COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 26.8.2022
COM(2022) 424 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 116/2009 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, relativo à exportação de bens culturais

1 de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2020

Índice

1. Resumo 2
2. Introdução 3
3. Contexto do regulamento 4
3.1 Contexto europeu 4
3.2 Contexto internacional 5
4. Aplicação do regulamento 5
4.1 Objetivos e desempenho 5
4.2 Definição de bens culturais 7
4.3 Limiares de idade 8
4.4 Limiares financeiros 9
4.5 Número de licenças normais de exportação 9
4.6 Licenças abertas específicas e gerais 10
4.7 Isenção da exigência de obtenção de uma licença de exportação 12
4.8 Motivos para o indeferimento de um pedido de licença 12
4.9 Problemas relativos às licenças 13
4.10 Anulação ou revogação de licenças 13
4.11 Utilização de sistemas/bases de dados eletrónicos 14
4.12 Recursos materiais e humanos 15
5. Conclusões e questões pendentes 15
6. Anexos 17
Quadro 1. Licenças normais emitidas pelos Estados-Membros 17
Quadro 2. Licenças abertas específicas em circulação 19
Quadro 3. Licenças abertas gerais em circulação 20
Quadro 4. Pedidos de licenças normais recusados 21
Quadro 5. Casos de infração/incumprimento 22

1. RESUMO

O presente relatório analisa a aplicação do sistema de licenças de exportação (também designadas autorizações de exportação) de bens culturais estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 116/2009 relativo à exportação de bens culturais e pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 1081/2012 da Comissão[1].

O relatório baseia-se essencialmente nos dados disponibilizados pelos Estados-Membros[2] em resposta a um questionário relativo a todos os aspetos da aplicação do sistema de licenças de exportação, abrangendo o período de 2018 a 2020 (inclusive). Os números que figuram do anexo referem-se a três tipos de licenças de exportação: licenças normais, licenças abertas específicas (exportações temporárias repetidas por particulares) e licenças abertas gerais (exportações temporárias repetidas por museus e instituições similares).

O relatório contém igualmente informações sobre as iniciativas em curso e os desafios para o futuro como, por exemplo, a melhoria da cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros envolvidas na aplicação do regulamento, a promoção de uma interpretação comum das disposições do regulamento pelos Estados-Membros, a identificação de boas práticas para as autoridades competentes e as autoridades aduaneiras na investigação da proveniência dos bens culturais, e a exploração de possibilidades técnicas, financeiras e jurídicas relacionadas com a utilização de meios eletrónicos para a emissão e o controlo das licenças de exportação, como o desenvolvimento de um sistema eletrónico centralizado que permita interagir com os sistemas nacionais de desalfandegamento, ou de uma ligação ao mesmo.

[1] O artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 116/2009 determina que a Comissão apresente periodicamente ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu um relatório sobre a aplicação do regulamento.

[2] Dado que abrange um período que termina em 31 de dezembro de 2020, o presente relatório inclui estatísticas referentes ao Reino Unido nas estatísticas dos Estados-Membros da UE. A partir de 1 de janeiro de 2021, o direito da União deixou de ser aplicável no Reino Unido, exceto no que diz respeito à Irlanda do Norte. Por esse motivo, os relatórios referentes a períodos futuros incluirão estatísticas apenas sobre os 27 Estados-Membros da UE e sobre o Reino Unido no que diz respeito à Irlanda do Norte.

2. INTRODUÇÃO

O Regulamento (CE) n.º 116/2009 do Conselho relativo à exportação de bens culturais[3] («regulamento») sujeita a exportação de bens culturais para fora do território aduaneiro da União à apresentação de uma licença de exportação e garante que as exportações desses bens são objeto de controlos uniformes nas fronteiras externas da União. O anexo I define o âmbito de aplicação material do regulamento, enumerando as categorias de bens culturais às quais este se aplica e estabelecendo limiares de idade e/ou de valor para a maioria das categorias listadas.

O regulamento visa conciliar o princípio fundamental da livre circulação de bens com o princípio da proteção do património nacional no contexto histórico da criação do mercado interno, em 1993, que aboliu todas as fronteiras internas entre Estados-Membros.

As licenças de exportação são emitidas pela autoridade competente do último Estado-Membro em cujo território se encontrava, «*legal e definitivamente*», o bem cultural[4]. A licença de exportação é concedida ou recusada com base nas disposições legislativas e regulamentares desse Estado-Membro. Os controlos aduaneiros asseguram, em seguida, que os bens culturais só podem sair do território aduaneiro da União se forem acompanhados de uma licença de exportação válida.

Para assegurar a uniformidade das licenças de exportação, foi necessário estabelecer regras que regulassem a elaboração, a emissão e a utilização do formulário de licença. O Regulamento de Execução (UE) n.º 1081/2012[5] prevê três tipos de licenças de exportação (licença normal, licença aberta específica e licença aberta geral) e estabelece as regras para a sua concessão. Em alguns Estados-Membros – mas não em todos – o requerente é obrigado a pagar uma taxa para obter uma licença de exportação. As legislações de alguns Estados-Membros impõem restrições adicionais, como a exigência de obtenção de uma licença nacional – juntamente com uma licença de exportação da UE – para a circulação legal de objetos classificados como «património nacional» para fora dos respetivos territórios nacionais.

As listas atualizadas das autoridades competentes dos Estados-Membros habilitadas a emitir licenças de exportação são publicadas no Jornal Oficial, bem como a lista das estâncias aduaneiras habilitadas a cumprir as formalidades de exportação[6].

Em conformidade com o artigo 10.º do regulamento, a Comissão deve apresentar periodicamente ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu um relatório sobre a aplicação do regulamento.

O presente relatório baseia-se em informações, incluindo dados estatísticos sobre a utilização de licenças, disponibilizadas pelos Estados-Membros em resposta a um questionário relativo a todos os aspetos da aplicação do sistema de licenças de exportação, bem como nos debates do Comité para os bens culturais ou do grupo de peritos sobre questões aduaneiras relacionadas com bens culturais.

---

[3] Regulamento (CE) n.º 116/2009 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, relativo à exportação de bens culturais (JO L 39 de 10.2.2009, p. 1).
[4] Artigo 2.º, n.º 2.
[5] Regulamento de Execução (UE) n.º 1081/2012 da Comissão, de 9 de novembro de 2012, no que respeita ao Regulamento (CE) n.º 116/2009 do Conselho relativo à exportação de bens culturais (JO L 324 de 22.11.2012, p. 1).
[6] A publicação mais recente destas referências pode ser consultada no JO C 71 de 24.2.2018, p. 5, e no JO C 184, 12.5.2021, p. 13.

Dado que abrange um período que termina em 31 de dezembro de 2020, o relatório inclui estatísticas referentes ao Reino Unido nas estatísticas dos Estados-Membros da UE. A partir de 1 de janeiro de 2021, o direito da União deixou de ser aplicável no Reino Unido, exceto no que diz respeito à Irlanda do Norte. Por esse motivo, os relatórios referentes a períodos futuros incluirão estatísticas apenas sobre os 27 Estados-Membros da UE e sobre o Reino Unido no que diz respeito à Irlanda do Norte.

3. CONTEXTO DO REGULAMENTO

3.1 Contexto europeu

O sistema introduzido ao nível da UE pelo regulamento complementa outras iniciativas e instrumentos destinados à proteção dos bens culturais. A Diretiva 2014/60/UE relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro[7] afigura-se como o mais importante desses instrumentos. A referida diretiva permite a restituição de qualquer bem cultural classificado por um Estado-Membro como património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico. Para o efeito, as autoridades centrais responsáveis pela aplicação da diretiva nos Estados-Membros devem cooperar e trocar informações sobre os bens culturais que tenham saído ilicitamente dos respetivos territórios, utilizando o sistema de informação do mercado interno (IMI).

O Regulamento (UE) 2019/880 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à introdução e à importação de bens culturais[8] constitui outro instrumento complementar importante. Este novo instrumento estabelece as regras e as condições para a importação temporária ou definitiva na União de bens culturais que tenham sido criados ou descobertos em países terceiros. Devido à sua dimensão no comércio externo, a tipologia do Regulamento (UE) 2019/880 foi principalmente inspirada na Convenção da UNESCO de 1970 relativa às Medidas a Adotar para Proibir e Impedir a Importação, a Exportação e a Transferência Ilícitas da Propriedade de Bens Culturais[9].

O regulamento relativo à importação foi recentemente complementado pela adoção de disposições de aplicação[10] que estabelecem disposições pormenorizadas aplicáveis às licenças de importação e às declarações do importador, bem como ao desenvolvimento, à exploração, à manutenção e à utilização de um sistema eletrónico centralizado («sistema ICG») destinado ao armazenamento e intercâmbio de informações entre as autoridades dos Estados-Membros e a assegurar o cumprimento das formalidades pelos operadores num ambiente sem papel. O sistema ICG estará operacional para efeitos de importação, o mais tardar, até 28 de junho de 2025.

[7] Diretiva 2014/60/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 (Reformulação) (JO L 159 de 28.5.2014, p. 1).

[8] Regulamento (UE) 2019/880 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativo à introdução e à importação de bens culturais (JO L 151 de 7.6.2019, p. 1).

[9] Paris, 14 de novembro de 1970.

[10] Regulamento de Execução (UE) 2021/1079 da Comissão de 24 de junho de 2021 que estabelece as regras de execução de determinadas disposições do Regulamento (UE) 2019/880 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à introdução e à importação de bens culturais (JO L 234 de 2.7.2021, p. 67).

Por último, duas medidas *ad hoc* e conexas da União, o Regulamento (CE) n.º 1210/2003 do Conselho[11] e o Regulamento (UE) n.º 36/2012 do Conselho[12], proíbem o comércio de bens culturais com o Iraque e a Síria.

3.2 Contexto internacional

Ao nível internacional, o instrumento mais importante no que diz respeito à exportação de bens culturais é a Convenção da UNESCO de 1970 relativa às Medidas a Adotar para Proibir e Impedir a Importação, a Exportação e a Transferência Ilícitas da Propriedade de Bens Culturais. Até à data, a Convenção conta com 141 Estados Partes e foi ratificada por 26 Estados-Membros da UE.

4. APLICAÇÃO DO REGULAMENTO

4.1 Objetivos e desempenho

De um modo geral, os Estados-Membros consideram que o regulamento alcançou os seus objetivos. No entanto, foram também identificadas algumas áreas a melhorar.

Em particular, no que respeita à luta contra o comércio ilícito de bens culturais, o regulamento teve um desempenho bastante bom. Como indicado por um Estado-Membro, um efeito importante do regulamento tem sido a crescente sensibilização junto das instituições responsáveis pelo património, bem como dos intervenientes no comércio legítimo de arte e dos colecionadores, para a importância de dispor de informações suficientes sobre a proveniência antes de adquirirem ou colocarem um bem cultural no mercado. Os objetos exportados sem uma licença da UE – embora a sua obtenção seja obrigatória – sofrem uma perda de valor de mercado e são mais difíceis de comercializar através do comércio lícito de arte.

De acordo com o mesmo Estado-Membro, o mercado lícito de arte permanece reticente em fornecer às autoridades competentes informações completas sobre a proveniência dos bens culturais vendidos anteriormente a um requerente de uma licença de exportação.

Alguns Estados-Membros destacaram o facto de as respetivas legislações em matéria de património nacional terem um âmbito de aplicação mais amplo do que o do regulamento, o que, por conseguinte, deixa determinados tipos de bens culturais desprotegidos. A este respeito, importa salientar que, embora o âmbito de aplicação material do regulamento tenha sido concebido na altura como o denominador comum das disposições nacionais e possa proteger um conjunto de bens mais restrito do que o conjunto de bens protegido por determinados Estados-Membros, o regulamento prevê uma proteção adicional para os bens culturais que as legislações nacionais não estão em condições de oferecer.

Em concreto, na ausência de fronteiras internas na União, os bens de um Estado-Membro podem, apesar das proibições nacionais, sair do seu território e ser legalmente exportados para fora da União através do território de outro Estado-Membro, onde não são aplicáveis as proibições do primeiro Estado-Membro. Assim, o âmbito de aplicação material de determinadas legislações em matéria de património nacional pode ser mais abrangente, mas

[11] Regulamento (CE) n.º 1210/2003 do Conselho, de 7 de julho de 2003, relativo a determinadas restrições específicas aplicáveis às relações económicas e financeiras com o Iraque e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2465/96 (JO L 169 de 8.7.2003, p. 6).

[12] Regulamento (UE) n.º 36/2012 do Conselho, de 18 de janeiro de 2012, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação na Síria e que revoga o Regulamento (UE) n.º 442/2011 (JO L 16 de 19.1.2012, p. 1).

essas legislações não podem proteger os bens culturais de um Estado-Membro que são exportados para fora do seu território do mesmo modo que o regulamento.

No âmbito do mesmo tema, alguns Estados-Membros consideraram que o regulamento não assegura, de forma suficiente, a uniformidade das regras em matéria de proteção do património em toda a União. A legislação nacional constitui a base para a concessão ou recusa das licenças de exportação. Nesse sentido, a exportação de bens culturais pertencentes a uma determinada categoria do anexo I pode ser autorizada no Estado-Membro A – pelo que a licença seria concedida nesse Estado-Membro– mas não no Estado-Membro B – onde a licença seria recusada. Esta situação é normal e não pode ser alterada, uma vez que as questões culturais são da competência exclusiva dos Estados-Membros. Por conseguinte, a União não pôde harmonizar as disposições em causa e determinar os bens culturais que os Estado-Membros devem classificar como «*património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico*»[13].

A questão dos limiares de valor foi igualmente apontada por vários Estados-Membros como sendo um meio suscetível de melhorar a eficácia do regulamento (*ver* secção 4.4 *infra*).

No âmbito desta ronda de consultas, os Estados-Membros reiteraram a necessidade de disporem de mais informações sobre as respetivas legislações em matéria de património nacional, de modo a que as autoridades competentes responsáveis pela emissão de licenças possam lutar mais eficazmente contra o comércio ilícito. Importa salientar, no entanto, que a legislação de alguns Estados-Membros não está disponível em linha, o que impediu, até à data, os serviços da Comissão de criar um compêndio em linha com hiperligações para essa legislação destinado a ser utilizado pelas administrações de outros Estados-Membros e pelos exportadores.

No contexto da futura extensão do sistema ICG, que digitalizará também as licenças de exportação emitidas nos termos do Regulamento (CE) n.º 116/2009, poderá ser acrescentado um compêndio com informações básicas sobre as disposições nacionais dos Estados-Membros, como ocorrerá para as disposições legislativas e regulamentares dos países terceiros. Entretanto, os serviços da Comissão poderão tentar enriquecer a página Web sobre bens culturais no servidor Europa, publicando informações sobre a legislação dos Estados-Membros (se não for publicada em linha a nível nacional, poderá ser publicado um ficheiro PDF com o texto jurídico).

Entre os outros meios identificados pelos Estados-Membros para melhorar o desempenho global do regulamento, inclui-se a elaboração de diretrizes para a interpretação da expressão «se encontrava, legal e definitivamente» que determina o Estado-Membro competente para emitir a licença de exportação[14]. Estas diretrizes impediriam os operadores pouco escrupulosos de transferir temporariamente um bem cultural para outro Estado-Membro apenas para efeitos de pedido de licença num Estado-Membro diferente daquele que classifica e protege o bem como património nacional. Até à data, não foi submetido à apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), o único órgão competente para fornecer uma interpretação autêntica desta expressão, qualquer processo[15] nesta matéria,

[13] Artigo 36.º do TFUE.

[14] Não foi submetido qualquer processo à apreciação do Tribunal de Justiça da União Europeia, pelo que não existe uma definição específica desta expressão.

[15] Embora não exista jurisprudência constante do TJUE nesta matéria, um processo foi recentemente submetido à apreciação do Supremo Tribunal do Reino Unido (*Supreme Court*). Foi pedido ao tribunal que se pronunciasse sobre a questão de saber se a expedição de uma pintura para o Reino Unido a partir de outro Estado-Membro (Itália) tinha sido «legal» e, por conseguinte, se a *Arts Council England* (ACE) era competente para conceder ao

persistindo, por isso, diferenças relativamente ao modo como esta é interpretada e aplicada pelas administrações e pelas partes interessadas.

O grupo de projeto criado em 2017 com o objetivo de analisar os métodos de trabalho dos Estados-Membros utilizados para investigar a proveniência dos bens culturais, identificar as melhores práticas e desenvolver conselhos práticos para a emissão de licenças e para os controlos aduaneiros concluiu com êxito o seu trabalho e apresentou, em 2020, o seu relatório e documentos de orientação ao grupo de peritos sobre questões aduaneiras relacionadas com bens culturais.

Entre as questões apreciadas, o grupo tentou definir o conceito de «proveniência», ou seja, quais as informações que uma autoridade competente deve solicitar a um requerente sobre o objeto a exportar, de modo a tomar uma decisão sobre a concessão da licença. Neste contexto, o grupo concluiu que a proveniência de um bem cultural pode ser definida como «a história e a propriedade de um artigo desde o momento da sua descoberta ou criação até ao presente, através das quais a autenticidade e a propriedade são determinadas».

4.2 Definição de bens culturais

O regulamento não define o que é um bem cultural. Em vez disso, enumera, no seu anexo I, 15 categorias de bens que são as abrangidas pelo seu âmbito de aplicação. A maioria das categorias enumeradas é acompanhada de limiares de idade e de valor. Em geral, considera-se que o anexo I fornece um regime adequado.

No que diz respeito à compreensão do âmbito de aplicação exato das categorias enumeradas no anexo I, nesta ronda de consultas – assim como em relatórios anteriores –, os Estados-Membros manifestaram ter tido dificuldades especificamente relacionadas com a interpretação uniforme de determinados tipos de bens culturais, a saber:

- moedas antigas,
- definir se os objetos pertencem a coleções ou se constituem espécimes isolados na aceção da categoria 13.b,
- classificar ícones litúrgicos como pinturas ou como partes de monumentos[16],

---

demandante uma licença para retirar a pintura da União Europeia na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do regulamento. A ACE recusou-se a emitir uma licença de exportação para a pintura sair da UE em 2015.
O processo foi apreciado pela primeira vez em 2018 por Justice Carr DBE, que confirmou a recusa da ACE e concluiu que:
i) O conceito «legal» devia «ser apreciado à luz do direito do Estado-Membro de expedição, neste caso a Itália» (ponto 64), tendo em conta o texto, a estrutura e a finalidade das regras de coordenação da UE (ponto 57 - 63);
ii) Este requisito do direito italiano não é contrário à legislação da UE em matéria de livre circulação de bens, que reconheceu aos Estados-Membros uma margem de apreciação substancial para proteger o seu património nacional (ponto 87 - 94).
http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2018/1822.html
Foi concedida autorização para interpor recurso e, em 2020, o Tribunal de Recurso (*Court of Appeal*) negou provimento ao processo:
https://www.blackstonechambers.com/documents/883/R_Simonis_v_Arts_Council_England.docx
De seguida, foi apresentado um pedido ao Supremo Tribunal (*Supreme Court*), também ele indeferido:
http://www.supremecourt.uk/docs/permission-to-appeal-2021-01-2021-02.pdf (*ver* página 3).

[16] A principal diferença prática reside no facto de as pinturas (categoria 3) terem um limiar de valor de 150 000 EUR, ao passo que as partes de monumentos (categoria 2) necessitam de uma licença de exportação, independentemente do valor de mercado. Importa salientar, no entanto, em especial no que se refere à classificação dos ícones litúrgicos, que os esclarecimentos constantes do novo Regulamento (UE) 2019/880 sobre a importação de bens culturais deverão resolver a questão (os ícones litúrgicos e as estátuas são partes de monumentos religiosos).

- determinar se a lista dos tipos bens enumerada na categoria 15.a é exaustiva ou indicativa,
- fazer corresponder uma categoria específica à classificação pautal adequada (código NC).

Os serviços da Comissão têm promovido sistematicamente o diálogo e o intercâmbio de opiniões sobre estas questões entre os Estados-Membros, nomeadamente no âmbito do grupo de projeto «Interpretação das Categorias», composto por representantes dos Estados-Membros (de 2013 a 2017), que foi incumbido de compilar as opiniões dominantes quanto à forma de interpretar as diferentes categorias de bens culturais e que identificou as principais diferenças entre os Estados-Membros relativamente às questões referidas *supra*.

Note-se também, em especial no que se refere à classificação dos artigos litúrgicos, que os esclarecimentos constantes do novo Regulamento (UE) 2019/880 sobre a importação de bens culturais deverão resolver a questão (os ícones litúrgicos e as estátuas são partes de monumentos religiosos).

No que toca à correspondência de uma categoria específica de bens culturais com a classificação pautal adequada, parecem existir dois tipos de problemas.

O primeiro diz respeito aos bens culturais classificados no capítulo 97 da Nomenclatura Combinada da UE. O referido capítulo contém poucas subdivisões e reúne, na mesma posição pautal, várias categorias distintas de bens culturais. Isto dificulta a determinação do código pautal aplicável em cada caso e, por conseguinte, da categoria na qual um bem cultural deve ser classificado para efeitos do regulamento e/ou da classificação pautal na qual deve ser declarado na alfândega. A Organização Mundial das Alfândegas (OMA), responsável pela nomenclatura pautal a nível internacional, anunciou recentemente a intenção de criar mais subdivisões para o capítulo 97, o que, espera-se, deverá resolver esta questão.

Outro problema resulta das alterações periódicas do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias («SH») – no qual se baseia a Nomenclatura Combinada da UE – a nível internacional. Desde a entrada em vigor do regulamento, em 1993, houve muitas alterações sucessivas do SH. Consequentemente, alguns códigos pautais enumerados no anexo I do regulamento foram entretanto alterados, sendo por vezes difícil, com base apenas na descrição da categoria constante desse anexo, determinar o código pautal adequado para uma determinada categoria de bens culturais.

No que respeita à elaboração de diretrizes para a interpretação de categorias, ainda que essas diretrizes fossem acordadas pelos Estados-Membros – o que nem sempre foi o caso – continuariam a não ser juridicamente vinculativas e, por conseguinte, não poderiam proporcionar segurança jurídica às partes interessadas. Apenas o Tribunal de Justiça da União Europeia pode interpretar o direito da União e, como referido anteriormente, este não teve, até à data, oportunidade de se pronunciar sobre nenhuma destas questões. Dito isto, o volume considerável de trabalho realizado pelo Grupo «Interpretação das Categorias» poderia, de acordo com os Estados-Membros, ainda ser útil. A sua análise e as suas conclusões poderiam ser tidas em conta numa futura revisão do regulamento e do seu anexo I.

4.3 Limiares de idade

Os **limiares de idade** fixados pelo regulamento para determinadas categorias de bens culturais são considerados adequados pela maioria dos Estados-Membros.

Alguns Estados-Membros consideram, no entanto, que estes são demasiado elevados para abranger e proteger a totalidade dos bens classificados como «património nacional» nos

respetivos territórios. Por outro lado, outros Estados-Membros entendem que os limiares de idade são demasiado baixos, especialmente para as categorias sem limiar de valor (por exemplo, os arquivos e os manuscritos), uma vez que as autoridades aduaneiras e as autoridades competentes podem ter de proceder ao tratamento de um elevado número de objetos contemporâneos produzidos em série que, embora tecnicamente abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento e, por conseguinte, sujeitos à emissão de licenças, não seriam geralmente considerados «*importantes para a arqueologia, a pré-história, a história, a literatura, a arte ou a ciência*»[17].

Na ausência de uma definição de bens culturais no regulamento – como a prevista no artigo 1.º da Convenção da UNESCO de 1970 – qualquer objeto que preencha os requisitos técnicos de idade e/ou valor, independentemente de ter efetivamente um significado cultural, pode ser abrangido pelo âmbito de aplicação do regulamento e deve ser objeto de uma licença de exportação para sair legalmente do território da União.

4.4 Limiares financeiros

No que toca aos **limiares de valor** estabelecidos para os bens culturais no anexo I, parte B, do regulamento, estes são considerados bastante elevados por um número significativo de Estados-Membros, enquanto uma pequena minoria de Estados-Membros considera que os mesmos devem ser aumentados.

Um Estado-Membro – a favor do aumento dos limiares de valor constantes do anexo I, parte B – destacou o fato de os valores mínimos não serem revistos desde a adoção do regulamento inicial (salvo o aditamento de um limiar monetário distinto para as aguarelas, guaches e pastéis em 1996) e sugeriu que estes fossem revistos com base no artigo 10.º, n.º 2, segundo parágrafo, de modo a terem em conta a inflação.

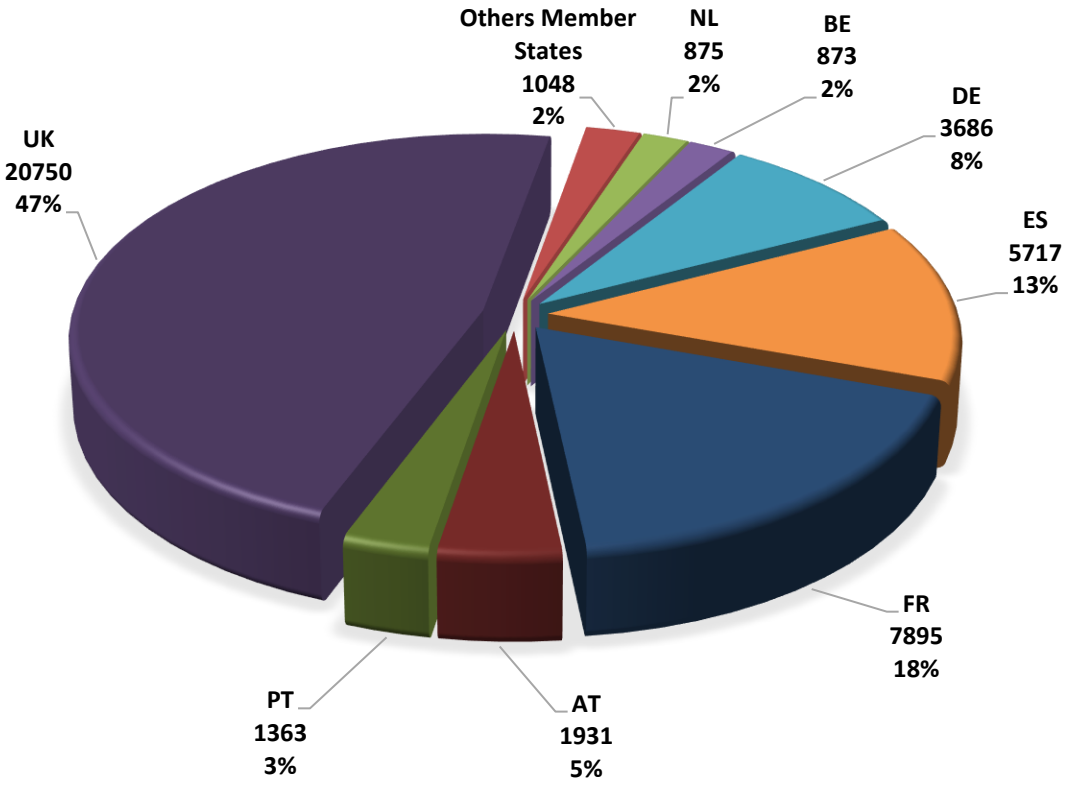
Outros Estados-Membros – a favor da redução dos limiares – recomendam a utilização de um mecanismo de ajustamento, que permita ter em conta as flutuações monetárias, e de um «coeficiente específico por país», que permita ter em conta as diferenças entre os Estados-Membros em matéria de preços de venda no mercado da arte. Como sublinhado por um destes Estados-Membros, um grande número dos objetos que são expostos e fazem parte de coleções permanentes nos seus museus não seriam abrangidos pelo âmbito de aplicação do regulamento devido unicamente aos limiares de valor elevados estabelecidos no mesmo – apesar de os objetos em questão serem claramente classificados como património nacional com significado histórico e cultural.

4.5 Número de licenças normais de exportação

Durante o período de 2018 a 2020, foram emitidas 44 138 licenças normais pelos Estados-Membros (ver também o quadro 1 do anexo para consultar os dados anuais).

[17] Definição de bem cultural prevista no artigo 1.º Convenção da UNESCO de 1970.

Licenças normais por Estado-Membro em 2018-2020



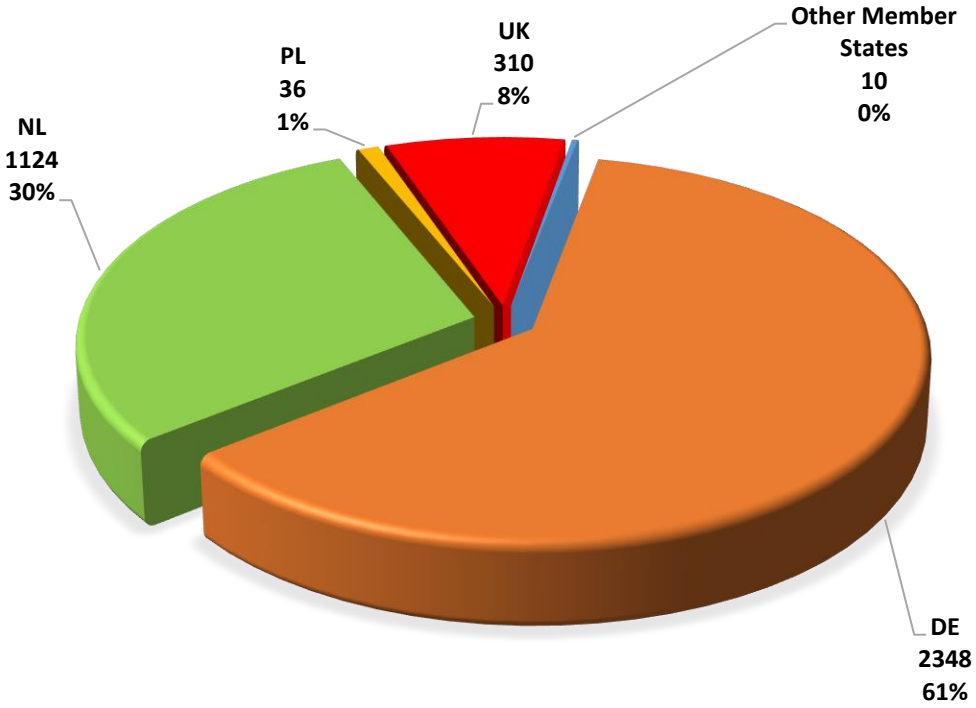
Por ordem decrescente, as principais categorias para as quais foram apresentados pedidos de licença durante o período de referência foram as seguintes: obras de arte (pinturas, mosaicos, aguarelas e guaches, gravuras, esculturas), bens arqueológicos (na sua maioria, exportação temporária para exposições); incunábulos, manuscritos e mapas; objetos de interesse numismático (moedas), seguidos de várias tipos de antiguidades da categoria 15, como joias, instrumentos musicais, mobiliário, relógios, armas, brinquedos, tapetes, etc. (na sua maioria, para exportação definitiva). Vários Estados-Membros comunicaram ter verificado uma queda significativa do número de exportações de determinadas categorias (por exemplo, pinturas) durante o ano de 2020, que atribuem à pandemia de COVID-19. No entanto, ainda segundo os Estados-Membros, registou-se um aumento significativo do número de licenças nacionais («livre circulação») durante o mesmo período, o que indica um aumento da procura no mercado da União.

4.6 Licenças abertas específicas e gerais

As licenças abertas específicas podem ser emitidas para bens culturais específicos que são **exportados temporariamente numa base regular por particulares** (artigo 10.º do regulamento de execução). Durante o período de 2018-2020, foram emitidas 3 828 licenças abertas específicas (ver também o quadro 2 do anexo para consultar os dados anuais). Cerca de metade dos Estados-Membros informou de que não presta o serviço de emissão destas licenças. Os Estados-Membros que emitem licenças abertas específicas fazem-no sobretudo para instrumentos musicais exportados no âmbito de espetáculos de natureza artística ou para meios de transporte antigos exportados no âmbito de exposições.

Para além de dois Estados-Membros, todos os outros emitiram um número relativamente baixo destas licenças no período de referência.

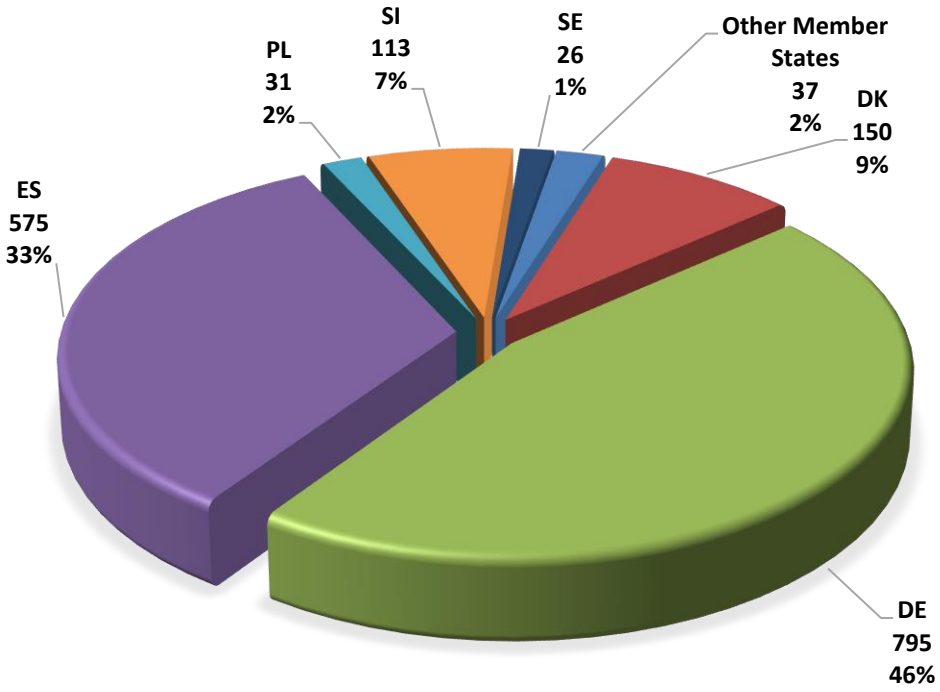
Licenças abertas específicas em circulação por Estado-Membro em 2018-2020



O regulamento de execução prevê um período de validade máximo de cinco anos para as licenças abertas específicas. A maioria dos Estados-Membros que emitem estas licenças aplica esse limite. No entanto, verificam-se algumas exceções quando o período de validade máximo é indeterminado ou inferior (1-3 anos). Durante o período de validade, é permitida a exportação repetida dos objetos em causa.

As licenças abertas gerais (artigo 13.º do regulamento de execução) permitem a exportação temporária numa base regular de bens culturais por **museus e instituições similares**. Durante o período de 2018-2020, foram emitidas 1 727 licenças abertas gerais (ver também o quadro 3 do anexo para consultar os dados anuais). O período de validade máximo aplicável a estas licenças é igualmente de cinco anos. A maioria dos Estados-Membros que emitem estas licenças aplica um período de validade inferior. A duração depende, por norma, da cobertura do seguro ou das necessidades relacionadas com o empréstimo ou a exposição.

Licenças abertas gerais em circulação por Estado-Membro em 2018-2020



4.7 Isenção da exigência de obtenção de uma licença de exportação

A referida isenção, baseada no artigo 2.º, n.º 2, do regulamento, permite aos Estados-Membros não exigir uma licença para os objetos da categoria 1, primeiro e segundo parágrafo, quando se considerar que estes objetos têm um interesse arqueológico ou científico limitado.

Em períodos de referência anteriores, apenas um Estado-Membro indicou ter recorrido a esta disposição. No entanto, durante o período de referência em apreço, dois outros Estados-Membros comunicaram ter isentado da exigência de licenciamento os objetos arqueológicos de interesse limitado. Afigura-se que o critério utilizado para determinar o «interesse limitado» se baseia no tipo de objetos, em especial, se são objetos produzidos em grande número no passado e *quase* idênticos (por exemplo, moedas antigas) ou se são objetos «em exposição» há muitos anos e, por conseguinte, já não podem ser considerados «*produto **direto** de escavações*».

4.8 Motivos para o indeferimento de um pedido de licença

À semelhança do que se verificou em períodos de referência anteriores, os casos de indeferimento de um pedido de licença de exportação são bastante raros. Com exceção do Reino Unido, que representa dois terços do mercado da arte da UE e que comunicou a ocorrência de 14 indeferimentos, a maioria dos outros Estados-Membros indeferiu, em média, menos de um pedido por ano durante o período de referência. Vários Estados-Membros

comunicaram não ter indeferido quaisquer pedidos durante o período abrangido pelo relatório e dois comunicaram ainda nunca ter indeferido um pedido de licença.

Quanto aos motivos que constituíram a base para o indeferimento dos pedidos, salvo a classificação do objeto como património nacional cuja exportação é proibida, os motivos invocados com mais frequência foram os seguintes: o operador não apresentou o pedido à autoridade efetivamente competente do Estado-Membro; o requerente recusou-se a fornecer ou não forneceu as informações solicitadas sobre a proveniência lícita; o objeto é uma falsificação; o objeto não é abrangido pelo âmbito de aplicação do regulamento; ou o requerente não obteve a licença nacional de livre circulação exigida.

No que diz respeito ao último motivo de indeferimento, as legislações de alguns Estados-Membros exigem que, para além da licença de exportação da UE, o exportador também tem de obter uma licença nacional de «livre circulação», que autorize a saída do bem cultural do território nacional. No caso das legislações de alguns Estados-Membros que preveem a obtenção de licenças nacionais de «livre circulação», o pedido da licença de exportação da UE deve ser apresentado em simultâneo ou num determinado prazo após a emissão da licença nacional de «livre circulação», ou seja, a obtenção de uma licença nacional é uma condição prévia e a base para a concessão da licença de exportação da UE.

4.9 Problemas relativos às licenças

Fotografias: a inclusão de fotografias no pedido de licença é um elemento muito importante, uma vez que permite às autoridades aduaneiras identificar o objeto aquando do controlo da licença de exportação. Todos os Estados-Membros exigem fotografias para as exportações definitivas, em especial para a exportação de coleções abrangidas por uma licença única. Alguns Estados-Membros preveem exceções em caso de exportações temporárias de objetos de valor/interesse reduzido (por exemplo, coleções de livros ou objetos sem marcações identificáveis).

Devolução do exemplar n.º 3: o regulamento de execução prevê, no seu artigo 5.º, que o exemplar n.º 3[18] do formulário da licença de exportação deve ser devolvido pela estância aduaneira de saída à autoridade emissora competente, a fim de confirmar que a exportação foi efetivamente realizada e que a licença foi utilizada. No entanto, os Estados-Membros referem que isto não acontece em todos os casos.

Apenas dois Estados-Membros, que desenvolveram e utilizam um sistema eletrónico para a emissão de licenças de exportação, podem verificar se todas as licenças foram utilizadas, uma vez que o seu sistema está ligado às alfândegas. Mesmo nestes casos, é difícil proceder à verificação quando os bens culturais saem da União através do território de outro Estado-Membro. A utilização de um sistema de licenciamento eletrónico centralizado que permita interagir com os sistemas informáticos aduaneiros – como o que está a ser atualmente desenvolvido para efeitos do regulamento das importações – é, em geral, vista pelos Estados-Membros como a solução ideal para este problema.

4.10 Anulação ou revogação de licenças

Cerca de metade dos Estados-Membros dispõe de legislação que prevê a revogação ou a anulação de licenças após a sua emissão, quer através de disposições específicas relativas a

[18] O formulário é composto por três exemplares: o exemplar n.º 1 constitui o pedido, o n.º 2 destina-se ao titular da licença e o n.º 3 destina-se a ser devolvido à autoridade emissora, assim que o bem cultural tiver saído da União.

bens culturais, quer com base no direito administrativo geral, que exige a revogação de um ato administrativo quando este se baseia em informações enganosas ou falsas. Durante o período de referência, apenas um Estado-Membro revogou licenças de exportação (uma). Outro Estado-Membro comunicou ter revogado 13 licenças nacionais de «livre circulação», cuja emissão constitui condição prévia nesse Estado-Membro para a concessão de uma licença de exportação da UE.

4.11 Utilização de sistemas/bases de dados eletrónicos

Como referido *supra* (*ver* secção 3.1), os serviços da Comissão estão a desenvolver um sistema eletrónico centralizado que visa assegurar o cumprimento das formalidades e a cooperação administrativa no âmbito do Regulamento (UE) 2019/880, o chamado «sistema ICG» para a importação de bens culturais. Estando previsto que este sistema facilite os controlos e contribua para a luta contra o comércio ilícito de bens culturais originários de países terceiros, considerou-se adequado envidar os mesmos esforços e assegurar uma proteção semelhante para os bens culturais de origem europeia. Por conseguinte, os serviços da Comissão tiveram o cuidado de conceber o sistema ICG de modo a que possa também ser utilizado no futuro – com as adaptações necessárias – para efeitos do sistema de licenças de exportação da União.

Um número crescente de Estados-Membros já digitalizou ou está atualmente a digitalizar o seu sistema de licenças de exportação. Em alguns Estados-Membros, o pedido pode ser preenchido e apresentado por via eletrónica (por exemplo, através do preenchimento de um ficheiro PDF em linha), mas a licença de exportação é ainda assinada e emitida em papel. Esse facto deve-se às disposições do ato de execução, que impõe a utilização de uma licença em papel.

Neste contexto, importa ainda salientar que a legislação nacional de vários Estados-Membros confere atualmente aos cidadãos o direito de apresentarem pedidos às autoridades públicas em formato digital (em linha). Este direito aplica-se a todos os tipos de pedidos – e não apenas aos relacionados com a exportação de bens culturais – e cria a obrigação correspondente de a administração desenvolver as plataformas e sistemas informáticos adequados para digitalizar os seus procedimentos e poder receber os pedidos eletrónicos apresentados pelos cidadãos requerentes. Por conseguinte, vários Estados-Membros desenvolveram sistemas eletrónicos nacionais destinados ao tratamento tanto das licenças de exportação da União, como das licenças nacionais de livre circulação, ou seja, licenças para a circulação intra-União de bens culturais.

Os benefícios resultantes da implementação de um sistema digital da UE para a emissão das licenças de exportação são numerosos e evidentes: melhor cooperação e comunicação entre as autoridades aduaneiras e as autoridades culturais competentes, ao nível nacional e ao nível da União; melhor controlo da utilização de licenças, especialmente quando a estância aduaneira de saída se situa num Estado-Membro diferente daquele que emitiu a licença; interação com os sistemas informáticos aduaneiros através do ambiente de janela única aduaneira da UE; facilitação do comércio para os exportadores; maior uniformidade na aplicação do regulamento; cumprimento mais rápido das formalidades num ambiente sem papel e prevenção eficaz de falsificações – enumerando apenas alguns. Assim, a grande maioria dos Estados-Membros é manifestamente a favor da digitalização. Dois Estados-Membros manifestaram, no entanto, algumas preocupações quanto à utilização de um sistema eletrónico centralizado semelhante ao que está atualmente a ser desenvolvido para efeitos de importação.

Em concreto, os Estados-Membros em causa salientaram que os sistemas ou bases de dados nacionais atualmente utilizados por eles estão adaptados às suas especificidades, em especial quando a sua legislação prevê a obrigação de obter uma licença nacional para além da licença de exportação da União ou quando a obtenção de uma licença nacional é condição prévia para a emissão da licença de exportação da União. Além disso, tendo em conta o investimento realizado, pode parecer contraproducente inutilizar completamente os seus sistemas nacionais e substituí-los por um sistema centralizado da UE.

Por este motivo, os serviços da Comissão lançaram um estudo de viabilidade destinado a analisar – entre outros aspetos da digitalização – a viabilidade económica do desenvolvimento de uma extensão «híbrida» do sistema ICG para fins de exportação, que centralizaria as funcionalidades que constituem as vantagens da digitalização, deixando aos sistemas nacionais os outros elementos que são mais bem tratados ao nível dos Estados-Membros (com possibilidade de estabelecer uma interação).

A digitalização do sistema de licenças de exportação exigirá uma alteração das disposições de execução do regulamento (Regulamento (UE) n.º 1081/2012). O mesmo instrumento deverá igualmente determinar a relação entre as licenças de exportação e as licenças de importação, a fim de garantir a segurança jurídica e evitar a duplicação de requisitos documentais[19].

4.12 Recursos materiais e humanos

As necessidades no que diz respeito aos recursos materiais e humanos para a aplicação do regulamento mantiveram-se estáveis na maioria dos Estados-Membros durante o período de referência. Em três Estados-Membros, os recursos humanos aumentaram em resposta às crescentes necessidades políticas e administrativas e, noutros dois Estados-Membros, as necessidades aumentaram não tendo sido, contudo, acompanhadas da contratação dos recursos necessários (um destes Estados-Membros indicou a pandemia de COVID-19 como o motivo para o atraso na contratação de pessoal adicional). Três Estados-Membros informaram que as suas necessidades diminuíram devido ao menor número de licenças de exportação (a COVID-19 foi novamente apontada como a causa da diminuição).

5. CONCLUSÕES E QUESTÕES PENDENTES

Com base nas respostas dos Estados-Membros recebidas para o período de 2018-2020, o regulamento parece estar a ter um bom desempenho no que diz respeito à realização dos seus objetivos e é considerado pelos Estados-Membros como um instrumento jurídico importante para a luta contra o comércio ilícito de bens culturais.

À semelhança do que se verificou em relatórios anteriores, a cooperação administrativa e a comunicação entre as autoridades responsáveis pela aplicação do regulamento em toda a União são identificadas como um dos principais domínios relativamente aos quais a aplicação pode ser melhorada.

A existência de diferenças no que se refere à interpretação de determinadas disposições do regulamento e, em especial, do âmbito de aplicação das categorias de bens culturais e do termo-chave [onde o bem cultural se encontrava] «*definitivamente*» – que determina o Estado-Membro competente para emitir a licença de exportação – é igualmente apontada como um possível obstáculo à aplicação uniforme do regulamento.

[19] Com efeito, em dois Estados-Membros, as licenças ou certificados de importação nacionais podem ser emitidos mediante pedido (para importações temporárias), pelo que os importadores de bens culturais ficariam isentos da obrigação de obter e apresentar uma licença de exportação da UE na alfândega quando os bens em questão regressassem ao país terceiro de origem.

Vários Estados-Membros salientaram também que os limiares de valor não estão bem adaptados aos preços e aos mercados locais e que, por serem demasiado elevados, excluem do âmbito de aplicação e da proteção proporcionada pelo regulamento muitos bens culturais classificados pelas suas legislações como património nacional.

Por último, os Estados-Membros reiteraram a sua vontade de transitar de um sistema de licenças de exportação em papel para um sistema eletrónico sem papel. Consideram que a digitalização das licenças de exportação facilitará o cumprimento das formalidades pelos operadores; acelerará o tratamento dos pedidos; melhorará a verificação da proveniência pelas autoridades competentes; e reforçará a eficácia e eficiência dos controlos aduaneiros.

6. ANEXOS

Quadro 1. Licenças normais emitidas pelos Estados-Membros

Estado-Membro	Ano			2018 - 2020	Parte do total em %
	2018	2019	2020		
BE	340	352	181	873	1,98 %
BG	0	1	0	1	0,00 %
CZ	12	96	2	110	0,25 %
DK	59	61	24	144	0,33 %
DE	1368	1387	931	3686	8,35 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	16	17	11	44	0,10 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	1694	1838	2185	5717	12,95 %
FR	3064	2990	1841	7895	17,89 %
HR	19	9	14	42	0,10 %
IT (1)	67	99	87	253	0,57 %
CY	2	5	2	9	0,02 %
LV	0	1	0	1	0,00 %
LT (2)					0,00 %
LU	6	3	1	10	0,02 %
HU	4	9	1	14	0,03 %
MT	0	19	7	26	0,06 %
NL	368	289	218	875	1,98 %
AT	858	702	371	1931	4,37 %
PL	58	9	2	69	0,16 %
PT	385	396	582	1363	3,09 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	16	16	20	52	0,12 %
SK	11	12	5	28	0,06 %
FI	7	1	0	8	0,02 %
SE	134	70	33	237	0,54 %
UK	8351	8177	4222	20750	47,01 %
Total	**16839**	**16559**	**10740**	44138	100,00 %

(1)

2018	2019	2020
Licenças de exportação definitiva 64 Licenças de exportação temporária 3	Licenças de exportação definitiva 94 Licenças de exportação temporária 5	Licenças de exportação definitiva 85 Licenças de exportação temporária 2

(2) Não foram disponibilizados dados estatísticos

Quadro 2. Licenças abertas específicas em circulação

Estado-Membro	Ano			2018 - 2020	Parte do total em %
	2018	2019	2020		
BE	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	555	965	828	2348	61,34 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0,00 %
FR	4	1	2	7	0,18 %
HR	0	0	1	1	0,03 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)				0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0,00 %
NL	336	394	394	1124	29,36 %
AT	0	0	1	1	0,03 %
PL	6	15	15	36	0,94 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	0	1	1	0,03 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	-	-	-	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
UK	146	142	22	310	8,10 %
Total	1047	1517	1264	3828	100,00 %

(1) Não foram disponibilizados dados estatísticos

Quadro 3. Licenças abertas gerais em circulação

Estado-Membro	Ano			2018 - 2020	Parte do total em %
	2018	2019	2020		
BE	0	0	0	0	0,00 %
BG	4	1	0	5	0,29 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	50	50	50	150	8,69 %
DE	228	286	281	795	46,03 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	2	10	2	14	0,81 %
ES	233	252	90	575	33,29 %
FR	**0**	0	0	0	0,00 %
HR	3	0	0	3	0,17 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	14	1	0	15	0,87 %
MT	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	11	8	31	1,80 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	38	38	37	113	6,54 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	9	9	8	26	1,51 %
UK	0	0	0	0	0,00 %
Total	**593**	**658**	**476**	**1727**	**100,00 %**

(1) Não foram disponibilizados dados estatísticos

Quadro 4. Pedidos de licenças normais recusados

Estado-Membro	Ano			2018 - 2020	Parte do total em %
	2018	2019	2020		
BE	0	2	0	2	0,46 %
BG	0	0	0	0	0,00 %
CZ	2	1	0	3	0,69 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	0	0	0	0	0,00 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	82	72	116	270	61,93 %
FR	**0**	0	0	0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)				0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	50	41	42	133	30,50 %
MT	2	0	2	4	0,92 %
NL	0	0	1	1	0,23 %
AT	1	1	3	5	1,15 %
PL	**0**	**0**	**0**	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	1	1	2	0,46 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
UK	7	7	2	16	3,67 %
Total	**144**	**125**	**167**	436	100,00 %

(1) Não foram disponibilizados dados estatísticos

Quadro 5. Casos de infração/incumprimento

Ano	Número de Estados-Membros com apreensões	Número total de processos por infração
2018 (1)	12	117
2019 (2)	12	84
2020 (2)	8	52
Total		**253**

(1) 1 Estado-Membro não disponibilizou dados
(2) 2 Estados-Membros não disponibilizaram dados