



Bruxelas, 9.11.2018
COM(2018) 549 final/3

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2018) 549 final of 20.07.2018

Concerns all language versions

Correction of the numbering of sections-paragraphs.

The text shall read as follows:

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

**Segundo relatório intercalar sobre a aplicação da Estratégia e do Plano de Ação da UE
sobre gestão dos riscos aduaneiros**

{SWD(2018) 380 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Segundo relatório intercalar sobre a aplicação da Estratégia e do Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros

1. INTRODUÇÃO

1.1. Novas ameaças, novas respostas

O mundo sofreu alterações drásticas durante os primeiros 50 anos da União Aduaneira e o mesmo aconteceu com o papel das autoridades aduaneiras da UE. Enquanto autoridade principal que fiscaliza a circulação de mercadorias que atravessam as fronteiras externas, as alfândegas constituem atualmente a primeira linha de defesa contra atividades perigosas e criminosas relacionadas com as trocas comerciais. São exemplos destas atividades o comércio de mercadorias não conformes ou perigosas, o tráfico de bens culturais, armas de fogo e drogas, o tráfico de animais selvagens e outros tráficos ilícitos, a fraude, o terrorismo e a criminalidade organizada. Todas as mercadorias que entrem, saiam ou atravessem a UE (incluindo mercadorias transportadas por viajantes) são sujeitas à fiscalização aduaneira e podem ser alvo de controlos aduaneiros.

As alfândegas desempenham um papel essencial para garantir a segurança da nossa sociedade, bem como para proteger os interesses financeiros da UE e dos seus Estados-Membros. Consequentemente, enfrentam um enorme desafio no que se refere ao desenvolvimento de controlos no âmbito de um quadro comum de gestão do risco. Para atingirem o seu objetivo, as alfândegas têm de gerir de forma equilibrada o seu papel na facilitação do comércio legítimo e na preservação da fluidez das cadeias de abastecimento necessária à nossa economia, ao mesmo tempo que contribuem para a nossa segurança.

1.2. Uma resposta ao convite do Conselho

Em 2014, a Comissão adotou uma comunicação relativa à «Estratégia e ao Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros»¹. A estratégia identificou vários objetivos fundamentais, apoiados pelo objetivo geral de alcançar uma abordagem da gestão de riscos multifacetada e de elevada qualidade, que seja eficaz e eficiente. O plano de ação descreveu em pormenor uma série de medidas a adotar para cada objetivo. Em dezembro de 2014, o Conselho aprovou a Estratégia e o Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros e convidou a Comissão a apresentar ao Conselho, no prazo de 18 meses, um relatório sobre a sua execução e sobre os resultados alcançados².

¹ COM(2014) 527 final.

² 15403/14

Na sequência do pedido do Conselho, a Comissão apresentou, em julho de 2016, o primeiro Relatório intercalar sobre a aplicação da Estratégia e do Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros³. O relatório revelou que, 18 meses após o início do processo de execução, a grande maioria das ações estabelecidas no plano de ação já tinham sido lançadas, considerando, no entanto, que a reforma da gestão dos riscos aduaneiros é um exercício que envolve recursos consideráveis e requer tempo para produzir resultados. Identificou como principal desafio naquela fase do processo de execução alguns problemas informáticos, tanto em termos de financiamento insuficiente para o desenvolvimento dos sistemas informáticos necessários, como em termos de disponibilidade dos dados e de mecanismos de troca das informações.

Em dezembro de 2016, o Conselho adotou as conclusões relativas ao relatório intercalar da Comissão⁴. As conclusões do Conselho salientaram o facto de os processos de gestão de riscos serem essenciais para a proteção da segurança e dos interesses financeiros da UE e dos seus Estados-Membros, assegurando, ao mesmo tempo, a facilitação do comércio legítimo. O Conselho destacou igualmente a necessidade de continuar a aplicar a Estratégia e o Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros, e quis salientar o seu contributo significativo para a Estratégia Renovada de Segurança Interna e sua execução, especialmente no que se refere à luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada transfronteiras.

O Conselho convidou a Comissão a apresentar um segundo relatório intercalar sobre a aplicação da Estratégia e do Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros no prazo de 18 meses e a desenvolver um mecanismo eficaz de apresentação de relatórios para medir o impacto das conclusões e os resultados das ações específicas.

Este segundo relatório intercalar constitui a resposta da Comissão a esse pedido. Tal como no relatório anterior, o presente relatório proporciona uma avaliação qualitativa geral da execução da estratégia, ao explicar os progressos realizados no âmbito de cada um dos sete principais objetivos desde a publicação do primeiro relatório. Note-se que este relatório não constitui uma avaliação ou uma reflexão sobre o futuro da estratégia após o presente exercício. Além disso, não inclui quaisquer propostas de alteração da atual estratégia.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão, anexo ao presente relatório, apresenta informações adicionais sobre os progressos realizados na execução de cada uma das ações e subações.

³ COM(2016) 476 final.

