

Bruxelas, 21.12.2016
COM(2016) 813 final

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

Desenvolvimento da União Aduaneira da UE e da sua Governação

1. INTRODUÇÃO

A presente comunicação trata a questão de saber de que forma a Comissão e os Estados-Membros podem agir em parceria para assegurar que o funcionamento da União Aduaneira dá o melhor contributo possível para a prosperidade e a segurança da UE.

A União Aduaneira, que está prestes a completar 50 anos de funcionamento, foi um dos primeiros exemplos de uma integração bem-sucedida na UE. Criou as condições para o estabelecimento do mercado único e serviu de alicerce estável para a integração económica e o crescimento. Uma União Aduaneira forte e bem gerida pode ajudar a UE a prosperar e a desenvolver empresas competitivas, a fim de proteger as suas fontes de receitas e proteger o público contra os riscos sanitários, ambientais, assim como contra o terrorismo e outras ameaças. Como em muitos domínios políticos bem-sucedidos, é preciso resolver as tensões entre Estados-Membros a título individual e elaborar uma estratégia com vista a atingir objetivos comuns.

Numa época em que o terrorismo e outros crimes graves operam a um nível transfronteiriço ou transnacional, as autoridades aduaneiras são cada vez mais solicitadas, enquanto autoridades responsáveis pela aplicação da lei em matéria de controlo das fronteiras, a assumir tarefas de natureza não tributária destinadas a melhorar a segurança interna da UE. O papel desempenhado pelas autoridades aduaneiras no domínio da segurança é particularmente importante para impedir que organizações terroristas transfiram os seus fundos e para dismantelar as suas fontes de rendimento, tal como reconhecido no Plano de Ação da Comissão para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo¹. No entanto, muito mais é preciso fazer para coordenar as várias vertentes políticas envolvida na gestão das fronteiras e reforçar a cooperação e as sinergias entre as diferentes autoridades responsáveis pela aplicação da lei, a fim de contribuir para uma União de segurança eficaz e sustentável. Um melhor intercâmbio de informações é fundamental a este respeito.

As tecnologias e os modelos de negócio em rápida mutação, aliados a um aumento do volume do comércio mundial, uma persistente ameaça à segurança e a criminalidade transnacional, uma UE em expansão e em aprofundamento e o número crescente de tarefas a executar pelas autoridades aduaneiras são outros tantos fatores que sujeitam o funcionamento da União Aduaneira a forte pressão. Esta situação levou a uma importante reestruturação do quadro legislativo mediante a adoção e a execução do Código Aduaneiro da União (CAU)². O objetivo era criar um quadro que permitisse às empresas europeias honestas e legítimas enfrentar a concorrência da economia mundial no dia a dia sem serem prejudicadas por

¹ COM(2016) 50 final

² Regulamento (UE) n.º 952/2013, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (reformulação). O novo quadro jurídico introduz o requisito de que todas as interações entre as alfândegas e os operadores económicos, bem como entre as diferentes autoridades aduaneiras, devem ser efetuadas utilizando meios eletrónicos de processamento de dados. Tal reflete a modernização e a melhoria da relação custo/eficácia a médio prazo em termos de administração e de facilitação do comércio, mas também permite uma abordagem verdadeiramente conjunta em toda a União no que diz respeito à gestão dos fluxos comerciais.

burocracias desnecessárias e sendo apoiadas por serviços aduaneiros unificados, informatizados e eficientes em toda a UE.

Embora a legislação aduaneira seja aprovada ao nível da UE, a sua execução é da responsabilidade dos Estados-Membros por intermédio das respetivas administrações aduaneiras nacionais. Porém, a própria natureza da União Aduaneira cria interdependência entre as administrações nacionais, que importa reconhecer para dela se obter o máximo benefício. As dificuldades inerentes à sua execução exigem a equivalência dos resultados obtidos pelas autoridades aduaneiras que operam em diferentes condições geográficas, orçamentais e organizacionais.

Além disso, a interligação entre as alfândegas e outros domínios relacionados com a segurança e o controlo das fronteiras exige uma abordagem intersetorial e mais integrada destinada nomeadamente a explorar todo o potencial de uma cooperação mais estreita entre as autoridades aduaneiras e outras autoridades de aplicação da lei, incluindo por meio de sinergias e interoperabilidade entre os sistemas de informação.

Por conseguinte, para a União Aduaneira é agora fundamental garantir que o CAU possa ser aplicado de uma maneira eficaz e eficiente pelas administrações aduaneiras que atuam como se fossem uma única administração, cooperando eficazmente com as administrações responsáveis por outras políticas pertinentes com implicações para a segurança interna e das fronteiras. Este aspeto é fundamental para a correta aplicação do novo CAU que, dada a ênfase que nele é posta na comunicação exclusivamente eletrónica entre as administrações aduaneiras e os operadores económicos, só seria possível com base em sistemas informáticos interoperáveis à escala da UE e uma aplicação uniforme das normas por todas as administrações das alfândegas da UE. Este aspeto é igualmente crucial no atual contexto político, dado o papel desempenhado pelas autoridades aduaneiras na proteção dos cidadãos da UE.

No quadro institucional vigente, isso passa pela revitalização da parceria entre os Estados-Membros e a Comissão, a fim de:

- instituir uma visão global comum da gestão da União Aduaneira entre todos os Estados-Membros e a Comissão para lograr uma cooperação mais flexível e eficaz e uma melhor regulamentação;
- conseguir uma aplicação mais eficaz das regras graças a uma melhor coordenação e cooperação entre os serviços operacionais no terreno;
- conferir às alfândegas um papel reforçado no esforço de gestão integrada das fronteiras e de aplicação da lei, no desenvolvimento de uma cooperação mais estreita e um intercâmbio reforçado de informações com as administrações envolvidas noutros domínios de ação pertinentes;
- estabelecer uma estratégia de TI a longo prazo para assegurar processos economicamente eficientes para as administrações aduaneiras e as empresas e sinergias com outros domínios de ação pertinentes;

- garantir um desempenho reforçado das administrações aduaneiras em toda a UE graças a uma utilização alargada das melhores práticas e de soluções inovadoras comuns, inclusive respondendo às suas necessidades financeiras.

2. DESENVOLVER A GOVERNAÇÃO

2.1. Governação da formulação e execução de políticas

A aprovação do CAU e a sua aplicação, a partir de 1 de maio de 2016, reforçaram e modernizaram o quadro jurídico da União Aduaneira. O CAU completa a transição, por parte das alfândegas, para um ambiente totalmente eletrónico e interoperável, norteador pelos valores fundamentais de simplicidade, serviço e celeridade. O Programa de Trabalho do CAU³, adotado em 2014 e atualizado em 2016⁴, propõe um calendário para a implantação dos sistemas informáticos de apoio durante um período de transição, com base numa complexa rede existente de sistemas informáticos utilizados pelos Estados-Membros e pela Comissão.

Nos próximos anos do CAU, a prioridade deve ser dada à aplicação eficaz e uniforme do Código e à rápida alteração, se for caso disso, dos atos técnicos pormenorizados que sustentam a sua estrutura global.

O grau de integração e de harmonização da legislação atual na União Aduaneira e a interdependência dos serviços aduaneiros torna necessária uma coordenação política frequente que envolva todos os Estados-Membros e um elevado grau de cooperação operacional entre os Estados-Membros.

São muitos os organismos que tratam diferentes aspetos específicos do funcionamento da União Aduaneira. Porém, não existe uma coordenação global bem-sucedida dos aspetos operacionais e de política. Uma área específica em que a coordenação é necessária é a integração de estratégias noutras áreas políticas que incidem e alargam as tarefas das autoridades aduaneiras.

Até agora, grande parte da coordenação política da União Aduaneira foi feita por intermédio do Grupo de Política Aduaneira (GPA), um grupo informal de peritos, criado pela Comissão há 53 anos. Este grupo reúne os chefes das administrações aduaneiras, mas não tem poderes de decisão legal formal. São ainda menos formais as reuniões dos diretores-gerais das administrações aduaneiras nacionais no que se designa por reuniões do clube.

Nas suas funções de coordenador das políticas dos Estados-Membros, a quem cabe também negociar e adotar a legislação da UE, o Conselho da União Europeia tem a sua própria estrutura de governação, criada para organizar o seu trabalho em diferentes domínios. Ao

³ Decisão de Execução da Comissão (UE) n.º 2014/255 de 29 de abril de 2014, que institui o Programa de Trabalho do Código Aduaneiro da União

⁴ Decisão de Execução (UE) 2016/578 da Comissão, de 11 de abril de 2016, que estabelece o Programa de Trabalho para o desenvolvimento e a implementação dos sistemas eletrónicos previstos no Código Aduaneiro da União.

abrigo da sua configuração de competitividade, o trabalho no domínio aduaneiro é tratado principalmente em dois grupos de trabalho do Conselho – um sobre a União Aduaneira e outro sobre cooperação aduaneira – mas, aos quais falta, sem dúvida, uma visão estruturada da elaboração das políticas e que agem, de certo modo, de maneira *ad hoc*. Além disso, foi recentemente instituído no seio do Conselho um novo organismo que reúne os Diretores-Gerais das administrações aduaneiras. As funções que lhe estão destinadas são as de resolver algumas das situações mencionadas e debater questões estratégicas e assegurar a coordenação com outros domínios de ação do Conselho.

No entender da Comissão, a visão operacional que deve ser criada e mantida, sem deixar de respeitar as disposições institucionais e as responsabilidades, deve ser:

- estratégica - abordar questões transversais como a segurança, a luta contra o financiamento do terrorismo, a fraude e o comércio eletrónico, a um alto nível com os aspetos técnicos debatidos separadamente ao nível técnico apropriado;
- concertada com outras políticas que têm de ser aplicadas na fronteira, tanto as diretamente relacionadas com a circulação de bens e como as que são apoiadas pelas alfândegas no âmbito da circulação de pessoas;
- rica de conteúdo – proporcionar orientação sobre questões como o desenvolvimento a longo prazo da estratégia de TI, a avaliação do desempenho baseada em indicadores de desempenho essenciais, prestação de gestão comum dos riscos para os riscos de segurança, etc.

Pelo seu lado, a Comissão formalizará e desenvolverá o papel do GPA para se concentrar na prestação dos elementos necessários para o estabelecimento de uma coordenação abrangente dos aspetos estratégicos e operacionais e estabelecer prioridades claras para o futuro (para esse efeito, será elaborado o regulamento interno do GPA). Para apoiar este objetivo, no âmbito do projeto de desempenho da União Aduaneira, os serviços da Comissão desenvolverão, de concertação com os Estados-Membros, uma informação estruturada sobre aspetos essenciais do funcionamento da União Aduaneira (ver secção 2.2 a seguir).

Em particular, a Comissão recorrerá ao GPA para apoio na definição de objetivos operacionais em toda a União com base em desafios que a União Aduaneira enfrenta e continuará a enfrentar e assegurar a sua coerência global. O GPA deverá também articular-se em torno de uma agenda a longo prazo estabelecida em parceria com os Estados-Membros. A agenda centrar-se-á em questões transversais a nível estratégico.

A Comissão está também consciente do importante papel que o comércio tem a desempenhar na elaboração e na execução de procedimentos aduaneiros eficazes que permitam salvaguardar os interesses financeiros tanto a nível nacional como da UE⁵. Atualmente, a Comissão é aconselhada por um grupo de peritos, denominado «Grupo de Contactos Comerciais» e outros órgãos consultivos equivalentes a nível nacional. A experiência recente com as consultas em matéria de legislação de aplicação do Código Aduaneiro da União

⁵ Os direitos aduaneiros são recursos próprios da UE.

(CAU) demonstrou igualmente a utilidade das reuniões conjuntas entre os operadores económicos, as administrações nacionais e a Comissão. A Comissão pretende prosseguir e reforçar a sua prática, a fim de associar mais intervenientes ao processo e centrar-se nas consultas sobre os aspetos essenciais do equilíbrio entre a facilitação das trocas comerciais, as necessidades de conformidade e de proteção.

A Comissão deverá apresentar um relatório bienal regular ao Parlamento Europeu e ao Conselho, dando conta dos resultados do trabalho da União Aduaneira e sugerindo as prioridades e a orientação para o desenvolvimento futuro da União Aduaneira e para assegurar uma melhor integração com outras prioridades políticas da UE. O relatório poderá servir de base para um debate regular de alto nível sobre o funcionamento da União Aduaneira no Conselho. Daqui poderia resultar não só a orientação estratégica a longo prazo para a União Aduaneira, mas também a criação de um quadro de debate e de cooperação para apoiar o trabalho em muitos dos domínios inter-relacionados como, por exemplo, a deteção e a prevenção da criminalidade transfronteiriça e o risco de terrorismo.

2.2. Governação do acompanhamento

A manutenção de um quadro legislativo atualizado obriga ao conhecimento do seu impacto. As decisões operacionais baseadas na cooperação transfronteiriça também exigem informações sobre a aplicação das políticas no dia-a-dia.

O projeto de «resultados da União Aduaneira» sobre o qual a Comissão e os Estados-Membros estão a trabalhar é um projeto de avaliação pormenorizada de desempenho com indicadores de desempenho fundamentais que têm por base os objetivos estratégicos da União Aduaneira⁶. Com vista a criar a ferramenta de gestão e prover as informações necessárias à execução, a Comissão examinará a possibilidade de criar uma nova base jurídica para um conjunto de indicadores-chave de desempenho e para a comunicação de dados para os criar. Este quadro serviria para nortear as decisões políticas e proporcionar um contexto para a execução/aplicação da avaliação. O ciclo de avaliação do quadro de gestão dos riscos aduaneiros contribuirá também para os controlos aduaneiros e a aplicação da estratégia da UE e do plano de ação para a gestão dos riscos aduaneiros⁷.

A fim de assistir os Estados-Membros na aplicação correta da regulamentação aduaneira da UE, as ações de acompanhamento no âmbito do programa Alfândega 2020 e os processos com ele relacionados serão reexaminados para identificar e corrigir as deficiências, sendo apresentada uma nova política em matéria de acompanhamento.

A Comissão tenciona:

- *formalizar e desenvolver o papel do Grupo de Política Aduaneira por forma a*

⁶ COM(2008)169 final, de 1 de abril de 2008, como confirmado pelas conclusões do Conselho sobre os progressos realizados na execução da estratégia para a evolução da União Aduaneira de 19.3.2013 (2013/C 80/05)

⁷ COM(2014) 527 final

concentrar-se na coordenação geral das políticas e nos aspetos operacionais dentro dos limites do atual quadro institucional;

- aumentar o número de reuniões conjuntas entre a Comissão, as administrações nacionais e os operadores económicos e rever o mecanismo de consulta dos operadores comerciais;*
- apresentar um relatório regular bienal ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre os resultados do trabalho da União Aduaneira para permitir um debate regular sobre as prioridades políticas;*
- instruir os seus serviços no sentido de estabelecer um conjunto de indicadores fundamentais de desempenho e, se for caso disso, após consulta das partes interessadas, propor uma nova base jurídica para apoiar o sistema de medição do desempenho.*

3. QUESTÕES IMPORTANTES A ABORDAR PELAS ESTRUTURAS DE GOVERNAÇÃO

A Comissão identificou três grandes objetivos que requerem uma ação estratégica e coerente. São eles:

- instituir uma estratégia sobre o modo como as autoridades aduaneiras podem laborar no sentido de alcançar uma ação plenamente eficaz e coerente;**
- criar e levar à prática uma visão partilhada entre as autoridades aduaneiras e as demais autoridades competentes sobre a gestão das fronteiras da UE a coordenação das respetivas atividades;**
- enfrentar os grandes desafios em termos de recursos da União Aduaneira.**

3.1. Autoridades aduaneiras agindo como uma só entidade

O processo de aplicação do CAU constitui um desafio de monta tanto para os Estados-Membros como para a Comissão. Os Estados-Membros têm de atuar em uníssono na gestão da União Aduaneira, a fim de assegurar que as administrações nacionais, as empresas e o público obtêm o máximo de vantagens. A Comissão considera quatro principais prioridades, todas elas apoiadas por um intercâmbio contínuo de boas práticas.

3.1.1. Entendimento comum sobre o modo de aplicar a legislação da UE

A primeira tarefa é a de garantir que todas as partes interessadas chegam a um entendimento comum sobre o modo de aplicar as disposições do direito da UE nos Estados-Membros. O entendimento comum será igualmente importante para a fase em que a Comissão irá desenvolver em detalhe os conceitos inovadores tais como o desalfandegamento centralizado ou a autoavaliação, juntamente com as partes interessadas.

Com base no trabalho conjunto com os Estados-Membros e em colaboração com os operadores económicos, a Comissão elaborará um corpo comum de orientações com base nas atuais orientações não legislativas. Deste modo, se assegurará que todas as partes interessadas

partilham do mesmo entendimento claro sobre como aplicar a lei. Os serviços da Comissão fornecerão igualmente material de apoio para a formação de pessoal das administrações nacionais em formatos modernos, tais como a aprendizagem em linha (eLearning) e livros eletrónicos multilingues.

3.1.2. Desenvolvimento das competências dos recursos humanos

A segunda tarefa diz respeito à necessidade de as administrações aduaneiras aproveitarem da melhor forma possível os 120 000 funcionários aduaneiros. Para esse efeito, necessitam de normas de qualidade coerentes e formação adequada a fim de assegurar uma aplicação uniforme dos regulamentos e iniciativas.

Uma cooperação mais estreita em matéria de desenvolvimento e formação dos recursos humanos deverá prever a utilização do Quadro Europeu de Qualificações como base para conceitos de formação das administrações aduaneiras nacionais, processos de desenvolvimento do pessoal e para a criação de centros de formação comuns nos Estados-Membros. Com isso pretende-se aumentar o nível de especialização e de desempenho das administrações aduaneiras de forma coerente no conjunto da UE e com os operadores económicos e assim contribuir para a modernização das administrações públicas e para o processo de reforço das capacidades administrativas. A Comissão tenciona apresentar um plano de ação em que enumera as atividades a empreender para melhorar o desenvolvimento dos recursos humanos.

3.1.3. Governação, arquitetura e financiamento dos sistemas informáticos

A terceira tarefa consiste em supervisionar o processo complexo de:

- modernizar ou introduzir e explorar os novos sistemas informáticos europeus previstos no Código Aduaneiro da União (CAU);
- assegurar o alinhamento do processo de modernização dos sistemas informáticos dos Estados-Membros, que serão afetados pelas alterações introduzidas pelo CAU. Acresce que a abordagem aos sistemas informáticos das alfândegas tem de ser alinhada no interesse da interoperabilidade.

Os instrumentos existentes ajudarão a ultimar projetos que já foram decididos. No entanto, esses instrumentos não estão em medida de tratar as questões de mais longo prazo de como evitar a duplicação de esforços e de recursos na criação ou substituição dos antigos sistemas informáticos em cada um dos Estados-Membros. Assim como também não contemplam a questão da gestão a longo prazo de uma arquitetura de TI a nível da UE cada vez mais sofisticada numa altura em que a continuidade e a integridade das ligações e dos sistemas de transmissão, bem como a disponibilidade se estão a tornar cada vez mais críticas.

Os custos de desenvolvimento e manutenção dos sistemas informáticos do CAU durante os próximos anos serão significativos. Só a Comissão dispõe de uma dotação ao abrigo do programa Alfândega 2020 de cerca de 380 milhões de euros⁸ para gastar no desenvolvimento

⁸ A parte prevista para a informática no orçamento Alfândega 2020 para 2015 - 2020 (montantes previstos ajustados)

e na manutenção de sistemas que já estão previstos. As despesas dos Estados-Membros, no seu conjunto, serão muito maiores. Estes investimentos irão permitir a todas as partes interessadas explorar o pleno potencial da União Aduaneira. Neste contexto, assumem particular importância a racionalização, a prevenção de duplicações e a aplicação das melhores práticas. Para se obter o pleno dos ganhos de eficiência dos novos projetos de grande envergadura, nomeadamente a capacidade de prestar apoio simultâneo aos procedimentos aduaneiros e à análise obrigatória de risco. Para se maximizarem as sinergias e os ganhos de eficiência, todos os intervenientes terão de se empenhar em aplicar soluções de longo prazo.

Atualmente, nem todos os Estados-Membros partilham de uma visão comum de como e quando usar sistemas comuns. Alguns preferem em vez disso a chamada «arquitetura de sistema híbrido», que lhes permite optar por serviços da UE partilhados ou manter as soluções nacionais isoladas ou em paralelo. No entanto, a mais longo prazo, e no interesse de todos, as estruturas de governação terão de instituir uma visão comum sobre quais os serviços que necessitam de desenvolver e manter a nível da UE e sobre a respetiva relação com os sistemas nacionais, tendo em conta os condicionalismos orçamentais a nível da UE, bem como a necessidade de garantir uma governação eficaz e adequada da propriedade dos sistemas. Atualmente, esta questão é tratada maioritariamente caso a caso. A ausência de uma visão comum torna mais difícil para os Estados-Membros que pretendam avançar para soluções comuns para delas tirarem o máximo partido. Deste modo, também a eficácia da ação da Comissão se vê reduzida.

A Comissão considera que existe uma necessidade fundamental de uma revisão da arquitetura, da gestão e do financiamento das redes e das bases de dados das alfândegas, que deve estender-se também à análise das iniciativas pertinentes noutras áreas de ação da UE e das medidas tomadas pela Comissão na sequência da Comunicação intitulada «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança»⁹. Poderá ser conveniente criar uma estrutura permanente para gerir as diferentes partes da infraestrutura de tecnologias da informação. Este aspeto ainda se torna mais importante à luz das ambições do Código Aduaneiro da União de assegurar a plena operação das alfândegas em toda a UE e a equivalência de resultados com base no reforço da capacidade de análise de risco nos Estados-Membros que fazem face aos riscos nacionais e transnacionais no quadro comum de gestão dos riscos. Esta medida é essencial para permitir às autoridades aduaneiras assumirem eficazmente a sua responsabilidade de gestão dos riscos e, em especial, a da avaliação dos riscos de segurança de todos os bens que atravessam as fronteiras externas da UE.

A Comissão dará início a um processo de análise das futuras opções para o desenvolvimento e a manutenção de sistemas de TI aduaneiros com vista a preparar um debate antes das futuras decisões sobre o próximo quadro financeiro plurianual. A fim de traçar um plano viável e de

⁹ COM(2016) 205 final

longo prazo, a questão das eventuais sinergias com organismos¹⁰ já existentes deve ser analisada aquando da apreciação do reforço da cooperação entre os serviços administrativos que lidam com a gestão das fronteiras e aplicação da lei. Conforme enunciado na Comunicação intitulada «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a seguranças», a Comissão está a explorar sinergias e possibilidades de interoperabilidade entre os sistemas de informação e as respetivas infraestruturas para as operações aduaneiras da UE, a gestão das fronteiras e a aplicação da lei.

3.1.4. Reforço da cooperação entre as autoridades aduaneiras

Em quarto lugar, a Comissão apoiará uma cooperação operacional mais célere com base na utilização das melhores práticas e nos sistemas comuns existentes, nomeadamente no caso de grupos de Estados-Membros estarem a ser confrontados com problemas que não atingem a todos. Para o efeito, um instrumento inovador, designado «equipas de peritos» no âmbito do programa Alfândega 2020 permite a criação de estruturas flexíveis. Uma utilização possível dessas equipas de peritos será para alargar a cooperação tanto à escala da UE como à escala de cooperação regional entre administrações aduaneiras nacionais a fim de apoiar a atividade operacional diária, tal como identificada pelos Estados-Membros. Exemplos atuais incluem a cooperação para a gestão da fronteira terrestre do leste e do sudeste¹¹ e uma melhor utilização dos recursos em questões de classificação pautal.

O intercâmbio de boas práticas deverá continuar a ser apoiado por meio do programa «Alfândega 2020» e do seu sucessor.

A Comissão tenciona:

- *estabelecer um conjunto coerente de orientações sobre a aplicação do Código Aduaneiro da União;*
- *apresentar um plano de ação que enumere as atividades a empreender para melhorar o desenvolvimento dos recursos humanos;*
- *proceder a uma análise da arquitetura, da gestão e do financiamento de redes e de bases de dados informáticas aduaneiras, assim como a respetiva relação com outras redes da UE;*
- *avaliar o valor acrescentado e os possíveis benefícios a longo prazo da criação de uma estrutura permanente para a gestão da infraestrutura informática no contexto da preparação do próximo quadro financeiro plurianual, bem como estudar as possíveis sinergias com as agências existentes;*
- *promover o recurso a equipas de peritos para apoiar a cooperação operacional entre as autoridades aduaneiras tanto em questões regionais como ao nível da UE.*

¹⁰ Em particular, com a Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (eu-LISA)

¹¹ CELBET — Customs Eastern and South-Eastern Land Border Expert Team (Equipa de peritos nas alfândegas das fronteiras terrestres de Leste e de Sudeste)

3.2. Coordenação de diferentes domínios de ação relacionados com a gestão das fronteiras

3.2.1. Gestão global das fronteiras

As alfândegas desempenham uma série de funções diferentes em domínios que não a política comercial e a aplicação da pauta aduaneira (nomeadamente por meio de controlos aduaneiros e de gestão de riscos). Esses domínios incluem, designadamente, a segurança, a luta contra o terrorismo, a segurança dos produtos, a saúde, os direitos de propriedade intelectual, a proteção do ambiente e a proteção do mercado, os bens de dupla utilização e as armas de fogo.

A Comissão Europeia irá continuar a executar o seu plano de ação para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo¹². O principal foco de atividade aduaneira no plano de ação consiste em neutralizar as fontes de receitas das organizações terroristas, incidindo sobre os controlos de dinheiro líquido e o financiamento por via do comércio ilícito de bens (culturais). A Comissão apresentou hoje uma proposta de regulamento relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da União, que irá revogar o atual regulamento «controlo das somas em dinheiro líquido»¹³. Além disso, estão em curso trabalhos sobre uma iniciativa legislativa destinada a regulamentar a importação de bens culturais (com particular ênfase no financiamento do terrorismo) que deverá ser adotada até junho de 2017. Para instruir os trabalhos preparatórios, foi igualmente encomendado um estudo para analisar os diferentes desafios que se apresentam às autoridades aduaneiras da UE relativamente ao tráfico ilícito de bens culturais e à identificação de possíveis opções estratégicas. A Comissão irá igualmente intensificar a cooperação operacional contra o tráfico de armas de fogo com os países vizinhos (como os do Médio Oriente e do Norte de África, dos Balcãs Ocidentais e a Ucrânia).

A Comissão envidou esforços consideráveis para promover a cooperação entre diferentes administrações com vista ao alinhamento dos procedimentos sempre que outros domínios de intervenção estejam envolvidos. Em matéria de segurança e de proteção do ambiente, a Comissão tomou medidas para garantir a participação dos serviços aduaneiros, numa fase precoce, na elaboração da legislação da UE.

Os serviços da Comissão fornecerão uma caixa de ferramentas para ajudar os responsáveis políticos e os legisladores empenhados na elaboração da legislação da UE, a fim de assegurar que as normas podem ser aplicadas pelas alfândegas e outras administrações pertinentes nos Estados-Membros de maneira mais eficaz e sem encargos inúteis.

¹² COM(2016) 050 final

¹³ Regulamento (CE) n.º 1889/2005 relativo ao controlo das somas em dinheiro líquido que entram ou saem da Comunidade. O novo Regulamento irá nomeadamente acrescentar possibilidades de controlo das somas em dinheiro líquido enviadas por correio ou por transporte de mercadorias, abrindo às autoridades a possibilidade de intervir no caso de montantes mais reduzidos, sempre que existam suspeitas de atividades ilícitas, e alargar a definição de «dinheiro líquido» para nela incluir também ouro, por exemplo.

Os serviços da Comissão irão igualmente estudar a interação com todos os domínios de intervenção concernidos pela gestão das fronteiras, com o objetivo de identificar novas possibilidades de adoção de uma abordagem mais coerente e articulada dos aspetos específicos enunciados nos pontos seguintes.

3.2.2. Cooperação entre autoridades aduaneiras e outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei

A cooperação em matéria aduaneira e aplicação da lei está abrangida pelo Grupo da Cooperação Aduaneira no seio do Conselho. O planeamento destas atividades e a sua avaliação devem ser plenamente integrados na governação global da União Aduaneira. O relatório bienal da Comissão sobre os resultados do trabalho da União Aduaneira assegurará a ligação com o trabalho do Grupo da Cooperação Aduaneira e outras instâncias do Conselho neste domínio. A Comissão procurará coordenar as atividades de aplicação da lei levadas a cabo em conjunto pelas autoridades aduaneiras e outras autoridades com o Conselho nesta base, sem prejuízo das disposições do Tratado.

Já existe uma cooperação mais estreita com as agências de segurança e de aplicação da lei ao nível da UE, designadamente a EUROPOL e com a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira¹⁴. Esta cooperação vai ser prosseguida, sendo o reforço do intercâmbio de informações essencial a este respeito. Prosseguir-se-á com uma estreita coordenação com outras atividades de aplicação da lei desenvolvidas no quadro do ciclo político da UE para a criminalidade internacional grave e organizada.

O Regulamento (UE) n.º 2016/1624 estabelece uma base sólida para uma cooperação interagências entre as autoridades aduaneiras e os guardas de fronteira a nível da União Europeia e a nível nacional. A cooperação interagências é um dos principais elementos da estratégia europeia de gestão integrada das fronteiras. Essa cooperação será desenvolvida sem prejuízo das atuais competências da Comissão ou dos Estados-Membros.

No domínio específico da cooperação a nível nacional entre os guardas de fronteiras e as alfândegas, a Comissão definiu orientações que foram testadas na recente crise migratória nas fronteiras externas da UE. Definem uma abordagem prática para reforçar a cooperação entre as duas autoridades. Tendo presentes as diferenças em termos de estrutura organizacional e de competências nos Estados-Membros, as orientações descrevem várias áreas de cooperação, nomeadamente a sincronização dos controlos, a troca de informações e operações conjuntas, e distinguem três módulos em função do nível de cooperação.

A Comissão irá atualizar estas orientações com base nas reações dos países sobre a experiência adquirida no exercício da comunicação prevista. As reações devem descrever os

¹⁴ Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (que incluiu a Agência e as autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras) instituída pelo Regulamento (UE) n.º 2016/1624, que prevê uma cooperação reforçada entre a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira com a Comissão e as administrações aduaneiras nacionais. Quanto à Europol, foram estabelecidos contactos regulares entre os peritos da equipa de análise estratégica da Europol e a equipa de gestão dos riscos da DG TAXUD com o intuito de explorar as possibilidades de intercâmbio de informações estratégicas.

instrumentos utilizados e os exemplos de boas práticas e, bem assim, os resultados das visitas *in loco*. Tal contribuirá para reforçar a cooperação entre as duas autoridades.

3.2.3. Balcão único

A Comissão está a analisar uma solução viável para a criação de um sistema de balcão único da UE que agrupe as diferentes interações entre administrações e operadores económicos respeitantes a movimentos de bens à entrada e à saída da UE. O «balcão único», sendo um conceito de facilitação do comércio, permite aos operadores económicos transfronteiriços apresentar documentos regulamentares num único local (eletrónico) e/ou via uma entidade única.

Tendo em conta a complexidade do conceito do «balcão único» e a quantidade de desenvolvimentos informáticos em curso ligados ao CAU, a abordagem da UE em relação ao «balcão único» para as alfândegas centrar-se-á principalmente no curto prazo, indo desenvolver a base de dados de certificados a nível da UE. A interligação entre a base de dados e os sistemas das declarações aduaneiras nacionais irá permitir uma verificação automática dos certificados. A Comissão assumirá este trabalho como uma prioridade e elaborará uma estratégia a longo prazo para o conceito de «balcão único». Ao mesmo tempo, estão a ser criados os «balcões únicos» marítimos nacionais para tratar das formalidades de declaração dos navios nos portos europeus via apresentação de um manifesto eletrónico¹⁵.

3.2.4. Cooperação aduaneira e fiscal

Um aspeto importante do trabalho das alfândegas é o de cobrar receitas, como sejam os direitos aduaneiros, mas também o IVA e impostos especiais de consumo sobre a importação de mercadorias. Por conseguinte, a cobrança dos impostos requer uma atenção especial como parte da aplicação do CAU. Além disso, a Comunicação da Comissão relativa a um plano de ação sobre o IVA¹⁶ propõe reforçar a cooperação entre administrações fiscais, aduaneiras e outras autoridades para lutar contra a fraude ao IVA. Uma vez que a legislação e as estruturas de cooperação existem quer do lado aduaneiro quer do lado fiscal, torna-se agora, mais do que nunca, necessário encontrar formas práticas de harmonização e criar interfaces entre os dois campos, de maneira eficiente e eficaz. Estas soluções poderão incluir:

- a organização de um debate estratégico entre os dirigentes das administrações aduaneiras e fiscais;
- um modelo de memorando de entendimento sobre cooperação aduaneira e fiscal como o que foi elaborado para a cooperação aduaneira com as autoridades de fiscalização do mercado;
- um fórum misto fisco-alfândegas sobre as consequências fiscais da aplicação do CAU;

¹⁵ Diretiva 2010/65/UE

¹⁶ COM(2016) 148 final

- o acesso automatizado das alfândegas à base de dados VIES¹⁷ e a outras informações para a gestão dos riscos e controlos aduaneiros.

A Comissão tenciona:

- *fornecer, através dos seus serviços, uma caixa de ferramentas para ajudar os responsáveis políticos e os legisladores empenhados na elaboração da legislação da UE a assegurar que as normas podem ser aplicadas pelas alfândegas e outras administrações pertinentes nos Estados-Membros de maneira mais eficaz e sem encargos inúteis;*
- *desenvolver a cooperação entre as administrações responsáveis pela gestão das fronteiras de acordo com a gestão europeia integrada das fronteiras e desenvolver possíveis sinergias com as agências existentes;*
- *atualizar as orientações sobre a cooperação das autoridades aduaneiras e dos guardas de fronteira, com base no atual exercício de comunicação de informações e continuar a desenvolver a cooperação com a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira e a Europol na gestão de riscos de criminalidade e de terrorismo, bem como a coordenação com as atividades de aplicação da lei no quadro do ciclo político da UE para a criminalidade internacional grave e organizada;*
- *coordenar-se com o Conselho sobre a integração de atividades conjuntas de aplicação da lei entre as autoridades aduaneiras e outras autoridades na governação global da União Aduaneira;*
- *procurar uma solução viável para a criação de um «balcão único» da UE;*
- *integrar o acompanhamento da Comunicação relativa a um plano de ação sobre o IVA na política aduaneira, designadamente por meio da melhoria da cooperação fisco-alfândega no terreno.*

3.3. Enfrentar os grandes desafios dos recursos da União Aduaneira

As autoridades aduaneiras estão sujeitas a uma pressão constante, tanto em termos de recursos humanos como financeiros. Acresce que o seu papel essencial na proteção do mercado único, a proteção e a segurança da União Europeia e a sua importante função de cobrança de impostos nem sempre são inteiramente compreendidos. O atual quadro legislativo prevê que os Estados-Membros retenham 20 % das receitas aduaneiras a título de despesas de cobrança. No entanto, cabe aos Estados-Membros decidir da repartição destinada ao financiamento das alfândegas.

A introdução gradual de uma gestão de riscos integrada na legislação aduaneira da UE a partir de 2005 demonstrou a vontade dos Estados-Membros de repensar a visão tradicional do trabalho das alfândegas. Tal passa pela substituição progressiva dos controlos documentais e físicos sistemáticos por métodos baseados no risco, utilizando todos os instrumentos modernos disponíveis e apoiando-se nomeadamente no recurso a critérios de risco comuns da UE e à partilha intensa de informações sobre os riscos. Esta evolução, conjugada com a

¹⁷ Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o IVA;

aplicação do CAU, terá um impacto significativo nas despesas em TI a nível nacional e da UE.

3.3.1. Equipamento

O equipamento de deteção não intrusiva e de laboratório põem um problema de financiamento particular. Equipamentos modernos e eficientes, como os *scanners* de raios X são relativamente caros, embora sejam meios de controlo com uma boa relação custo-eficácia. Os *scanners* móveis são particularmente úteis, na medida em que podem ser dirigidos para zonas específicas para dar resposta a aumentos súbitos de risco. Podem também ser partilhados ou utilizados para reforçar as capacidades de outros Estados-Membros em períodos particularmente difíceis em determinadas fronteiras, o mesmo se aplicando ao equipamento de laboratório de alta tecnologia necessário para suportar ou validar os controlos físicos. As equipas de peritos referidas no ponto 3.1.4 poderão ser utilizadas para apoiar a partilha de equipamento.

O atual programa «Alfândega 2020» não permite o financiamento desses equipamentos. No entanto, quando o Conselho adotou o programa, instou a Comissão a que estudasse a possibilidade de incluir esse financiamento em futuros programas até 2018¹⁸. A Comissão tenciona abordar esta questão na avaliação de impacto que realizará com vista à preparação da próxima geração de programas no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual. Entretanto, a Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros que tenham demonstrado ter necessidades de financiamento que sejam elegíveis ao abrigo dos Fundos Estruturais.

A Comissão tenciona:

- *considerar e avaliar, na sua análise de impacto da próxima geração do programa Alfândega, a possibilidade de financiar necessidades de equipamento a partir dos futuros programas financeiros da Comissão.*

4. CONCLUSÃO

A Comissão considera que o novo quadro do CAU constitui um passo importante no reforço da UE e da sua União Aduaneira. O forte realce que nele é dado à gestão de riscos permitirá igualmente o reforço do papel que as alfândegas são cada vez mais chamadas a assumir na segurança do mercado interno da UE. No entanto, a introdução progressiva de todas as vantagens do CAU e as melhorias nos controlos pela via da gestão dos riscos devem a partir de agora ser acompanhadas de uma atenção especial à governação da União Aduaneira no seu todo, a fim de garantir a uniformidade e a eficácia do seu funcionamento. Os trabalhos sobre a governação da União Aduaneira têm de se concentrar no reforço da cooperação entre as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros no quadro institucional vigente. Deve ainda assentar num entendimento comum das regras e implicará uma estreita colaboração e um intercâmbio de informações com as administrações responsáveis por outros domínios

¹⁸ Declaração do Conselho 16094/13 ADD 1 REV 2

políticos pertinentes e outras partes interessadas na gestão das fronteiras e na aplicação da lei, a fim de contribuir igualmente para a execução da Agenda Europeia para a Segurança e para a realização de uma União de segurança efetiva e eficaz.

Na presente comunicação, a Comissão expôs uma série de domínios em que é necessário tomar medidas. O principal objetivo é o de instaurar regras claras, reforçar a capacidade das alfândegas para atuar e alcançar coordenação e sinergias com muitos outros domínios de ação da UE.

A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a aprovar a orientação política e as ações específicas propostas na comunicação.