



COMISSÃO  
EUROPEIA

Bruxelas, 25.11.2013  
SWD(2013) 482 final

## **DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Resumo da  
Avaliação de impacto relativa à alteração do Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho  
sobre assistência mútua no domínio aduaneiro**

{ COM(2013) 796 final }  
{ SWD(2013) 483 final }

# 1 Definição do problema

## 1.1 Introdução do problema

A atuação contra as violações da legislação aduaneira é fundamental para a proteção dos interesses financeiros da União e o desenvolvimento da cooperação aduaneira. A legislação europeia neste domínio inclui o Regulamento (CE) n.º 515/97, que regula a assistência administrativa mútua e o intercâmbio de informações, e a Decisão 2009/917 do Conselho, que regula questões como a violação das legislações nacionais no domínio aduaneiro. A legislação aduaneira pode ser violada de várias formas, incluindo a **utilização abusiva do regime de trânsito**, declarando que as mercadorias efetivamente importadas estão em trânsito para escapar aos direitos aduaneiros aplicáveis, a **descrição enganosa** das mercadorias importadas, para pagar direitos mais reduzidos, ou a **declaração enganosa da origem das mercadorias**, para contornar os direitos *antidumping* e evitar as limitações quantitativas ou as quotas de importação.

## 1.2 Descrição do problema

Para efeitos de verificação da autenticidade da origem declarada das mercadorias, as autoridades aduaneiras procedem a controlo com base num documento que não contém informações pormenorizadas acerca das fases logísticas de transporte seguidas pelo contentor que transporta as mercadorias; deste modo, os agentes aduaneiros não dispõem de meios para verificar se a origem declarada das mercadorias corresponde à rota efetivamente seguida pelo contentor em questão. Isto torna muito difícil a identificação de potenciais casos de declaração enganosa da origem.

Ao verificarem a autenticidade da descrição declarada das mercadorias, as autoridades aduaneiras têm de basear-se numa avaliação dos riscos, a fim de identificar os casos suspeitos. A Comissão cria perfis mas, ao fazê-lo, os seus serviços enviam pedidos repetidos de dados semelhantes, o que cria um ónus excessivo para os Estados-Membros (EM).

Para proceder à verificação das mercadorias em trânsito, as autoridades aduaneiras fazem controlos documentais e visuais. Estes métodos não são apenas limitados pelo número de agentes disponíveis, mas também não tiram partido das evoluções técnicas que permitem a análise automática, designadamente o ConTraffic, para identificar as remessas suspeitas, e o ATIS, para detetar padrões anormais de trânsito, instrumentos estes introduzidos pela Comissão.

Um aspeto específico da luta contra a fraude aduaneira é que os investigadores do OLAF têm de esperar 3 a 7 meses antes de obter os documentos comprovativos dos EM. Além disso, há casos em que os EM não podem ou resistem (por não estarem diretamente envolvidos na investigação em questão) a prestar assistência ao OLAF para a obtenção dos documentos comprovativos dos operadores económicos para efeitos dos inquéritos do OLAF. Esta situação é particularmente problemática, atendendo ao prazo de prescrição de três anos para a cobrança da dívida aduaneira.

## 1.3 Dimensão do problema

A fraude resultante da falsa declaração da origem pode elevar-se, por si só, a uma perda anual de 100 milhões de EUR para a UE27. Em 2011, os EM comunicaram 1 905 casos de deteção

de fraudes e outras irregularidades num montante de 107,7 milhões de EUR de perdas, relacionadas com a descrição enganosa de mercadorias. Porém, trata-se apenas de perdas detetadas pelos EM e a Comissão. A dimensão real do problema é, portanto, substancialmente maior. Os casos de violações relacionadas com o trânsito representam perdas no valor de aproximadamente 12 milhões de EUR por ano, não existindo informações disponíveis relativamente a cerca de 30 000 casos detetados de fraude potencial.