⁴ 14894/16

2. RELATÓRIO INTERCALAR

2.1. Objetivo 1 — Melhorar a qualidade dos dados e as modalidades de classificação

Foi cumprido o objetivo de estabelecer um quadro jurídico completo com requisitos para um «sistema de classificação múltiplo» e para melhorar a qualidade dos dados. Falta apenas concluir a sua aplicação⁵.

Além da necessidade de alinhar certos elementos técnicos com os requisitos em matéria de dados, a Comissão não identificou, até ao momento, problemas de execução relevantes.

Todavia, tanto os benefícios como o impacto do Código Aduaneiro da União (o «Código»)⁶ só serão plenamente visíveis quando todos os sistemas informáticos conexos estiverem operacionais.

2.2. Objetivo 2 — Garantir a disponibilidade de dados sobre a cadeia de abastecimento e partilhar informações pertinentes em matéria de riscos e dos resultados dos controlos

A fim de dar resposta aos desafios enfrentados pela União Aduaneira, um dos principais objetivos do Código consiste em concluir a transição do ambiente aduaneiro para um ambiente sem papel e eletrónico, bem como proporcionar uma maior integração digital à escala da UE.

Por conseguinte, juntamente com os Estados-Membros e as empresas, a Comissão continua a desenvolver os diferentes sistemas informáticos que apoiam a aplicação do Código. O conjunto completo de sistemas informáticos modernizará e harmonizará ainda mais os processos de importação, de exportação e de trânsito, e introduzirá novos conceitos, designadamente, o de desalfandegamento centralizado.

No entanto, a Comissão e os Estados-Membros não poderão implementar todos os sistemas até 2020, tendo em conta o escasso tempo e os recursos financeiros disponíveis ao abrigo do programa Alfândega 2020, bem como o grau de complexidade e ambição dos numerosos e distintos elementos interconectados. Por conseguinte, a Comissão adotou uma proposta⁷ destinada a alterar o artigo 278.º do Código de modo a prorrogar o prazo legal (período transitório) de entrega de algumas aplicações informáticas de 2020 para 2025.

⁵ As disposições substantivas do Código entraram em vigor em 1 de maio de 2016. Embora a sua base jurídica tenha sido adotada, a construção da principal solução informática em causa (o Sistema de Controlo das Importações 2 [«ICS2»]) ainda não foi lançada, o que significa que ainda não é possível observar as consequências e os resultados desejados.

⁶ Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013.

⁷ COM(2018) 085 final.

2.2.1. Sistema de Controlo das Importações (ICS2)

No que se refere a mercadorias que entram na UE, a reforma da informação antecipada sobre as mercadorias (SICS) da UE está a avançar.

A estratégia e o plano transitórios para o Sistema de Controlo das Importações (ICS2) foram aprovados pelos Estados-Membros em dezembro de 2017. Segundo o plano, o programa do ICS2 será executado em três fases operacionais, a saber: i) mercadorias em remessas postais e expresso em tráfego aéreo [declarações sumárias de entrada (DSE) antes do carregamento e requisitos mínimos de dados]; ii) novos requisitos DSE para todo o tráfego aéreo; e iii) conclusão da reforma com requisitos DSE para os setores marítimo, rodoviário e ferroviário.

Em 2018, todos os elementos necessários para iniciar a implementação estarão disponíveis e terão sido acordados com os Estados-Membros.

A aplicação do ICS2 para além de 2020 depende igualmente da possibilidade de assegurar os fundos necessários ao abrigo do próximo quadro financeiro plurianual. Neste contexto, a Comissão apresentou recentemente uma proposta de um novo programa «Alfândega»⁸.

2.2.2. Outros projetos e sistemas

As alfândegas eletrónicas, apoiadas, em particular, pelo Plano Estratégico Plurianual para as Alfândegas Eletrónicas (MASP), constituem um desenvolvimento importante para a União Aduaneira da UE. Esta iniciativa visa substituir os procedimentos aduaneiros com suporte em papel por procedimentos eletrónicos à escala da UE, a fim de criar um ambiente aduaneiro mais eficiente e mais moderno. A atualização do MASP foi concluída no final de 2017, depois de o Conselho ter concordado com o adiamento da finalização de alguns sistemas informáticos.

O sistema «Vigilância 3»⁹ deverá ser implementado até outubro de 2018. No entanto, os Estados-Membros terão de introduzir as alterações necessárias nos respetivos sistemas nacionais para alimentar o sistema de vigilância com os elementos de dados pertinentes. De acordo com o Código, os Estados-Membros dispõem de um período transitório até 2020 para cumprir esta obrigação.

O Fórum de Transporte e Logística Digital (DTLF – *Digital Transport and Logistics Forum*)¹⁰ ainda está em curso e o seu mandato será provavelmente prorrogado por 2 a 3 anos.

⁸ COM(2018) 442 final.

⁹ O sistema informático Vigilância 3 visa preencher os requisitos do Código Aduaneiro da União, tais como a troca normalizada de informações através de técnicas de processamento eletrónico de dados e o estabelecimento de mecanismos adequados para processar e analisar o conjunto completo dos dados de vigilância obtidos a partir dos Estados-Membros.

