5.3 Os institutos de estatística dos Estados-Membros transmitirão ao Eurostat a informação básica elaborada de acordo com os parâmetros comuns conformes a um formato técnico único (artigo 5.º e Anexo I).

5.4 As unidades estatísticas estão definidas no regulamento (CEE) n.º 696/1993 e outras estão ainda por criar (artigo 6.º). Será estabelecido um sistema de controlo de qualidade entre a Comissão e os Estados-Membros (artigo 7.º).

5.5 O Eurostat calculará as PPC uma vez por ano (artigo 8.º) e será incumbido da sua difusão a um nível agregado para cada Estado-Membro (artigo 9.º).

5.6 O projecto de regulamento não exige dos Estados-Membros a realização de inquéritos com o simples objectivo de determinar os coeficientes de correcção aplicáveis a remunerações de funcionários e outros agentes das Comunidades Europeias (artigo 10.º).

5.7 Factores de ajustamento temporal e espacial. O cálculo das PPA obtém-se a partir de preços médios nacionais anuais (artigo 2.º, n.º 2). Uma vez que «a recolha de dados pode ser limitada a uma ou mais zonas geográficas no território económico» e «a um período de tempo específico», os Estados-Membros devem aplicar um factor de ajustamento temporal (que não deverá ter mais de um ano) e um factor de ajustamento espacial (que não deverá ter mais de seis anos) (Anexo I: Metodologia, números 2 a 4).

Bruxelas, 13 de Setembro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um quadro sem papel para as alfândegas e o comércio»

(COM(2005) 609 final — 2005/0247 (COD))

(2006/C 318/08)

Em 17 de Janeiro de 2006, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 95.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 12 de Julho de 2006, com base no projecto apresentado pelo relator Umberto BURANI.

Na 429.ª reunião plenária de 13 e 14 de Setembro de 2006 (sessão de 13 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 190 votos a favor e 3 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Introdução**

1.1 A proposta da Comissão diz respeito a um novo projecto de informatização das alfândegas que deverá, a prazo, tornar o sistema aduaneiro europeu completamente automatizado, interoperável, seguro, acessível e funcionando numa base totalmente electrónica sem suporte papel. É o elemento que faltava para a introdução do novo Código Aduaneiro Comunitário proposto pela Comissão ([1]), sobre o qual o CESE elaborou um parecer separado.

1.2 A adopção do sistema de informatização proposto implica o esforço conjunto e coordenado de todos os Estados-Membros, no que diz respeito não só às alfândegas, mas também a outras entidades responsáveis pelas fronteiras, as quais devem assumir o compromisso de pôr em prática os conceitos de **ponto de acesso único** e **balcão único**: estes dois objectivos permitirão aos operadores um funcionamento simplificado, mais rápido e mais económico das operações aduaneiras e às alfândegas controlos de gestão dos riscos mais eficazes.

1.3 Os Estados-Membros já efectuaram investimentos consideráveis na aplicação de sistemas aduaneiros informatizados. Existem, no entanto, diferenças notáveis entre eles, quer quanto aos níveis de satisfação, quer no atinente à regulamentação e utilização dos dados. A harmonização conseguida até à data é, pois, insuficiente, a que acresce um problema mais importante e ainda por resolver, o da falta de **interoperabilidade dos sistemas**.

([1]) COM(2005) 608 final.

1.4 A interoperabilidade permitirá o intercâmbio de informações entre as administrações dos diversos países. Em atenção aos cidadãos, o projecto prevê também a possibilidade de fornecer **interfaces com os operadores comerciais**, não só para permitir a aplicação do princípio de balcão único, mas também para garantir o intercâmbio de informações. Quando estiver plenamente operacional, o novo sistema informatizado constituirá um progresso decisivo — pelo menos, na perspectiva puramente aduaneira — para a realização de um mercado interno unificado, cujas únicas fronteiras são as externas. Há que, no entanto, não esquecer que a dimensão global dos mercados exige que se tenham em conta as relações com os países terceiros, aspecto este que não é evocado no documento da Comissão.

2. **Observações na generalidade**

2.1 A Comissão realça que um sistema aduaneiro centralizado também corresponderia aos objectivos da informatização baseada em sistemas interoperáveis. Observa, porém, que tal solução não é possível por diversos motivos, nomeadamente, a dificuldade de transferir a responsabilidade operacional dos Estados-Membros para a própria Comissão, contrariando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. É provável que o verdadeiro motivo de tal impossibilidade resida, no entanto, na resistência dos Estados-Membros em cederem as suas próprias prerrogativas, muito embora saibam que uma parte das receitas aduaneiras está sob controlo directo do orçamento comunitário. O CESE considera que a gestão comunitária das alfândegas deveria fazer parte dos objectivos a longo prazo da União: uma gestão desse tipo traria vantagens não só do ponto de vista da simplicidade, fiabilidade e custos, bem como da possibilidade de interconexão com outros sistemas da UE e dos países terceiros. Os possíveis atrasos na implantação dos sistemas básicos desenvolvidos por cada dos 25 Estados-Membros tornam necessário avaliar se não seria preferível implantar sistemas completamente automatizados, como o «Sistema Automatizado de Importação» («Automated Import System» = AIS) e o «Sistema Automatizado de Exportação» («Automated Export System» = AES), ligados por um «Ponto de Acesso Único Europeu».

2.2 A iniciativa da Comissão impunha-se, em primeiro lugar, porque a aplicação do novo código aduaneiro exige que os procedimentos sejam coerentes com as novas normas. Para além disso, inscreve-se num conjunto de outras iniciativas adoptadas em diversos outros sectores no âmbito da «eEurope» e do «eGoverno» ([2]) e, mais especificamente, dá continuidade aos compromissos assumidos em 2003 com a comunicação da Comissão ao Conselho relativa a um quadro sem papel para as alfândegas e o comércio ([3]). Por outro lado, esses compromissos já tinham sido delineados, pelo menos no que respeita à eliminação do suporte papel, no programa «Alfândega 2007» ([4]) e reiterados quando da alteração de 2004 ao regulamento do Código Aduaneiro Comunitário ([5]).

2.3 O CESE não pode deixar de aplaudir as principais inovações introduzidas pelo sistema proposto pela Comissão: a interconexão dos sistemas nacionais, a criação de uma interface para os operadores graças ao balcão único, a possibilidade de transmitir por via electrónica os pedidos de desalfandegamento e a gestão integrada dos riscos constituem bases inegáveis de progresso desde que os custos para a colectividade e para os operadores sejam acessíveis. Para o efeito, deveriam ser consideradas as consequências de todas estas mudanças para os funcionários alfandegários (meios, formações, carreiras, adaptação).

2.4 O CESE não pode, todavia, abster-se de tecer algumas observações a propósito da integração dos sistemas informáticos e sua complementaridade. A Comissão tenciona conseguir a plena interoperabilidade dos sistemas aduaneiros: as administrações aduaneiras deverão, pois, poder proceder ao intercâmbio de informações entre si e também com «outras autoridades envolvidas na circulação de mercadorias». Nesta definição não estão certamente incluídas as **autoridades encarregadas da cobrança do IVA**. No entanto, uma ligação orgânica entre as alfândegas e as administrações do IVA poderia ser útil para controlar, pelo menos em certos casos e para algumas mercadorias, a **falsificação das marcas de origem**. Não se trata, é evidente, de um facto novo, mas antes de um fenómeno em contínua expansão: frequentemente mercadorias importadas de países terceiros são postas em circulação (mediante pagamento do IVA) na Comunidade com marcas de origem europeia ou com marcas «europeias» falsificadas.

2.5 O CESE tenciona, além disso, chamar a atenção para o segundo considerando da proposta de decisão: «A prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha (eGoverno) (…) requer a adopção de medidas destinadas a **melhorar a eficácia da [luta] contra a fraude, o crime organizado e o terrorismo**». A declaração de intenções é clara; menos claro porém é o modo como as disposições contidas na proposta poderão permitir alcançar o objectivo. A recolha de dados para efeitos aduaneiros não pode, de facto, servir outros fins se **um sistema não estiver apto a comunicar com outros sistemas**.

2.5.1 Em Dezembro de 2004, o Conselho adoptou, com base numa avaliação da Comissão ([6]) e numa recomendação do PE de 14 de Outubro de 2004, o «**Programa da Haia**». Tal programa definia medidas e acções destinadas a reforçar a segurança na UE e, em particular, estabelecer uma «**cooperação policial, aduaneira e judiciária**». Um documento posterior, de 10 de Junho de 2005, estabelecia um **plano de acção a fim de executar o Programa da Haia**, que fazia referência a uma resolução do Conselho JAI (Justiça e Assuntos Internos) de 30 de Março de 2004 em matéria de cooperação aduaneira, bem como uma comunicação relativa à luta contra o tráfico ilícito transfronteiras de mercadorias proibidas ou regulamentadas. Num documento mais recente ([7]), a cooperação aduaneira era novamente referida entre as prioridades. Todos os projectos

([2]) Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões — Papel da administração em linha (eGoverno) no futuro da Europa (COM(2003) 567 final), de 26 de Setembro de 2003.
([3]) COM(2003) 452 final, de 24 de Julho de 2003, citado no projecto de parecer sobre o código aduaneiro.
([4]) COM(2002) 26 final, de 21 de Março de 2002, objecto do parecer do CESE publicado no JO C 241 de 7 de Outubro de 2002, pág. 6.
([5]) COM(2003) 452 final, de 24 de Julho de 2003, objecto do parecer do CESE publicado no JO C 110 de 30 de Abril de 2004, pág. 6.
([6]) COM(2004) 401 final.
([7]) COM(2005) 184 final.

previstos nos documentos supra citados baseiam-se na **disponibilidade de informações** em matéria de repressão, elemento que consta também do Programa da Haia. Atendendo ao conjunto da matéria e à natureza dos projectos em curso, é evidente para o CESE que um sistema aduaneiro informatizado destinado a perdurar deverá ser forçosamente projectado de tal modo que, no momento da sua entrada em vigor ou logo a seguir, o **banco de dados aduaneiro possa interagir com outros sistemas** e, em particular, com os sistemas de segurança interna, tanto europeus como dos países terceiros. Desnecessário será dizer que deverá ser sempre assegurado o respeito pela vida privada, o sigilo profissional e a protecção dos dados.

2.5.2 Exceptuando a citação no ponto 2.5.1, o documento da Comissão não faz nenhuma outra referência a esta preocupação. Além disso, em parte alguma da exposição de motivos a Comissão alude ao Programa da Haia. Com efeito, no título «Coerência com outras políticas e objectivos da União» apenas são citadas a Estratégia de Lisboa e as iniciativas no domínio da *eEurope* e do *eGoverno*. Embora tendo em conta a alínea d) do artigo 3.º — que se tratará infra — uma omissão de tal importância não pode ser casual e a Comissão deveria explicar claramente as razões. Seja como for, não será aceitável que se adie uma iniciativa que já deveria, pelo contrário, ter sido adoptada.

2.5.3 Na fase preparatória do documento, a Comissão organizou nada menos do que seis seminários no espaço de dois anos, interrogou os utilizadores e promoveu debates no âmbito do Comité do Código Aduaneiro, do Grupo de Política Aduaneira, do Grupo das Alfândegas Electrónicas 2007 e do Grupo de Contactos Comerciais; em contrapartida, não é feita qualquer referência a contactos com a Europol, o OLAF ou outras direcções-gerais da Comissão. Um sistema não pode ser projectado apenas em função das exigências dos seus utilizadores directos. A ter de ser estruturado de modo a ligar-se a outros sistemas, não pode deixar de conhecer as características e as necessidades destes. O CESE tem a impressão de ver agora confirmadas as reservas que manifestou no seu parecer sobre o código aduaneiro comunitário a propósito da falta de uma verdadeira tomada de consciência da **interdependência das várias administrações públicas na luta contra a criminalidade**.

2.5.4 Os prazos curtos impostos pelo programa para a sua execução dificultam provavelmente a mudança radical de abordagem no sentido indicado no ponto anterior; não se afigura, no entanto, impossível prever, desde já, **medidas de segurança aplicáveis às «mercadorias sensíveis»** (armas, explosivos, materiais nucleares, equipamento para a indústria química, nuclear ou de defesa, estupefacientes, álcool, tabaco). Tais medidas poderiam traduzir-se na recolha de informações a transmitir, automaticamente ou a pedido, às autoridades competentes na matéria.

2.6 Os **custos financiados pelo orçamento comunitário** são, com base no princípio de subsidiariedade, os necessários para assegurar a interoperabilidade dos sistemas, a interface única e os portais aduaneiros. Esses custos são estimados em cerca de 180 milhões de euros, repartidos em dotações anuais crescentes, que vão desde 4 milhões em 2006 a 111 milhões no ano 2011 e seguintes. O CESE manifesta a sua concordância, mas considera com perplexidade a decisão de afectar ao orçamento comunitário as **despesas relativas aos portais nacionais**: ainda que seja um facto que eles estão, em princípio, à disposição de todos os operadores, nacionais ou de outros países da União, é muito provável que sejam usados principalmente por operadores nacionais. Seria, pois, mais indicado que o custo dos portais fosse suportado por cada um dos Estados-Membros e não pela Comunidade. Naturalmente seriam outras as condições se a Comissão se referisse aos portais europeus, aos quais não há menção explícita.

2.7 Quanto aos **prazos de execução**, a Comissão elaborou um calendário com prazos a cumprir obrigatoriamente por todos os Estados-Membros calculados a partir da data de publicação da decisão no Jornal Oficial: **três anos** para adoptar sistemas de desalfandegamento automatizados e interoperáveis, sistemas de registo dos operadores económicos e portais de informação; **cinco anos** para constituir uma rede de pontos de acesso únicos e um quadro tarifário conforme às normas comunitárias; **seis anos** para assegurar serviços de «balcão único». O CESE estima que estes prazos, especialmente o primeiro, foram **fixados com um certo optimismo**. Três anos não é muito tempo se se tiver em conta que neste período devem incluir-se alguns meses de ensaio dos programas e de intercâmbio com os outros participantes. Para além disso, nem todos os Estados-Membros atingiram o mesmo grau de informatização e de disponibilidade de recursos financeiros e humanos. Seria prejudicial para o funcionamento do sistema e ainda mais para a sua credibilidade se o desrespeito dos prazos por um ou mais Estados-Membros impelisse a Comissão a conceder prorrogações. O Plano Estratégico Plurianual precisa, por conseguinte, de ser revisto, tendo em conta:

— a necessidade de todos os Estados-Membros de terem concluído a implantação do sistema antes de passar à sua operação, e

— a necessidade de as empresas disporem de um período um mínimo de 12 meses para prepararem os sistemas, após terem recebido todas as prescrições das alfândegas do seu Estado-Membro. A indústria e o comércio não deviam ser obrigados a apresentar declarações sumárias de importações e exportações antes de concluída a implantação de sistemas homogéneos.

3. **Observações na especialidade**

3.1 **Artigo 2.º: Objectivos**. Dos objectivos da proposta consta a procura de uma estratégia comum de controlo de mercadorias perigosas e ilícitas. Este objectivo deveria ser reformulado tendo em conta a sugestão apresentada pelo CESE no ponto 2.5.4.

3.2 **Artigo 3.º: Intercâmbio de dados**. Na alínea d), o artigo prevê que os sistemas aduaneiros devem permitir o intercâmbio de dados entre as administrações aduaneiras dos Estados-Membros e «outras administrações ou serviços com actividades no âmbito da circulação internacional de mercadorias». O CESE já exprimiu amplamente o que pensa sobre o carácter limitado desta definição (ver ponto 2.4 e seguintes). Se a sugestão de incluir o Programa da Haia no capítulo «*Coerência com outras políticas comunitárias*» for tomada em consideração, a formulação deste parágrafo deverá ser modificado nesse sentido. Seja como for, deve ser clarificada a redacção do texto, que pode dar lugar a interpretações divergentes: ou se faz referência às «*administrações (…) com actividades no âmbito da circulação internacional de mercadorias*» como alternativa aos «*serviços*», ou se fala de «*administrações*» em geral, devendo neste caso ser bem especificado que com esta formulação a Comissão pretende frisar uma nova abordagem em consonância com o Programa da Haia. A formulação, algo vaga, e a sua consequente interpretação deixam uma grande margem de incerteza.

3.3 **Artigo 4.º: Sistemas, serviços e calendário**. Como é dito no ponto 2.7, os prazos para implantação do sistema são aparentemente demasiado optimistas. A Comissão deveria discuti-los ainda, no plano técnico, com os Estados-Membros e **respectivos serviços directamente interessados**, de modo a obter de todos eles a garantia explícita de que estão em condições de respeitar os compromissos nos prazos fixados.

3.4 **Artigo 9.º: Recursos**. O artigo reparte entre a Comissão e os Estados-Membros os recursos a disponibilizar em termos de pessoal, orçamento e meios técnicos, sendo a Comissão responsável pelas componentes comunitárias e os Estados-Membros pelas componentes nacionais. A formulação deste artigo está correcta, mas está associada ao disposto no artigo 10.º no que se refere ao significado e ao conteúdo das noções de «componentes comunitárias» e «componentes nacionais».

3.5 **Artigo 10.º: Disposições financeiras**. Mais um artigo que não dá azo a críticas quanto à sua formulação, mas comporta riscos de interpretação. O n.º 3 prevê que os Estados-Membros assumam os custos das componentes nacionais do sistema, «incluindo as interfaces com outros serviços governamentais e com os operadores económicos». Dever-se-ia partir do princípio de que os **portais** — que, em norma, funcionam na língua nacional do Estado-Membro e são realizados segundo as necessidades do operador do país — serão considerados como **componentes nacionais**. A exposição de motivos afirma, pelo contrário (ver ponto 2.6), que eles foram incluídos nas **componentes comunitárias**, o que passaria despercebido a quem lesse apenas o texto do artigo. O CESE entende que este ponto deve ser revisto, em substância, se as suas observações forem aceites, e, pelo menos, na forma, se o não forem, a fim de respeitar o princípio da transparência.

3.6 **Artigo 12.º: Relatórios**. Os Estados-Membros devem apresentar, até 31 de Dezembro de cada ano, um relatório anual sobre os progressos realizados e os resultados conseguidos. Por seu lado, a Comissão envia aos Estados-Membros, até 31 de Março de cada ano, um relatório de síntese, que deverá incluir os resultados de eventuais visitas de controlo e de outros controlos. Em princípio nada há a criticar, mas pode-se perguntar quais são as implicações das «visitas de controlo» e se os seus resultados devem ser divulgados.

3.7 **Artigo 13.º: Consulta dos operadores económicos**. Está previsto que a Comissão e os Estados-Membros consultem «regularmente» os operadores económicos em todas as fases da elaboração, do desenvolvimento e da implantação dos sistemas e serviços. A consulta deveria fazer-se através de um mecanismo de consultas, no âmbito do qual um grupo representativo de operadores económicos se reúne regularmente. O CESE considera que este tipo de mecanismo é coerente com a prática comunitária normal e que respeita os princípios da consulta e da transparência. A experiência demonstra, no entanto, que a consulta não deve dar lugar a demasiadas exigências diversas ou tendências contraditórias susceptíveis de criar obstáculos que, para serem vencidos, necessitariam de muito tempo e de compromissos não razoáveis. A fase consultiva deve, pois, ser aprofundada tanto quanto o permita a necessidade de tomar uma decisão rapidamente.

3.8 **Artigo 14.º: Países aderentes e países candidatos**. Este artigo prevê que a Comissão informe os referidos países das iniciativas tomadas e dos progressos realizados nas diversas fases, autorizando-os a nelas participarem. A formulação é vaga. Não é esclarecido se tais países podem participar como membros activos ou apenas como observadores, se estão autorizados a porem em prática sistemas aduaneiros paralelos na perspectiva da sua adesão e se, neste caso, podem beneficiar de contribuições do orçamento comunitário. O CESE solicita que a formulação desta disposição seja mais transparente.

Bruxelas, 13 de Setembro de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND