

2.30 • A dimensão externa da segurança interna

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA: DIMENSÃO EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Judite Couto

SÓ A HISTÓRIA GUARDA REGISTO de há quanto tempo as alfândegas desempenham um serviço essencial para a sociedade, assegurando que o movimento transfronteiriço de mercadorias e meios de transporte vão ao encontro das necessidades e exigências das empresas, das pessoas e dos Governos e se processa em harmonia com os diversos acordos internacionais e, especialmente, em segurança. E se estas missões têm sido atributo da autoridade aduaneira nacional, ao longo dos vários séculos da sua existência, é igualmente verdade que o cenário mundial de ameaças vem mudando com o acelerar do tempo, trazendo novas e desafiantes responsabilidades. Em modo proporcional, as competências e capacidades das alfândegas europeias e, conseqüentemente, da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) têm vindo a ser reforçadas e adaptadas ao panorama internacional.

O dia em que o mundo mudou...

Porventura, uma das alterações mais significativas e impactantes deste panorama teve lugar no início do corrente milénio, a 11 de setembro de 2001. Nesse dia, a comunidade internacional testemunhou o mais brutal ataque terrorista contra civis de que há registo. As ondas de choque provocadas por esses acontecimentos empurraram o mundo e, dentro deste, as alfândegas da União Europeia (UE) para uma nova dimensão, marcada, profundamente, pela necessidade de se garantir um nível equivalente de controlo ao longo da fronteira externa, confirmando-se a cooperação internacional como a via fundamental para o sucesso dessa medida. Não sendo esta circunstância nova para as alfândegas – é apropriado aqui referir-se que as alfândegas lidam, fundamentalmente, com transações efetuadas entre duas pessoas situadas em países diferentes, onde intervêm duas autoridades aduaneiras distintas, as quais cooperam desde sempre – tiveram de ser dados passos significativos no sentido de harmonizar procedimentos ao nível da gestão do risco, fazendo com que as 28 administrações respondam como uma só e, sobretudo, conseguir-se que a probabilidade de identificar um carregamento de risco elevado deixasse de estar dependente do país por onde essa mercadoria irá entrar no território aduaneiro da UE. Desta forma, retiram-se vantagens a um inimigo sempre pronto e predisposto a explorar, inapropriadamente, os princípios fundamentais deste espaço e, em particular, da união aduaneira.

Não há segurança sem liberdade, nem liberdade sem segurança.

A segurança, tal como a liberdade, constitui um dos direitos fundamentais dos cidadãos e deve ser assegurada pelo Estado e pelas suas estruturas. Entre estas, destaca-se a AT, enquanto administra-

ção aduaneira nacional, garantindo, com o seu esforço, um nível elevado de segurança do território nacional e da UE, com recurso, sobretudo, ao controlo transfronteiriço de mercadorias, meios de transporte e pessoas enquanto potenciais transportadores de mercadorias.

Com os atentados de 11 de setembro e com muitos outros que, infelizmente, se lhe seguiram, especialmente na Europa, ficou evidente que a estratégia de segurança por parte dos Estados não era a mais adequada, na medida em que esta, até então, se baseava no princípio – que se provou errado – de que apenas os Estados, usando os seus exércitos convencionais, seriam os legítimos titulares da violência em massa, sob a forma de guerra fora das suas fronteiras, por serem apenas aqueles que teriam essa capacidade logística. Constatado o erro, a reação da comunidade aduaneira, digo-o com um certo orgulho, não se fez esperar.

Em junho de 2005, os diretores-gerais das Alfândegas, representando os Estados-membros da Organização Mundial das Alfândegas, aprovaram, por unanimidade, o Quadro de Normas para a Segurança e Facilitação do Comércio Global¹, também conhecido por Quadro SAFE, o qual, ao ser posto em prática de forma harmonizada, revolucionou o conceito em prática até então – controlo das mercadorias no local de chegada – e contribui, definitivamente, para a criação de uma comunidade internacional mais segura, mais consciente e mais coesa e com um nível de controlo equivalente ao longo da cadeia logística.

Este documento estabelece os padrões que os membros da Organização Mundial das Alfândegas – mais de 180 países, responsáveis pelo movimento de mais de 98% do tráfego mundial de mercadorias – devem implementar para conferir um elevado nível de segurança ao longo de toda a cadeia logística de abastecimento, ao mesmo tempo que contribuem para a promoção, através de políticas de facilitação conscientes, da competitividade das empresas e para um nível elevado de bem-estar social e económico.



Essa rede sustenta-se nestes quatro pilares fundamentais para que o fluxo das mercadorias se processe de forma célere, avaliando-se o risco de todas as transações o mais precocemente possível na cadeia logística e decidindo-se pela realização dos controlos no momento e local mais adequados e sempre, obviamente, em função do nível de

risco encontrado. Os riscos de segurança, como se deduz pelo que está em causa, não podem deixar de ser avaliados em momento anterior à entrada da mercadoria no circuito de abastecimento, para que esse movimento se faça de forma segura e não ponha em causa as estruturas da mobilidade.

Com as mercadorias a ser avaliadas em matéria de risco potencial e controladas, se necessário, antes da saída do país de exportação, passa a competir a cada país exportador a responsabilidade por aquilo que exporta e por garantir que é seguro! Contribui-se, desta forma, tempestivamente, para a proteção e sustentabilidade da cadeia logística de abastecimento internacional. Cada país, cada administração desempenhando o seu papel, consolidando uma *network* aduaneira internacional e garantindo um elevado nível de confiança na cadeia logística. O problema da segurança da cadeia logística é, como se demonstrou, de natureza transfronteiriça e pan-europeia, sendo que, ao nível da União, apenas podem ser atingidos resultados relevantes e de forma eficiente através de um quadro comum, partilhado e coerente, que aborde necessidades também elas comuns à UE.

Gestão do risco comum em matéria de segurança e proteção

Por isso, a União Europeia fez mais do que deixar exclusivamente nas mãos dos países exportadores a responsabilidade da avaliação prévia do risco, até porque há países que, mesmo sendo seus parceiros comerciais, apresentam, contudo, em matéria de segurança, níveis de risco diferenciados dos demais, sendo como tal merecedores de diferentes tratamentos, em matéria de contramedidas para minimizar a exposição a esse risco. Assim, para quando está reservado aos Estados-membros da União o papel de destinatários das mercadorias, a UE criou as condições legislativas que lhe permitem edificar uma segunda linha de defesa, a erguer e manter no momento mais cedo possível da cadeia logística.

A decisão política foi, pois, no sentido de acrescentar níveis de eficácia na gestão das competências das administrações aduaneiras, criando a obrigação legal aos operadores económicos intervenientes numa operação de comércio internacional de informarem, antecipadamente, os movimentos das suas mercadorias, promovendo, desta forma, a capacidade de as administrações aduaneiras avaliarem precocemente o risco e fazendo-o em momento prévio ao carregamento das mercadorias no meio de transporte para a União.

A existência de um elo mais fraco em determinado ponto da cadeia logística e, em particular, no momento de entrada das mercadorias e meios de transporte na União constitui um convite para vir a ser explorado por terroristas ou outros traficantes.



tes que, naturalmente, darão preferência a contrabandar as suas mercadorias através de locais onde as medidas de controlo são poucas, os meios inexistentes, onde tudo é negociável e onde as leis são mais complacentes e contornáveis, utilizando como portas de entrada aquelas que se mantêm abertas enquanto os olhos de quem vigia permanecem semicerrados.

É, por isso, fundamental haver uma estratégia coordenada no que diz respeito ao controlo da fronteira externa, para que esta pareça sempre um todo e nunca um conjunto díspar de partes. No sentido de assegurar o nível equivalente de controlo, ao longo da fronteira externa da União, de que se falou, em termos de objetivo estratégico, no início deste artigo, foram desenvolvidos e implementados critérios de risco comuns, a ser aplicados por todos os Estados-membros da União, como resposta uníssona às ameaças em matéria de segurança e proteção, constituindo este o pilar fundamental do quadro comum de gestão do risco.

O modelo assenta, assim, numa capacidade de, através da cooperação internacional e viabilizado pelo quadro legislativo em vigor, exercer competências de controlo, por vezes em lugares distanciados por milhares de quilómetros do território aduaneiro da União.

A desmaterialização do processo declarativo, associada à disponibilização prévia dos dados relativos às mercadorias e meios de transporte, permite o encontro tempestivo daqueles dados com as informações de risco na posse das autoridades, com recurso a um processamento automático. Resulta, assim, uma análise de risco mais eficaz e eficiente, criando-se as condições para que seja verdadeiramente participada entre alfândegas e demais autoridades, enquanto detentoras de informações extremamente relevantes para o processo da diferenciação dos distintos níveis de risco das mercadorias.

Dimensão externa das alfândegas no século XXI

Enfrentamos hoje, como se sabe, tempos difíceis onde a tão propalada crise mundial tarda em ser definitivamente resolvida, continuando a afetar várias franjas do comércio internacional. O posicionamento privilegiado das alfândegas da União, no seio da cadeia logística internacional, permite-lhes uma supervisão e acompanhamento dos reflexos da crise, que mais nenhum interveniente possui com tanto imediatismo.

São, por isso, do nosso conhecimento, em primeira mão, as consequências das crises financeiras, esprelhadas no desacelerar das estatísticas das importa-

ções e exportações de mercadorias. O momento de saída de uma crise grave aconselha, sempre, a uma certa prudência e as empresas, consequentemente, retraem-se de realizar certos investimentos de risco. Receia-se, hoje, que, ao invés do que tem sido a tendência de anos passados, ocorra uma onda de protecionismo, levando alguns Estados ou uniões aduaneiras a erguer barreiras económicas e comerciais, colocando entranças à circulação dos produtos, medida que, segundo nos parece, prejudicaria mais do que aliviaria a crise financeira. Isso mesmo já se verifica no relacionamento entre alguns dos principais blocos económicos mundiais, como pode ser exemplificado pela decisão da Casa Branca de impor direitos aduaneiros às importações de aço e alumínio originárias da União e de imediato com o presidente da Comissão Europeia a prometer retaliar.

“ (...) uma gestão dos riscos aduaneiros e de segurança eficaz envolve múltiplas e variadas entidades, requerendo uma estreita cooperação entre autoridades aduaneiras a nível europeu e internacional (...) ”

Em compensação, do lado da inteligência artificial e do ponto de vista da inovação, temos assistido a um *boom* em matéria de mudanças tecnológicas, afetando, afortunadamente, todas as áreas da sociedade. O movimento das mercadorias e o seu transporte não constituem exceção, bem pelo contrário. Basta aqui lembrar o lançamento experimental, muito recentemente, da primeira embarcação sem qualquer tripulação, remotamente controlada.

E isto é apenas o princípio da mais recente e mais inovadora revolução industrial de sempre, correspondendo às previsões do “futurista” e comunicador Gerd Leonhard, segundo o qual os próximos 20 anos provavelmente trarão mais mudanças para a humanidade do que os últimos 300.

Porém, sem se pensar agora nos próximos 20 anos, a verdade é que, já hoje, as novas tecnologias alteraram, radicalmente, o panorama da mobilidade e a forma como as mercadorias chegam ao conhecimento e às mãos dos consumidores. Esta disponibilidade, tantas vezes protegida pela anonimidade, e esta velocidade exigem das instituições uma resposta igualmente rápida e eficaz.

Consciente das responsabilidades que lhe são pedidas: 1) de fazer chegar rapidamente as mercadorias a quem delas necessita e, simultaneamente, 2) prevenir, detetar e deter aquelas que não devem chegar aos cidadãos consumidores, a AT reforçou as suas capacidades de controlo, investindo num ambiente desmaterializado aplicado aos processos de entrada, trânsito e saída das mercadorias.

O objetivo é garantir a realização de controlos, mais rápidos e seletivos, baseados em padrões de análise de risco, otimizando os seus recursos, atribuindo aos humanos tarefas de elevada tecnicidade, em matéria de mitigação minuciosa do risco previamente encontrado pelas máquinas.

Os pilares do progresso e do bem-estar social, como a multiplicidade de rotas de transporte, o aparecimento das companhias *low cost*, a livre circulação de pessoas, a aceleração das trocas comerciais e o acesso generalizado à internet e ao comércio eletrónico onde, de forma anónima, se pode adquirir qualquer mercadoria e aprender a fazer quase tudo, sendo excecional sob a maioria dos pontos de vista, apresentam, contudo, um efeito secundário potencialmente danoso – o de escancararem uma enorme janela de oportunidades a quem, com intenções perversas, pretende ter acesso a armas letais ou a outros produtos estratégicos ou perigosos. De entre este grupo de potenciais clientes sobressaem as organizações ligadas ao terrorismo internacional ou os traficantes de mercadorias proibidas.

Aqueles e estes, enquanto profundos conhecedores das fragilidades associadas aos sistemas de controlo, são pródigos em explorá-las, fazendo a sua própria análise do risco *a contrario* e selecionando aquelas rotas, aqueles meios de transporte ou aquelas fronteiras por onde a probabilidade de sucesso se apresenta como mais elevada. Seja terrorismo ou contrabando tradicional de mercadorias proibidas, as autoridades com responsabilidades na aplicação da Lei enfrentam hoje estruturas altamente organizadas que visam pôr em causa os alicerces do Estado de direito e da democracia, através do medo, da insegurança, da vilania ou do lucro fácil e da cobiça.

A forma de igualar este combate reside no recurso à cooperação interinstitucional e, desse modo, a enveredar pelo caminho da legalidade altamente organizada, consubstanciada numa resposta nacional, pan-europeia e internacional aos fenómenos da criminalidade. Neste contexto, as autoridades aduaneiras da UE reconhecem, obviamente, que uma gestão dos riscos aduaneiros e de segurança eficaz envolve múltiplas e variadas entidades, requerendo uma estreita cooperação entre autoridades aduaneiras a nível europeu e internacional, entre estas e outras autoridades públicas, incluindo os organismos responsáveis pelo controlo do cumprimento da lei e pela segurança. E, certamente, com os operadores económicos a desempenhar também um relevantíssimo papel. ■

Notas

¹ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe2015_e_final.pdf?la=en