¹⁰ Este Fórum visa reforçar a digitalização do transporte de mercadorias e da logística. Reúne Estados-Membros e partes interessadas dos setores logísticos e dos transportes, a fim de identificar os domínios que necessitam de uma ação comum da UE. O DTLF foi criado pela Comissão Europeia em abril de 2015 (decisão que cria um grupo de peritos em transporte e logística digital – O Fórum de Transporte e Logística Digital C(2015) 2259).

No início de 2016, a Comissão lançou o projeto-piloto e-Manifest¹¹, que pretende estabelecer um conjunto de dados sobre cargas eletrónico e harmonizado, que englobe as informações exigidas no âmbito das formalidades marítimas e aduaneiras quando os navios entram ou saem de portos europeus.

No domínio da conformidade e da segurança dos produtos, a Comissão propôs ligar a fiscalização aduaneira e a vigilância do mercado, a fim de facilitar a troca de informações relativas aos riscos entre as autoridades competentes.¹²

2.3. Objetivo 3 — Executar medidas de controlo e de minimização de riscos quando necessário («avaliar antecipadamente — controlar quando necessário»)

Conforme referido no relatório de 2016, as melhorias alcançadas neste domínio devem-se principalmente aos progressos realizados em atividades já em curso no momento da adoção da estratégia, incluindo os relativos a proibições e restrições.

Registaram-se progressos adicionais no âmbito do objetivo 3, nomeadamente no que respeita às seguintes atividades:

2.3.1. Abordagem baseada nos sistemas (SBA)

A abordagem baseada nos sistemas (SBA) é uma metodologia de controlo para operadores económicos idóneos, centrando-se nos sistemas internos para controlar as suas empresas e minimizar os riscos relacionados com o cumprimento das formalidades aduaneiras. Os trabalhos da rede SBA e do seu grupo de projeto foram concluídos e o relatório final sobre a SBA foi apresentado ao Grupo de Política Aduaneira (GPA) em dezembro de 2017. Esse relatório considerou a SBA uma metodologia de controlo eficaz, eficiente e sólida e recomendou a sua mais ampla utilização no futuro.

2.3.2. Controlos de credibilidade

Os controlos de credibilidade consistem em controlos automáticos introduzidos na fase de desalfandegamento das importações. São medidas que controlam a compatibilidade das entradas na declaração aduaneira com base em três parâmetros: i) controlos jurídicos (controlo da compatibilidade das entradas com os parâmetros jurídicos da descrição das mercadorias); ii) controlos relacionados com a massa (controlo da credibilidade dos dados declarados – por exemplo, massa líquida/unidade ou massa líquida/unidade suplementar); e iii) controlos relacionados com o preço (controlo da credibilidade dos preços declarados – valor/unidade). Até à data, foram introduzidas 428 medidas desta natureza através da Pauta Aduaneira Integrada da União Europeia (TARIC)¹³.

¹¹ O objetivo geral deste projeto-piloto é testar procedimentos passíveis de simplificar a apresentação dos elementos de dados requeridos por diferentes autoridades no âmbito de formalidades de transporte de mercadorias, a fim de facilitar e reduzir os encargos administrativos dos fornecedores de dados dos navios.

¹² COM(2017) 795 final.

¹³ Regulamento (CEE) n.º 2658/87 do Conselho, de 23 de julho de 1987.

2.3.3. Conformidade e segurança dos produtos

O primeiro relatório intercalar de 2016 remetia para as orientações e listas de controlo para assegurar a conformidade e a segurança dos produtos. Desde então, foram criadas mais algumas listas de controlo para produtos abrangidos pela legislação de harmonização da UE («produtos harmonizados»). Estas listas serão utilizadas e atualizadas periodicamente.

Em dezembro de 2017, a Comissão adotou uma proposta de regulamento sobre o cumprimento e a aplicação da legislação de harmonização da UE relativa aos produtos¹⁴, que pretendia reforçar estruturalmente o quadro jurídico para o controlo de mercadorias que entram na UE. Este regulamento simplificaria ainda a cooperação entre as autoridades aduaneiras e as autoridades de fiscalização do mercado de modo a assegurar controlos mais eficazes dos produtos importados. A proposta prevê uma base jurídica para reforçar a cooperação entre as autoridades aduaneiras e as autoridades de fiscalização do mercado através de uma rede da UE para a conformidade dos produtos, bem como de amplas estratégias nacionais de fiscalização do mercado que abrangem as cadeias de importação e as cadeias de abastecimento digitais, as trocas estruturais de informações e de dados entre as alfândegas e a fiscalização de mercado, a cooperação internacional e o alinhamento com conceitos do Código, nomeadamente o de regime dos operadores económicos autorizados (AEO).

2.4. Objetivo 4 — Reforçar a capacidade para garantir uma aplicação eficaz do quadro comum de gestão do risco e para aumentar a capacidade de resposta aos novos riscos identificados

Conforme indicado no relatório intercalar de 2016, os progressos alcançados no âmbito do objetivo 4 foram inicialmente modestos, uma vez que foram necessárias várias medidas para melhorar a capacidade de aplicação do quadro comum de gestão do risco (CRMF) dos Estados-Membros e da UE. Desde então, registaram-se novos desenvolvimentos em vários domínios:

2.4.1. Desenvolvimento de novas capacidades

Os Estados-Membros identificaram novas capacidades que poderão ser necessárias para apoiar uma gestão dos riscos mais eficaz e eficiente, incluindo um aumento da capacidade de resposta aos riscos recentemente identificados. As análises das necessidades típicas de recursos humanos e outros concluíram, de modo geral, que o aumento dos recursos é indispensável ou que os atuais recursos deveriam ser potenciados ou modernizados para reforçar a capacidade de gestão dos riscos. De acordo com o relatório especial do Tribunal de Contas Europeu (TCE), de dezembro de 2017¹⁵, os Estados-Membros devem ser incentivados a realizar mais e melhores controlos aduaneiros mediante uma aplicação uniforme da legislação aduaneira.

Outras necessidades importantes incluem a coordenação interna ou externa de atividades com outras agências nacionais e com as autoridades aduaneiras de outros Estados-

¹⁴ COM(2017) 795.

¹⁵ Relatório especial n.º 19/2017, de 5 de dezembro de 2017.

Membros e a aplicação de novas ferramentas, novos dados ou novos métodos nas práticas em matéria de análise de risco.

Muitos Estados-Membros já tomaram medidas com base nos resultados das respetivas análises e corrigiram as insuficiências identificadas. Além disso, algumas organizações aduaneiras foram alvo de reestruturação, tendo a sua coordenação interna sido melhorada.

2.4.2. Aplicação do quadro comum de gestão do risco (CRMF)

Os Estados-Membros assinalaram progressos significativos a nível dos seus sistemas informáticos nacionais. No entanto, o obstáculo mais frequentemente identificado à eficaz aplicação do CRMF a nível nacional parece ser a fraca qualidade, a falta disponibilidade ou a dificuldade de utilização dos dados. Outro desafio é a falta de acesso aos dados de outros Estados-Membros.

Foi desenvolvido um modelo de ciclo de avaliação do CRMF com todos os Estados-Membros. A Comissão criou um subgrupo CRMF, que entregou um relatório-piloto sobre o ciclo de avaliação em dezembro de 2017, realizando uma verificação cruzada do ciclo de avaliação do CRMF com o Desempenho da União Aduaneira (CUP), para garantir que se apoiam mutuamente e aplicam abordagens compatíveis. O subgrupo também manteve uma coordenação estreita, com vista a melhorar e continuar a desenvolver indicadores de desempenho no domínio dos controlos, reutilizando dados, se adequado, e evitando a duplicação na recolha de dados.

O relatório-piloto sobre o ciclo de avaliação do CRMF destacou as questões a considerar, sob reserva de novo debate e de priorização com os Estados-Membros, em função da disponibilidade de recursos. O relatório sugeriu que deveria ser dada maior atenção às capacidades organizativas de colaboração. O relatório também fez o balanço da implementação do CRMF até à data, reconhecendo as consideráveis realizações comuns desde o seu início. Entre estas, contam-se as seguintes: i) a criação de redes transeuropeias de peritos em matéria de riscos; ii) a aplicação de critérios comuns de risco; e iii) a implementação em curso do sistema comum de gestão do risco da UE para efeitos da partilha de informações sobre riscos, apoio às áreas de controlo prioritárias e facilitação das ações de resposta à crise aduaneira.

2.4.3. Grupos de trabalho temáticos

A nível da EU e a nível multilateral, muitos grupos de trabalho compostos por representantes da Comissão Europeia e dos Estados-Membros trabalham sobre questões fundamentais para melhorar as capacidades de controlo aduaneiro e de gestão de riscos.

2.4.4. Critérios de risco financeiro

A decisão sobre os critérios de risco financeiro (FRC)¹⁶ visa desenvolver uma abordagem comum à escala da UE sobre o caminho a seguir para enfrentar os riscos financeiros na

¹⁶ C(2018) 3293 final.

UE. Dá resposta a algumas das insuficiências identificadas no relatório especial do Tribunal de Contas Europeu de dezembro de 2017¹⁷.

A decisão estabelece os critérios comuns de risco a utilizar para combater tipos específicos de riscos financeiros: operadores económicos em risco, bens em risco, subavaliação, evasão aos direitos anti-*dumping*, erros de classificação, quotas indevidas, origem preferencial indevida, suspensões indevidas, regimes aduaneiros em risco (por exemplo, regime aduaneiro 42) e simplificações aduaneiras. Os critérios de risco financeiro serão utilizados no processo diário de gestão eletrónica de riscos a fim de harmonizar o processo de seleção dos controlos aduaneiros.

Esta iniciativa permitirá que os Estados-Membros abordem os riscos financeiros de forma equivalente nas suas fronteiras externas, sem sobrecarregarem indevidamente o comércio legítimo. Identificará igualmente o momento e o local mais oportunos para a realização do controlo em função do âmbito e da natureza do risco, bem como da disponibilidade dos dados e da documentação.

2.5. Objetivo 5 — Promover a cooperação interserviços e a partilha de informações entre as autoridades aduaneiras e outras autoridades ao nível dos Estados-Membros e ao nível da UE

Todos os Estados-Membros indicaram que existia uma cooperação ampla, funcional e frequentemente diária com outras autoridades nacionais (em especial, outras autoridades de aplicação da lei e autoridades fiscais) e agências nacionais.

Neste domínio, o contributo dos controlos aduaneiros em função dos riscos foi crucial para detetar e prevenir a criminalidade organizada e o terrorismo relacionados com a circulação de mercadorias através das fronteiras externas.

Há igualmente potencial para continuar a aumentar a capacidade das alfândegas para realizarem análises antecipadas de riscos da carga em cooperação com outras autoridades de aplicação da lei/de segurança.

2.5.1. Cooperação com a Europol

No âmbito da área de controlo prioritário relativa às armas de fogo, a Comissão e os Estados-Membros exploraram novas formas de cooperação com os serviços policiais, que incluíram um exercício específico com a Europol sobre pistolas de gás e uma operação que relativa a encomendas expresso para o tráfico ilícito de armas de fogo em 2017. Estas atividades demonstraram claramente o valor acrescentado da cooperação entre as alfândegas e os serviços policiais através de novas formas de colaboração.

A Europol continua a desenvolver a sua cooperação com as autoridades aduaneiras. O seu relatório sobre a aplicação da Análise Estratégica: Europol e Alfândegas (*Strategic Review: Europol and customs*) confirmou a necessidade de reforçar ainda mais a presença de funcionários aduaneiros na Europol, incluindo a necessidade de garantir o acesso das alfândegas à Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações (SIENA) da Europol.

Além disso, a cooperação entre o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e a Europol foi reforçada. O OLAF é um serviço associado ao projeto de análise «COPY» da Europol, que lida com criminalidade organizada relacionada com direitos de propriedade intelectual (DPI). De acordo com o Regulamento (UE) 2016/794 que cria a Europol, o OLAF tem acesso indireto às informações constantes das bases de dados da Europol. O OLAF também assinou recentemente um memorando de entendimento com a Europol em matéria de comunicação segura e está ligado ao sistema SIENA. Isto deverá facilitar a comunicação entre estes dois organismos.

2.5.2. Cooperação com a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)

A adoção do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (EBCG), em 2016¹⁸, abre caminho para uma melhor cooperação entre as alfândegas e o trabalho da Agência, com base na complementaridade estratégica entre as diferentes funções.

O referido regulamento confere à Frontex um novo mandato, incluindo-a mais profundamente na gestão das fronteiras e dos fluxos migratórios. A Agência está agora mandatada para responder a potenciais ameaças nas fronteiras externas, ajudando, assim, a combater a criminalidade grave com uma dimensão transfronteiriça, o que garante um elevado nível de segurança interna na UE.

2.5.3. Direitos de propriedade intelectual (DPI)

A Comissão continua a apoiar os Estados-Membros no combate às violações dos DPI e identificou as seguintes grandes prioridades: i) execução homogénea do controlo aduaneiro da aplicação dos DPI em toda a UE; ii) gestão melhorada dos riscos no domínio dos DPI; e iii) melhor cooperação entre as autoridades.

A cooperação e a coordenação anteriores em matéria de violação dos DPI entre as autoridades de aplicação da lei a nível da UE permitiram apreender milhões de produtos falsificados e possivelmente nocivos e ajudaram a desmantelar várias redes criminosas transnacionais. O domínio de intervenção referente às violações dos DPI foi incluído enquanto mandato de ação no plano de ação do Grupo da Cooperação Aduaneira (2018-2019).¹⁹

A Comissão Europeia promove a troca de informações sobre riscos (através do sistema de gestão dos riscos aduaneiros – SGRA) e a análise estatística das novas tendências. O grupo de peritos aduaneiros/de análise de riscos em matéria de DPI, a estabelecer em 2018, avaliará se as ferramentas existentes são suficientes para gerir a análise de riscos e as violações dos DPI ou se é necessário tomar medidas adicionais.

2.5.4. A Agenda Europeia para a Segurança

Enquanto «guardiãs» das fronteiras da UE para os fluxos de mercadorias, as alfândegas da UE desempenham um papel fundamental na proteção da UE e dos seus cidadãos, bem

¹⁸ Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, nomeadamente o artigo 52.º, n.º 3.

¹⁹ O projeto de mandato foi adotado em 31 de janeiro de 2018.

como na proteção das cadeias de abastecimento internacionais contra atividades criminosas e ataques terroristas.

Ao aplicar a Estratégia e o Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros, a Comissão contribui para a execução da Agenda Europeia para a Segurança, um elemento fundamental do objetivo geral de criar um espaço de justiça e de direitos fundamentais.

Nos últimos 2 anos, a Comissão adotou várias propostas legislativas destinadas a eliminar as fontes de financiamento do terrorismo. As propostas mais relevantes são as que incidem sobre: i) os movimentos ilícitos de dinheiro líquido²⁰; ii) o comércio ilícito de bens culturais²¹; e iii) a certificação da UE para equipamentos de rastreio em aeroportos²². A Comissão também continua a aplicar os planos de ação da UE: i) contra o tráfico ilícito e a utilização de armas de fogo e explosivos²³; ii) para reforçar a luta contra o financiamento do terrorismo²⁴; e iii) contra o tráfico de animais selvagens²⁵.

2.5.5. *O Plano de Ação sobre «o reforço da segurança química, biológica, radiológica e nuclear na União Europeia» (o Plano de Ação QBRN da UE)*

Reforçar a resiliência face às ameaças QBRN em termos de prevenção, preparação e resposta requer um investimento significativo dos Estados-Membros. Por conseguinte, exige uma cooperação mais estreita a nível europeu, para aprender uns com os outros, congregando conhecimentos especializados e ativos e explorar sinergias transfronteiras. Uma das principais prioridades do Plano de Ação QBRN da UE consiste em garantir a segurança das fronteiras e a capacidade de deteção para prevenir a entrada ilícita de materiais QBRN. É essencial adaptar os sistemas de informação de carga, a fim de reforçar a monitorização e os controlos em função dos riscos das cadeias de abastecimento internacionais para que os materiais QBRN não entrem ilicitamente na UE.

2.5.6. *O Plano de Ação do Grupo da Cooperação Aduaneira (GCA)*

Em maio de 2017, a UE adotou um novo plano de quatro anos para combater a criminalidade internacional grave e organizada. Conhecido como «ciclo de políticas da UE», este plano define as grandes prioridades em matéria de criminalidade para o período de 2018-2021. O envolvimento das autoridades aduaneiras na aplicação do ciclo de políticas aumentou subsequentemente em comparação com os anos anteriores.

No entanto, a sua participação continua a ser seletiva e a limitar-se a algumas prioridades de combate da criminalidade (sobretudo prioridades referentes a fraude em matéria de impostos especiais de consumo/fraude intracomunitária do operador fictício e crimes

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 050 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

contra o ambiente). As sinergias entre o ciclo de políticas da UE para 2018-2021 e o nono Plano de Ação do GCA (2018-2020) foram ainda reforçadas através de ações complementares dos mesmos intervenientes, operações policiais e aduaneiras conjuntas, etc.

Além disso, o nono Plano de Ação do GCA inclui medidas destinadas a uma melhor integração das alfândegas na Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada da UE (SOCTA da UE), que abrange a participação das alfândegas na SOCTA da UE, bem como a cooperação mais ampla entre as alfândegas e a Europol. A tónica é colocada na identificação dos domínios que necessitam de melhorias, no intercâmbio de boas práticas, na sensibilização e na formação.

SOCTA 2017 é o estudo mais aprofundado alguma vez realizado na UE sobre a criminalidade grave e organizada.

2.5.7. Cooperação das alfândegas e dos guardas de fronteiras

As alfândegas e os guardas de fronteiras são parceiros estratégicos nas missões de controlo fronteiriço nas fronteiras externas da UE. Em outubro de 2017, foram elaboradas orientações revistas para a cooperação entre as alfândegas e os guardas de fronteiras com base na avaliação realizada em 2015-2017. Essas orientações destacam a importância da cooperação estratégica e os domínios fundamentais de cooperação entre as duas autoridades.

2.6. Objetivo 6 — Melhorar a cooperação com os operadores comerciais

A cooperação entre as alfândegas e o comércio é melhorada sobretudo através do reforço do conceito de AEO.

2.6.1. O programa dos Operadores Económicos Autorizados (AEO)

O programa AEO baseia-se no conceito da parceria entre as alfândegas e as empresas introduzida pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA). Trata-se de uma medida essencial de segurança da cadeia de abastecimento que permite aos operadores cumpridores e idóneos que preencham voluntariamente um amplo leque de critérios beneficiar da máxima simplificação e facilitação. O ano de 2018 assinala o 10.º aniversário do programa AEO da UE.

Os Estados-Membros desenvolveram sólidos procedimentos para aplicar os requisitos legais relativos ao AEO que garantem a elevada qualidade, a coerência e a eficácia da gestão do programa.

As principais alterações relacionadas com a legislação aplicável ao AEO no âmbito do Código Aduaneiro da União e dos seus atos delegados e de execução estão associadas às alterações gerais a que foram sujeitas as políticas e a estrutura ao abrigo do Código. Estas alterações resultam dos ensinamentos retirados de 10 anos de aplicação prática do programa AEO da UE. As orientações relativas ao AEO foram atualizadas em 2016.

2.6.2. Medição do impacto do conceito de AEO

Foram utilizados vários indicadores no relatório do Desempenho da União Aduaneira (CUP) para medir o impacto do conceito de AEO. O CUP prevê um mecanismo para medir e avaliar o desempenho da União Aduaneira, incluindo o conceito de AEO, em relação aos objetivos estratégicos da UE. No âmbito do domínio principal referente à facilitação/competitividade, o conceito de AEO é analisado com base em aspetos gerais. Estes incluem o número de autorizações e de pedidos a nível da UE, o envolvimento dos AEO na cadeia de abastecimento e aspetos de controlo relacionados com a facilitação dos AEO.

2.6.3. Acesso direto dos operadores ao eAEO

A Comissão Europeia está a desenvolver o acesso direto dos operadores ao eAEO, que, a partir de 1 de outubro de 2019, permitirá que os operadores apresentem os seus pedidos AEO e recebam as decisões AEO por via eletrónica. Os operadores e as alfândegas da UE terão a possibilidade de comunicar entre si de forma uniforme e coerente através de um módulo de eAEO.

2.6.4. Informações Eletrónicas Antecipadas sobre a Carga antes do Carregamento (PLACI) e a sua ligação com a implementação do ICS2, em especial no que respeita aos operadores de serviços postais e aos serviços de correio rápido

Na sequência da alteração bem-sucedida da Convenção da União Postal Universal (UPU) para introduzir obrigações de apresentação eletrónica antecipada de dados postais, a Comissão tem trabalhado em estreita colaboração com os operadores do setor postal tendo em vista o desenvolvimento conjunto de normas globais eficazes e minimamente negativas para aplicar estas obrigações. A Comissão também colaborou estreitamente com parceiros mundiais (nomeadamente, os EUA, a Austrália e o Canadá). Atualmente, os serviços postais ainda estão isentos do requisito de apresentação de dados. Os fluxos postais são especialmente vulneráveis, pelo que a receção antecipada de dados postais eletrónicos se reveste de particular importância para reforçar a segurança dos fluxos de carga aérea que entram na UE e para combater os riscos financeiros inerentes a este tipo de transações. A primeira versão do novo sistema ICS2 abrangerá as remessas postais de mercadorias por via aérea e, por conseguinte, colmatará a lacuna existente na maioria das transações do modelo comercial postal.

2.7. Objetivo 7 — Explorar o potencial da cooperação aduaneira internacional

A cooperação e a troca de informações aduaneiras com países terceiros desempenham um papel importante no domínio da União Aduaneira e da política comercial comum. A cooperação e a troca de informações podem melhorar a gestão dos riscos aduaneiros e tornar o comércio legítimo mais rápido e menos dispendioso ao direcionar os controlos aduaneiros e simplificar os procedimentos aduaneiros. Juntamente com as declarações prévias à chegada obrigatórias, contribuem para a segurança da UE através do reforço dos controlos para bloquear a entrada de mercadorias perigosas, armas, explosivos e

produtos de dupla utilização e para impedir as violações dos DPI, bem como a entrada e o tráfico de precursores de drogas.

A Comissão representa a União Europeia na Organização Mundial das Alfândegas (OMA), em particular para defender os interesses da UE e dos seus Estados-Membros em questões relacionadas com a nomenclatura e classificação das mercadorias, mas também em temas transversais como o comércio eletrónico, a cooperação fiscal e aduaneira e a segurança e proteção.

2.7.1. Iniciativas sobre a troca de informações aduaneiras com países terceiros

Foram adotadas várias iniciativas para permitir que as autoridades aduaneiras da UE e de países terceiros procedam à troca de determinadas informações aduaneiras em circunstâncias específicas com base em:

- decisões e acordos internacionais adotados por instâncias criadas por acordos internacionais (por exemplo, acordos de cooperação aduaneira e de assistência administrativa mútua autónomos ou capítulos em matéria aduaneira e de facilitação do comércio incluídos em acordos de comércio livre; acordos sobre a facilitação do comércio e a segurança; acordos sobre o trânsito; decisões do Comité Misto de Cooperação Aduaneira sobre o reconhecimento mútuo dos programas AEO/operadores de confiança); e
- acordos juridicamente não vinculativos ou projetos-piloto [por exemplo, transmissão de dados da caderneta TIR à Rússia; rotas comerciais seguras e inteligentes (SSTL) com a China]. O objetivo estratégico das SSTL consiste em testar medidas de segurança aplicadas às cadeias logísticas de abastecimento, facilitar o intercâmbio de dados entre alfândegas, determinar normas comuns em matéria de riscos e reconhecer mutuamente os controlos aduaneiros e os programas de parceria comercial.

2.7.2. Acordos comerciais preferenciais

A fim de melhorar o quadro de comércio internacional da UE, a Comissão contribui para as novas negociações e para as negociações em curso das disposições em matéria aduaneira nos acordos comerciais preferenciais, nomeadamente com o Mercosul, o México, a Indonésia, o Chile, a Austrália e a Nova Zelândia.

Além disso, estão em curso várias atividades que visam melhorar a gestão dos riscos da cadeia de abastecimento através da cooperação internacional.

Entre os êxitos notáveis, incluem-se a revisão do Quadro de Normas da OMA para a Segurança e a Facilitação do Comércio Global (SAFE), as novas normas internacionais, por exemplo, sobre informações de carga aérea antes do carregamento, e o reconhecimento mútuo dos programas AEO.

2.7.3. Outras iniciativas – Seminário de Alto Nível

Sob a égide da Presidência búlgara, realizou-se, em 7 e 8 de junho de 2018, um seminário de alto nível sobre a troca de informações aduaneiras com países terceiros. No seminário, os participantes: i) analisaram a atual situação no domínio da troca de informações aduaneiras com países terceiros e confirmaram a importância crescente desses intercâmbios, bem como a necessidade de agir oportunamente; ii) identificaram as

necessidades de reforçar a troca de informações aduaneiras com países terceiros; e iii) debateram e identificaram o âmbito de aplicação potencial, os objetivos, os benefícios, as condições, os meios e as restrições potenciais para a intensificação das trocas de informações aduaneiras. Nas conclusões do seminário, ficou acordado que seria necessária uma abordagem estratégica e coerente para decidir com quem se devem trocar informações, que tipos concretos de informações podem ser trocados e quais os objetivos práticos dessas trocas, tendo em conta os atuais riscos financeiros e de segurança, os padrões comerciais e os interesses políticos.

3. SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO

A Comissão foi convidada a desenvolver, em estreita cooperação com os Estados-Membros, um quadro de desempenho e de acompanhamento para acompanhar a aplicação da estratégia de forma mais sistemática e sólida no futuro.

A Comissão começou a preparar este sistema e desenvolveu indicadores e fontes de provas para um acompanhamento eficaz da estratégia. Estes primeiros pontos de debate são descritos pormenorizadamente no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório. Destinam-se a servir de base para uma reflexão mais aprofundada com os Estados-Membros no âmbito do grupo de trabalho competente.

4. CONCLUSÃO

A gestão de riscos é um processo que não se limita a ações específicas com início e fim definitivos. Confrontadas com novas ameaças e desafios, as alfândegas têm continuamente de agir e de se adaptar de modo a contribuírem para a segurança dos cidadãos da UE, evitando simultaneamente impactos negativos indevidos na fluidez do comércio internacional. Consequentemente, várias ações estabelecidas na estratégia estão assinaladas com a menção «em curso», já que, pela sua natureza, não podem ser-lhes impostos prazos, precisamente devido ao processo necessário e contínuo associado a todos os desafios.

O presente relatório e o documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha proporcionam uma imagem instantânea do estado de aplicação da Estratégia e do Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros em meados de 2018.

Demonstram que foram realizados progressos significativos a nível da aplicação da estratégia e do plano de ação, tanto pelos Estados-Membros como pela Comissão Europeia, desde a publicação do relatório anterior.

Das 54 subações identificadas na estratégia e no plano de ação, apenas 2 ainda não tiveram início, ao passo que 41 estão em curso e 11 foram concluídas.

O relatório e o documento de trabalho são também reveladores dos progressos significativos dos Estados-Membros e da Comissão em termos de reforço da colaboração entre todos os intervenientes e de lançamento de novas iniciativas. A título de exemplo, refira-se a decisão da Comissão sobre os critérios de risco financeiro e a participação das administrações aduaneiras em atividades relacionadas com a segurança.

Apesar deste progresso, as alfândegas enfrentam permanentes desafios, incluindo níveis de terrorismo sem precedentes e outras ameaças à segurança. Com o constante aumento das importações de mercadorias pela UE, têm de unir forças com as autoridades de fiscalização do mercado, a fim de evitar a entrada no mercado de produtos não seguros ou não conformes. As alfândegas também se veem confrontadas com muitos outros desafios, tais como o surgimento do comércio eletrónico e o fenómeno da subavaliação de mercadorias, que as podem impedir de alcançar o seu pleno potencial de desempenho.

Além disso, a implementação dos sistemas informáticos necessários para efeitos de recolha e partilha de dados está em curso e a progredir de forma satisfatória, embora o prazo final para a conclusão definitiva de alguns sistemas tenha tido de ser adiado de 2020 para 2025.

Embora a panorâmica apresentada no presente relatório seja tão precisa quanto possível, não consegue refletir inteiramente a atividade das alfândegas no domínio da gestão de riscos. De facto, as autoridades aduaneiras têm de se reinventar constantemente para enfrentar as novas ameaças que vão surgindo dia após dia, o que pode ter um impacto financeiro negativo tanto no orçamento da UE como no orçamento dos Estados-Membros. Estas ameaças estão frequentemente associadas à atividade de redes criminosas que dominam cada vez melhor as tecnologias.

Neste contexto, os Estados-Membros e a Comissão têm de ter a capacidade de medir os progressos em termos de equilíbrio entre uma maior proteção e a facilitação do comércio, através da recolha e da análise de dados baseados em elementos concretos, nomeadamente dados quantitativos sobre os controlos baseados na gestão de riscos e sobre os resultados de controlos realizados em diferentes pontos da cadeia de abastecimento. Este exercício é apoiado e complementado pelo Desempenho da União Aduaneira, que afere o desempenho geral da União Aduaneira. Relativamente ao acompanhamento, importa reconhecer que, embora os dados quantitativos sejam essenciais, nunca poderão constituir uma medida plena de contribuição, uma vez que existem diferenças subjacentes a nível dos processos e dos resultados.