados pelas alfândegas⁷, incluindo produtos químicos, metais e produtos minerais não metálicos, computadores, produtos eletrónicos e óticos, equipamento elétrico, máquinas, veículos e equipamento de transportes, etc., e normalmente correspondem ao segmento de produtos de alta tecnologia deste vasto e heterogéneo conjunto de mercadorias. Estima-se que, embora o valor das exportações controladas de produtos de dupla utilização represente cerca de 2 % do total das exportações, os controlos afetem indiretamente um «domínio de exportações» que representa aproximadamente 20 % do total das exportações (figura 3).

⁷ A noção de «domínio das exportações de produtos de dupla utilização» refere-se ao vasto e heterogéneo conjunto de mercadorias que inclui os produtos de dupla utilização. O comércio de produtos de dupla utilização ocorre *dentro* deste conjunto de mercadorias, mas não lhe corresponde totalmente, uma vez que, largamente, nem todas as mercadorias do domínio de produtos de dupla utilização são controladas na sua exportação, além de que os produtos de dupla utilização se inserem tipicamente no segmento de alta tecnologia dessas mercadorias. O cálculo realizado pelo Centro Comum de Investigação da Comissão, a partir da base de dados COMEXT do Eurostat, resulta numa estimativa estável do «domínio das exportações de produtos de dupla utilização» representando cerca de 20 % do total de exportações da UE (incluindo o comércio intra-UE).

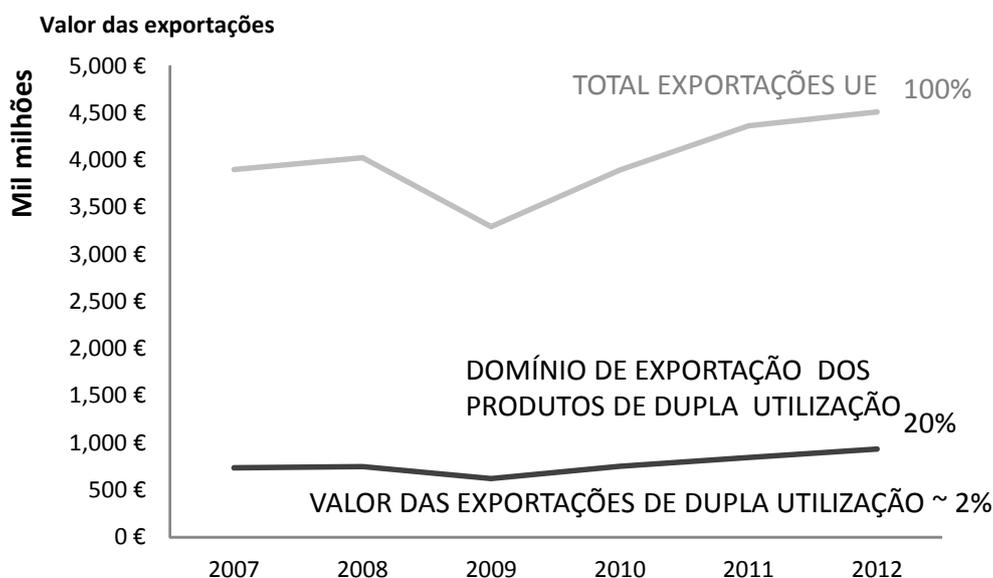


Figura 3: Valor estimado das exportações de produtos de dupla utilização, em comparação com o «domínio das exportações de produtos de dupla utilização» e o total das exportações.

Grande parte do domínio das exportações de produtos de dupla utilização respeita ao comércio intra-UE ou a exportações para os «países EU001» que beneficiam de autorizações gerais de exportação. Este facto reflete a estrutura do mercado de exportação da UE quanto aos produtos considerados, bem como a facilitação do comércio no âmbito das EUGEA (figura 4).

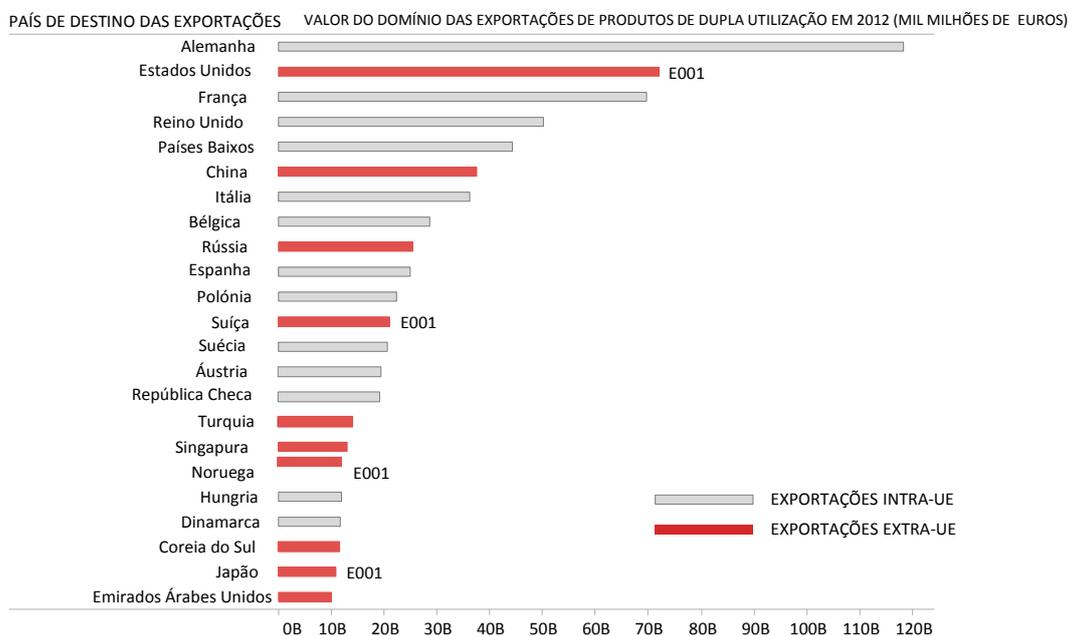


Figura 4: Países de destino do domínio das exportações de produtos de dupla utilização da UE em 2012.

4.2. Pedidos, licenças e recusas

O Grupo de Coordenação da Dupla Utilização trocou informações e recolheu dados sobre o comércio de produtos controlados, tendo em vista uma melhor compreensão do controlo das

exportações e o seu efeito económico. Alguns dados recolhidos para o período abrangido pelo relatório são referidos mais abaixo; é de notar, contudo, que nem todos os Estados-Membros recolhem todos os dados. As informações fornecidas abaixo constituem assim estimativas aproximadas das quantidades e dos valores agregados, dentro dos limites dos dados disponibilizados até ao momento da elaboração do presente relatório.

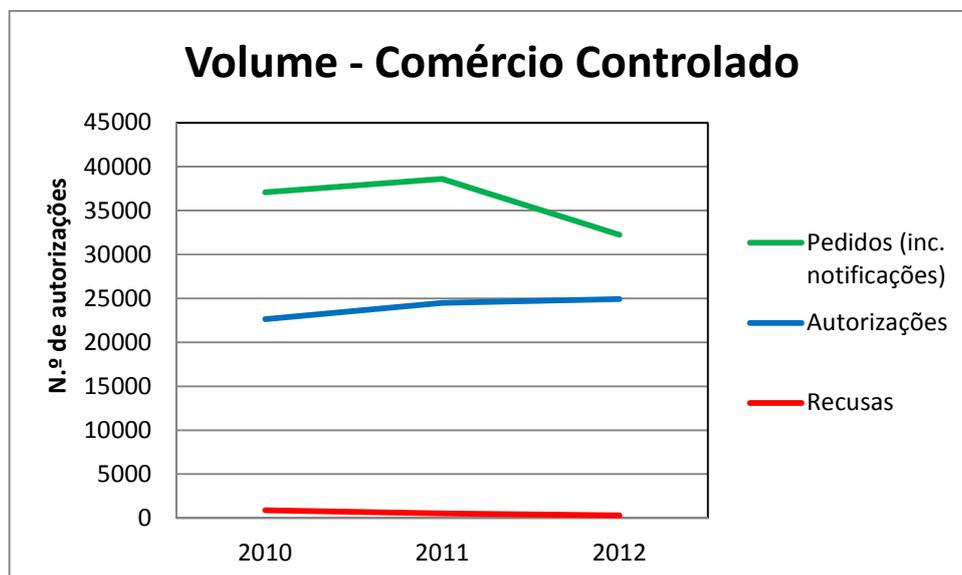


Figura 5: Número de autorizações e recusas em 2010, 2011 e 2012⁸

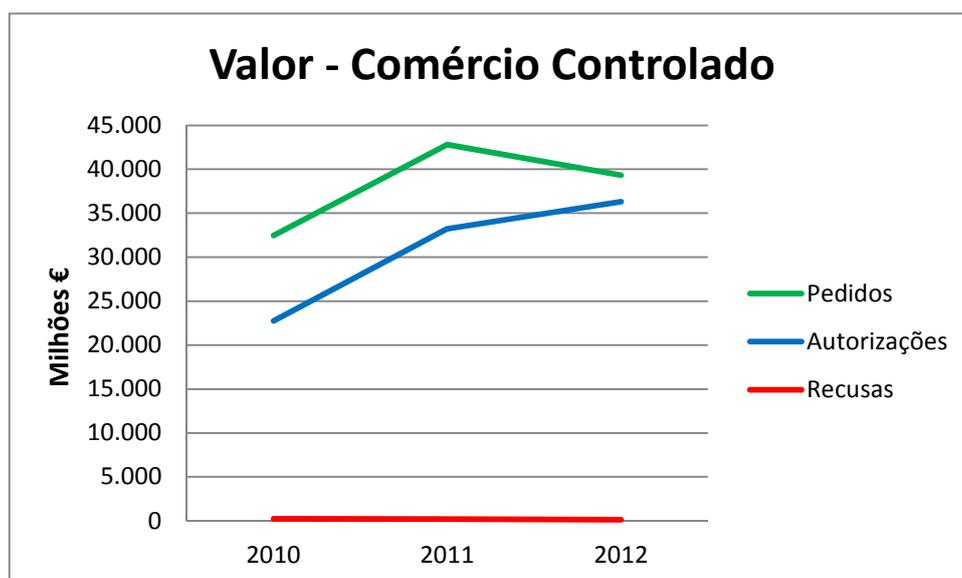


Figura 6: Valor das autorizações e das recusas em 2010-2011 e 2012 (milhões de EUR)

⁸ A diminuição dos pedidos em 2012 (volume na figura 5 e valor na figura 6) deve-se aos dados incompletos, visto que nem todos os dados relativos a 2012 puderam ser recolhidos até à elaboração do presente relatório. É também de salientar que os pedidos não correspondem necessariamente à soma das autorizações e recusas, uma vez que um certo número de pedidos pode ser anulado e o tratamento de alguns pedidos pode não terminar no mesmo ano.

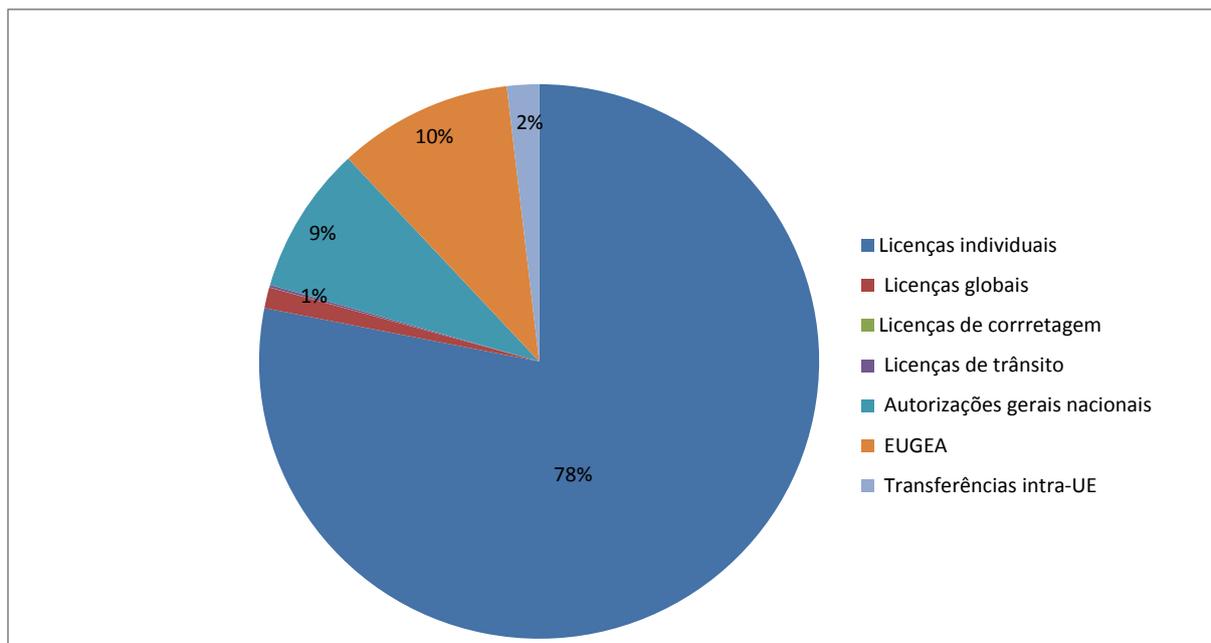


Figura 7: Percentagem de licenças e autorizações por categoria (dados de 2011)

No total, os pedidos tendem agora a exceder 30 mil milhões de euros por ano, o que corresponde a cerca de 2,5 % do comércio externo da UE, ao passo que as cerca de 3 500 recusas ativas representam aproximadamente 0,01 % do comércio externo total da UE⁹. No entanto, os dados estimados apontam para um aumento significativo do comércio controlado nos últimos anos. Em contrapartida, o número de recusas parece ter diminuído no mesmo período¹⁰.

5. CONTROLOS DAS EXPORTAÇÕES DA UE: IMPACTO NA SEGURANÇA E NO COMÉRCIO

À luz do artigo 25.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 428/2009, na sua versão modificada, que requer a apresentação pela Comissão de «um relatório exaustivo de aplicação e avaliação do impacto», o relatório sobre a consulta pública apresentado no documento de trabalho SWD (2013)7, de janeiro de 2013, fornece informações consideráveis das partes interessadas sobre os efeitos dos controlos das exportações tanto na segurança como no comércio. Os contributos das partes interessadas nesta matéria encontram-se resumidos de seguida.

5.1. Controlos das exportações: um instrumento-chave para promover a segurança num mundo multipolar globalizado

As partes interessadas reconhecem que o sistema de controlo das exportações, enquanto instrumento comercial ligado à segurança, continua, mais do que nunca, na vanguarda dos esforços internacionais de não proliferação, devendo ser adaptado à evolução dos riscos e ameaças em matéria de segurança, incluindo às diferentes formas de terrorismo e aos esforços de algumas entidades estatais e não estatais para adquirir armas de destruição maciça e

⁹ Este valor refere-se ao número total de recusas ainda válidas no final do período de referência, incluindo as recusas determinadas anteriormente. Em comparação, os dados das figuras 5 e 6 apenas se referem às cerca de 1 700 recusas formuladas durante o período de referência.

¹⁰ Tal pode ser atribuído a diferentes fatores, incluindo uma maior sensibilização das empresas para os casos críticos, a introdução de regimes de proibição (sanções), etc.

correspondentes tecnologias de transporte e armamento. Algumas partes interessadas defendem igualmente que os controlos das exportações devem ser ajustados aos desafios políticos e à evolução dos objetivos da política externa da UE, tendo em conta nomeadamente a Primavera Árabe, a rápida mutação do contexto geopolítico ou a necessidade de prevenir violações dos direitos do Homem causadas em regimes opressores pelo controlo estatal das tecnologias de informação e comunicação.

As partes interessadas identificam vários desafios com que se depara a política de controlo das exportações. Esses desafios resultam da crescente capacidade tecnológica e de inovação das economias emergentes, e do aumento consequente no mercado externo de produtos sensíveis disponíveis, das empresas multinacionais e dos processos industriais inseridos em redes de produção e cadeias de abastecimento mundiais, bem como da globalização e da intensificação das trocas comerciais. A rápida difusão dos progressos tecnológicos e científicos e a mobilidade do conhecimento, bem como a emergência de novas e avançadas tecnologias de transformação, como a computação em nuvem, as novas ferramentas informáticas e a investigação de dupla utilização no setor das ciências da vida, também acentuam a complexidade do controlo das exportações.

5.2. O elusivo «setor da dupla utilização»: um elemento-chave para a inovação e a competitividade europeias

De um modo geral, as partes interessadas concordam que as exportações de produtos de dupla utilização têm maior importância para a economia da UE do que parece indicar a percentagem de operações controladas, dado o seu impacto significativo em setores fundamentais da economia da UE. Com efeito, o controlo dos produtos de dupla utilização afeta a investigação e o desenvolvimento (I&D), bem como a produção e o comércio, numa grande variedade de indústrias de natureza civil por exemplo, no setor da energia (nuclear, petróleo e gás), aeroespacial, da defesa e da segurança, dos *lasers* e da navegação, das telecomunicações, das ciências da vida, das indústrias química e farmacêutica, dos equipamentos de transformação de materiais, da eletrónica, dos semicondutores e da informática, da medicina e da indústria automóvel, e os produtos controlados entram em grande escala na cadeia de valor internacional. As partes interessadas sublinham que os produtos de dupla utilização correspondem frequentemente a produtos avançados de alta tecnologia, em cujo comércio as empresas da UE se afirmaram como líderes mundiais, pelo que muitas tecnologias de ponta são afetadas em parte ou na sua totalidade pelo controlo das exportações dos produtos de dupla utilização.

As partes interessadas realçam que as numerosas «indústrias ligadas aos produtos de dupla utilização» na UE incluem milhares de pequenas, médias e grandes empresas, que asseguram empregos e conhecimentos com um elevado valor acrescentado – incluindo uma atividade considerável no setor I&D, numa vasta gama de setores-chave da economia da UE. Essas indústrias representam grande parte do comércio da UE com os seus parceiros estratégicos, sendo a realização de controlos eficazes crucial para o desenvolvimento da UE em termos de inovação e competitividade.

5.3. Sistema de controlo das exportações da UE: um exemplo em que a soma do todo é maior do que a soma das partes

A maioria das partes interessadas considera que o atual regime de controlo das exportações da UE oferece um quadro simultaneamente sólido e flexível, e realça que a sua construção é

única, na medida em que oferece uma base jurídica uniforme, com regras, definições, critérios de autorização e uma lista de controlo comuns, combinando simultaneamente os princípios e a regulamentação da UE com as regras e as decisões nacionais. As partes interessadas reconhecem que o principal benefício da regulamentação da UE consiste na livre circulação dos produtos de dupla utilização no mercado interno. Apreciam igualmente a simplicidade relativa do sistema (p. ex., a utilização de uma lista de controlo única). Além disso, muitas partes interessadas destacam a evolução considerável e positiva do controlo das exportações da UE registada nos últimos anos, graças a importantes iniciativas como a adoção do Regulamento (CE) n.º 428/2009, a introdução de novas EUGEA, a instituição do DUEs e as propostas destinadas a garantir a atualização regular da lista de controlo da UE.

Contudo, certas partes interessadas consideram que o sistema de controlo das exportações da UE continua a travar a competitividade, sobretudo porque as atuais disparidades políticas, regulamentares e operacionais podem acarretar variações significativas no tempo de tratamento das licenças de exportação e interpretações divergentes das regras da UE. Alegam que a «aplicação assimétrica» do controlo das exportações da UE provoca distorções no comércio e, por vezes, resulta num mercado fragmentado que afeta a igualdade de tratamento das empresas europeias. Consideram que os controlos das exportações da UE não têm suficientemente em conta os diferentes níveis de risco e que a sua execução permanece em certos casos fragmentada por falta de cooperação sistemática entre as autoridades nacionais competentes. Em termos de segurança, algumas partes interessadas consideram que a existência de diferentes níveis de controlo pode mais facilmente expor as deficiências da cadeia de controlo das exportações da UE e comprometer a sua eficácia geral.

Além disso, a projeção do sistema de controlo das exportações da UE aos níveis multilateral e internacional continua imperfeita, uma vez que nem todos os Estados-Membros nem a UE participam na totalidade dos regimes multilaterais de controlo das exportações¹¹. Não obstante, ao longo de todo o período considerado, a UE desenvolveu relações com certos parceiros-chave, para debater questões relativas ao controlo das exportações de interesse comum, por exemplo, com os EUA, o Japão e a China. Em especial, a Comissão e os Estados-Membros têm acompanhado atentamente a reforma do regime de controlo das exportações dos EUA, e, desde a introdução do sistema das Autorizações Comerciais Estratégicas em 2011, têm salientado a necessidade de alargar essa reforma a todos os Estados-Membros.

5.4. Controlo das exportações e competitividade: distorções na concorrência e criação de condições concorrenciais equitativas a nível mundial

A maioria das partes interessadas reconhece que um controlo adequado das exportações é essencial para a boa reputação da indústria, mas realça os elevados custos de cumprimento associados à gestão dos procedimentos de controlo das exportações, que representam uma carga administrativa efetiva para certas indústrias. Defendem, em geral, que o controlo das exportações se tornou um fator significativo de competitividade, devido à interligação das cadeias de abastecimento e à cooperação internacional na investigação e inovação. Sublinham que a combinação da disponibilidade externa de alguns produtos de dupla utilização com a aplicação assimétrica das obrigações internacionais através de políticas diferentes de controlo das exportações prejudica a competitividade de certos operadores económicos da UE.

¹¹ A Comissão e, desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a UE é membro do Grupo da Austrália; a Comissão é também observadora no NSG e participa ativamente nas atividades destes regimes multilaterais de controlo das exportações. A UE não dispõe de estatuto formal nos outros regimes de controlo das exportações (MTCR e Acordo de Wassenaar). Oito Estados-Membros não são membros do MTCR e Chipre também não é membro do Acordo de Wassenaar.

Sugerem que as distorções na concorrência poderão ter origem nas disparidades legislativas e regulamentares (designadamente, as diferenças nas exclusões e isenções aplicadas e outras disposições de facilitação), na desatualização da lista de controlo da UE e nos atrasos verificados nas entregas resultantes de regimes de concessão de licenças que certos concorrentes não são obrigados a respeitar. A realização de controlos das exportações menos rigorosos ou mais simples em países terceiros que não participam nos regimes multilaterais de controlo das exportações constitui uma preocupação especial. As empresas que operam no mercado mundial exigem condições mais equitativas para que as indústrias da UE possam competir em igualdade de circunstâncias, e apelam a que se intensifique o intercâmbio de informações e a colaboração no domínio normativo entre os principais parceiros comerciais.

Simultaneamente, as partes interessadas reconhecem que a globalização oferece oportunidades para garantir condições concorrenciais mais equitativas, uma vez que a Resolução n.º 1540 do Conselho de Segurança das Nações Unidas requer que todos os países exerçam controlos eficazes das exportações e que os regimes multilaterais de controlo das exportações consigam sensibilizar os fornecedores emergentes de produtos sensíveis. Consequentemente, os países terceiros não abrangidos pelos regimes multilaterais têm vindo a instituir progressivamente sistemas nacionais de controlo das exportações, em todas as regiões do mundo. Além disso, os programas de cooperação e de sensibilização da UE, bem como a aproximação da regulamentação dos países candidatos no âmbito do processo de alargamento, têm promovido a convergência internacional, podendo considerar-se que o sistema da UE se tornou uma referência internacional.

6. CONTROLO DAS EXPORTAÇÕES DA UE NUM MUNDO EM MUTAÇÃO: REVISÃO DA POLÍTICA DE CONTROLO DAS EXPORTAÇÕES

Durante o período abrangido pelo relatório, e para além das alterações legislativas referidas acima, a Comissão deu igualmente início a uma ampla revisão da política de controlo das exportações.

6.1. Consultas públicas sobre o controlo das exportações

A Comissão organiza regularmente consultas públicas, solicitando às partes interessadas a sua opinião em matéria de controlo das exportações. Em abril de 2011, realizou uma consulta técnica sobre a Lista de Controlo da UE, a fim de recolher informações sobre a disponibilidade externa de produtos sujeitos a controlo.

Em virtude das obrigações previstas no artigo 25.º, em junho de 2011 a Comissão publicou um Livro Verde¹², que apresenta o desenvolvimento do sistema de controlo das exportações da UE na última década e lança um amplo debate público sobre o seu funcionamento e as opções estratégicas futuras. Este documento constituiu o primeiro passo para a revisão exigida no artigo 25.º do Regulamento. Como tal, contém questões sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 428/2009, mas também perguntas mais estratégicas, para orientar a futura evolução do sistema de controlo das exportações da UE.

Em janeiro de 2013, o documento de trabalho dos serviços da Comissão¹³ «Controlo das exportações estratégicas: garantir a segurança e a competitividade num mundo em mutação» analisou mais de 100 contributos recebidos e repertoriou as principais questões suscitadas pelas partes interessadas (os Estados-Membros, incluindo parlamentos nacionais e partidos

¹² COM(2011) 393 de 30.6.2011.

¹³ SWD (2013) 7 de 17.1.2013.

políticos, deputados do Parlamento Europeu, associações industriais e operadores económicos, organizações da sociedade civil e meio académico) durante a consulta pública. As partes interessadas apresentaram também a sua opinião sobre os pontos fortes e os pontos fracos do sistema europeu de controlo das exportações.

6.2. Futura evolução do regime de controlo das exportações da UE

O documento de trabalho dos serviços da Comissão tem igualmente em conta a opinião das partes interessadas sobre as possíveis melhorias e a evolução a favor de um regime mais integrado de controlo das exportações da UE «na era da informação», que permitiria assegurar simultaneamente condições de concorrência equitativas e elevar o nível das normas mínimas comuns. Algumas partes interessadas, em particular, apelaram a uma maior harmonização da política de controlo das exportações da UE e à necessidade de considerar certos desenvolvimentos recentes como a utilização da interceção das TIC e os produtos de monitorização ou «ciberferramentas». Certas partes interessadas também recomendam ajustamentos com vista a melhorar o quadro que rege o licenciamento, nomeadamente alargando a utilização das EUGEA e tomando devidamente em conta os riscos, mas também procedendo à revisão dos controlos nacionais. Apela a uma otimização dos controlos gerais («catch all controls») e a uma análise crítica das transferências intra-UE, a fim de reduzir as distorções de concorrência no mercado único da UE. Algumas sugerem reforçar o controlo das corretagens e do trânsito, e sublinham a importância da atualização regular das listas de controlo à luz dos desenvolvimentos tecnológicos e comerciais.

Algumas partes interessadas também atribuem uma atenção considerável à realização efetiva dos controlos e outras promovem a ideia de desenvolver uma rede de controlo das exportações da UE com infraestruturas comuns mais avançadas, assente nomeadamente numa cooperação estruturada, na partilha de recursos e no intercâmbio de informações, na utilização comum de ferramentas, critérios e avaliações dos riscos, e ainda, na formação. Apela, igualmente, a uma maior transparência e ao diálogo com o setor privado e o meio académico, a fim de reforçar a segurança jurídica e a eficácia dos controlos, por exemplo através do reconhecimento dos Programas Internos de Conformidade (PIC) e do estabelecimento de orientações.

6.3. Revisão da política de controlo das exportações da UE: próximas etapas

Por conseguinte, o documento de trabalho dos serviços da Comissão e o relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho fazem parte de uma revisão mais alargada do sistema de controlo das exportações da UE. Permitem preparar uma comunicação da Comissão, a publicar no início de 2014, que definirá uma visão a longo prazo para o controlo estratégico das exportações da UE e que poderá anunciar iniciativas concretas para a modernização do regime de controlo das exportações da UE e a sua adaptação à rápida evolução das circunstâncias tecnológicas, económicas e políticas, como previsto no artigo 25.º do Regulamento sobre o controlo das exportações.

Anexo I — Lista de abreviaturas

AG	Grupo da Austrália
CWC	Convenção sobre as Armas Químicas
GCDU	Grupo de Coordenação da Dupla Utilização
DUEs	Sistema Eletrónico dos Produtos de Dupla Utilização
GTDU	Grupo de Trabalho «Produtos de Dupla Utilização»
UE	União Europeia
EUGEA	Autorização geral de exportação da UE
PIC	Programa Interno de Conformidade
MTCR	Regime de Controlo da Tecnologia de Mísseis
NPT	Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares
NSG	Grupo de Fornecedores Nucleares
TARIC	Pauta Integrada das Comunidades Europeias
ADM	Armas de Destrução Maciça