No que se refere aos atrasos nos inquéritos do OLAF, a experiência revela que o período de 3 a 7 meses até à obtenção dos documentos comprovativos das importações e exportações é uma fonte considerável de perdas. O Tribunal de Contas Europeu, numa auditoria de 2010, assinalou que «nas 274 declarações verificadas, foram encontrados 49 erros, que representaram uma perda de direitos da ordem dos 558 000 EUR. Estes montantes são passíveis de prescrição e, por conseguinte, deixam de poder ser cobrados e são definitivamente excluídos do orçamento da União».

## ***1.4 Causas subjacentes aos problemas identificados***

### ***Lacunas do atual sistema de deteção***

#### **1.4.1 Declaração enganosa da origem**

Os meios atualmente existentes para controlar a veracidade da declaração da origem dos bens importados são limitados. Em especial, os agentes aduaneiros não têm possibilidade de verificar se a declaração da origem das mercadorias corresponde à rota seguida pelo contentor que transporta as mercadorias importadas. Estas informações são consideradas essenciais para detetar os casos de declaração enganosa da origem.

#### **1.4.2 Descrição enganosa das mercadorias**

A identificação de casos suspeitos pelas autoridades aduaneiras baseia-se em notificações de várias fontes (nomeadamente de outras autoridades aduaneiras ou de operadores económicos) e na análise dos dados limitados disponíveis. A principal desvantagem deste procedimento é que os controlos não são ainda suficientemente direcionados, dado que se baseiam em análises não sistemáticas de dados.

#### **1.4.3 Utilização abusiva do regime de trânsito**

Os atuais procedimentos de verificação das mercadorias em trânsito consistem em controlos documentais e visuais, métodos de eficiência e eficácia limitadas, na medida em que não se baseiam numa análise suficiente. A realização de controlos mais amplos pode, por seu turno, conduzir a graves distorções dos fluxos comerciais. Além dos controlos documentais e visuais, os EM e o OLAF pode utilizar o ATIS; porém, esta utilização não tem uma base jurídica sólida e também aqui faltam informações importantes, visto que o instrumento não inclui dados sobre os movimentos nacionais, mas indica apenas informações relativas ao trânsito inicial.

### ***Inexistência de uma disposição jurídica que evite os atrasos dos inquéritos do OLAF***

#### **1.4.4 Atrasos nos inquéritos do OLAF**

Em resultado da recente introdução do instrumento e-Customs (alfândegas eletrónicas), os documentos comprovativos das importações (faturas, certificados de origem, etc.) são conservados pelos operadores económicos e não pelas autoridades aduaneiras, o que implica perda de tempo, dada a variedade de intervenientes que devem contribuir/responder aos

pedidos de documentos para que o OLAF os possa verificar. Não existe atualmente qualquer disposição do quadro normativo aplicável que possa ser utilizada para acelerar os procedimentos seguidos nos inquéritos do OLAF.

### ***1.5 Cenário de referência: evolução do problema***

Na ausência de uma mudança de política, as violações da legislação aduaneira continuarão a ser apenas parcialmente detetadas, causando prejuízos financeiros persistentes para o orçamento da UE e permitindo um menor grau de aplicação da legislação na matéria.

A fraude ligada à **declaração enganosa da origem** aumentará. O ConTraffic revelou a utilidade das informações relativas aos contentores (*container status messages* — CSM) e chegará brevemente ao seu termo enquanto projeto de investigação. Até à adoção de um novo método de deteção das declarações enganosas da origem, continuarão a verificar-se fraudes, que terão mesmo tendência para aumentar devido à experiência adquirida pelos autores das fraudes. Por conseguinte, a perda de 17,6 milhões de EUR ligada às declarações enganosas da origem continuará a verificar-se e muito provavelmente irá até aumentar. De igual modo, não é de esperara qualquer melhoria no combate à **descrição enganosa das mercadorias**. Por enquanto, não há indicação de qualquer projeto de alterações aos procedimentos aduaneiros no intuito de facilitar a luta contra a descrição enganosa das mercadorias. A fraude relacionada com a **utilização abusiva do regime de trânsito** deverá aumentar. A atual solução — ATIS, embora seja útil, revela deficiências. Os dados sobre mercadorias em trânsito, atualmente recolhidos com base neste procedimento administrativo, pode deixar de estar disponível, uma vez que a legalidade da base jurídica para a sua recolha é contestada em muitos EM. Neste caso, o volume de fraudes não detetadas irá provavelmente aumentar.

No que se refere aos atrasos nos inquéritos do OLAF, a menos que se altere o atual procedimento, não é de esperar qualquer melhoria no futuro próximo. É pouco provável que a situação se venha a alterar se não forem tomadas medidas.

## **2 Análise da subsidiariedade e da proporcionalidade**

A necessidade de ação a nível da UE baseia-se no facto de os EM, individualmente, não poderem identificar e mitigar de forma eficaz os riscos de violação da legislação aduaneira; nenhum deles poderá proceder a investigações se estiver em causa a transferência de mercadorias além das suas fronteiras. Por conseguinte, a luta contra a fraude de natureza aduaneira exige uma abordagem europeia mais vasta. É importante referir que a UE dispõe de competência exclusiva para prevenir a fraude e proteger os seus interesses financeiros em matéria aduaneira. A UE está, sem dúvida, mais bem colocada para funcionar como força motriz desta iniciativa, uma vez que já tem a experiência e os sistemas necessários.

**Valor acrescentado:** A ação a nível da UE seria suscetível de melhorar significativamente a luta contra a fraude de natureza aduaneira, aumentando as provas disponíveis, melhorando as possibilidades de deteção e repressão da fraude e tornando a ação mais eficiente e eficaz.

## **3 Objetivos**

Os **objetivos gerais** da presente iniciativa são: i) reforçar a proteção dos interesses financeiros da União Europeia (deteção e investigação das fraudes) e ii) reforçar a cooperação aduaneira entre EM e entre estes e a Comissão, garantindo a correta aplicação da legislação aduaneira.

Os **objetivos específicos** são aumentar a **detetabilidade, a prevenção e a repressão** da fraude aduaneira, através de uma **colaboração reforçada** entre os EM e também entre estes e a Comissão no combate à fraude de natureza aduaneira, e aperfeiçoar o procedimento seguido nos inquéritos do OLAF.

Os **objetivos operacionais** da ação correspondem aos problemas identificados e aos objetivos específicos. Com efeito, para aumentar a detetabilidade, a prevenção e a repressão da fraude de natureza aduaneira, é necessário criar condições para melhorar a luta contra este tipo de fraude. Para resolver o problema dos atrasos nos inquéritos do OLAF, devem ser tomadas medidas para acelerar o procedimento.

O quadro que se segue liga os problemas identificados com os objetivos.

Problema	Objetivo específico	Objetivo operacional
<b>Declaração enganosa da origem</b> e perdas financeiras conexas	Aumentar a <b>detetabilidade, a prevenção e a repressão</b> da fraude de natureza aduaneira através de uma <b>colaboração reforçada</b> entre os EM e também entre estes e a Comissão (no combate às fraudes relacionadas com a declaração enganosa da origem, a descrição enganosa das mercadorias e a utilização abusiva do regime de trânsito)	1. Criar condições para reforçar a luta contra a fraude aduaneira relacionada com <b>declarações enganosas da origem das mercadorias</b>
<b>Descrição enganosa das mercadorias</b> e perdas financeiras conexas		2. Criar condições para reforçar a luta contra a fraude aduaneira relacionada com <b>descrições enganosas das mercadorias</b>
<b>Utilização abusiva do regime de trânsito</b> e perdas financeiras conexas		3. Criar condições para reforçar a luta contra a fraude aduaneira relacionada com <b>a utilização abusiva do regime de trânsito</b>
Atrasos nos inquéritos do OLAF e (prescrição)	Melhorar o procedimento seguido nos inquéritos do OLAF	4. Acelerar os inquéritos do OLAF

## 4 Opções

### 4.1 Opções relativas ao problema fundamental (objetivos operacionais 1, 2 e 3)

- **Opção 0: manter o *statu quo***

Esta opção corresponde à descrição do cenário de referência.

- **Opção 1 : Normas não vinculativas — recorrer a recomendações adequadas, aumentar a detetabilidade da fraude aduaneira relacionada com a declaração enganosa da origem das mercadorias, a descrição enganosa das mercadorias e a utilização abusiva do regime de trânsito**

No que se refere ao **objetivo 1**, a recomendação convidaria os EM a apoiar a Comissão nas suas tentativas de obtenção de CSM junto dos operadores económicos.

Em relação aos **objetivos 2 e 3**, a recomendação convidaria os EM a autorizar a Comissão a ter acesso/copiar os dados atualmente disponíveis numa plataforma da Comissão e também a fornecer dados complementares de trânsito.<sup>1</sup>

- **Opção 2 : Cabe à Comissão a responsabilidade pelo aumento da detetabilidade da fraude aduaneira relacionada com a declaração enganosa da origem das mercadorias, a descrição enganosa das mercadorias e a utilização abusiva do regime de trânsito**

Esta opção implica a criação de uma base de dados central da UE para CSM e dados sobre importação, exportação e trânsito. Esta base de dados deverá basear-se na experiência decorrente da aplicação dos instrumentos ConTraffic e ATIS. As informações sobre o trânsito nacional e outro trânsito subsequente, tais como alterações dos itinerários ou resultados dos controlos, serão igualmente incluídas na base de dados central da UE.

- **Opção 3 : Cabe aos EM a responsabilidade pelo aumento da detetabilidade da fraude aduaneira relacionada com a declaração enganosa da origem das mercadorias, a descrição enganosa das mercadorias e a utilização abusiva do regime de trânsito**

Esta opção implica, contrariamente à anterior, atribuir aos EM a responsabilidade de recolher e analisar os dados relevantes. Por conseguinte, cada EM criará bases de dados nacionais relativas aos CSM e dados sobre importação, exportação e trânsito. O intercâmbio regular e o acesso aberto deveria permitir que os EM comuniquem e troquem dados e preparem análises periódicas.

- **Opção 4 : Responsabilidade partilhada entre a Comissão e os EM para aumentar a detetabilidade da fraude aduaneira relacionada com a declaração enganosa da origem das mercadorias, a descrição enganosa das mercadorias e a utilização abusiva do regime de trânsito**

No âmbito desta opção, os dados sobre CSM e o trânsito seriam recolhidos a nível da UE, ficando os EM responsáveis pelos dados sobre importação e exportação. Esta pode ser a combinação mais plausível, porque tem em conta as práticas atuais (é a Comissão que gere o ConTraffic e o ATIS); assim sendo, divide as responsabilidades em conformidade.

- **Opção 5 : Cenário de referência reforçado**

Esta opção implicaria um aumento dos recursos humanos afetados à deteção e prevenção da fraude aduaneira. Graças ao maior número de agentes de controlo e investigadores, é de esperar que sejam detetadas, e eventualmente prevenidas, mais fraudes. A proposta de duplicação de recursos poderia dizer respeito tanto aos EM como à Comissão (OLAF). Após uma análise aprofundada, esta opção deve ser afastada nesta fase.

#### ***4.2 Opções relativas ao atrasos nos inquéritos do OLAF e perdas financeiras conexas (objetivo 4)***

- **Opção 0: manter o *statu quo***

Esta opção implica a manutenção do *statu quo*. Não seriam tomadas medidas adicionais ao abrigo desta opção para promover uma maior celeridade dos inquéritos do OLAF.

---

<sup>1</sup> Dados sobre trânsito nacional e outros dados de dados de trânsito subsequente, tais como alterações do itinerário ou resultados dos controlos.

- **Opção 1 : Normas não vinculativas — Adotar uma recomendação destinada a acelerar o procedimento**

Esta opção implicaria a adoção de uma recomendação que convidasse os EM a contribuir para um procedimento mais célere. Uma recomendação é um instrumento não vinculativo, que pode ser visto como um apelo aos EM para melhorarem as práticas atuais e contribuir para acelerar o procedimento seguido nos inquéritos e a deteção de fraudes.

- **Opção 2 : Acelerar o procedimento de inquérito conferindo poderes à Comissão para solicitar diretamente aos operadores económicos os documentos justificativos**

A Comissão deveria ter poderes para solicitar documentos justificativos diretamente aos operadores económicos. Esta opção implica que os EM seriam informados, mas não teriam um papel ativo.

- **Opção 3 : Aumentar o número de inspetores da Comissão/OLAF**

Esta opção implicaria o melhoramento do fluxo de trabalho no OLAF, através do aumento do número de inspetores deste serviço. O tempo necessário para os inquéritos seria, assim, reduzido, o que deverá mitigar os problemas resultantes da sua atual lentidão.

- **Opção 4 : Prever disposições na legislação da UE aplicável que imponham aos operadores económicos o fornecimento de informações complementares a nível nacional**

Esta opção implicaria um regresso à situação anterior a 2010 (ou seja, antes da introdução do e-Customs). Os operadores económicos seriam obrigados a prestar informações sobre todos os documentos justificativos às respetivas autoridades nacionais, que estariam deste modo em condições de fornecer imediatamente as informações solicitadas.

- **Opção 5 : Impor um prazo para apresentar os documentos comprovativos**

Esta opção implicaria a imposição de um prazo específico para os EM enviarem à Comissão os documentos necessários. No entanto, esta opção é considerada demasiado invasiva e impraticável, dado que um prazo unificado aplicável a todas as situações não se adequa ao diferente grau de complexidade dos inquéritos.

## 5 Análise dos impactos

### 5.1 Resumo dos impactos

Impactos das opções relativas aos objetivos 1, 2 e 3

Critérios / Opção	Eficácia			Eficiência (todos os objetivos)	Impactos económicos (todos os objetivos)	Simplificação			Coerência (todos os objetivos)	Avaliação geral
	Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3			Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3		
Opção 0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Opção 1	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Opção 2	+++	+++	+++	++	+++	+++	+++	+++	+++	+++

				(Custo total para a Comissão: 850 000 EUR – criação; 200 000 EUR – gestão anual  Em caso de <i>dumping</i> global – não há custos para os operadores económicos; em caso de informação seletiva – 3 000 a 200 000 EUR)						
Opção 3	++	++	++	--- (Custo total para os EM: 850 000 EUR – criação 200 000 EUR – gestão anual Custo total para os operadores económicos: igual à opção 2)	+++	++	++	++	-	+
Opção 4	+++	++	+++	- (Custo total para os EM: 320 000 EUR – criação 80 000 EUR – gestão anual  (Custo total para a Comissão: 530 000 EUR - criação; 120 000 EUR – gestão anual  Custo total para os operadores económicos: igual à opção 2)	++	+++	++	+++	+	+

#### Impactos das opções relativas ao objetivo 4

<b>Critérios</b>	<b>Eficácia</b> cumprimento do objetivo	<b>Eficiência</b>	<b>Impactos económicos</b>	<b>Coerência</b>	<b>Simplificação</b>
Opção 0	0	0	0	0	0

Opção 1	+	+	+ -	+	++
Opção 2	+++	++	+++	+	++
Opção 3	++	--	+	-	0
Opção 4	+++	---	-	-	--

## 6 Comparação das opções

### 6.1 Opções relativas aos objetivos 1, 2 e 3

Tal como ilustrado no cenário de referência, a opção 0 não só não é adequada para alcançar os objetivos, mas pode ainda piorar a situação atual.

A natureza voluntária da opção 1 implicaria, inevitavelmente, um risco de dados incompletos e, apesar de poder melhorar a situação relativamente à manutenção do *statu quo*, é claramente insuficiente, pelo que esta opção é considerada negativa. A opção 2, por seu lado, é considerada muito positiva, uma vez que a Comissão já dispõe dos sistemas e experiência necessários para gerir convenientemente as bases de dados em questão. Além disso, a opção 2 é a opção preferida não só pelos EM mas também pelos operadores económicos, dado que prevê uma solução economicamente viável e eficaz para o problema da fraude de natureza aduaneira. A opção 3 é considerada positiva, mas, ao contrário da opção 2, a criação de bases de dados nacionais separadas irá conduzir a duplicações de trabalho e aumentar a complexidade, visto que os mesmos dados serão recolhidos, tratados e interpretados por vários EM. É importante referir que representaria também um ónus financeiro considerável para os EM. Neste sentido, a opção 4 parece oferecer uma solução melhor do que a opção 3, uma vez que evita a imposição de ónus financeiros excessivos para os EM, dado que os respetivos custos, bem como responsabilidades, serão partilhados com a Comissão. No entanto, em comparação com a opção 2, existe o risco de se perder de vista a importância do elemento transfronteiriço no contexto da recolha e utilização de dados sobre as importações e exportações. Além disso, tal como a opção 3, a opção 4 implica a duplicação potencial de dados sobre importações e exportações em várias bases de dados nacionais. Com base na análise acima descrita, a **opção 2** é a opção preferida.

### 6.2 Opções relativas ao objetivo 4

A opção 1 é considerada bastante negativa, dado que é muito improvável que fosse adequada para cumprir o objetivo fixado. A opção 2 é considerada mais eficaz do que a opção 1, porque pressupõe que o único tempo gasto na obtenção dos documentos justificativos seria o tempo necessário para os operadores económicos fornecerem as informações ao OLAF. Este aspeto oferece uma possibilidade realista de encurtar o tempo necessário para obter os documentos justificativos. De igual modo, o problema com que o OLAF se defronta neste momento (designadamente, os casos em que os EM não estão em posição de o ajudar a obter esses documentos) seria eliminado através do envio dos pedidos diretamente aos operadores que estão na posse dos documentos em questão. Por estes motivos, a opção 2 é considerada muito positiva. A opção 3 é considerada bastante positiva, uma vez que tem potencial para resolver o problema. No entanto, tendo em conta os ónus financeiros consideráveis, é menos vantajosa do que a opção 2. Com base na análise acima descrita, a **opção 2** é a opção preferida.

## 7 Acompanhamento e avaliação

### 7.1 Acompanhamento

O quadro seguinte apresenta um panorama dos indicadores.

Objetivo	Indicador
1, 2 e 3	<ul style="list-style-type: none"><li>- dados de exportação/importação/trânsito/CSM:</li><li>- número de violações da legislação detetadas,</li><li>- número de inquéritos abertos com base nestes dados,</li><li>- número de pedidos de utilização de dados pelos inspetores,</li><li>- montantes recuperados com base nas referidas informações</li></ul>
4	Duração dos inquéritos do OLAF conexos (se a alteração levou a procedimentos mais céleres; se levou ao aumento do número de inquéritos e dos montantes recuperados)

### 7.2 Avaliação

No que diz respeito aos objetivos operacionais, os serviços responsáveis da Comissão assegurarão que a avaliação é realizada de cinco em cinco anos. A avaliação incidirá sobre os resultados e os impactos relacionados com a maior detetabilidade das fraudes graças à base de dados e à análise efetuada tendo em conta dados e informações disponíveis, bem como sobre a eficiência e a pertinência das medidas adotadas. A avaliação revestirá a forma de uma apresentação de resultados ao Comité de Assistência Mútua por parte da Comissão/OLAF.