

III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

505.^a REUNIÃO PLENÁRIA DE 18 E 19 DE FEVEREIRO DE 2015

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativa à estratégia e ao plano de ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros: enfrentar os riscos, reforçar a segurança da cadeia de abastecimento e facilitar o comércio»

[COM(2014) 527 final]

(2015/C 251/05)

Relator: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Correlator: Jan SIMONS

Em 1 de outubro de 2014, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativa à estratégia e ao plano de ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros: enfrentar os riscos, reforçar a segurança da cadeia de abastecimento e facilitar o comércio

COM(2014) 527 final

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 2 de fevereiro de 2015.

Na 505.^a reunião plenária de 18 e 19 de fevereiro de 2015 (sessão de 18 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 141 votos a favor, um voto contra e quatro abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE congratula-se com a comunicação da Comissão relativa à estratégia e ao plano de ação sobre a gestão dos riscos aduaneiros. Para uma aplicação correta da estratégia, as autoridades aduaneiras devem cooperar não só entre si, mas também com outras autoridades governamentais (como os serviços de saúde e do consumo e os serviços de segurança através da cooperação judiciária).

No entender do CESE, o mais importante é garantir a aplicação efetiva da regulamentação aduaneira da União Europeia e o bom funcionamento dos mecanismos de cooperação previstos pelo direito da União.

1.2. Para uma gestão integrada dos riscos pelos serviços aduaneiros, é igualmente necessário harmonizar e tornar compatível a execução de outras políticas. Os Estados-Membros dispõem já de dados oficiais sobre estas matérias, pelo que deveriam disponibilizar e trocar essas informações, designadamente assegurando a interoperabilidade dos dados oficiais relacionados com riscos sérios.

1.3. Para adotar as suas próprias regras e completar os seus próprios mecanismos, a UE deveria basear-se nas regras da coletânea sobre a gestão de riscos e outras normas da Organização Mundial das Alfândegas (OMA), a fim de que a sua regulamentação aduaneira esteja em consonância com a maioria das regulamentações em vigor neste domínio.

1.4. De acordo com o objetivo n.º 3 do plano de ação, há que determinar claramente a metodologia dos controlos (quem os efetuará, quando e onde), em consonância com a cartografia dos riscos e respetivo tipo/nível que deverá, espera-se, ser adotada pela Comissão, enquanto medida de execução. Para tal, e dada a sua importância, considera-se que esta deve ser a ação prioritária a executar.

1.5. Dado que é prioritário garantir a aplicação uniforme da regulamentação aduaneira da UE, o objetivo n.º 5 do plano de ação reveste-se igualmente de grande importância, na medida em que toda a estratégia se baseia na promoção da cooperação entre todos os tipos de cumprimento das normas e de controlo pelas autoridades nacionais e no intercâmbio de informação entre as administrações nacionais e da UE.

1.6. O Comité gostaria de sublinhar que, ao estabelecer a estratégia, devem ser tidas em conta as características diferenciadoras da prática aduaneira nos Estados-Membros, tais como a dimensão dos respetivos fluxos de comércio, os volumes e as práticas, ainda que devam ser compatíveis e respeitar os princípios e a legislação da União.

1.7. O CESE concorda com a importância conferida pela comunicação à cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros, mas gostaria de ressaltar a importância e o papel que podem ter outros atores sociais envolvidos na estratégia.

1.8. Apesar de a comunicação o insinuar, embora sem o referir diretamente, o Comité solicita que seja dada uma maior visibilidade aos projetos-piloto no terreno. Tal propiciaria um maior protagonismo dos atores envolvidos e, assim, investimentos privados adicionais que favoreceriam a estratégia proposta pela comunicação, ao fomentarem a inovação.

2. Introdução

2.1. A gestão dos riscos é um princípio básico dos métodos modernos de controlo aduaneiro. As administrações aduaneiras instauram mecanismos de análise e revisão, a fim de assegurar a eficácia dos procedimentos de controlo em todo o território aduaneiro. Os procedimentos devem ser constantemente revistos, e ajustados se necessário, a fim de satisfazer as novas necessidades.

2.2. Com a gestão de riscos, as administrações aduaneiras têm por objetivo encontrar um equilíbrio razoável e justo entre, por um lado, a luta contra a fraude e, por outro, a necessidade de dificultar o menos possível a circulação legítima de pessoas e bens e manter os custos a um nível tão baixo quanto possível.

2.3. Face à impossibilidade material, por vezes, de fiscalizar uma parte significativa das mercadorias, o programa SAFE lançou as bases do sistema dos chamados «operadores económicos autorizados» (OEA), que consiste em acreditar as empresas, através de uma auditoria *ex ante*, enquanto parceiros de confiança em matéria aduaneira. Para este efeito, as autoridades devem compreender perfeitamente a atividade do operador, obter uma imagem clara dos seus procedimentos empresariais e do ambiente empresarial em que opera e dispor de acesso permanente aos seus registos contabilísticos. Na UE, o Regulamento (CE) n.º 648/2005⁽¹⁾ define, no artigo 5.º-A, o estatuto de «operador económico autorizado» e as modalidades de concessão do mesmo. Os operadores económicos consideram que a obtenção desse estatuto é necessária para operar adequadamente no mercado.

2.4. Na União Europeia, o TFUE dispõe que a união aduaneira é uma competência exclusiva, tal como as formalidades e os direitos de importação e exportação. Esta política releva do direito supranacional, a nível do direito primário, como consta do título sobre «A livre circulação de mercadorias», ou seja, dos artigos 28.º e segs., até ao artigo 37.º. Hoje em dia, porém, as autoridades aduaneiras desempenham também, cada vez mais, outras funções. Com efeito, existem três pilares: a fiscalidade, a segurança e a fiscalização das normas não pautais. Assim, uma parte é, por exemplo, regulada pelo artigo 87.º do TFUE relativo à cooperação policial, que não é uma competência exclusiva da UE.

2.5. Uma comunicação da Comissão, de janeiro de 2013⁽²⁾, propõe uma abordagem comum da gestão integrada dos riscos que, nos pontos de entrada e saída da união aduaneira, permite satisfazer os seguintes objetivos:

- melhorar a afetação dos recursos humanos e financeiros, concentrando-os quando necessário;
- aplicar de forma integral e uniforme a legislação da União no domínio aduaneiro;
- introduzir um sistema integrado de cooperação entre as autoridades, os operadores e os transportadores;
- simplificar as práticas e reduzir a duração e os custos das transações.

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 648/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de abril de 2005 (JO L 117 de 4.5.2005, p. 13), bem como outras normas, designadamente o Regulamento (CE) n.º 2454/1993 (JO L 253 de 11.10.1993, p. 1).

⁽²⁾ COM(2012) 793 final.

2.6. O CESE pronunciou-se favoravelmente sobre esta comunicação de 2013⁽³⁾, considerando fundamental uma abordagem comum da gestão dos riscos aduaneiros e da segurança do circuito de abastecimento, a fim de assegurar a aplicação uniforme e não discriminatória da legislação europeia por todas as autoridades envolvidas, em todo o território da união aduaneira.

2.7. Em 18 de junho de 2013, o Conselho adotou conclusões sobre o reforço da segurança da cadeia de abastecimento e a gestão dos riscos aduaneiros, sendo a Comissão convidada a apresentar uma estratégia coerente. A UE partilha dos objetivos estratégicos comuns de garantia da segurança e integridade da cadeia de abastecimento e da segurança dos cidadãos, de salvaguarda dos interesses financeiros da UE e dos seus Estados-Membros, bem como dos objetivos de facilitar e acelerar o comércio legítimo para promover a competitividade.

2.8. O Código Aduaneiro atualmente em vigor, reformulado pelo Regulamento (UE) n.º 952/2013⁽⁴⁾, não só inclui a gestão dos riscos como função específica das autoridades aduaneiras, mas também apresenta a função de «fiscalização» como base do sistema, que é a regulamentação da Pauta Aduaneira Comum. A integração da gestão de riscos no Código Aduaneiro reforça a cooperação e o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais, aduaneiras e não aduaneiras, e a Comissão, conferindo mesmo, por vezes, a esta última competências de execução para esse efeito.

3. Comunicação da Comissão

3.1. A Comissão apresenta uma nova estratégia para melhorar a gestão dos riscos aduaneiros na UE, acompanhada de um plano de ação pormenorizado, que gerará de forma mais eficiente o volume crescente da circulação comercial no âmbito de uma cadeia de abastecimento internacional cada vez mais complexa.

3.1.1. O plano de ação especifica uma série de medidas para cada objetivo. Trata-se de ações destinadas a colmatar as lacunas identificadas com vista ao reforço progressivo das capacidades das autoridades aduaneiras da UE e a consolidar uma cooperação mais sistemática com outros organismos, operadores económicos e parceiros comerciais internacionais, incluindo, em alguns casos, a promoção e o desenvolvimento de regras e normas internacionais.

3.1.2. A Comissão procura a complementaridade e a coerência com outras iniciativas da União, tanto no domínio aduaneiro como noutras domínios de ação, por exemplo, iniciativas em matéria de segurança, transportes ou proteção dos direitos de propriedade intelectual.

3.2. Os serviços aduaneiros recorrem à gestão de riscos para levar a cabo controlos eficazes e eficientes, evitar uma perturbação injustificada do comércio legítimo e utilizar os recursos de forma eficiente, organizando esses recursos e dando prioridade aos domínios que suscitam riscos mais elevados e mais sérios.

3.3. A estratégia diz respeito à gestão dos riscos e ao controlo das mercadorias que entram, saem ou transitam na União, tendo em conta as suas características específicas, o nível de risco e os custos. Tal requer a capacidade de identificar, avaliar e analisar o vasto leque de ameaças e riscos associados às mercadorias e à sua circulação.

3.3.1. Os princípios subjacentes à gestão dos riscos aduaneiros da cadeia de abastecimento na UE são, segundo a comunicação:

- avaliar antecipadamente, controlar quando necessário;
- cooperação entre os vários organismos;
- abordagem coordenada e a vários níveis;
- utilização eficiente dos recursos.

3.3.2. Para melhorar a eficácia e a eficiência do quadro de gestão dos riscos à escala da UE, a Comissão e os Estados-Membros devem cooperar, a fim de reforçar a gestão a vários níveis dos riscos aduaneiros na UE e tomar as medidas necessárias a seguir mencionadas:

- melhorar a qualidade dos dados e os sistemas de classificação;

⁽³⁾ JO C 327 de 12.11.2013, p. 15.

⁽⁴⁾ Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (JO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

- garantir a disponibilidade de dados sobre a cadeia de abastecimento e partilhar as informações pertinentes sobre os riscos entre as autoridades aduaneiras;
- executar medidas de controlo e de minimização de riscos quando necessário;
- reforçar as capacidades;
- promover a cooperação entre os organismos e a partilha de informações entre as autoridades aduaneiras e outras autoridades a nível dos Estados-Membros e a nível da UE;
- reforçar a cooperação com os operadores comerciais; e
- aproveitar o potencial da cooperação aduaneira internacional.

3.3.3. A comunicação especifica os meios a utilizar para atingir os objetivos da estratégia, de forma individualizada, para que a cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros conduza à adoção das medidas necessárias.

4. Observações na generalidade

4.1. O CESE apoia a comunicação da Comissão, considerando fundamental uma abordagem mais coletiva da gestão dos riscos aduaneiros e da segurança da cadeia de abastecimento, a fim de garantir a segurança jurídica e a aplicação uniforme da legislação aduaneira europeia, o que facilitará a livre circulação de mercadorias.

4.1.1. Propõe-se reforçar e aplicar alguns instrumentos aduaneiros, plenamente estabelecidos, entre as autoridades nacionais, a Comissão e os operadores económicos, atribuindo-lhes uma função de gestão de riscos que completa as funções já existentes de aplicação da Pauta Aduaneira, as medidas comerciais e as estatísticas.

4.2. O plano de ação da Comissão contempla os objetivos e os meios para os alcançar que reforçarão as capacidades das autoridades aduaneiras da UE e contribuirão para uma cooperação mais sistemática com outros organismos, como os operadores económicos ou mesmo os parceiros comerciais internacionais.

4.2.1. A estratégia de complementaridade com as demais autoridades competentes envolvidas na circulação de mercadorias da cadeia de abastecimento deve ser claramente referida. A aplicação adequada da estratégia requer uma cooperação mais estreita e mais eficaz entre as autoridades aduaneiras a nível internacional, bem como entre as autoridades aduaneiras e outras autoridades públicas, incluindo as autoridades de saúde pública e as dedicadas ao consumo, entre outras.

4.2.2. Apesar de os chamados «dados oficiais» já existirem atualmente a nível nacional no quadro dos diferentes controlos nas fronteiras e serem geridos por programas informáticos (controlos externos da saúde humana, animal e vegetal, produtos farmacêuticos e cosméticos, etc.), não estão centralizados nem são partilhados. Tal instrumento melhorará o funcionamento do sistema e facilitará o trabalho das autoridades aduaneiras, dado que reflete os dados sobre os riscos que identificam a mercadoria em toda a cadeia de abastecimento.

4.2.3. A dimensão transnacional das ameaças e, por conseguinte, das suas soluções reforça a ideia de que se devem partilhar os dados oficiais já existentes a nível nacional. Propõe-se, por isso, que os critérios a estabelecer, a nível da União Europeia, se baseiem nas normas internacionais comuns e as complementem para efeitos da sua aplicação na União. O CESE sublinha, por isso, a necessidade da interoperabilidade dos dados, a fim de permitir o cumprimento e a execução eficazes das ações referidas na estratégia, na medida em que a dimensão transnacional reforça a premência de partilhar os dados oficiais que já existem a nível nacional.

4.2.4. Em princípio, para reforçar a cooperação administrativa no âmbito da utilização de um sistema de identificação dos riscos, o CESE defende que o sistema utilizado assente, nomeadamente, nos seguintes princípios:

- adotar medidas, critérios e normas dos riscos, e respetivas alterações, para identificar com precisão os produtos com riscos associados que devem ser abrangidos pelo Sistema de Gestão dos Riscos Aduaneiros (CRMS), criado ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 952/2013, tendo em conta os sistemas de alerta rápido e a legislação sobre a proteção de dados;

- encorajar o estabelecimento de ligações a todos os sistemas pertinentes, como os desenvolvidos no âmbito do Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho ⁽⁵⁾;
- utilizar os princípios básicos do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), sabendo que o sistema compreende instrumentos que já foram avaliados, e adaptá-los às alfândegas;
- adotar medidas/critérios/normas de classificação dos riscos em relação a produtos, materiais, itinerários, origem ou outros elementos de identificação do risco, utilizando os sistemas TARIC para destacar os principais riscos quando e na medida do possível.

O CESE reitera, além disso, a necessidade de os governos procederem ao intercâmbio de informações.

4.2.5. No tocante à complementaridade da cooperação prevista na estratégia, devem também ser tidas em conta as ações políticas pertinentes em matéria de segurança dos produtos, dos animais, dos alimentos para consumo humano e animal, da proteção do ambiente, bem como as iniciativas conexas no domínio dos direitos de propriedade intelectual (DPI). O CESE considera muito importante o intercâmbio de informações sobre problemas sérios para a saúde pública e o ambiente, bem como para a segurança e a proteção dos cidadãos.

4.3. No que se refere à coletânea sobre a gestão dos riscos aduaneiros e outras normas da Organização Mundial das Alfândegas (OMA), será conveniente que os critérios a estabelecer a nível da União se baseiem nestas normas comuns, complementando-as para efeitos da sua aplicação na União.

4.4. É positivo que os programas para operadores económicos autorizados (OEA) associem esta figura com a gestão de riscos, tendo em conta o processo de avaliação exaustivo a que o operador e o seu enquadramento se submetem durante o processo de concessão do estatuto de OEA, que é coerente com as simplificações aduaneiras associadas a esse estatuto.

4.5. Na execução das medidas de controlo e minimização dos riscos, quando necessário, seria de considerar a metodologia proposta na coletânea elaborada pela Organização Mundial das Alfândegas.

4.6. No quadro do mapa de classificação dos riscos a adotar pela Comissão, após consulta atempada e transparente dos peritos dos Estados-Membros e dos operadores económicos nos termos dos artigos 50.º, n.º 1, e 284.º do Código, o objetivo n.º 3 do plano de ação deve ser especificado, a fim de clarificar exatamente quem, quando, em que momento e sobre o quê será aplicado o princípio de avaliar antecipadamente, quando necessário. Na realidade, esta deveria ser a primeira ação a executar, na medida em que, deste modo, a execução dos outros planos de ação e a avaliação dos riscos seriam mais claras e haveria maior segurança jurídica.

4.7. O objetivo n.º 5 do plano de ação é também muito importante, dado que a estratégia tem como eixo fundamental a promoção da cooperação e a partilha de informações entre as autoridades nacionais e da União, algo que o CESE sempre considerou muito importante. No interesse da brevidade, o CESE remete para as suas recomendações sobre esta questão constantes dos pontos 1.9 e 1.10 e do ponto 4 («Gestão dos riscos do circuito de abastecimento») do seu parecer de 2013, que preconizam uma cooperação mais estruturada e sistemática entre as alfândegas e as outras autoridades que operam no mercado interno e a aplicação coerente e coordenada das medidas do plano de ação.

4.8. O CESE reitera que esta estratégia de gestão de riscos não deve impedir os Estados-Membros de aplicarem a legislação aduaneira, continuando a ter em conta o volume dos respetivos fluxos de comércio, mas mantendo a conformidade com o direito da União.

4.9. Neste sentido, o CESE considera ser possível manter um elevado nível de proteção e que os Estados-Membros reforcem ao mesmo tempo as medidas para facilitar o comércio, reduzindo os encargos administrativos mediante a promoção de formalidades sem papel, simplificando os procedimentos e a aplicação do estatuto de operador económico autorizado.

4.10. É importante promover uma cooperação estreita com outros ministérios e organismos nacionais de execução neste domínio, *inter alia*, a fim de minimizar os encargos, incluindo os administrativos, para os operadores comerciais. Assim, o Comité recomenda a consideração dos princípios básicos do sistema IML. Opte-se pela harmonização, pela cooperação aduaneira ou por uma combinação das duas abordagens, as propostas devem basear-se nas boas práticas e não num nível médio europeu.

⁽⁵⁾ JO L 82 de 22.3.1997, p. 1.

4.11. O Comité solicita que, na elaboração e na execução da estratégia, se tenha em conta as futuras alterações ao Regulamento (CE) n.º 515/97 relativo à assistência mútua em matéria aduaneira [proposta COM(2013) 796], dada a enorme afinidade entre os assuntos tratados.

4.12. O CESE reitera a necessidade de dar maior visibilidade aos projetos-piloto, promovendo a sua prática, a fim de encorajar as partes interessadas a desempenhar um papel mais importante. Tal poderia facilitar o investimento privado que, desta forma, continuaria a aumentar no âmbito da estratégia referida na comunicação, promovendo a inovação.

5. Observações na especialidade

5.1. Nas atividades referidas pela Comissão de promoção e desenvolvimento de regras e normas internacionais, referidas no ponto 3.1.1, deverá ser possível promover normas para a criação de um selo aduaneiro que permitiria controlos por sistemas automáticos, com vista à sua integração no Quadro de Normas para a Segurança e Facilitação do Comércio (SAFE) da Organização Mundial das Alfândegas.

5.2. A estratégia não menciona o risco de fraude nas informações nem a possibilidade de abuso da boa reputação (o chamado «identity tag»). A gestão de riscos deve permitir que as autoridades aduaneiras identifiquem fraudes nas informações e abusos da boa reputação, de forma a impedir a importação de produtos contrafeitos e perigosos.

5.2.1. Embora a Comissão já o refira no objetivo n.º 6, o Comité insta a que se autorizem mais claramente projetos-piloto destinados a introduzir inovações nos sistemas de controlo — obviamente mediante uma série de condições — e, em caso de resultados positivos, seja também autorizada a sua aplicação posterior.

5.3. Segundo a Comissão Europeia, a nova estratégia contribuirá para gerir de forma mais eficiente o volume crescente de circulação comercial no âmbito de uma cadeia de abastecimento internacional cada vez mais complexa (ponto 3.1), o que deverá implicar uma maior eficiência na gestão e, por conseguinte, melhorias na cadeia de abastecimento.

5.4. O CESE lamenta que, na estratégia, a Comissão só refira a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão, sem ter em conta as recomendações emitidas em pareceres anteriores sobre a necessidade de cooperação com os operadores económicos.

Bruxelas, 18 de fevereiro de 2015.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE
