COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.10.2019
COM(2019) 482 final

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no âmbito da Comissão Mista instituída pela Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas, no que respeita à alteração da Convenção

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta diz respeito a uma decisão que define a posição a adotar, em nome da União, no âmbito da Comissão Mista da Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas («Comissão Mista PEM») relativamente à adoção prevista de uma decisão da Comissão Mista PEM que altera a Convenção

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas

A Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas estabelece disposições sobre a origem de produtos comercializados no âmbito dos acordos relevantes celebrados entre as Partes Contratantes.

O sistema pan-euro-mediterrânico de acumulação da origem permite a aplicação da acumulação diagonal entre as 26 Partes Contratantes da Convenção: A União Europeia, a Islândia, o Listenstaine, a Noruega, a Suíça, a Argélia, o Egito, Israel, a Jordânia, o Líbano, Marrocos, a Palestina[1], a Síria, a Tunísia, a Turquia, a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a Croácia, a Macedónia do Norte, o Montenegro, a Sérvia, o Kosovo[2], as Ilhas Faroé, a Moldávia, a Geórgia e a Ucrânia. Estabelece um quadro multilateral de regras de origem para uma rede de acordos de comércio livre e aplica-se sem prejuízo dos princípios estabelecidos nesses acordos. A Convenção entrou em vigor em relação à União em 1 de maio de 2012.

A União Europeia é parte na Convenção[3].

2.2. Comissão Mista PEM

A Comissão Mista PEM, instituída pelo artigo 3.º, n.º 1, da Convenção, adota as alterações à Convenção, administra essas alterações e assegura a sua correta aplicação. Em conformidade com o artigo 12.º do regulamento interno da Comissão Mista PEM, as decisões da Comissão Mista são adotadas por unanimidade das Partes Contratantes para as quais a Convenção entrou em vigor, presentes ou representadas na reunião da Comissão Mista PEM.

As Partes Contratantes em relação às quais a Convenção tenha entrado em vigor têm direito de voto. Cada Parte Contratante dispõe de um voto.

2.3. Ato previsto da Comissão Mista PEM

O processo de alteração da Convenção teve início em 2012 e foi levado a cabo no âmbito de um grupo de trabalho que se reuniu pelo menos duas vezes por ano. Durante este processo, os Estados-Membros foram regularmente envolvidos em diferentes instâncias (o Grupo de Peritos Aduaneiros – secção da origem, o Grupo de Trabalho da União Aduaneira do Conselho, o Comité da Política Comercial).

Em 27 de novembro de 2019, na nona reunião, a Comissão Mista PEM deverá adotar uma decisãorelativa à alteração da Convenção (a seguir designada por «ato previsto»).

---

1 Esta designação não deve ser interpretada como o reconhecimento do Estado da Palestina e não prejudica a posição de cada Estado-Membro quanto a esta questão.

2 Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está em conformidade com a RCSNU 1244 e o parecer do TJI sobre a Declaração de Independência do Kosovo.

3 JO L 54 de 26.2.2013, p. 4.

O objetivo do ato previsto é alterar as regras de origem a fim de corresponder melhor à realidade económica. O ato previsto tornar-se-á vinculativo para as partes em conformidade com o artigo 4.º, n.º 3, alínea a), que prevê: «A Comissão Mista, mediante decisão, adota alterações à presente Convenção, incluindo alterações aos apêndices». O artigo 4.º, n.º 3, último período, dispõe: «As Partes Contratantes darão cumprimento, em conformidade com a sua própria legislação, às decisões referidas neste número.»

As alterações à Convenção deveriam ser aplicáveis em 1 de janeiro de 2021. No entanto, a data de aplicação efetiva das alterações pode ter de ser alterada, a fim de ter em conta os procedimentos internos necessários a seguir pelas outras Partes Contratantes antes dessa data.

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

As alterações propostas da Convenção preveem maior flexibilidade e elementos de modernização adicionais, em coerência com os já acordados pela União no âmbito de outros acordos recentes (Acordo Económico e Comercial Global UE-Canadá (CETA), Acordo de Comércio Livre UE-Vietname, Acordo de Parceria Económica UE-Japão, Acordo de Parceria Económica da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e a UE) ou regimes preferenciais (Sistema de Preferências Generalizadas). As melhorias consistem na introdução de regras mais flexíveis e simplificadas, que tornarão mais fácil para a indústria da UE cumpri-las e, por conseguinte, melhorarem a sua competitividade em termos de exportações. O texto alterado não altera as disposições institucionais da atual Convenção.

3.1. Pormenores sobre as regras de origem alteradas

(a) Derrogações

A Convenção alterada codifica e introduz mais transparência na prática corrente segundo a qual as Partes Contratantes podem acordar bilateralmente sobre regras que derroguem às regras comuns da Convenção, exigindo a notificação dessas derrogações (artigo 1.º, n.º 3). As derrogações já existentes permanecem em vigor e não são afetadas pela obrigação de notificação (artigo 1.º, n.º 2).

(b) Produtos inteiramente obtidos - condições dos «navios»:

As designadas condições dos navios contidas no conjunto de regras alteradas são mais simples e proporcionam maior flexibilidade (artigo 3.º, n.º 2). Em comparação com o texto atual, foram suprimidas determinadas condições (ou seja, requisitos específicos relativos à tripulação); outros foram alterados a fim de permitir uma maior flexibilização (ou seja, propriedade).

(c) Operações de complemento de fabrico ou de transformação suficientes – Base média

O conjunto de regras alteradas oferece ao exportador a flexibilidade necessária para solicitar às autoridades aduaneiras uma autorização para calcular o preço à saída da fábrica e o valor das matérias não originárias numa base média, a fim de ter em conta as flutuações dos custos e das cotações cambiais (artigo 4.º, n.^{os} 3 a 6). Tal deverá proporcionar maior previsibilidade aos exportadores.

(d) Tolerância

A tolerância atual está fixada em 10 % em valor do preço à saída da fábrica do produto (artigo 5.º).

O texto proposto prevê, para os produtos agrícolas, uma tolerância de 15 % do peso líquido do produto, e, para os produtos industriais, uma tolerância de 15 % no valor do preço à saída da fábrica do produto (artigo 5.º).

A tolerância em termos de peso introduz um critério mais objetivo e um limiar de 15 % deverá proporcionar um nível suficiente de tolerância. Garante também que a flutuação dos preços internacionais dos produtos de base tem impacto na origem dos produtos agrícolas.

(e) Acumulação

O texto proposto (artigo 7.º) mantém a acumulação diagonal para todos os produtos. Além disso, prevê uma acumulação total generalizada para todos os produtos, com exceção dos produtos têxteis e do vestuário dos capítulos 50 a 63 do Sistema Harmonizado (SH).

Além disso, no que respeita aos produtos dos capítulos 50 a 63 do SH, prevê a acumulação total bilateral. Por último, as Partes Contratantes terão a possibilidade de acordar em alargar a acumulação total generalizada também aos produtos dos capítulos 50 a 63 do SH.

(f) Separação de contas

De acordo com as regras em vigor (artigo 20.º), as autoridades aduaneiras podem autorizar a separação de contas quando «se verifiquem custos consideráveis ou dificuldades materiais em manter existências separadas». A regra alterada (artigo 12.º) estipula que as autoridades aduaneiras podem autorizar a separação de contas «se forem utilizadas matérias fungíveis originárias e não originárias».

Um exportador deixará de ter de justificar, ao solicitar uma autorização de separação de contas, que manter existências separadas tem um custo considerável ou dá origem a dificuldades materiais; será suficiente indicar que são utilizadas matérias fungíveis.

No caso do açúcar, tratando-se de uma matéria ou de um produto final, as existências originárias e as não originárias já não terão de ser mantidas separadas fisicamente.

(g) Princípio da territorialidade

As regras em vigor (artigo 11.º) permitem que determinadas operações de complemento de fabrico ou de transformação sejam efetuadas fora do território sob determinadas condições, com exceção dos produtos dos capítulos 50 a 63 do SH. As regras propostas (artigo 13.º) já não contêm a exclusão dos têxteis.

(h) Não alteração

A regra de não alteração proposta (artigo 14.º) prevê mais tolerância para a circulação de produtos originários entre as Partes Contratantes. Deverá evitar situações em que os produtos, relativamente aos quais não haja dúvidas sobre o seu caráter originário, sejam excluídos do benefício da taxa preferencial na importação, porque não estão cumpridos os requisitos formais da disposição relativa ao transporte direto.

(i) Proibição de draubaque ou de isenção de direitos aduaneiros

De acordo com as regras atuais (artigo 14.º), o princípio geral da proibição de draubaque aplica-se às matérias utilizadas no fabrico de qualquer produto. Ao abrigo das regras alteradas (artigo 16.º), a proibição é eliminada para todos os produtos, com exceção das matérias utilizadas no fabrico de produtos abrangidos pelos capítulos 50 a 63 do SH (têxteis e vestuário). No entanto, o texto prevê também algumas exceções à proibição de draubaque de direitos para estes produtos.

(j) Prova de origem

As regras alteradas (artigo 17.º, n.º 1) introduzem um único tipo de prova de origem (EUR.1 ou declaração de origem), em vez da atual dupla abordagem de EUR1 e EUR-MED, o que simplifica substancialmente o sistema. Tal deverá melhorar o cumprimento por parte dos operadores económicos, evitando os erros devidos a regras complexas, bem como facilitar a gestão pelas autoridades aduaneiras. Além disso, não deverá afetar a capacidade de controlo das provas de origem, que continua a ser a mesma.

As regras alteradas (artigo 17.º, n.º 3) também incluem a possibilidade de chegar a acordo sobre a aplicação de um sistema de exportadores registados (REX). Os exportadores registados numa base de dados comum serão responsáveis por elaborarem os atestados de origem sem passar pelo procedimento de exportador autorizado. O atestado de origem terá o mesmo valor jurídico que a declaração de origem ou o certificado de circulação de mercadorias EUR.1. As regras alteradas preveem igualmente uma possibilidade futura de aplicar certificados de origem emitidos por via eletrónica (artigo 17.º, n.º 4).

(k) Prazo de validade da prova de origem

Propõe-se a prorrogação do período de validade de uma prova de origem de quatro para dez meses (artigo 23.º), o que também deverá proporcionar uma maior tolerância para a circulação de produtos originários entre as Partes.

3.2. Pormenores das regras de lista alteradas

3.2.1. Produtos agrícolas

(a) Valor e peso

O limite de matérias não originárias era expresso apenas em valor. Os novos limiares são expressos em peso, a fim de evitar flutuações de preços e flutuações cambiais (por exemplo, ex-capítulos 19, 20, 2105, 2106), juntamente com a supressão de um determinado limite para o açúcar (por exemplo, capítulo 8 ou SH 2202).

O conjunto de regras alteradas aumentou o limiar de peso (de 20 % para 40 %) e a possibilidade de algumas posições utilizarem uma escolha alternativa, o valor ou o peso. Os capítulos SH e as posições a que se refere a alteração são, nomeadamente: ex-1302, 1704 (regra alternativa do peso ou do valor), 18 (1806: regra alternativa do peso ou do valor), 1901.

(b) Adaptação aos padrões de abastecimento

Outros produtos agrícolas (ou seja, óleos vegetais, frutos de casca rija, tabaco) contêm regras mais flexíveis adaptadas à realidade económica, nomeadamente para os capítulos 14, 15, 20 (incluindo a posição 2008), 23 e 24 do SH. O conjunto de regras alteradas estabelece o equilíbrio entre o abastecimento regional e mundial (capítulos 9 e 12 do SH). As regras também foram simplificadas (redução das exceções) nos capítulos 4, 5, 6, 8, 11 e ex-13 do SH.

3.2.2. Produtos industriais (exceto têxteis)

O compromisso proposto contém alterações consideráveis em relação às regras atuais:

- no que diz respeito a um certo número de produtos, a atual regra do capítulo contém uma dupla condição cumulativa. Esta é reduzida para uma única condição (capítulos 74, 75, 76, 78 e 79 do SH);

- foi suprimido um grande número de regras específicas que derrogam à regra do capítulo (capítulos 28, 35, 37, 38 e 83 do SH). Esta abordagem mais horizontal implica um panorama mais simples para os operadores e as alfândegas;

- a inclusão na atual regra do capítulo de uma regra alternativa que ofereça ao exportador mais escolhas para cumprir o critério de origem (capítulos 27, 40, 42, 44, 70 e 83, 84 e 85).

Todas estas alterações resultam na atualização e modernização da lista de regras que, em geral, facilitam o cumprimento do critério para obtenção do caráter originário de um produto. Além disso, a possibilidade acima referida de utilizar uma base média durante um período de tempo permitirá uma maior simplificação para os exportadores.

3.2.3. Têxteis

Em relação aos têxteis e ao vestuário, foram introduzidas novas opções no que respeita ao aperfeiçoamento passivo e às tolerâncias. Foram também introduzidos novos processos para conferir origem para estes produtos, especialmente para tecidos que se tornariam mais facilmente acessíveis. Por último, a acumulação bilateral total aplicar-se-á também a estes produtos. Esta acumulação permitirá que o tratamento efetuado em matérias têxteis (por exemplo, tecelagem, fiação, etc.) seja tido em conta no processo de produção da zona de acumulação.

As alterações à Convenção serão aplicáveis em 1 de janeiro de 2021 (ou na data a acordar pela Comissão Mista PEM) entre as Partes Contratantes que tenham efetivamente introduzido essas alterações na Convenção, ou a referência a essas alterações, nos seus protocolos sobre regras de origem.

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 definem «*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 produzem efeitos jurídicos*» inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas do direito internacional que regulam o organismo em questão. Esta noção inclui 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].

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

A Comissão Mista PEM é um organismo criado por um acordo, nomeadamente a Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas.

O ato que a Comissão Mista PEM deve adotar é um ato que produz efeitos jurídicos. O ato previsto será vinculativo por força do direito internacional em conformidade com o artigo 4.º da Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas.

O ato previsto não completa nem altera o quadro institucional do acordo.

A base jurídica processual da decisão proposta é, por conseguinte, o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

[4] Ver Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014, Alemanha/Conselho, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, n.os 61 a 64.

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 em relação ao qual é adotada uma posição em nome da União.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O principal objetivo e o conteúdo do ato previsto dizem respeito à política comercial comum.

A base jurídica material da decisão proposta é, por conseguinte, o artigo 207.º, n.º 3, e o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta deve ser o artigo 207.º, n.º 3, e o artigo 207.º, n.º 4, primeiro parágrafo, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

5. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

As alterações da Convenção PEM baseiam-se num princípio de modernização das regras de origem, a fim de as alinhar pelas novas tendências estabelecidas pelos recentes acordos de comércio livre. As regras alteradas da Convenção PEM contêm principalmente elementos de simplificação dos procedimentos aduaneiros e elementos de modernização, tais como:

- Operações de complemento de fabrico ou de transformação suficientes – Base média: através do cálculo do preço à saída da fábrica e do valor das matérias não originárias numa base média, tendo em conta as flutuações do mercado, proporciona aos exportadores maior previsibilidade,
- Prova de origem: está sujeita a simplificação, uma vez que só será utilizado um único certificado de origem – EUR1,
- Prazo de validade da prova de origem: prevê mais clemência para a circulação de produtos originários, aumentando a validade de 4 para 10 meses).

Estas alterações à Convenção PEM não têm um impacto mensurável no orçamento da UE, uma vez que o seu âmbito diz principalmente respeito à facilitação do comércio e à consolidação de práticas modernas pelas autoridades aduaneiras. Preveem a possibilidade de facilitação nas áreas que continuam a ser da competência das autoridades sem afetar a substância das regras (separação de contas, provas de origem, determinação de médias). Alguns aspetos da simplificação (como a redução dos critérios dos navios) proporcionam uma maior previsibilidade, eliminando as condições que são atualmente difíceis de controlar pelas autoridades aduaneiras, enquanto outras (não alteração) se referem à logística sem afetar a substância das regras.

Embora as disposições sobre o draubaque de direitos sejam alteradas, a proibição do draubaque de direitos é mantida no setor dos têxteis e do vestuário, que continua a ser um dos principais setores do comércio na zona PEM. As regras alteradas codificam o *statu quo* mantendo a proibição atualmente aplicada com algumas Partes Contratantes. A generalização proposta da acumulação total na zona PEM visa reforçar os padrões de comércio existentes na zona e a sua complementaridade, mas não deve afetar de forma significativa os direitos aduaneiros da UE cobrados, uma vez que os produtos sujeitos à acumulação terão de cumprir a sua própria exigência de valor acrescentado na zona para beneficiar das preferências, como é atualmente o caso.

As alterações às regras da lista no setor dos produtos agrícolas e dos produtos agrícolas transformados consistem principalmente numa metodologia adaptada, sem afetar a substância das regras. Os limiares atualmente expressos em valor serão expressos em peso. Este critério é mais objetivo e mais fácil de controlar pelas autoridades aduaneiras. A simplificação das regras específicas dos produtos para os produtos industriais deverá ter um impacto limitado nas receitas dos direitos aduaneiros, uma vez que, em muitos casos, podem ter mais como resultado alterações de abastecimento do que aumentos das importações preferenciais provenientes dos países PEM que substituam as importações que estavam anteriormente sujeitas a direitos de importação. Por conseguinte, o impacto dessas alterações nas receitas dos direitos de importação não é quantificável.

Em termos de comércio e do seu impacto na utilização das preferências, a flexibilização proporcionada pelas novas regras colocou a tónica na integração económica em toda a zona, por exemplo no setor têxtil, onde a utilização das preferências é já muito elevada. As regras melhoradas relativas aos têxteis e à acumulação destinam-se principalmente a reforçar a integração regional já existente e a disponibilidade de matérias dentro da zona, em vez de permitir a importação de mais matérias não originárias do exterior da zona.

6. PUBLICAÇÃO DO ATO PREVISTO

Dado que o ato da Comissão Mista PEM irá alterar a Convenção, é adequado publicá-lo no *Jornal Oficial da União Europeia* após a sua adoção.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no âmbito da Comissão Mista instituída pela Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas, no que respeita à alteração da Convenção

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 207.º, n.º 3, e 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) A Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas (a seguir designada por «Convenção») foi celebrada pela União por meio da Decisão 2013/93/UE do Conselho[5] e entrou em vigor em relação à União em 1 de maio de 2012.

(2) O sistema pan-euro-mediterrânico de acumulação da origem permite a aplicação da acumulação diagonal entre as 26 Partes Contratantes da Convenção: A União Europeia, a Islândia, o Listenstaine, a Noruega, a Suíça, a Argélia, o Egito, Israel, a Jordânia, o Líbano, Marrocos, a Palestina[6], a Síria, a Tunísia, a Turquia, a Albânia, a Bósnia-Herzegovina, a Croácia, a Macedónia do Norte, o Montenegro, a Sérvia, o Kosovo[7], as Ilhas Faroé, a Moldávia, a Geórgia e a Ucrânia.

(3) A Convenção prevê que as regras de origem devam ser alteradas para melhor responder à realidade económica e estabelecer procedimentos para a sua própria alteração. As alterações à Convenção devem ser adotadas por decisão unânime da Comissão Mista instituída pelo artigo 3.º, n.º 1, da Convenção («Comissão Mista»).

(4) O processo de alteração da Convenção teve início em 2012 e resultou num novo conjunto de regras de origem modernizadas e mais flexíveis, em coerência com as já acordadas pela União no âmbito de outros acordos recentes (Acordo Económico e Comercial Global UE-Canadá (CETA), Acordo de Comércio Livre UE-Vietname, Acordo de Parceria Económica UE-Japão, Acordo de Parceria Económica da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e a UE) ou regimes preferenciais (Sistema de Preferências Generalizadas).

(5) Prevê-se que a Comissão Mista adote uma decisão sobre a alteração da Convenção na sua reunião de 27 de novembro de 2019 ou numa data posterior.

---

5 Decisão 2013/93/UE do Conselho, de 14 de abril de 2011, relativa à assinatura, em nome da União Europeia, da Convenção Regional Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas (JO L 54 de 26.2.2013, p. 4).

6 Esta designação não deve ser interpretada como o reconhecimento do Estado da Palestina e não prejudica a posição de cada Estado-Membro quanto a esta questão.

7 Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está em conformidade com a RCSNU 1244 e o parecer do TJI sobre a Declaração de Independência do Kosovo.

(6) É conveniente definir a posição a adotar em nome da União no âmbito da Comissão Mista, dado que a decisão será vinculativa para a União,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a adotar, em nome da União Europeia no âmbito da Comissão Mista instituída pela Convenção Regional sobre Regras de Origem Preferenciais Pan-Euro-Mediterrânicas baseia-se no projeto de decisão da Comissão Mista que acompanha a presente decisão.

Artigo 2.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente