



Bruxelas, 28.9.2020
COM(2020) 581 final

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

Fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar: um plano de ação

I. Introdução

No âmbito da União Aduaneira da UE, as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros da UE são responsáveis pela realização de um vasto leque de controlos antes de as mercadorias entrarem em livre circulação no território aduaneiro da UE, destinados a proteger tanto as receitas da UE como a proteção e a segurança, a saúde e a prosperidade dos cidadãos e das empresas da UE.

Nos últimos anos, tornou-se evidente que as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros lutam com os desafios inerentes ao desempenho das suas diversas funções. Apesar de uma importante modernização da legislação aduaneira da UE em 2016, existem provas de problemas como a subavaliação das mercadorias para evitar os direitos aduaneiros e o IVA¹ e do contrabando de mercadorias ilícitas ou perigosas. Existem também preocupações quanto aos desequilíbrios entre os Estados-Membros nos controlos aduaneiros e quanto às mercadorias que são desviadas para os pontos de entrada e de saída mais fracos do território aduaneiro da UE, a fim de evitar a sua deteção. O mundo em rápida mutação, com novos modelos de negócio como o comércio eletrónico, veio aumentar os desafios enfrentados pelas alfândegas na aplicação e execução da legislação da UE em matéria de importação e exportação. Ao mesmo tempo, as alfândegas têm sempre de procurar assegurar que o comércio legítimo possa beneficiar de facilitação, uma vez que o comércio internacional é vital para o sucesso da UE. Além disso, os preparativos intensos necessários para a saída do Reino Unido da União Aduaneira da UE no final do período de transição aumentaram consideravelmente a carga de trabalho das autoridades aduaneiras da UE. Nestas condições, há grandes riscos de perdas de receitas para o orçamento da UE, de ameaças à proteção e à segurança dos cidadãos da UE e de encargos excessivos para o comércio legítimo, caso não sejam tomadas medidas para reforçar a atividade das autoridades aduaneiras nacionais em toda a UE.

Consciente deste facto, Ursula von der Leyen, Presidente da Comissão Europeia, declarou nas suas orientações políticas para o novo mandato da Comissão, publicadas em 16 de julho de 2019², *«Chegou o momento de fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar, dotando-a de um quadro mais sólido que nos permitirá proteger melhor os nossos cidadãos e o nosso mercado único»*. Afirmou que a Comissão proporia *«uma abordagem europeia integrada que reforce a gestão dos riscos aduaneiros e apoie a realização de controlos eficazes pelos Estados-Membros»*.

A presente comunicação estabelece um plano de ação para transformar as orientações políticas definidas pela Presidente Ursula von der Leyen em benefícios tangíveis para a sociedade, para as empresas e para os cidadãos europeus.

O efeito significativo da pandemia de COVID-19 tornou mais importante do que nunca assegurar uma gestão inteligente da União Aduaneira da UE. Os serviços aduaneiros da Comissão reagiram rapidamente à crise, adotando legislação, emitindo orientações e apoiando ativamente os Estados-

¹ Por exemplo, as perdas potenciais de direitos aduaneiros e de IVA devido à subavaliação das importações de têxteis e calçado provenientes da China para um Estado-Membro foram calculadas em cerca de 5,2 mil milhões de EUR para o período 2013-2016. Ver o relatório do Tribunal de Contas Europeu n.º 19/2017: «Procedimentos de importação: as lacunas do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_pt.pdf

Membros e as empresas, em especial para assegurar a flexibilidade em relação às obrigações em matéria de dívida aduaneira, facilitar o desalfandegamento rápido e imediato de equipamento médico/de proteção e impedir a entrada na UE de equipamento de contrafação ou não seguro. Esta resposta deverá ajudar as operações aduaneiras se se verificar um ressurgimento generalizado de casos de COVID-19. No entanto, a crise deixou bem claro que é agora vital explorar todas as formas de garantir que a União Aduaneira e as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros funcionem com a máxima eficiência, que permaneçam flexíveis e resilientes em tempos de crise e que possam antecipar melhor os problemas. Isto implica, acima de tudo, uma nova ênfase na garantia de uma maior disponibilidade e utilização de dados e de análises de dados para fins aduaneiros, bem como no desenvolvimento de um conjunto adequado de instrumentos comuns de previsão e de gestão de crises.

Algumas das ações propostas exigirão que os Estados-Membros atribuam os recursos adequados a nível nacional e apoiem o financiamento a nível da UE para o já proposto novo programa aduaneiro da UE e para o novo instrumento financeiro relativo aos equipamentos aduaneiros. No que diz respeito ao financiamento da UE, os montantes em causa são modestos³, ao passo que o potencial é substancial, uma vez que os direitos aduaneiros por si só representam 14 % das receitas do orçamento da UE (sem ter em conta as repercussões nas receitas do IVA dos Estados-Membros). Cerca de 85 % do financiamento proposto para o novo programa aduaneiro da UE será consagrado à utilização, à manutenção e ao desenvolvimento dos sistemas eletrónicos aduaneiros que proporcionem a estrutura coerente e sem descontinuidades com vista ao bom funcionamento da União Aduaneira e à proteção do Mercado Único e dos cidadãos da UE.

II. Contexto

A União Aduaneira da UE significa que os Estados-Membros da UE aplicam um sistema comum de direitos aduaneiros às importações de mercadorias provenientes de fora do território aduaneiro da UE, não existindo direitos aduaneiros nem controlos aduaneiros nas fronteiras entre os Estados-Membros da UE. A UE é membro da Organização Mundial do Comércio, tem uma política comercial comum e atua como um bloco comercial na elaboração de acordos comerciais internacionais. As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros fiscalizam todas as mercadorias que entram ou saem do território aduaneiro da UE, independentemente do seu modo de entrada ou de saída.

Está em vigor, desde 2016, um quadro jurídico modernizado de regras e procedimentos aduaneiros, devendo os trabalhos de modernização e desenvolvimento de sistemas eletrónicos concebidos para tornar a União Aduaneira um ambiente moderno, interligado e totalmente sem papel ser concluídos, em toda a UE, antes do final de 2025, o mais tardar.

As autoridades aduaneiras dispõem atualmente de uma vasta gama de responsabilidades de fiscalização e de controlo no que respeita às mercadorias importadas para o território aduaneiro da UE. Não só cobram os direitos aduaneiros, o IVA sobre as importações e os impostos especiais de consumo, quando aplicável, como procedem também a verificações dessas mercadorias para muitos fins não financeiros, de modo a garantir que cumprem os requisitos da UE em matéria de

³ O montante proposto é inferior a mil milhões de EUR, repartidos por sete anos.

conformidade dos produtos⁴, bem como as normas e regras alimentares, sanitárias e ambientais da UE, e muito mais.

Verificam também a conformidade das mercadorias importadas com as regras de proteção dos direitos de propriedade intelectual, controlam as importações de precursores de drogas para impedir o seu desvio ilegal para o fabrico de drogas, controlam o comércio de bens culturais, o comércio de espécies selvagens e as transferências de resíduos para impedir a exportação e a importação ilegais e aplicam as regras sobre os fluxos ilícitos de dinheiro líquido que entram ou saem da UE no âmbito da legislação da UE em matéria de branqueamento de capitais. Cooperam na luta contra a fraude, o terrorismo e a criminalidade organizada, juntamente com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, as administrações e as agências responsáveis pela segurança interna e nas fronteiras. Além disso, são responsáveis pela gestão e aplicação de um número crescente de acordos comerciais preferenciais entre a UE e outros países.

O mercado interno da UE, que estabeleceu um espaço sem fronteiras internas à circulação de mercadorias, tornou mais importante do que nunca garantir a aplicação uniforme das regras nas fronteiras externas a mercadorias que podem circular livremente uma vez se encontrem no território aduaneiro. As alfândegas devem assegurar o equilíbrio entre estes controlos e a facilitação do comércio internacional e das cadeias de abastecimento mundiais; as exportações para o resto do mundo tornaram-se, nas últimas décadas, uma fonte cada vez mais importante de negócios para as empresas europeias e de emprego para os europeus⁵, enquanto 80 % das importações da UE fornecem matérias-primas para as atividades de produção da UE. A nova legislação sobre a ação a nível da UE em domínios de ação não aduaneiros traz muitas vezes novas responsabilidades às alfândegas, situação que deverá manter-se. A título de exemplo, as alfândegas são já confrontadas com pedidos para recolherem dados e os partilharem com outras autoridades. Cada vez que são impostas novas responsabilidades às alfândegas, é preciso desenvolver e gerir um novo sistema eletrónico, o que implica custos financeiros e recursos humanos adicionais para a Comissão e as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros.

Neste contexto, a Comissão lançou, em 2018, um exercício destinado a ajudar os decisores políticos a assegurar que as alfândegas da UE continuam a ser eficazes a longo prazo. Este projeto prospetivo inovador sobre «O futuro das alfândegas na UE 2040»⁶ contribuiu para criar um entendimento partilhado e estratégico entre as principais partes interessadas quanto às formas de as alfândegas enfrentarem os desafios atuais e futuros e para criar uma visão das alfândegas da UE em 2040.

O resultado deste exercício prospetivo revelou a imagem de uma União Aduaneira da UE do futuro em que as autoridades aduaneiras funcionam de forma totalmente integrada para:

- Proteger a sociedade, o ambiente e a economia da UE através de uma facilitação efetiva do comércio legítimo e de uma supervisão das cadeias de abastecimento inteligente e baseada no risco;

⁴ A conformidade dos produtos abrange não só o cumprimento da legislação em matéria de harmonização dos produtos, mas também outros requisitos, como a segurança dos produtos e a acessibilidade das pessoas com deficiência.

⁵ Desde 2000, as exportações extra-UE aumentaram, em média, 6 % por ano em valor e 3 % em volume; o número de produtos exportados para países terceiros tem registado um aumento anual de 12 % desde 2010.

⁶ <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs>

- Ser proativas, trabalhar sem descontinuidades com as partes interessadas, ser empenhadas na inovação e na sustentabilidade e ser uma referência para as alfândegas de todo o mundo;
- Ser consideradas como estando a agir como uma só entidade.

Para concretizar esta visão, os participantes sublinharam medidas como uma maior exploração de dados e uma melhor utilização dos recursos de dados; uma maior interoperabilidade entre os sistemas aduaneiros e outros sistemas de informação sobre as fronteiras; uma governação mais forte da União Aduaneira; um melhor sistema de formação dos funcionários aduaneiros; e uma melhoria da cooperação entre a UE e outros países a nível multilateral e bilateral.

III. Perspetivas para o futuro

Em consonância com a iniciativa «Legislar Melhor» da Comissão, o exercício prospetivo trouxe valor para a Comissão, tanto através da visão que criou das alfândegas da UE no futuro, como através do seu reforço das ligações importantes com a vasta comunidade de partes interessadas. A Comissão propõe agora uma série de ações para o período do seu mandato, a fim de fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar, tendo em conta os resultados do exercício prospetivo, as consultas dos Estados-Membros da UE e das partes interessadas⁷, bem como a necessidade de extrair algumas conclusões da recente pandemia de COVID-19 no domínio aduaneiro. Como primeiro passo para a concretização da visão criada no exercício prospetivo, as ações visam, em especial, garantir uma maior disponibilidade e utilização de dados e de análises de dados para fins aduaneiros, bem como uma supervisão das cadeias de abastecimento inteligente e baseada no risco. As ações estão agrupadas em quatro categorias como se segue:

a) Gestão dos riscos. É fundamental para os controlos aduaneiros, tendo em conta os volumes substanciais de mercadorias que entram e saem do território aduaneiro que as autoridades aduaneiras nem sempre podem examinar, numa base individual, e dada a necessidade de facilitar o comércio legítimo. As autoridades aduaneiras já procedem à gestão dos riscos com base num quadro comum de gestão dos riscos à escala da UE que inclui critérios e normas de risco comuns⁸, medidas para o intercâmbio de informações sobre o risco e a realização de análises de risco eletrónicas. O princípio central articula-se em torno de duas linhas de defesa: i) avaliar antecipadamente e ii) controlar quando e onde é necessário, antes ou depois da autorização de saída das mercadorias para o território aduaneiro da UE. No entanto, existem preocupações de que o quadro de gestão dos riscos não seja aplicado da mesma forma em todos os Estados-Membros. Além disso, os sistemas de avaliação dos riscos dos Estados-Membros podem não incluir informações importantes, quer porque as informações não são recolhidas ou partilhadas entre Estados-Membros, quer porque os Estados-Membros não dispõem de dados comparativos a nível da União que lhes permitam interpretar os seus próprios dados nacionais. É necessária uma análise dos dados a nível da UE para impulsionar uma melhor e mais ampla utilização dos dados provenientes de todas as fontes, nomeadamente através da cooperação aduaneira internacional, e facilitar as interligações em matéria de gestão dos riscos, dos controlos aduaneiros e das ações antifraude.

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union>

⁸ Acessíveis apenas a peritos em gestão dos riscos nos Estados-Membros.

b) Gestão do comércio eletrónico. O comércio eletrónico é positivo pelos benefícios que proporciona às empresas, em especial às PME, e aos consumidores e a sua facilitação constitui uma pedra angular da Estratégia para o Mercado Único Digital. Contudo, as autoridades fiscais e aduaneiras enfrentam sérias dificuldades em garantir o cumprimento fiscal e aduaneiro das mercadorias adquiridas em linha. As autoridades aduaneiras têm a obrigação adicional de controlar os bens em relação a uma vasta gama de fins não financeiros já descritos, incluindo a proteção, a segurança, os direitos de propriedade intelectual e outras normas da UE. O pacote IVA para o comércio eletrónico⁹, adotado em 5 de dezembro de 2017 e a aplicar [a partir de 1 de julho de 2021, visa combater a fraude ao IVA e assegurar condições de concorrência equitativas para as empresas da UE, facilitando simultaneamente o comércio transfronteiriço. A legislação aduaneira e os sistemas informáticos estão a ser adaptados para ter em conta estas novas regras em matéria de IVA. As novas obrigações de comunicação de informações sobre os serviços postais a partir de 15 de março de 2021 contribuirão para garantir a proteção e a segurança das importações por comércio eletrónico. No entanto, são necessárias ações suplementares, incluindo a cooperação internacional, para assegurar que as autoridades aduaneiras podem controlar de forma eficaz essas importações.

c) Promoção do cumprimento. É fundamental reforçar e facilitar o cumprimento, a fim de libertar recursos aduaneiros para que se centrem em movimentos suspeitos de mercadorias. Já existe um regime de concessão de benefícios a operadores de confiança em troca do seu cumprimento dos critérios estabelecidos na legislação aduaneira da UE, que é amplamente utilizado, mas cuja gestão deve ser melhorada para evitar abusos. Ao mesmo tempo, deve continuar-se a envidar esforços para facilitar o cumprimento dos operadores comerciais de baixo risco, nomeadamente garantindo que a simplificação dos procedimentos aduaneiros prevista na legislação aduaneira funciona realmente na prática. Outro elemento importante do cumprimento consiste em continuar a desenvolver a cooperação com os principais parceiros internacionais, a nível bilateral e multilateral, acompanhando simultaneamente a aplicação dos acordos preferenciais da UE em vigor com países terceiros e garantindo a aplicação das suas regras.

d) Autoridades aduaneiras agindo como uma só entidade. Embora os Estados-Membros já cooperem entre si em muitos domínios, deve haver uma cooperação mais ampla e mais operacional entre as autoridades aduaneiras, numa base temática ou geográfica, a fim de assegurar a realização das principais prioridades em matéria aduaneira. A cooperação entre as autoridades aduaneiras e outras autoridades nacionais deve igualmente ser melhorada e a UE deve agir como uma só entidade em matéria aduaneira a nível internacional. É necessário corrigir os desequilíbrios entre os Estados-Membros no âmbito dos controlos aduaneiros, em especial garantindo que todos os Estados-Membros dispõem de recursos humanos suficientes e devidamente formados, bem como de equipamentos de controlo aduaneiro modernos e fiáveis. A equivalência dos resultados dos controlos nas fronteiras externas deve também ser assegurada através da medição exata do desempenho das atividades e das tarefas das alfândegas. Acima de tudo, é necessário dar resposta a questões mais fundamentais, por exemplo, como gerir crises como a recente pandemia de COVID-19; como gerir os custos dos

⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

sistemas eletrónicos aduaneiros; como assegurar que as ferramentas, a formação e os métodos aduaneiros, bem como as estruturas organizativas, são adequados e apropriados; e como garantir a visibilidade do papel das alfândegas na sociedade e atrair pessoas talentosas e motivadas para trabalhar neste domínio.

No âmbito destas quatro categorias principais, a Comissão anuncia várias ações no capítulo seguinte. Já começaram os trabalhos preliminares relativos a algumas das ações, mas estas merecem ser referidas devido à sua importância no que respeita ao plano para fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar. A Comissão irá ajudar na execução destas ações para fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar através dos seus programas de apoio técnico. As ações anunciadas infra não excluem a possibilidade de as alfândegas serem obrigadas a aplicar outras políticas da União nas suas fronteiras, em função da disponibilidade de recursos humanos e financeiros, de uma avaliação do impacto da política e das tecnologias da informação e de um planeamento adequado.

IV. Ações

a) Gestão dos riscos aduaneiros mais eficaz para permitir controlos mais eficazes

1) Capacidade Analítica Conjunta da UE (JAC)

Os debates sobre os controlos aduaneiros tornaram evidente que as autoridades aduaneiras beneficiariam grandemente, em relação a uma vasta gama de fins aduaneiros, de um maior número de dados e de análises de dados. Uma melhor análise dos dados ajudaria a gerir os riscos, o desalfandegamento e controlos *a posteriori*, bem como as ações de luta contra a fraude. A mais longo prazo, a monitorização das tendências e dos padrões através da análise de dados poderá, por exemplo, ajudar a Comissão e as autoridades aduaneiras a identificar lacunas e vulnerabilidades e a tomar decisões políticas de forma mais informada.

Existe uma multiplicidade de dados numa grande variedade de bases de dados e de plataformas de dados da UE e dos Estados-Membros que já é utilizada, de alguma forma, para a gestão dos riscos, e estão a ser disponibilizados mais dados para os trabalhos a nível da UE, à medida que os novos sistemas eletrónicos no âmbito do Código Aduaneiro da União (CAU) e os sistemas atualizados entram em funcionamento. No entanto, esta multiplicidade de dados nunca foi devidamente interligada ou explorada pelas autoridades aduaneiras e a Comissão necessita de um melhor acesso a esses dados, nomeadamente para fins de luta contra a fraude.

A Comissão propõe, por conseguinte, o lançamento de uma iniciativa designada «Capacidade Analítica Conjunta» da UE no âmbito dos seus próprios serviços, a fim de facilitar a recolha de dados e uma melhor utilização dos dados provenientes de fontes aduaneiras e não aduaneiras, bem como fornecer instrumentos que permitam uma melhor partilha e interligação dos dados. Os trabalhos decorrerão em estreita cooperação com os Estados-Membros e os seus resultados serão partilhados com eles, completando as informações e os instrumentos dos próprios Estados-Membros. A análise de dados será igualmente disponibilizada em relação a medidas antifraude e de execução, incluindo para fins relacionados com a prevenção da perda de recursos próprios tradicionais (RPT).

O ponto de partida da iniciativa de análise conjunta irá melhorar a gestão dos riscos e, em conformidade com a atual estratégia de gestão dos riscos, dará prioridade máxima à garantia de uma

melhor proteção dos interesses financeiros da União e de uma maior proteção e segurança da UE e dos seus cidadãos. Os resultados ajudarão as autoridades aduaneiras a identificar os fluxos comerciais de risco, nomeadamente em situações de crise. Consequentemente, poderão realizar controlos mais orientados, eficientes e eficazes em termos de custos e otimizar a utilização de recursos escassos que deverão traduzir-se em melhores resultados no âmbito dos indicadores de desempenho da União Aduaneira (ver infra).

Neste contexto, os trabalhos incidirão inicialmente na exploração de dados já disponíveis na base de dados aduaneira da UE Vigilância, que inclui dados relativos à importação e à exportação, a fim de analisar os fluxos comerciais. A análise dos dados da base Vigilância contribuirá igualmente para assegurar a aplicação correta e uniforme da legislação tarifária da União nos sistemas de desalfandegamento dos Estados-Membros.

O novo sistema eletrónico de controlo das importações (ICS2), que está a ser implementado em três fases entre 2021 e 2024 e visa identificar ameaças à proteção e à segurança antes da sua chegada à UE, proporcionará dados e capacidades adicionais para a análise de dados. Em 2020, terão início trabalhos-piloto destinados a estudar as capacidades de análise partilhadas do ICS2 e será solicitado ao Grupo de Política Aduaneira que aprove o instrumento de análise para o ICS2 em dezembro de 2020.

Mais tarde, e em função da disponibilidade de recursos, os serviços da Comissão irão alargar o âmbito dos seus trabalhos de análise de dados, ponderando a possibilidade de os dados provenientes de fontes adicionais poderem completar as análises JAC e de que forma. Tal poderá incluir a combinação de dados do sistema aduaneiro Vigilância com dados relativos a infrações em matéria de direitos de propriedade intelectual (DPI) incluídos no Sistema de Combate à Contrafação e à Pirataria («COPIS»), a utilização de dados constantes do Sistema de Informação Antifraude («AFIS») e exploração de novas fontes de dados, nomeadamente dados suscetíveis de serem recolhidos no âmbito de várias das ações descritas mais adiante na presente comunicação (dados sobre pagamentos do IVA, plataformas em linha, desempenho da União Aduaneira, sistemas eletrónicos no âmbito do Código Aduaneiro da União e outros). As análises JAC poderão também, ao longo do tempo e caso seja viável, abranger a inteligência artificial/a aprendizagem automática.

Serão desenvolvidas soluções de governação adequadas para os resultados da análise e da proteção de dados e ter-se-ão em conta as questões de confidencialidade. A médio prazo, se necessário e sob reserva de uma avaliação de impacto, poderá ser desenvolvida uma arquitetura, ao nível da UE, para o armazenamento e a gestão de dados no âmbito das estruturas existentes ou numa nova agência a criar (ver também infra).

Ação: 2020 a 2024:

- **A partir de 2020:** Estão em curso trabalhos sobre o desenvolvimento de instrumentos no âmbito do sistema eletrónico da UE Vigilância para utilizar o seu conjunto exaustivo de dados relativos à importação e à exportação, a fim de extrair tendências que afetam os interesses financeiros da União. No que respeita ao ICS2, os Estados-Membros deverão aprovar a respetiva proposta de instrumento de análise em dezembro.
- **A partir do final de 2021,** os serviços da Comissão irão utilizar a análise de dados do sistema Vigilância para apoiar a aplicação correta e uniforme da legislação tarifária da União.
- **Até ao final de 2023,** na sequência da expansão prevista do conjunto de dados do sistema Vigilância para incluir elementos de dados adicionais, e sob reserva da disponibilidade de recursos, os serviços da Comissão irão alargar as análises a fim de combinar dados

provenientes desse sistema com dados de outros sistemas relacionados, por exemplo, com apreensões de mercadorias de contrafação (COPIS), informações antifraude (AFIS), dados sobre pagamentos do IVA, plataformas em linha, desempenho da União Aduaneira e sistemas eletrónicos no âmbito do Código Aduaneiro da União. Além disso, na sequência do desenvolvimento da ferramenta de análise do ICS2 e da implementação de duas das três fases do ICS2, a Comissão e os Estados-Membros irão dar início à análise dos dados antecipados antes do carregamento e antes da chegada para os operadores postais, os transportadores expresso e os transportadores de carga aérea.

- **Até ao final de 2024**, na sequência da implementação da fase final do ICS2, a Comissão e os Estados-Membros irão proceder à análise dos dados antecipados antes do carregamento e antes da chegada fornecidos por todos os transportadores marítimos, rodoviários e aéreos e prestadores de serviços de logística.

2) *Estratégia revista de gestão dos riscos*

A Comissão tenciona reformular e reforçar o atual quadro de gestão dos riscos, tendo em vista uma abordagem ainda mais reativa e estruturada da gestão dos riscos. Os trabalhos de gestão dos riscos estão centrados na proteção, na segurança e nos riscos financeiros. A Comissão pretende reforçar o quadro, tirando partido da nova capacidade analítica conjunta proposta. Além disso, pretende desenvolver uma governação sólida e eficiente para fazer face aos riscos financeiros no contexto da aplicação da decisão da Comissão de 2018 relativa aos Critérios de Risco Financeiro¹⁰.

A fim de proteger o mercado interno da UE e os seus cidadãos, a Comissão procurará igualmente reforçar o atual processo de gestão dos riscos em relação ao vasto leque de riscos não financeiros por cujo controlo os serviços aduaneiros são responsáveis, como acima referido. Neste contexto, os novos instrumentos para a cooperação em tempo real entre os serviços aduaneiros e para a identificação dos riscos que serão implementados no âmbito do sistema eletrónico de controlo das importações (ICS2) deverão prestar um grande apoio às autoridades aduaneiras na gestão dos riscos em matéria de proteção e de segurança antes da chegada, permitindo que as autoridades aduaneiras trabalhem em conjunto, em tempo real, para identificar as remessas de risco mesmo antes de estas serem carregadas em países terceiros. Devem também ser introduzidas melhorias nos processos de identificação e de gestão dos riscos que possam surgir após a chegada das mercadorias ao território aduaneiro da UE. Por último, o novo quadro de gestão dos riscos terá como objetivo responder a novos desafios, como os decorrentes do aumento do volume de mercadorias que entram no território aduaneiro através do comércio eletrónico.

Ação: 2021

- Nova estratégia de gestão dos riscos sob a forma de uma comunicação da Comissão (para capitalizar o trabalho de análise conjunta, desenvolver a governação em matéria de riscos financeiros, reforçar a gestão dos riscos não financeiros e responder ao rápido aumento do comércio eletrónico), a adotar no **T2 2021**.

b) Gestão do comércio eletrónico

3) *Utilizar os dados relativos ao IVA para fins aduaneiros*

¹⁰ C(2018) 3293 (acesso restrito a peritos em gestão de riscos dos Estados-Membros).

Conforme anunciado no seu Plano de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação¹¹, a Comissão tenciona estudar a possibilidade de criar, no âmbito da rede antifraude Eurofisc¹², uma plataforma de informação fiscal da UE que sirva não só as administrações do IVA, como também os serviços aduaneiros e antifraude, e de proporcionar uma ligação direta dos serviços aduaneiros à Eurofisc. Já existem alguns intercâmbios entre estes serviços¹³, mas é necessário racionalizá-los e estruturá-los através da criação de um acesso direto das autoridades aduaneiras às informações fiscais.

Além disso, a Comissão visa garantir que as alfândegas conseguem tirar partido das novas obrigações de comunicação de dados sobre pagamentos a impor a partir de 1 de janeiro de 2024 aos prestadores de serviços de pagamento para efeitos de IVA¹⁴. Estes dados identificarão os beneficiários desses pagamentos e fornecerão informações sobre os respetivos montantes e datas, bem como sobre o Estado-Membro de origem do pagamento/pagador. O acesso a estes dados ajudará as alfândegas a rastrear as mercadorias até à sua origem e, desse modo, a detetar a subavaliação das mercadorias importadas em particular. Esse acesso deverá também assegurar maiores sinergias entre as autoridades aduaneiras e as autoridades fiscais, o que reforçaria os esforços de luta contra a fraude.

Ações: 2020 a 2024

- Criação de acesso direto das alfândegas à plataforma de informação fiscal da Eurofisc¹⁵ até **2022**
- A Comissão irá avaliar, a partir do **T3 2020**, as disposições possíveis para garantir o acesso das alfândegas aos dados sobre pagamentos do IVA e, sob reserva dessa avaliação, irá propor uma solução definitiva até **1/1/2024**.

4) Rever o papel e as obrigações dos intervenientes no comércio eletrónico, nomeadamente as plataformas

O pacote IVA para o comércio eletrónico, adotado em 5 de dezembro de 2017 e a aplicar a partir de 1 de julho de 2021, suprime o atual limiar de 10/22 EUR abaixo do qual as mercadorias importadas estão isentas de IVA. Isso significa que, a partir do dia em que o pacote entrar em vigor, as alfândegas terão de cobrar IVA sobre todas as mercadorias à sua chegada à UE, a menos que o vendedor já tenha cobrado o IVA no momento da compra ao abrigo do regime de balcão único para as importações (IOSS, *Import One-Stop Shop*). A partir da mesma data, os mercados em linha («plataformas») serão também obrigados a manter determinadas informações para efeitos de IVA e de as facultar à autoridade fiscal, a pedido desta.

Com base nestes requisitos de comunicação de informações fiscais, a Comissão irá estudar a

¹¹ COM(2020) 312 de 15/7/2020.

¹² A Eurofisc é uma rede para o intercâmbio rápido entre Estados-Membros, para o processamento e análise de informações específicas sobre fraudes fiscais transfronteiriças e para a coordenação de ações de acompanhamento.

¹³ Estes intercâmbios foram realizados, por exemplo, no âmbito da Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT). Ao abrigo dessa plataforma, houve cooperação prática e operacional entre as administrações fiscais da UE, através da Eurofisc, entre as administrações aduaneiras e entre a Europol e o OLAF no domínio da deteção e prevenção da fraude ao IVA.

¹⁴ Diretiva (UE) 2020/284 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2020 (JO L 62 de 2.3.2020, p. 7) e Regulamento (UE) 2020/283 do Conselho, de 18 de fevereiro de 2020 (JO L 62 de 2.3.2020, p. 1).

¹⁵ Ver ação 9 do Plano de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação (nota 10 *supra*).

imposição de obrigações de comunicação de informações aduaneiras às plataformas, a fim de dar resposta aos desafios do comércio eletrónico. Embora as plataformas não estejam normalmente envolvidas no procedimento de desalfandegamento de mercadorias compradas em linha, partilham e podem partilhar dados que mostram as cadeias de venda totais, desde o vendedor inicial, passando pelo valor transacional, até ao comprador final. Estes dados completarão as informações fornecidas nas declarações aduaneiras e poderão reforçar as medidas aduaneiras e fiscais contra atividades fraudulentas, como a subavaliação, a descrição incorreta de mercadorias e as declarações de origem falsas, a fraude aduaneira e ao IVA, bem como contra toda a variedade de riscos não financeiros. O fornecimento de dados pelas plataformas beneficiará também o comércio, na medida em que permitirá a identificação e uma libertação mais rápida de remessas de baixo risco inferiores ao limiar de isenção de direitos aduaneiros, caso o IVA já tenha sido pago no âmbito do regime IOSS. A Comissão irá igualmente examinar os efeitos do comércio eletrónico na cobrança de direitos aduaneiros e nas condições de concorrência equitativas para os operadores da UE. Tal incluirá estudar modalidades para a cobrança de direitos aduaneiros em consonância com a nova abordagem de cobrança do IVA.

Ações: 2021 a 2023

- Na sequência da realização de testes-piloto e sob reserva dos resultados de uma avaliação de impacto, alteração jurídica do pacote relativo ao CAU para impor a obrigação de comunicação de informações aduaneiras por parte das plataformas: **T1 2023**.
- Análise do impacto do comércio eletrónico na cobrança de direitos aduaneiros e nas condições de concorrência equitativas para os operadores da UE: a lançar em **2021**.

c) Reforçar e facilitar o cumprimento

5) Intensificar o programa AEO

O programa da UE relativo aos operadores económicos autorizados (AEO), em vigor desde 2008, visa reforçar a segurança das cadeias de abastecimento internacionais, facilitando simultaneamente o comércio legítimo. Permite que os operadores beneficiem de uma série de simplificações das formalidades aduaneiras se, em contrapartida, tomarem medidas reforçadas para assegurar o cumprimento e a cooperação com as autoridades aduaneiras. A Comissão desenvolveu uma estratégia e uma metodologia abrangentes para melhorar a execução sólida do programa, nomeadamente através do reforço das ligações à gestão dos riscos aduaneiros e aumentando a compreensão do programa por parte dos operadores.

Sob reserva dos resultados das visitas de informação nos Estados-Membros, a Comissão irá ponderar a introdução de legislação que imponha aos Estados-Membros obrigações mais precisas relativas ao controlo dos AEO, a fim de assegurar que continuam a cumprir os critérios de AEO. Separadamente, a Comissão irá atualizar as orientações AEO destinadas a prestar assistência aos Estados-Membros e aos operadores económicos na aplicação do programa AEO.

Ações: 2021

- Proposta legislativa para estabelecer obrigações de controlo mais precisas (se necessário): **T2/3 2021**
- Atualização das orientações AEO: **T2/3 2021**

6) *Desenvolver e implementar o ambiente de balcão único da UE para as alfândegas*

A Comissão está a trabalhar numa proposta relativa a um ambiente de balcão único da UE para as alfândegas que ofereça simultaneamente maiores possibilidades de controlo e maior facilitação do comércio.

As empresas beneficiarão da possibilidade de cumprir todas as formalidades nas fronteiras, para fins aduaneiros e outros, como a saúde, o ambiente, a proteção e segurança alimentar e dos produtos, numa ação eletrónica única, beneficiando de um desalfandegamento nas fronteiras mais célere das mercadorias, na importação e na exportação. Para os organismos públicos, a medida permitiria o processamento colaborativo, a partilha e o intercâmbio de informações e uma melhor avaliação do risco. Um exercício-piloto deste tipo entre as alfândegas e as autoridades parceiras competentes em matéria de cadeia agroalimentar, de importação de madeira e de formalidades fitossanitárias está já operacional e a ser utilizado em nove Estados-Membros¹⁶.

Ações: 2020

- Proposta legislativa relativa a um ambiente de balcão único para as alfândegas até ao **T4 2020**

7) *Avaliação do Código Aduaneiro da União*

Está em vigor desde 2016 um quadro jurídico modernizado de regras e procedimentos aduaneiros, sob a forma do Código Aduaneiro da União (CAU). Mais de metade dos dezassete sistemas eletrónicos no âmbito do CAU concebidos para tornar a União Aduaneira um ambiente moderno e totalmente sem papel já se encontram em funcionamento e os restantes sistemas estarão concluídos, o mais tardar, antes do final de 2025. Até ao final de 2021, a Comissão concluirá uma avaliação intercalar para determinar se o Código Aduaneiro da União e os sistemas eletrónicos completados até essa data continuam a ser adequados à sua finalidade, tendo em conta o objetivo que consistia em assegurar processos modernizados, racionalizados e simplificados para a assistência de operadores cumpridores e das autoridades aduaneiras. A avaliação apoiará as decisões sobre se o Código e os seus atos de execução e delegados devem ser revistos. Analisará, em especial, se o Código é suficientemente flexível para lidar com a gestão das formalidades aduaneiras em situações de crise, como a COVID-19, e com os novos modelos de negócio, como o comércio eletrónico.

Ação: 2021

- Avaliação intercalar do Código Aduaneiro da União – **T4 2021**

8) *Sistema comum de sanções aduaneiras*

Embora a legislação aduaneira esteja harmonizada, a sua aplicação varia conforme a função das autoridades nacionais dos Estados-Membros. A ausência de um sistema comum de infrações e de sanções cria insegurança jurídica para as empresas, bem como eventuais distorções da concorrência no mercado interno. Traduz, nomeadamente, a existência de vulnerabilidades na cobrança de receitas e de

¹⁶ Bulgária, Chipre, Chéquia, Estónia, Irlanda, Letónia, Polónia, Portugal e Eslovénia.

deficiências na aplicação das políticas. Ao abrigo das regras da Organização Mundial do Comércio, a UE é obrigada a assegurar uma aplicação uniforme da legislação aduaneira, incluindo no que diz respeito às sanções em caso de incumprimento.

Por conseguinte, na sequência da falta de acordo sobre a proposta da Comissão de 2013 relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções, a Comissão irá propor outra abordagem para esta matéria¹⁷.

A Comissão propõe, com o apoio dos Estados-Membros, no âmbito de um grupo de projeto, a elaboração de um relatório exaustivo atualizado sobre os sistemas individuais de sanções em cada Estado-Membro, em conformidade com o artigo 42.º do Código Aduaneiro da União. Com base nesse relatório, a Comissão estabelecerá orientações para a aplicação dos critérios estabelecidos no artigo 42.º, n.º 1, a esses sistemas nacionais, a saber, que as sanções devem ser «efetivas, proporcionadas e dissuasivas». Este trabalho pode conduzir, oportunamente, a outra proposta legislativa em vez da proposta de 2013.

Ações: 2020 a 2022

- Orientações relativas aos critérios aplicáveis aos regimes de sanções nacionais – **T4 2021**
- Com base na experiência adquirida com as orientações, a Comissão analisará a necessidade de propor legislação relativa a sanções por incumprimento - **2022**

9) Quadro jurídico de luta contra a fraude aduaneira

A nível da União, o Regulamento (CE) n.º 515/97¹⁸ é o principal instrumento jurídico de luta contra a fraude aduaneira através da cooperação e do intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e com a Comissão. A Comissão está atualmente a proceder a uma avaliação exaustiva deste regulamento com o principal objetivo de averiguar se o regulamento continua a ser adequado e pertinente para responder aos desafios decorrentes de novos padrões de fraude aduaneira. Com base nos resultados dessa avaliação, a Comissão decidirá se é necessário rever o regulamento.

Ação 2020-2021

- Relatório sobre a avaliação do Regulamento (CE) n.º 515/97 até ao **T4 2020**
- Avaliar a necessidade de atualizar o Regulamento (CE) n.º 515/97 para dar resposta aos desafios atuais em matéria de fraude aduaneira – **T1 2021**

10) Participação das alfândegas na proteção do mercado único contra a importação de produtos não conformes e não seguros

Um novo regulamento¹⁹ relativo à fiscalização do mercado e à conformidade dos produtos que entrará em vigor em 2021 permitirá controlos mais eficazes dos produtos que entram na UE. A crise da

¹⁷ COM(2013) 884 final de 13.12.2013.

¹⁸ Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho, de 13 de março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola. JO L 82 de 22.3.1997, p. 1, alterado.

¹⁹ Regulamento (UE) 2019/1020 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à fiscalização do mercado e à conformidade dos produtos e que altera a Diretiva 2004/42/CE e os Regulamentos (CE) n.º 765/2008 e (UE) n.º 305/2011. JO L 169 de 25.6.2019, p. 1.

COVID-19 pôs novamente em evidência a ameaça que representam os produtos ilegais, com múltiplos casos de equipamento de proteção, perigoso, não conforme ou de contrafação expedido de países terceiros e que chegou aos Estados-Membros. A Comissão irá adotar atos de execução destinados a tornar a intervenção e a cooperação aduaneiras mais eficazes, nomeadamente através de um reforço do quadro de gestão dos riscos, e irá desenvolver uma nova interface entre as alfândegas e os sistemas de fiscalização do mercado a nível da UE, a fim de apoiar a partilha de informações.

Ações: 2021 - 2025

- A Comissão irá adotar atos de execução do regulamento relativo à fiscalização do mercado, com vista a responder aos aspetos aduaneiros, a partir de **2021**.
- Até **2025**, a Comissão irá desenvolver uma nova interface a nível da UE entre o sistema de informação e comunicação para a realização de uma fiscalização pan-europeia do Mercado (ICSMS) e o ambiente de balcão único da UE para as alfândegas.

11) Acompanhar o funcionamento dos regimes comerciais preferenciais

Os acordos comerciais preferenciais da UE com outros países são essenciais para apoiar o acesso dos produtores e exportadores da UE aos mercados externos, mas podem dar origem a desvios de fluxos comerciais, através do incumprimento das regras em matéria de origem preferencial. A Comissão continuará a acompanhar a aplicação das regras e procedimentos em matéria de origem preferencial e alargará o âmbito das suas atividades de acompanhamento aos acordos de comércio livre, a fim de abranger as importações provenientes dos principais países parceiros e os interesses de exportação da UE. Este acompanhamento será utilizado para identificar os domínios em que as regras podem ser melhoradas e atualizadas. Além disso, a Comissão irá reforçar os instrumentos de que dispõe para melhorar a cooperação com todos os intervenientes, em especial as autoridades e os exportadores dos países beneficiários, tendo simultaneamente em conta a melhor forma de controlar o respeito dos compromissos assumidos nesse domínio. Os instrumentos incluirão o reforço do acesso à informação, orientações pormenorizadas, assistência técnica e formação.

O objetivo final consiste em salvaguardar os recursos próprios da UE, assegurando que as preferências são concedidas apenas aos produtos que efetivamente a elas têm direito, garantindo simultaneamente o acesso preferencial dos produtos da UE aos mercados dos países parceiros.

Ação: Após 2021

- Os serviços da Comissão irão, **a partir de 2021**, alargar o seu acompanhamento da aplicação das regras e procedimentos em matéria de origem preferencial aos acordos de comércio livre e procurar resolver com os países em causa as questões que venham a surgir relacionadas com deficiências e lacunas na aplicação dessas regras e procedimentos.
- Em caso de violação clara das regras de origem em vigor e dos procedimentos, a Comissão iniciará discussões com o país em causa e utilizará os mecanismos previstos no âmbito do regime preferencial em causa para restabelecer o cumprimento e proteger os interesses financeiros da UE.

12) Analisar e, se for caso disso, reforçar os sistemas internacionais de cooperação da União em matéria aduaneira com parceiros comerciais importantes, em especial a China

A Comissão analisará e, se for caso disso, reforçará os sistemas internacionais de cooperação e de assistência administrativa mútua da União em matéria aduaneira com parceiros comerciais importantes e em fóruns multilaterais. A melhoria da cooperação e da assistência administrativa mútua com a China constitui uma primeira prioridade, dada a dimensão do nosso comércio bilateral e, em especial, o crescimento exponencial das remessas do comércio eletrónico.

Como segunda prioridade, a Comissão considerará a possibilidade de desenvolver ou reforçar a cooperação com outros parceiros comerciais, tendo em conta critérios como a perspectiva de adesão à UE, a proximidade geográfica e a vizinhança, os corredores de trânsito e os interesses comerciais da UE. Esta cooperação incluirá, se for caso disso, o desenvolvimento de iniciativas como a facilitação do intercâmbio eletrónico de documentos aduaneiros, a execução do plano de ação sobre a segurança dos produtos nas vendas em linha, o apoio à gestão dos riscos e à segurança da cadeia de abastecimento (como o intercâmbio de informações entre as alfândegas, o reconhecimento mútuo dos operadores económicos autorizados e os controlos aduaneiros). Os trabalhos podem incluir uma revisão dos acordos bilaterais em vigor, a fim de reforçar os elementos relativos à execução.

Por último, uma cooperação aduaneira reforçada pode igualmente beneficiar os países parceiros, facilitando uma melhor mobilização dos recursos nacionais nesses países.

Ação: 2020 - 2021

- China: A UE deverá chegar a acordo sobre um novo Quadro Estratégico para a Cooperação Aduaneira 2021-2024 com a China antes **do final de 2020**. Paralelamente, a Comissão está a avaliar o presente acordo de cooperação administrativa e de assistência administrativa mútua com a China, a fim de determinar se deve procurar diretrizes de negociação para rever o acordo.
- A Comissão irá lançar, no final de 2020, uma análise exaustiva do sistema de cooperação internacional e de cooperação administrativa mútua em matéria aduaneira da União, com vista a propor, em **2021**, eventuais reforços de natureza/âmbito geral ou específico.

d) Alfândegas agindo como uma só entidade

13) Reforçar a cooperação entre as alfândegas e as autoridades de segurança e de gestão das fronteiras e as sinergias entre os seus sistemas de informação

É imperativo colmatar as lacunas existentes entre os sistemas de informação aduaneiros e outros sistemas de informação concebidos para proteger as fronteiras externas da UE e reforçar a segurança interna. O objetivo será combater os riscos em matéria de segurança e de outra natureza nas fronteiras, em benefício de todos os cidadãos, apoiando os novos métodos de cooperação e o cruzamento de dados destinados a garantir ações coerentes e orientadas para o futuro em várias autoridades competentes e evitar a duplicação de mecanismos de comunicação de informações.

Os serviços da Comissão estão já a trabalhar no desenvolvimento de um quadro de interoperabilidade para os sistemas de informação para a segurança e a gestão das fronteiras e da migração. Um grupo de peritos dos Estados-Membros em matéria de segurança, gestão das fronteiras e alfândegas, convocado pela Comissão, concluiu uma avaliação preliminar da interoperabilidade desses sistemas com os sistemas aduaneiros no domínio da avaliação do risco em matéria de proteção e de segurança. Esta avaliação recomenda, em especial, uma ligação do Sistema de Informação Schengen (SIS) e dos dados

da Europol com o Sistema de Controlo das Importações (ICS2), que será implementado em três fases entre 2021 e 2024. Segundo os peritos, a interoperabilidade entre estes sistemas poderá reforçar a gestão dos riscos em matéria de segurança. Na sequência da recomendação dos peritos, a Comissão encomendará um estudo de viabilidade para avaliar as oportunidades associadas à interoperabilidade entre estes três sistemas e os respetivos desafios financeiros, operacionais, técnicos e jurídicos, incluindo a proteção de dados e as questões de confidencialidade. Devem também ser exploradas as sinergias entre os sistemas eletrónicos aduaneiros que não o ICS2 e os sistemas operados pelas autoridades de segurança e de gestão das fronteiras.

Ação: 2021 - 2024

- Conclusão do estudo sobre a viabilidade do desenvolvimento da interoperabilidade entre o Sistema de Informação Schengen e os dados da Europol com o Sistema de Controlo das Importações (ICS2) até ao **final de 2021**, com vista a completar eventuais ligações até ao momento da implementação final do ICS2 (**2024**)

14) Desempenho da União Aduaneira

A Comissão está a trabalhar no sentido de formalizar o seu instrumento de recolha, junto dos Estados-Membros, de informações anuais e trimestrais relativas a dados dos processos aduaneiros, evitando, ao mesmo tempo, a duplicação com as obrigações de comunicação de informações existentes noutros domínios estratégicos para os serviços aduaneiros. O caráter voluntário para o funcionamento atual da recolha de dados sobre o «Desempenho da União Aduaneira» provoca algumas deficiências no processo e também levanta questões quanto à qualidade dos dados. Uma comunicação de informações mais completas permitirá melhorar a avaliação comparativa, acabando por levar a uma aproximação das práticas entre as diferentes jurisdições; proporcionará igualmente informações agregadas importantes suscetíveis de contribuir para as capacidades de análise para efeitos de avaliação do risco. A existência de um quadro jurídico poderá contribuir para homogeneizar as práticas de recolha de dados a nível nacional, reforçando assim a utilização de indicadores-chave de desempenho e ajudando a avaliar os impactos das decisões em matéria de política aduaneira. No entanto, a necessidade de um quadro jurídico e de possíveis opções alternativas deve, em primeiro lugar, ser cuidadosamente ponderada.

Ação: 2021

- Avaliação sobre se a União Aduaneira foi prejudicada pela falta de uma base jurídica específica para a apresentação periódica de relatórios sobre o Desempenho da União Aduaneira a tratar no âmbito da avaliação intercalar da aplicação do Código Aduaneiro da União até ao **final de 2021**

15) Dotar os Estados-Membros de equipamentos de controlo aduaneiro modernos e fiáveis

A Comissão propôs um instrumento financeiro²⁰ destinado a permitir a aquisição, manutenção e modernização de equipamentos de controlo aduaneiro que sejam pertinentes, modernos e fiáveis (como raios X, scanners, dispositivos portáteis e reconhecimento automático de matrícula e

²⁰ COM(2018) 474 final de 12.6.2018.

equipamento de laboratório) no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual (QFP), que deverá ser adotado até ao final de 2020.

A disponibilidade de equipamentos de controlo aduaneiro modernos e fiáveis ajudará a dar resposta aos pontos fracos de entrada/saída no território aduaneiro de mercadorias que são prejudiciais para a proteção dos interesses financeiros da UE, para a proteção e segurança e, bem como a garantir níveis equivalentes de controlos aduaneiros no futuro. O instrumento proposto constitui uma resposta aos frequentes apelos de muitos Estados-Membros de apoio financeiro à aquisição desses equipamentos. Por conseguinte, é essencial que o Parlamento Europeu e o Conselho cheguem a acordo, o mais rapidamente possível, sobre a proposta da Comissão de criar um instrumento de financiamento do equipamento de controlo aduaneiro, de modo a garantir a equivalência dos controlos aduaneiros em todos os Estados-Membros.

Ação: 2021

- Se o instrumento financeiro for adotado, a Comissão e os Estados-Membros irão, **a partir de 2021**, utilizar o programa, a fim de contribuir para assegurar a equivalência dos resultados dos controlos aduaneiros.

16) Implementar e aprofundar os mecanismos de cooperação no âmbito do programa Alfândega (QFP 2021-2027)

No âmbito do próximo quadro financeiro plurianual (QFP), que deverá ser adotado o mais tardar até ao final de 2020, o objetivo²¹ do programa Alfândega consiste em apoiar o funcionamento e a modernização da União Aduaneira, a fim de reforçar o mercado interno. Visa facilitar a cooperação entre os países participantes, as suas autoridades aduaneiras e os seus funcionários. É essencial que esta cooperação seja melhorada e aumentada.

Nos últimos anos, os Estados-Membros têm demonstrado um interesse crescente no reforço da cooperação operacional entre as autoridades aduaneiras, numa base geográfica ou temática, sob a forma de equipas de peritos, um dos instrumentos do programa. Parece existir uma verdadeira apetência e necessidade de alargar essa cooperação operacional a mais domínios, como o comércio eletrónico, e a mais países participantes.

É igualmente necessário reforçar o perfil da profissão aduaneira, a fim de atrair os melhores candidatos para os serviços aduaneiros e com vista a abordagens comuns em matéria de formação, nomeadamente para reduzir os custos. As ideias a considerar neste contexto poderão incluir um programa de «mobilidade» que permita aos funcionários aduaneiros trabalharem em qualquer país da UE, com o reconhecimento mútuo das qualificações e o desenvolvimento de formação comum e do reforço das capacidades humanas em toda a UE para os funcionários aduaneiros, em cooperação, sempre que tal se justifique, com outras agências, como a CEPOL²².

²¹ COM(2018) 442 final de 8.6.2018.

²² Agência Europeia para a Formação Policial.

As ações no âmbito do programa Alfândega podem ser completadas por apoio técnico às administrações aduaneiras dos Estados-Membros ao abrigo do Instrumento de Assistência Técnica 2021-2027.

Ação: Após 2021

- A partir de **2021 (até 2028)**, a Comissão irá incentivar os Estados-Membros a utilizarem mais os mecanismos de cooperação operacional e de reforço das capacidades humanas no âmbito dos instrumentos do programa Alfândega, no maior número possível de domínios.

17) Gestão mais inteligente da União Aduaneira

Nos últimos meses, em resposta à crise de COVID-19, a Comissão adotou várias medidas legislativas e emitiu orientações para a interpretação da legislação destinada a ajudar as autoridades aduaneiras e os operadores durante a crise. Além disso, a próxima avaliação do Código Aduaneiro da União terá por objetivo determinar se este é suficientemente flexível para lidar com a gestão das formalidades aduaneiras em tempos de crise. Contudo, foram apresentadas sugestões sobre a necessidade de soluções que vão além do Código. Existe também a vontade de prosseguir os debates, na sequência do exercício prospetivo, sobre o tema conexo de garantir que a União Aduaneira está mais bem preparada para o futuro.

À luz destes desenvolvimentos, a Comissão propõe a criação de um grupo de reflexão dos Estados-Membros e das partes interessadas no âmbito do programa aduaneiro para analisar a forma de tornar a União Aduaneira mais inteligente, mais ágil, mais avançada do ponto de vista tecnológico e mais resistente às crises. As ideias a considerar poderão incluir formas de melhor prever e antecipar os problemas, mecanismos de reação rápida, ensinamentos a retirar da crise de COVID-19 e estudo da melhor forma de garantir que a União Aduaneira cumpre os seus objetivos.

Além disso, pode ser o momento de ponderar a adoção de um quadro mais operacional para as atividades aduaneiras. Tendo em conta os limites impostos pelo Tratado à atribuição de determinados poderes a uma agência, poderá ser considerada a possibilidade de uma estrutura dessa natureza. Para o efeito, a Comissão irá, em devido tempo, lançar uma avaliação de impacto para determinar se uma agência aduaneira da UE (uma agência nova ou parte de uma agência existente) com poderes adequados poderá permitir uma resposta aduaneira operacional às crises melhor e mais coordenada, bem como permitir o acompanhamento das tendências e padrões e a identificação das vulnerabilidades.

Além disso, a avaliação de impacto procurará determinar se uma agência poderá permitir a gestão, o armazenamento, um maior desenvolvimento e uma partilha eficaz da análise de dados para a assistência a todos os Estados-Membros nas suas atividades de gestão dos riscos e de luta contra a fraude, bem como se poderá também ajudar a garantir a aplicação de uma abordagem eficaz e uniforme da gestão dos riscos no território aduaneiro da UE. A avaliação determinará igualmente se a gestão, o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas eletrónicos aduaneiros serão melhorados se forem tratados por uma agência da UE, reduzindo os custos suportados pelos Estados-Membros se financiarem esses sistemas individualmente. A Comissão irá ainda avaliar se uma agência pode fornecer uma estrutura formal de cooperação entre os Estados-Membros em matéria de controlos aduaneiros e de equipas de peritos transnacionais de reação rápida quando tal for necessário, ajudar a promover a profissão aduaneira e reduzir os custos de formação para os Estados-Membros, através de

programas de mobilidade e de formação comum. Ao decidir se a criação de uma agência é o caminho a seguir, será necessário ponderar cuidadosamente as sinergias e o potencial de sobreposição com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei existentes.

Ação: 2021 - 2023

- Grupo de reflexão dos Estados-Membros e das partes interessadas sobre a previsão/gestão de crises – lançamento no início de **2021**
- Em 2022, a Comissão irá lançar uma avaliação de impacto, com resultado conhecido até **2023**, sobre os prós e os contras da abordagem através de uma agência que abranja uma série de domínios de cooperação aduaneira, a fim de decidir se deve propor essa agência no âmbito do próximo quadro financeiro plurianual.

V. Conclusão

O presente plano de ação estabeleceu uma série de ações ambiciosas destinadas a garantir uma União Aduaneira mais coerente e mais forte, respondendo a quatro áreas de intervenção: gestão dos riscos, comércio eletrónico, cumprimento e União Aduaneira agindo como uma só entidade. A Comissão elaborou este plano de trabalho para o período até 2025, tendo em conta os pontos de vista dos Estados-Membros e das partes interessadas nos diferentes formatos de consulta descritos na comunicação. Está em conformidade com a visão a longo prazo da União Aduaneira estabelecida no exercício prospetivo e reconhece o impacto que a crise de COVID-19 teve nas autoridades aduaneiras e nos operadores económicos.

Uma das principais prioridades da atividade consistirá em acrescentar uma dimensão da UE às capacidades de análise de dados, no intuito de apoiar todos os Estados-Membros na análise de risco, e em última análise, na eficácia dos controlos. O objetivo é apoiar e reforçar os diferentes aspetos em matéria de risco e de controlo, a fim de reforçar toda a estrutura, reduzir os custos para os Estados-Membros e facilitar o comércio legítimo.

É essencial sublinhar que a dimensão e a viabilidade de algumas, embora não todas, das ações propostas serão determinadas pelo resultado final das negociações para o próximo quadro financeiro plurianual, tanto do ponto de vista administrativo como do orçamento operacional. É também essencial referir que os Estados-Membros terão um papel importante a desempenhar e que terão de disponibilizar os recursos necessários a nível nacional. Caso estas condições não sejam cumpridas, não será possível desenvolver todas estas ações.

A Comissão pretende continuar a debater com os Estados-Membros formas de tornar a União Aduaneira mais inteligente, mais ágil e mais resistente às crises. A médio prazo, a Comissão pretende explorar a ideia de criar uma agência aduaneira para tornar a gestão da União Aduaneira mais eficaz em termos de custos e eficiente, eliminar a duplicação de custos entre os Estados-Membros e garantir reações mais eficazes e rápidas às crises.

A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a apoiarem o presente plano de ação.

APÊNDICE: lista de ações e calendários

2020

1. Capacidade Analítica Conjunta: análise de dados para extrair tendências, utilizando o sistema Vigilância da UE: em curso
2. Ambiente do balcão único para as alfândegas - Proposta legislativa: T4 2020
3. Revisão do Regulamento (CE) n.º 515/97 relativo à fraude aduaneira: T4 2020
4. China: Cooperação internacional: Novo quadro estratégico com a China: final de 2020
5. Lançamento da análise do sistema de cooperação internacional da União em matéria aduaneira: final de 2020

2021

1. Capacidade Analítica Conjunta: utilização de dados do sistema Vigilância para apoiar a correta aplicação da legislação tarifária da União
2. Estratégia revista de gestão dos riscos: T2 2021
3. Avaliar a necessidade de atualizar o Regulamento (CE) n.º 515/97 para dar resposta aos desafios em matéria de fraude aduaneira: T1 2021
4. Programa AEO: eventual proposta legislativa relativa a obrigações de controlo mais precisas (T2/3 2021)
5. Programa AEO: Orientações atualizadas: T2/3 2021
6. Avaliação intercalar do Código Aduaneiro da União: T4 2021
7. Regulamento relativo à fiscalização do mercado — atos de execução relativos a aspetos aduaneiros: a partir de 2021
8. Regime comercial preferencial – reforço do acompanhamento: a partir de 2021
9. Possíveis reforços da cooperação internacional e da assistência administrativa mútua em matéria aduaneira, com base nos resultados da análise: a iniciar em 2021
10. Desempenho da União Aduaneira – avaliação dos problemas da ausência de base jurídica: final de 2021
11. Sistema comum de sanções – orientações: T4 2021
12. Equipamento de controlo aduaneiro: trabalhos sobre o financiamento do equipamento a iniciar a partir de 2021
13. Novo programa aduaneiro: cooperação reforçada a iniciar a partir de 2021
14. Análise do impacto do comércio eletrónico na cobrança de direitos aduaneiros/nas condições de concorrência equitativas
15. Estudo sobre a interoperabilidade entre os sistemas aduaneiros e de fronteiras: final de 2021
16. Grupo de reflexão sobre a previsão/gestão de crises – lançamento no início de 2021

2022

1. Acesso aduaneiro à plataforma de dados fiscais da rede Eurofisc
2. Sistema comum de sanções – reflexão sobre a legislação

2023

1. Capacidade Analítica Conjunta: começar a combinar dados do sistema Vigilância com dados de outros sistemas eletrónicos novos e já existentes; Análises do ICS2 relativas aos dados antes do carregamento e antes da chegada para operadores postais, transportadores expresso e transportadores de carga aérea.
2. Obrigações aduaneiras para as plataformas de comércio eletrónico – proposta relativa à comunicação de informações: T1 2023
3. Agência aduaneira - conclusão da avaliação de impacto

2024

1. Capacidade Analítica Conjunta: Análises do ICS2 relativas aos dados antes do carregamento e antes da chegada para transportadores marítimos, rodoviários e aéreos e prestadores de serviços de logística.
2. Cooperação & interoperabilidade com as autoridades de segurança e de gestão das fronteiras – calendário para as ligações (em consonância com a implementação final do ICS2)
3. Acesso aduaneiro a dados sobre pagamentos do IVA

2025

1. Uma nova interface entre o sistema de fiscalização do mercado (ICSMS) e o ambiente de balcão único da UE para as alfândegas.