



Bruxelas, 1.7.2019  
COM(2019) 294 final

2019/0140 (NLE)

Proposta de

## **DECISÃO DO CONSELHO**

**relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE, no que diz respeito ao projeto de recomendação sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre**

## **EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS**

### **1. OBJETO DA PROPOSTA**

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a adotar, em nome da União, no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE no que se refere à adoção prevista do projeto de recomendação sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre.

### **2. CONTEXTO DA PROPOSTA**

#### **2.1. Projeto de recomendação sobre o combate ao comércio ilícito**

O projeto de recomendação sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre («projeto de recomendação») foi elaborado pelo Grupo de Missão da OCDE para o combate ao comércio ilícito, um organismo subsidiário do Fórum de Alto Nível sobre Riscos do Comité da Governação Pública da OCDE, e tem por base seis anos de análises e consultas de peritos, que identificaram os principais elementos que tornam as zonas de comércio livre vulneráveis ao comércio ilícito.

O projeto de recomendação tem por objetivo principal aumentar a transparência das zonas de comércio livre, a fim de evitar a sua utilização indevida pelas organizações criminosas. Para o efeito, o projeto de recomendação insta os países, sejam eles membros da OCDE ou não, a: i) garantir níveis adequados de supervisão e de controlo das zonas de comércio livre; e ii) incentivar os operadores dessas zonas a respeitar o «código de conduta para a integridade das zonas de comércio livre», que figura no apêndice do projeto de recomendação e do qual faz parte integrante.

No seu primeiro pilar, o projeto de recomendação define os domínios em que se insta os países aderentes a adotar medidas suplementares, nomeadamente através da cooperação internacional, a fim de aumentar a monitorização e o controlo das zonas de comércio livre sob a sua jurisdição. Essas medidas incluem um quadro jurídico para as zonas de comércio livre que dê às autoridades competentes a possibilidade de realizarem inquéritos, exames ou inspeções eficazes no local e fazerem respeitar as proibições e restrições aplicáveis na zona de comércio livre. O projeto de recomendação visa também aumentar a disponibilidade de dados estatísticos agregados sobre as mercadorias que entram e saem das zonas de comércio livre, com base na sua classificação pautal.

No seu segundo pilar, o projeto de recomendação aconselha os países aderentes a tomarem medidas para incentivar os operadores das zonas de comércio livre a respeitarem voluntariamente o código de conduta. Essas medidas podem incluir uma fiscalização mais rigorosa das remessas provenientes de zonas de comércio livre que não aplicam o código. O cumprimento será avaliado e monitorizado por um mecanismo que será criado após a adoção do projeto de recomendação. Na prática, o código de conduta implica que as zonas de comércio livre assegurem a supervisão dos operadores económicos nelas estabelecidos, colaborem com as autoridades aduaneiras e facilitem o acesso à informação necessária para os inquéritos. Pretende-se aumentar a responsabilização e estabelecer condições equitativas e, desta forma, obter como resultado líquido positivo a redução do comércio ilícito.

#### **2.2. O Conselho da OCDE e o Comité da Governação Pública da OCDE**

O Conselho da OCDE é o órgão de decisão da OCDE. É composto por um representante de cada país membro e por um representante da Comissão Europeia. O Conselho reúne-se periodicamente, a nível dos representantes permanentes junto da OCDE, e as decisões são

adotadas por consenso. Estas reuniões são presididas pelo Secretário-Geral da OCDE. Vinte e três Estados-Membros da União são membros da OCDE e, por conseguinte, têm direito de voto no Conselho da OCDE. A União não é membro da OCDE e, por conseguinte, não tem direito de voto quando o Conselho da OCDE adota atos jurídicos. O Comité da Governação Pública da OCDE exerce as suas funções com base num mandato conferido pelo Conselho da OCDE. Embora a Comissão Europeia exprima a posição da União no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE com base na presente decisão do Conselho, cabe aos Estados-Membros da União que são membros da OCDE utilizar o seu direito de voto para, em conjunto, tomar posição em nome da União.

### **2.3. Ato previsto do Conselho da OCDE**

O texto do projeto de recomendação, que é um instrumento jurídico não vinculativo da OCDE, foi concluído em 29 de março de 2019 pelo Comité Diretor do Grupo de Missão da OCDE para o combate ao comércio ilícito e apresentado para discussão ao Comité da Governação Pública da OCDE na sua sessão de 16 de abril de 2019. Após a entrada em vigor da presente decisão do Conselho, o projeto de recomendação será apresentado, para aprovação, ao Comité da Governação Pública da OCDE, mediante procedimento escrito. Sob reserva da aprovação deste último, o projeto de recomendação será apresentado para adoção ao Conselho da OCDE.

### **3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO**

A União participa ativamente no combate ao comércio ilícito, inclusive mediante as disposições constantes do Código Aduaneiro da União e das regras relativas à intervenção das autoridades aduaneiras para assegurar o cumprimento da legislação sobre os direitos de propriedade intelectual.

Nas últimas décadas, um grande número de países em todo o mundo criou zonas de comércio livre como forma de estimular o desenvolvimento económico. No entanto, em determinados países, estas zonas de comércio livre desenvolveram-se a um ritmo mais rápido do que a adoção das normas e dos regulamentos necessários para garantir a supervisão eficaz das atividades que nelas se realizam. Consequentemente, em determinadas zonas de comércio livre, as redes criminosas descobriram formas de tirar partido das lacunas em termos de supervisão, para introduzir clandestinamente ou desviar produtos ilícitos para os mercados nacionais, criar instalações de produção de mercadorias de contrafação e contrabando, fazer transitar mercadorias ilícitas e facilitar a prestação de serviços ilícitos. Em certos países, as zonas de comércio livre são tratadas para todos os efeitos como se estivessem fora do território aduaneiro do país; pelo que as mercadorias entram ou saem destas zonas sujeitas a uma fiscalização aduaneira mínima.

Para dar resposta a estes desafios, a Comissão Europeia colaborou estreitamente com o Grupo de Missão da OCDE para o combate ao comércio ilícito na elaboração de orientações que ajudem os governos e os decisores políticos a reduzir e dissuadir o comércio ilícito realizado através e no interior das zonas de comércio livre. O projeto de recomendação daí resultante estabelece medidas para aumentar a transparência, promover o comércio limpo e equitativo nas zonas de comércio livre e torná-las menos atrativas para as organizações criminosas que tiram partido da situação atual.

Atendendo às amplas repercussões negativas do comércio ilícito a nível económico, social, ambiental e até político, o apoio da União à adoção do projeto de recomendação no Conselho da OCDE transmitiria uma mensagem firme e positiva tanto a outros membros da OCDE como a países terceiros.

## **4. BASE JURÍDICA**

### **4.1. Base jurídica processual**

#### *4.1.1. Princípios*

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões que definam «as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo». A noção de «atos que produzam efeitos jurídicos» engloba os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas do direito internacional que regem a instância em questão. Esta noção engloba ainda os instrumentos que não têm efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União.

#### *4.1.2. Aplicação ao caso em apreço*

O Conselho da OCDE é uma instância criada por um acordo, nomeadamente a Convenção relativa à OCDE. Embora a União não seja membro da OCDE, um representante da Comissão Europeia participa nas reuniões do Conselho da OCDE e exprime a posição da União. No que respeita às matérias que são da competência da União, a posição da União é expressa com base numa decisão do Conselho, cabendo aos Estados-Membros da União que são membros da OCDE utilizar o seu direito de voto para, em conjunto, tomar posição em nome da União.

O projeto de recomendação que o Conselho da OCDE pode adotar, após aprovação pelo Comité da Governação Pública da OCDE, é suscetível de influenciar a análise de risco efetuada pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 952/2013 que estabelece o Código Aduaneiro da União, em conjugação com o quadro de gestão dos riscos aduaneiros. Efetivamente, o incumprimento do código de conduta é um indicador de risco que poderá ser utilizado pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, no âmbito dos seus poderes de apreciação, para selecionar mercadorias ou operadores económicos que devem ser objeto de fiscalização aduaneira, com base nas remessas que tenham transitado por uma determinada zona de comércio livre ou que dela provenham. Por conseguinte, a base jurídica processual da decisão proposta é o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

### **4.2. Base jurídica material**

#### *4.2.1. Princípios*

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto sobre o qual se deverá adotar uma posição em nome da União. Se o ato previsto tiver duas finalidades ou duas componentes e se uma destas finalidades ou componentes for identificável como sendo principal e a outra como apenas acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, a saber, aquela que é exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

#### *4.2.2. Aplicação ao caso em apreço*

O principal objetivo e o conteúdo do ato previsto estão relacionados com a política comercial comum. Tal como estabelecido no n.º 1, o projeto de recomendação visa ajudar os governos e os decisores políticos a reduzir e dissuadir o comércio ilícito realizado através e no interior das zonas de comércio livre. Por conseguinte, o projeto de recomendação visa promover e proteger o comércio legítimo na aceção do artigo 207.º do TFUE.

### **4.3. Conclusão**

Por este motivo, é necessária uma decisão do Conselho com base no artigo 207.º do TFUE em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9 do TFUE para estabelecer a posição a adotar, em nome da União, no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE. Embora a Comissão Europeia exprima a posição da União no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE com base na presente decisão do Conselho, cabe aos Estados-Membros da União que são membros da OCDE utilizar o seu direito de voto para, em conjunto, tomar posição em nome da União.

Proposta de

## **DECISÃO DO CONSELHO**

**relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE, no que diz respeito ao projeto de recomendação sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) As normas internacionais em matéria de luta contra o comércio ilícito são essenciais para a criação de condições equitativas a nível mundial e para a promoção do comércio legítimo. Essas normas devem incluir orientações que ajudem os governos e os decisores políticos nos seus esforços para reduzir e dissuadir o comércio ilícito realizado através e no interior das zonas de comércio livre, à semelhança das que constam do projeto de recomendação da OCDE sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre («projeto de recomendação»).
- (2) O projeto de recomendação foi discutido exaustivamente no âmbito do Grupo de Missão da OCDE para o combate ao comércio ilícito, um organismo subsidiário do Fórum de Alto Nível sobre Riscos do Comité da Governação Pública da OCDE, com base em seis anos de análises e consultas de peritos, entre os quais a OMA e a OMC.
- (3) Prevê-se que o projeto de recomendação seja inicialmente apresentado ao Comité da Governação Pública da OCDE para aprovação e, depois, ao Conselho da OCDE para adoção.
- (4) É conveniente estabelecer a posição a adotar, em nome da União, no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE, uma vez que o projeto de recomendação é suscetível de influenciar a análise de risco efetuada pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 952/2013 que estabelece o Código Aduaneiro da União, em conjugação com o quadro de gestão dos riscos aduaneiros. Efetivamente, o incumprimento do código de conduta é um indicador de risco que poderá ser utilizado pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, no âmbito dos seus poderes de apreciação, para selecionar mercadorias ou operadores económicos que devem ser objeto de fiscalização aduaneira, com base nas remessas que tenham transitado por uma determinada zona de comércio livre ou que dela provenham. O comércio ilícito tem amplas repercussões negativas a nível económico, social, ambiental e até político, pelo que é essencial que a União apoie a adoção do projeto de recomendação no Conselho da OCDE.

- (5) O Conselho da OCDE é uma instância criada por um acordo, nomeadamente a Convenção relativa à OCDE. Vinte e três Estados-Membros da União são membros da OCDE e têm direito de voto no Conselho da OCDE. A União não é membro da OCDE e, por conseguinte, não tem direito de voto quando o Conselho da OCDE adota atos jurídicos. Embora a Comissão Europeia exprima a posição da União no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE, os Estados-Membros que são membros da OCDE devem utilizar o seu direito de voto para, em conjunto, tomar posição em nome da União, em consonância com a posição da União,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

A posição a adotar, em nome da União, no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE no que diz respeito ao reforço da transparência nas zonas de comércio livre deve basear-se no projeto de recomendação sobre o combate ao comércio ilícito: reforço da transparência nas zonas de comércio livre, que figura em anexo à presente decisão.

Os representantes da União no Comité da Governação Pública da OCDE e no Conselho da OCDE podem acordar em pequenas alterações ao projeto de recomendação sem que seja necessária uma nova decisão do Conselho.

*Artigo 2.º*

A posição referida no artigo 1.º é adotada pelos Estados-Membros da União que são membros da OCDE, atuando conjuntamente.

*Artigo 3.º*

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho  
O Presidente*