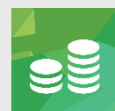


Relatório Especial

Controlos aduaneiros:

harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE

Certos pormenores e referências não são indicados no relatório e algumas informações são apresentadas de forma anonimizada para evitar a sua divulgação tendo em conta o nível de confidencialidade dos documentos dos quais provêm.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VII
Introdução	01-16
A União Aduaneira é importante para o comércio e as receitas da UE	01-03
A análise de risco e a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros são essenciais para uma cobrança eficaz dos direitos de importação	04-12
A aplicação uniforme dos controlos aduaneiros é um requisito jurídico	13-16
Âmbito e método de auditoria	17-20
Observações	21-61
O quadro de gestão dos riscos apresenta insuficiências	21-45
A decisão CRF não define bem o conceito de risco	21
As regras aplicáveis aos Estados-Membros não são suficientemente rigorosas	22-29
O quadro carece de características importantes de um sistema eficaz de gestão dos riscos	30-37
O quadro estabelece apenas requisitos limitados em matéria de comunicação de informações, acompanhamento e revisão	38-45
O quadro não conduz a uma aplicação uniforme dos controlos aduaneiros	46-61
Os Estados-Membros ainda têm práticas de gestão dos riscos diferentes	46-52
Os Estados-Membros identificam e tratam os sinais de risco de formas diferentes	53-56
Os Estados-Membros não partilham sistematicamente entre si informações sobre importadores de risco	57-58
Nem todos os Estados-Membros submetem todas as declarações (normalizadas e simplificadas) a uma análise de risco automatizada	59-61
Conclusões e recomendações	62-64

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Equipa de auditoria

Cronologia

Síntese

I A União Aduaneira da UE foi criada há mais de 50 anos. No domínio aduaneiro, a UE tem competência exclusiva para adotar legislação, ao passo que os Estados-Membros são responsáveis pela sua aplicação, o que inclui os controlos aduaneiros. As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros desempenham um papel fundamental no equilíbrio entre a necessidade de facilitar o comércio, com procedimentos de importação mais rápidos e fluidos, e a necessidade de realizar controlos aduaneiros. Os direitos aduaneiros cobrados em 2019 ascenderam a 21,4 mil milhões de euros, o que representa 13% das receitas do orçamento da UE.

II É necessário que a aplicação dos controlos aduaneiros pelos Estados-Membros seja uniforme para evitar que importadores fraudulentos visem os pontos de entrada fronteiriços com menos controlos. O principal ato legislativo da UE no domínio aduaneiro, o Código Aduaneiro da União, exige que, a partir de 2016, a Comissão tome as medidas necessárias para assegurar que os Estados-Membros aplicam os controlos aduaneiros de modo uniforme. Para alcançar este objetivo, em 2018 a Comissão adotou a decisão de execução que estabelece critérios e normas comuns de risco financeiro ("decisão CRF"), a fim de harmonizar a seleção das importações efetuada pelos Estados-Membros para efeitos de controlo. Esta decisão é acompanhada de orientações, aprovadas pelos Estados-Membros em 2019. Os dois documentos (a decisão CRF e as orientações) constituem, em conjunto, o quadro de risco financeiro aduaneiro. O Tribunal decidiu realizar a presente auditoria atendendo à introdução deste novo quadro regulamentar.

III O Tribunal avaliou se o referido quadro, elaborado pela Comissão para aplicação nos Estados-Membros, foi concebido de forma a assegurar uma seleção harmonizada das declarações de importação para controlo. Examinou igualmente a forma como os Estados-Membros o estavam a aplicar. A introdução da decisão CRF e das orientações constitui um passo importante para a uniformidade dos controlos aduaneiros. No entanto, o quadro não está suficientemente bem concebido para garantir que os Estados-Membros selecionam os controlos das declarações de importação de forma harmonizada. Além disso, os Estados-Membros aplicam-no de diferentes formas.

IV A decisão CRF não define bem o conceito de risco e não é suficientemente pormenorizada. O Tribunal constatou também que carece de características importantes, como uma análise à escala da UE, baseada em dados de todas as importações da União; técnicas adequadas de exploração de dados; e métodos apropriados para dar resposta aos riscos financeiros colocados pelas importações provenientes do comércio eletrónico. Além disso, o quadro não prevê mecanismos adequados para o acompanhamento e a revisão da sua aplicação.

V Os Estados-Membros começaram a aplicar o quadro da Comissão, principalmente estabelecendo uma ligação entre os critérios que utilizavam anteriormente para selecionar as importações suspeitas ("perfis de risco") e os critérios correspondentes da decisão. Contudo, para os Estados-Membros visitados, a aplicação da decisão CRF não alterou significativamente os seus procedimentos de seleção dos controlos. O Tribunal constatou que os diferentes Estados-Membros não interpretaram os sinais de risco da mesma forma, o que resultou em diferentes critérios de seleção das importações para controlo. Observou igualmente que os Estados-Membros partilharam entre si muito poucas informações sobre importadores considerados de risco. Esta situação dificulta a eficácia e a harmonização dos procedimentos de seleção dos controlos.

VI O quadro autoriza os Estados-Membros a reduzirem o número de controlos recomendados resultantes da sua análise de risco para um nível exequível em função das suas limitações de recursos. O Tribunal constatou que os procedimentos aplicados pelos Estados-Membros para reduzir o número de controlos não foram semelhantes, o que conduziu a diferentes práticas nacionais para dar resposta a riscos similares. Observou também que alguns Estados-Membros não sujeitaram todas as declarações a uma análise de risco automatizada, tal como exigido pela decisão CRF.

VII O Tribunal formula recomendações à Comissão no sentido de reforçar a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros e desenvolver e colocar em prática uma capacidade de análise e coordenação plena a nível da UE.

Introdução

A União Aduaneira é importante para o comércio e as receitas da UE

01 Em 2018, a UE celebrou o 50º aniversário da União Aduaneira. Uma união aduaneira assenta na supressão de direitos aduaneiros e de outras restrições ao comércio entre os países participantes e no estabelecimento de direitos aduaneiros sobre as importações provenientes de países terceiros. Trata-se de um domínio da competência exclusiva da UE¹, em que esta define a maior parte da política aduaneira e adota legislação aduaneira. Porém, a responsabilidade pela aplicação desta legislação incumbe principalmente aos Estados-Membros², incluindo a cobrança de direitos aduaneiros a favor da UE e a aplicação de controlos aduaneiros.

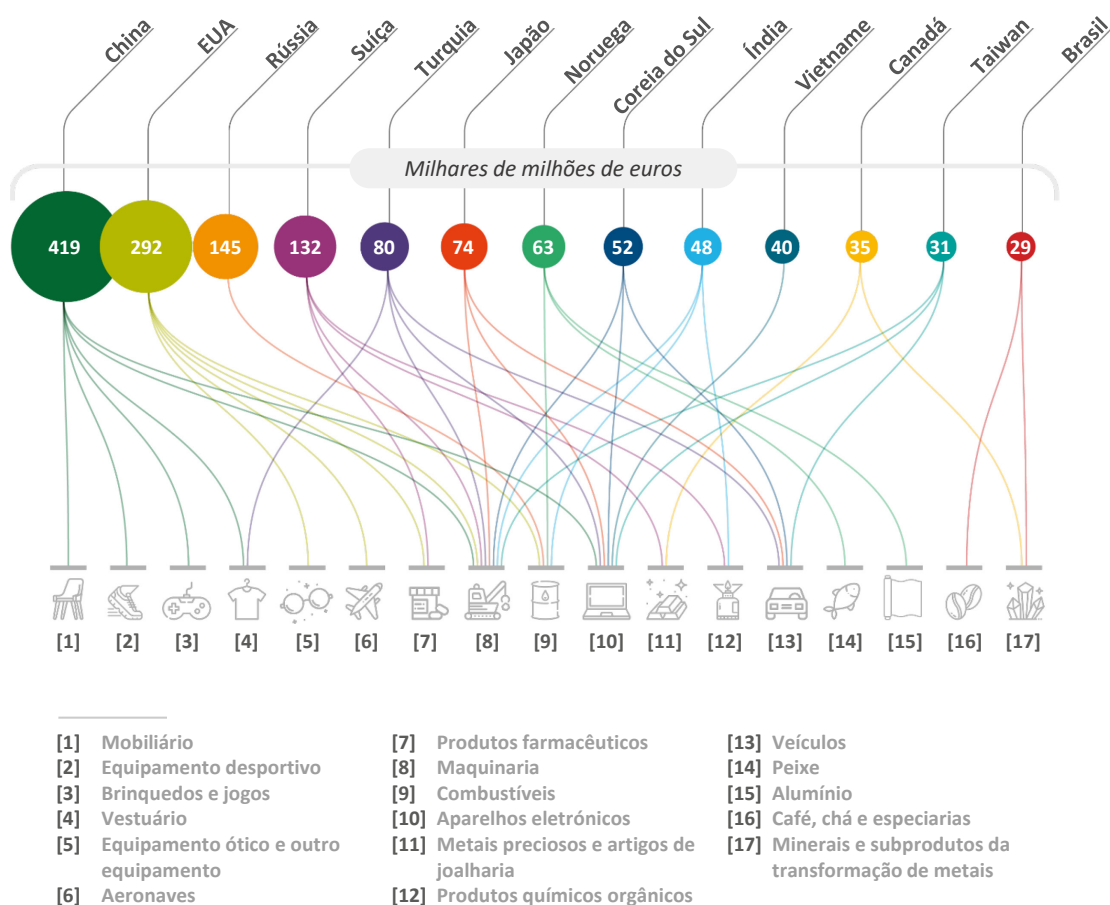
02 A UE depende da eficiência do fluxo de mercadorias que entram e saem da União Aduaneira. De acordo com as últimas estatísticas disponíveis³, o conjunto das importações e exportações da União ascendeu a cerca de 4 biliões de euros em 2019 (representando cerca de 25% do PIB da UE). Este valor demonstra o impacto do comércio internacional na atividade económica da UE e a importância da União Aduaneira. A **figura 1** mostra os principais países de origem das importações da UE e as principais mercadorias importadas.

¹ Artigo 3º da versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (JO C 202 de 7.6.2016, p. 47).

² Artigo 291.º do TFUE.

³ Fonte: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods.

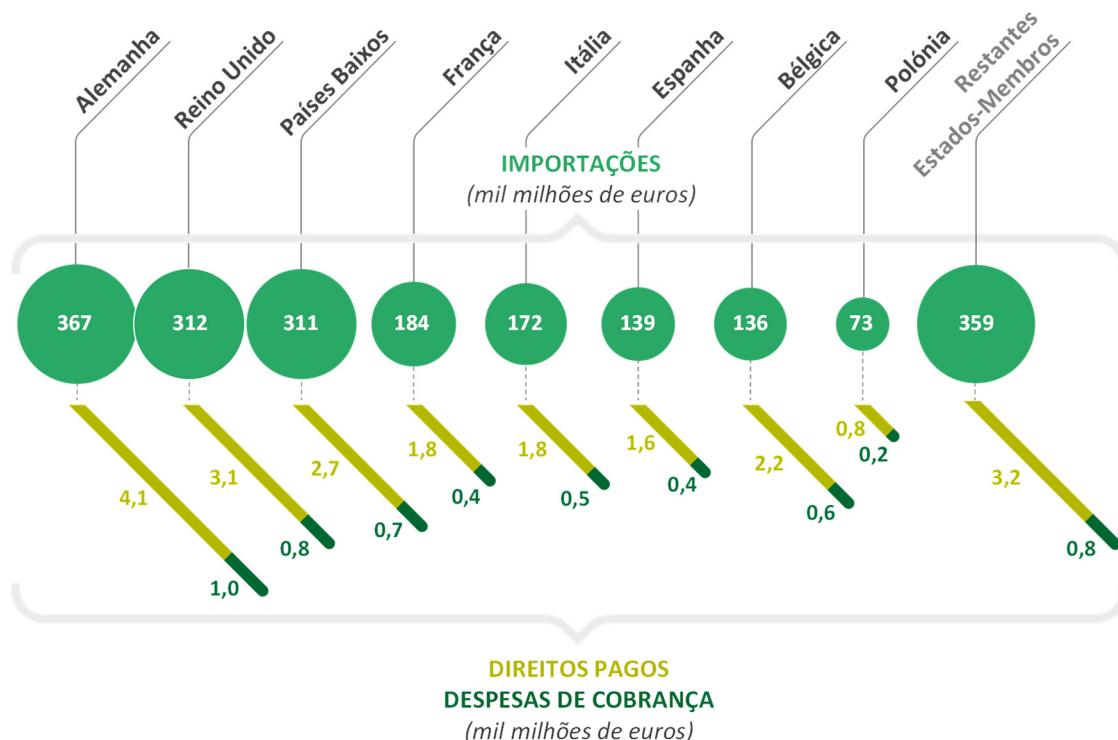
Figura 1 – Mercadorias importadas na UE em 2019: principais países exportadores para a UE



Fonte: Tribunal de Contas Europeu (TCE), adaptado da base de dados COMEXT do Eurostat, conjunto de dados "EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)".

03 Além disso, os direitos aduaneiros sobre as importações constituem uma importante fonte de receitas do orçamento da UE, ascendendo a 21,4 mil milhões de euros (13% do total) em 2019. A [figura 2](#) mostra os valores das importações dos Estados-Membros em 2019, os direitos que colocaram à disposição do orçamento da UE e os 20% que retiveram para cobrir as suas despesas de cobrança.

Figura 2 – Importações da UE e direitos cobrados em 2019



Fontes: TCE, adaptado da base de dados COMEXT do Eurostat, conjunto de dados "EU Trade Since 1988 by HS2, 4, 6 and CN8 (DS-045409)"; Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2019.

A análise de risco e a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros são essenciais para uma cobrança eficaz dos direitos de importação

04 As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros são responsáveis pela cobrança dos direitos aduaneiros, dos impostos especiais de consumo e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) devidos na importação. Têm igualmente vários outros objetivos, como a melhoria da segurança interna da UE, a proteção da União contra o comércio desleal e ilegal e a proteção do ambiente. A luta contra o terrorismo tornou-se também uma das suas prioridades.

05 É difícil para as autoridades aduaneiras encontrar um equilíbrio entre a necessidade de facilitar o comércio, com procedimentos de importação mais rápidos e fluidos, e a necessidade de realizar controlos aduaneiros, tendo em conta os recursos

disponíveis no seu país. Numa auditoria realizada anteriormente⁴, o Tribunal constatou que existem desincentivos à realização de controlos aduaneiros pelos Estados-Membros, porque aqueles que o fazem acabam frequentemente por suportar as consequências financeiras das suas ações se não conseguirem proceder à cobrança junto dos importadores. Os Estados-Membros que não efetuam esses controlos podem não sofrer qualquer consequência negativa. Para otimizar as suas atividades, os importadores podem privilegiar os pontos de entrada com menos controlos aduaneiros.

06 O Código Aduaneiro da União (CAU)⁵ define "risco"⁶ como "a probabilidade e o impacto da ocorrência de um incidente [...], o qual: a) Impeça a correta aplicação de medidas da União ou de medidas nacionais; b) Comprometa os interesses financeiros da União ou dos seus Estados-Membros; ou c) Constitua uma ameaça para a proteção e a segurança da União e dos seus residentes, para a saúde humana, dos animais ou das plantas, para o ambiente ou para os consumidores". Os riscos financeiros são os que comprometem os interesses financeiros da UE e dos seus Estados-Membros.

07 A Organização Mundial das Alfândegas (OMA) indica, no seu compêndio de gestão dos riscos aduaneiros, que, para determinar o nível de risco, deve ser efetuada uma análise da sua probabilidade, bem como das suas potenciais consequências e amplitude⁷. A análise de risco é definida como a utilização sistemática das informações disponíveis para determinar a frequência com que os riscos definidos podem ocorrer e a amplitude das suas consequências prováveis. Esta análise desempenha um papel fundamental na avaliação do modo de afetar os escassos recursos das autoridades aduaneiras de forma a maximizar a cobertura dos riscos, incluindo os riscos financeiros, pelos controlos aduaneiros.

⁴ Ver o Relatório Especial 19/2017, "Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE", pontos 29 a 32.

⁵ Regulamento (UE) nº 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (reformulação) (JO L 269 de 10.10.2013, p. 1), também designado por Regulamento CAU.

⁶ Artigo 5º, nº 7.

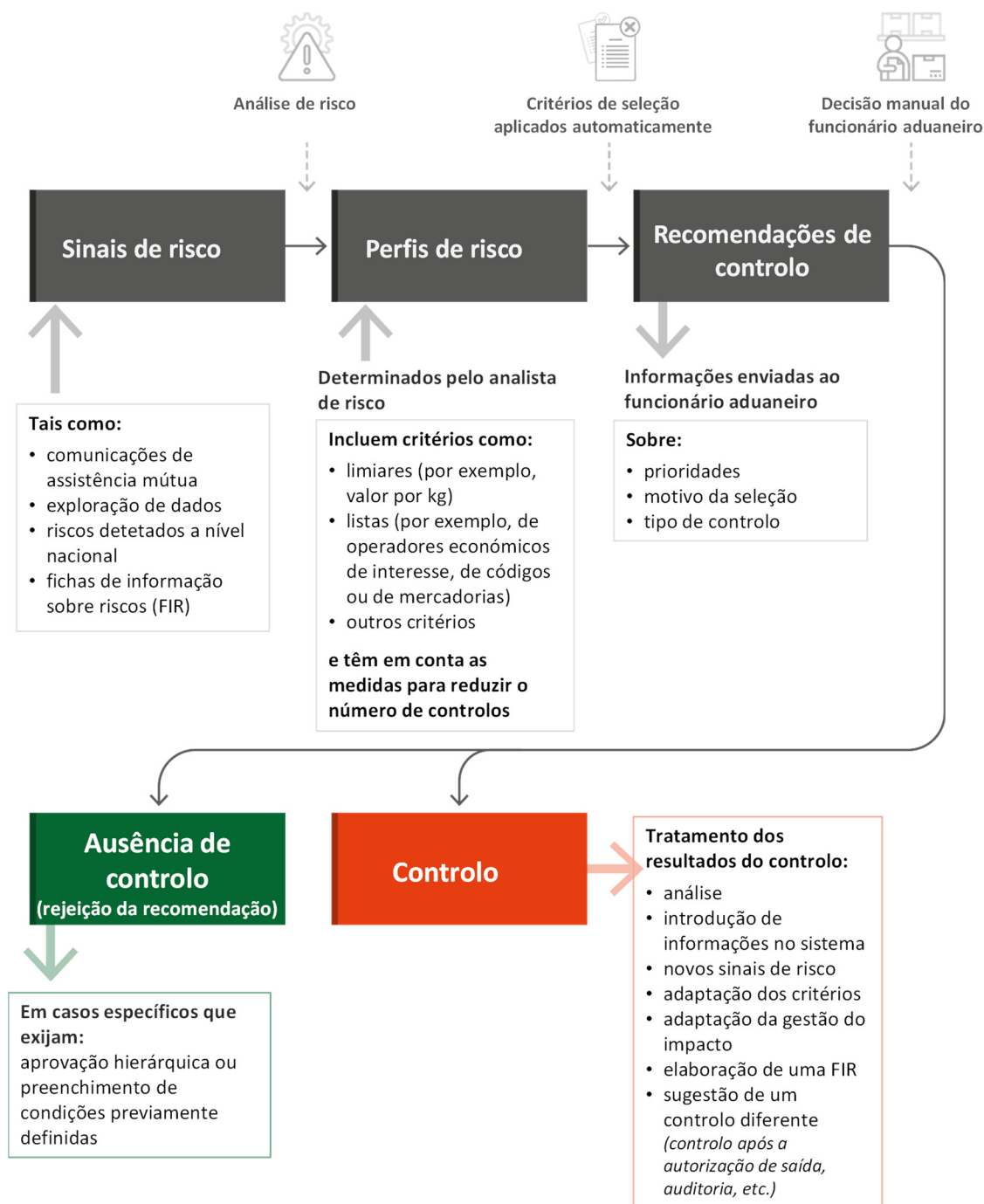
⁷ OMA, *WCO Customs Risk Management Compendium*, p. 15.

08 Os controlos aduaneiros podem variar em termos de:

- o momento de realização: certos controlos são realizados antes ou por ocasião do desalfandegamento das importações, ao passo que outros ocorrem depois, o que significa que perturbam menos o fluxo comercial;
- o tipo: os controlos documentais abrangem a exatidão, a exaustividade e a validade das declarações aduaneiras, ao passo que os controlos físicos implicam igualmente o exame das próprias mercadorias, incluindo a sua contagem e recolha de amostras para verificar se correspondem à declaração aduaneira.

09 Cada Estado-Membro dispõe do seu próprio processo de gestão dos riscos no domínio aduaneiro, com base em condições específicas e em função de vários elementos. Todavia, em geral, os processos seguem o esquema apresentado na *figura 3*.

Figura 3 – Processo habitual de gestão dos riscos nos Estados-Membros



Fonte: TCE, com base nas informações recolhidas nos Estados-Membros.

10 Em anos anteriores, o Tribunal constatou por diversas vezes a existência de riscos e problemas significativos relacionados com os controlos aduaneiros. Concluiu que o antecessor do CAU, o Código Aduaneiro Comunitário⁸, conferiu aos Estados-Membros um poder discricionário excessivo na sua estratégia de auditoria pós-desalfandegamento⁹; que não havia condições de concorrência equitativas entre os portos¹⁰; e que a falta de uniformidade na aplicação dos controlos aduaneiros pelos Estados-Membros permitia que operadores fraudulentos visassem pontos de entrada fronteiriços específicos¹¹. Na sua resposta às observações do Tribunal, a Comissão afirmou que os critérios e as normas comuns da UE para os riscos financeiros iriam corrigir as insuficiências assinaladas. Esses critérios e normas estavam a ser elaborados à data. As estatísticas recolhidas pela Comissão mostram que, atualmente, o nível de controlos varia de forma significativa consoante os Estados-Membros, indo de menos de 1% das declarações de importação em alguns países a mais de 60% noutros, como mostra a *figura 4*.

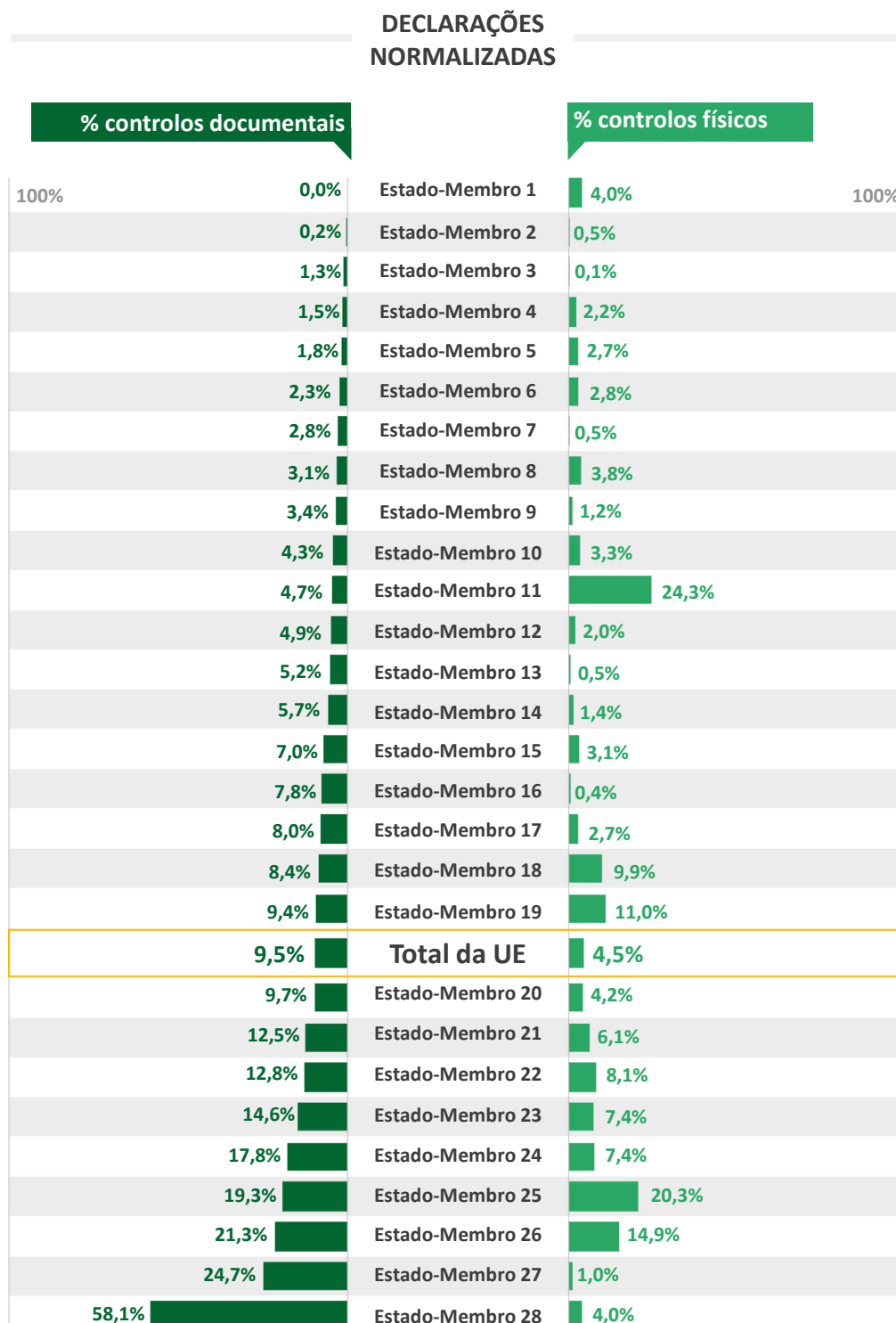
⁸ Regulamento (CEE) nº 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 302 de 19.10.1992, p. 1-50).

⁹ Ver os Relatórios Anuais relativos aos exercícios de 2014 e 2015, pontos 4.20 e 4.15, respetivamente.

¹⁰ Ver o Relatório Especial 23/2016, "Transporte marítimo na UE: em águas revoltas – muitos investimentos ineficazes e insustentáveis", ponto 113.

¹¹ Ver o Relatório Especial 19/2017, "Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE", ponto 148.

Figura 4 – Percentagem de controlos (documentais e físicos) das declarações normalizadas, realizados pelos Estados-Membros na fase de desalfandegamento em 2019



Os valores incluem os controlos iniciados para cobrir tanto os riscos financeiros como os riscos de segurança.

Fonte: TCE, com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros para a compilação dos relatórios de desempenho da União Aduaneira realizada pela Comissão em 2019.

11 As importações não declaradas e declaradas erradamente que iludiram os controlos aduaneiros geram uma "lacuna em termos de direitos aduaneiros", que é a diferença entre os direitos de importação efetivamente cobrados e o montante que, teoricamente, deveria ter sido cobrado¹². Por exemplo, um caso recente de fraude no Reino Unido, que não tomou as medidas adequadas para atenuar o risco de subavaliação das importações de têxteis e calçado, resultou em perdas potenciais de direitos aduaneiros que a Comissão calculou (e contabilizou nas contas da UE) em 2,7 mil milhões de euros no período de novembro de 2011 a outubro de 2017.

12 Em 2017, o Tribunal recomendou¹³ que a Comissão, juntamente com os Estados-Membros, estimasse a lacuna em termos de direitos aduaneiros, o que nunca foi efetuado. Além disso, o Relatório Anual de Atividades de 2019 da Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG) da Comissão continha uma reserva sobre a inexatidão dos montantes dos recursos próprios tradicionais transferidos para o orçamento da UE. Esta reserva abrangia o caso do Reino Unido e as potenciais perdas não quantificadas desse tipo de recursos noutros Estados-Membros. Qualquer lacuna na cobrança dos direitos aduaneiros tem de ser compensada por contribuições mais elevadas do Rendimento Nacional Bruto (RNB) dos Estados-Membros e, em última análise, suportada pelos contribuintes europeus.

¹² Ver o estudo do Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas, *From Shadow to Formal Economy: Levelling the Playing field in the Single Market*, 2013.

¹³ Ver o Relatório Especial 19/2017, "Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE".

A aplicação uniforme dos controlos aduaneiros é um requisito jurídico

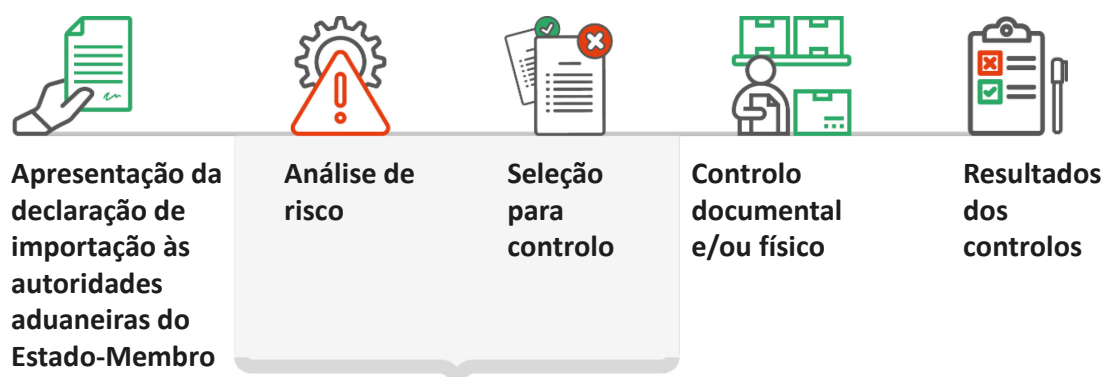
13 O CAU, que entrou em vigor em maio de 2016, tornou a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros um requisito jurídico, especificando que a Comissão é responsável pelo estabelecimento de critérios e normas comuns em matéria de risco. Por conseguinte, em maio de 2018, após consulta aos Estados-Membros, a Comissão adotou uma decisão de execução que define requisitos específicos para a gestão destes riscos: a decisão de execução que estabelece critérios e normas comuns de risco financeiro ("decisão CRF")¹⁴. Trata-se de um documento restrito da UE. Esta decisão proporcionou aos Estados-Membros algum tempo adicional para garantirem a aplicação das técnicas de processamento eletrónico de dados exigidas. É a primeira vez que são estabelecidos numa decisão de execução juridicamente vinculativa critérios e normas comuns de risco para fazer face aos riscos financeiros.

14 A decisão CRF visa harmonizar os procedimentos dos Estados-Membros no respeitante à análise de risco e à seleção das importações para efeitos de controlo¹⁵. Não abrange os procedimentos de aplicação dos controlos nem a qualidade ou os resultados desses controlos (ver *figura 5*).

¹⁴ Decisão de Execução da Comissão, de 31 de maio de 2018, que define medidas para garantir a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros através do estabelecimento de critérios e normas comuns de risco financeiro nos termos do Regulamento (UE) nº 952/2013 que estabelece o Código Aduaneiro da União para as mercadorias declaradas para introdução em livre prática.

¹⁵ Ver o Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, "Segundo relatório intercalar sobre a aplicação da Estratégia e do Plano de Ação da UE sobre gestão dos riscos aduaneiros", de 20 de julho de 2018.

Figura 5 – Domínios abrangidos pela decisão CRF



Domínios abrangidos pela decisão CRF

Fonte: TCE.

15 Além disso, a Comissão (Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira, DG TAXUD) e um grupo de trabalho composto por representantes das autoridades aduaneiras nacionais elaboraram um documento com orientações destinadas a complementar a decisão CRF. Estas orientações, que acabaram por ser aprovadas pelos Estados-Membros em dezembro de 2019, são também um documento restrito da UE. Não são juridicamente vinculativas e, por conseguinte, não têm força executória. Estes dois documentos (a decisão CRF e as orientações) constituem, em conjunto, o quadro desenvolvido pela Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, para estabelecer os critérios e as normas comuns de risco financeiro exigidos pelo CAU.

16 Em julho de 2019, a Comissão von der Leyen manifestou a intenção de reforçar a União Aduaneira, em especial com um "pacote ambicioso para uma abordagem europeia integrada que reforce a gestão dos riscos aduaneiros e apoie a realização de controlos eficazes pelos Estados-Membros"¹⁶. Em setembro de 2020, a DG TAXUD apresentou um plano de ação para melhorar o funcionamento da União Aduaneira¹⁷, que foi publicado após o final da auditoria do Tribunal.

¹⁶ Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2019-2024.

¹⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, "Fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar: um plano de ação", COM(2020) 581 de 28.9.2020.

Âmbito e método da auditoria

17 O Tribunal decidiu realizar a presente auditoria atendendo ao novo quadro regulamentar (ver pontos [13](#) a [15](#)). A auditoria abrangeu o estabelecimento de critérios e normas comuns de risco financeiro pela Comissão, e também a forma como os Estados-Membros aplicavam esses critérios e normas. O Tribunal analisou se o quadro (constituído pela decisão CRF e as orientações) elaborado pela Comissão para ser executado nos Estados-Membros garantiu a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros para salvaguardar os interesses financeiros da UE. Para o efeito, avaliou se o quadro era adequado e de que forma os Estados-Membros utilizavam os seus sistemas de gestão dos riscos para selecionar as declarações de importação a controlar. Examinou todas as etapas conducentes a essa seleção e o seguimento dos controlos. O âmbito da auditoria não incluiu a qualidade dos controlos aduaneiros nem os seus resultados.

18 A fim de avaliar se o quadro da Comissão era adequado para assegurar a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros, o Tribunal comparou-o com as normas e boas práticas internacionais pertinentes (ou seja, as da OMA¹⁸ e a norma ISO 31000:2018, Gestão dos riscos – Linhas de orientação, da Organização Internacional de Normalização). Examinou igualmente se a Comissão dispunha de mecanismos suficientes de acompanhamento, revisão e comunicação de informações.

19 O Tribunal realizou visitas às autoridades aduaneiras de cinco Estados-Membros e avaliou de que forma os critérios e normas comuns de risco financeiro estavam a ser utilizados nos seus sistemas de gestão dos riscos para selecionar os controlos aduaneiros. Escolheu estes Estados-Membros mediante uma combinação de dois critérios: os montantes dos direitos aduaneiros cobrados e a avaliação qualitativa dos riscos efetuada pelo próprio Tribunal. Analisou igualmente se os procedimentos dos Estados-Membros estavam a conduzir a uma aplicação uniforme dos controlos aduaneiros. Além disso, enviou um questionário às autoridades aduaneiras de todos os Estados-Membros da UE para recolher informações sobre a sua perceção relativamente ao atual nível de harmonização dos controlos aduaneiros. As autoridades dos 27 Estados-Membros responderam todas ao questionário. O Tribunal perguntou se consideravam o quadro adequado e em que medida tinham aplicado os critérios e normas comuns de risco financeiro.

¹⁸ OMA, *WCO Customs Risk Management Compendium*.

20 As visitas de auditoria tiveram lugar entre outubro de 2019 e janeiro de 2020, após o prazo estabelecido na decisão CRF para os Estados-Membros garantirem a aplicação do requisito de utilização dos critérios na análise de risco automatizada. Durante este período, o documento de orientação, que contém os elementos técnicos necessários para aplicar a decisão CRF, estava em discussão e, por conseguinte, ainda não era aplicável nos Estados-Membros. Foi formalmente aprovado em dezembro de 2019.

Observações

O quadro de gestão dos riscos apresenta insuficiências

A decisão CRF não define bem o conceito de risco

21 O Tribunal detetou insuficiências na definição do conceito de risco constante na decisão CRF, o que pode conduzir a situações em que as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros não dão prioridade aos controlos de importações que representam um risco elevado para os interesses financeiros da UE.

As regras aplicáveis aos Estados-Membros não são suficientemente rigorosas

22 O CAU enumera os requisitos dos critérios e normas comuns de risco que devem ser aplicados nos Estados-Membros (ver [caixa 1](#)).

Caixa 1

Critérios e normas comuns de risco

De acordo com o CAU¹⁹, os critérios e normas comuns de risco devem incluir o seguinte:

- a) uma descrição dos riscos;
- b) os fatores ou indicadores de risco a utilizar para selecionar as mercadorias ou os operadores económicos sujeitos aos controlos aduaneiros;
- c) a natureza dos controlos aduaneiros a efetuar pelas autoridades aduaneiras;
- d) a duração de aplicação dos controlos aduaneiros referidos na alínea c).

23 A decisão CRF enumera vários critérios de risco financeiro e indicadores de risco a utilizar pelos Estados-Membros na seleção dos controlos. Os critérios mencionados são os domínios de risco a tratar uniformemente pelos Estados-Membros. Um indicador de risco é um dado ou uma informação de carácter específico referente à presença de um

¹⁹ Artigo 46º, nº 7.

risco. Em geral, um risco específico é determinado com base numa combinação de indicadores de risco.

24 O Tribunal constatou que os indicadores não têm regras suficientemente rigorosas para ativar os controlos, permitindo que os Estados-Membros os utilizem de diferentes formas. Esta situação acontece porque a descrição dos critérios de risco não especifica as circunstâncias que devem ativar um indicador e, por conseguinte, conduzir à seleção. A falta de especificação repercute-se nos perfis de risco, que são uma combinação de critérios suscetíveis de gerar uma recomendação de controlo quando aplicados a uma declaração aduaneira – ver [figura 3](#). Os perfis de risco podem incluir diferentes critérios de ativação em diferentes Estados-Membros, o que significa que não garantem uma seleção harmonizada das declarações a controlar. Além disso, dado que a lista de indicadores de risco apresentada para cada critério não é obrigatória, a sua utilização (individualmente ou em combinação) fica à discrição dos Estados-Membros.

25 A decisão CRF não estabelece regras específicas sobre a natureza e a duração dos controlos aduaneiros, deixando que as autoridades aduaneiras do Estado-Membro decidam a medida de controlo ou verificação a adotar. Além disso, não especifica como utilizar os critérios e indicadores de risco para selecionar as declarações (ou empresas a auditar) para os controlos realizados após a autorização de saída.

26 As orientações visam proporcionar uma interpretação comum da decisão CRF. Descrevem os domínios de risco e especificam a forma de combinar os diferentes indicadores para determinar o nível global de risco. Incluem igualmente algumas indicações qualitativas sobre o modo de avaliar os indicadores de risco. No entanto, carecem de descrições aprofundadas com indicadores quantificáveis que as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros possam utilizar nas suas análises de risco. Por exemplo, embora deem alguns exemplos da forma como os Estados-Membros podem detetar um operador de risco ou um operador económico de interesse, não preconizam uma metodologia precisa para garantir que todos os Estados-Membros definem este indicador de risco da mesma maneira.

27 A decisão CRF permite que os Estados-Membros decidam como reduzir o número de controlos para um nível que possa ser gerido em função dos recursos de que dispõem. Esta possibilidade é designada por "gestão do impacto", e a decisão prevê formas de os Estados-Membros procederem. Estes métodos de gestão do impacto são normalmente aplicados na elaboração de um perfil de risco, utilizando estimativas efetuadas por um analista do risco (ver também a [figura 3](#)).

28 A decisão CRF não estabelece quaisquer limites à gestão do impacto e, por conseguinte, confere aos Estados-Membros um poder discricionário significativo para reduzirem o número de controlos. Em relação a vários critérios de risco, as orientações indicam situações em que o número de controlos não deve ser reduzido ou em que o deve ser apenas se os motivos forem claramente explicados. Todavia, mesmo nos casos em que os controlos não devem ser reduzidos, o documento de orientação permite exceções sem as definir especificamente.

29 Para além da gestão do impacto, as autoridades aduaneiras podem decidir não realizar os controlos recomendados pelo sistema automatizado, "rejeitando" assim a recomendação (ver também a [figura 3](#)). A decisão CRF não estabelece regras suficientes para assegurar a coerência destas rejeições. Nas orientações, reconhece-se que os Estados-Membros rejeitam recomendações de controlo, sendo sugerido que essa prática não é desejável em situações de risco elevado e que todas as ocorrências devem ser documentadas e explicadas. Não é dada qualquer indicação específica sobre os casos em que a rejeição é aceitável.

O quadro carece de características importantes de um sistema eficaz de gestão dos riscos

30 O CAU, o compêndio de gestão dos riscos aduaneiros da OMA e a norma ISO 31000 enunciam os princípios e as características que devem estar presentes num sistema de gestão dos riscos aduaneiros. O Tribunal constatou que o quadro da UE não tinha as seguintes características essenciais de um sistema eficaz de gestão dos riscos:

- análise do risco a nível da UE;
- exploração de dados (tanto a nível da UE como dos Estados-Membros);
- método harmonizado de seleção aleatória das declarações para controlo;
- plataformas de intercâmbio de informações sobre todos os importadores de risco;
- métodos adequados para dar resposta aos riscos financeiros associados às importações provenientes do comércio eletrónico (elevado número de declarações de importação de reduzido valor).

31 Os diferentes riscos podem ser mais bem detetados e tratados a nível nacional ou da UE, devendo um quadro eficaz de gestão dos riscos dar-lhes resposta ao nível que for mais adequado. Dado que a UE funciona como uma união aduaneira (em que os importadores são livres de escolher o seu local de importação), uma **análise a nível da União** seria mais adequada para determinar e combater os riscos a esta escala. Como salienta a OMA, os centros de avaliação/seleção dos riscos permitem às autoridades aduaneiras identificar de forma dinâmica as operações mais suscetíveis de não serem conformes, permitindo-lhes assim responder de forma mais eficaz às situações de maior risco²⁰.

32 De acordo com a decisão CRF, cabe aos Estados-Membros efetuar análises de risco e tomar todas as decisões sobre a pertinência dos dados nacionais e da UE para efeitos dos seus próprios sistemas de gestão dos riscos. Embora os centros de avaliação dos riscos sejam frequentemente criados a nível nacional, a UE não instituiu um centro operacional para dar resposta aos riscos financeiros a nível da União. No seu plano de ação no domínio aduaneiro de 28 de setembro de 2020 (ver ponto **16**), a Comissão reconheceu a necessidade de acrescentar uma dimensão da UE às capacidades de análise de dados para reforçar toda a estrutura.

33 A **exploração de dados** é o processo de descoberta de padrões e relações interessantes e úteis em grandes volumes de dados. Tanto a norma ISO 31000²¹ como a OMA salientam a importância da exploração de dados no processo de gestão dos riscos. Esta exploração é mais eficaz quando está disponível uma maior quantidade de dados. Porém, o quadro não prevê a obrigação de realizar uma análise à escala da UE com base em dados de todas as importações para o seu território. A Comissão não efetuou sistematicamente estas análises para detetar riscos financeiros no domínio aduaneiro. Deu início a um projeto-piloto, designado por "Capacidade de Análise Conjunta" (*Joint analysis capacity*, JAC) para realizar análises de dados a nível da UE. Tal como descrito na **caixa 2**, este projeto constituiu uma iniciativa positiva, mas foi limitado em termos de âmbito, capacidade e realizações.

²⁰ OMA, *WCO Customs Risk Management Compendium*, volume 1, anexo 4.

²¹ ISO 31000:2018, *Gestão dos riscos – Linhas de orientação*, p. 3.

Caixa 2

Projeto-piloto de capacidade de análise conjunta

Na sequência das recomendações do TCE²² e do Parlamento Europeu, a DG BUDG, a DG TAXUD e o OLAF (Organismo de Luta Antifraude da UE) criaram o projeto-piloto de capacidade de análise conjunta para analisar os fluxos comerciais. O seu âmbito estava limitado à análise das importações de certos produtos, dando origem a oito fichas de informação sobre riscos (FIR) da UE (ver ponto 53) em 2019. A Comissão tinha a expectativa de que os Estados-Membros criassem ou atualizassem perfis de risco nesta base. O seguimento dos resultados destas FIR está em curso.

Em setembro de 2020, a Comissão publicou um plano de ação no domínio aduaneiro (ver ponto 16), no qual propôs o lançamento de uma iniciativa da UE designada por "Capacidade Analítica Conjunta". Esta iniciativa centrar-se-á inicialmente na exploração dos dados já disponíveis e no desenvolvimento de soluções de governação adequadas.

34 A decisão CRF não exige que, ao realizar análises de risco, os Estados-Membros utilizem técnicas de exploração de dados. As orientações mencionam esta possibilidade, sem definir uma metodologia clara. Um terço dos Estados-Membros respondeu, no questionário, que o quadro da UE em matéria de riscos financeiros não tinha suficientemente em conta as técnicas avançadas de análise de dados (ou seja, a exploração de dados). Dois dos Estados-Membros visitados criaram perfis de risco resultantes de investigações que utilizaram a exploração de dados (utilizando sobretudo informações provenientes de bases de dados nacionais). Estes perfis foram muito eficazes na deteção de irregularidades. Contudo, os outros três Estados-Membros visitados não utilizaram estas técnicas na sua avaliação dos riscos.

35 Das declarações não selecionadas automaticamente utilizando perfis de risco, os Estados-Membros extraem aleatoriamente uma determinada percentagem para controlo. Esta seleção aleatória é fundamental para garantir um quadro de controlo eficaz, nomeadamente através da identificação de novos sinais de risco não detetados²³. A decisão CRF salienta a importância dos **controles aleatórios**, mas não inclui regras para harmonizar a percentagem de importações que os Estados-Membros

²² Relatório Anual relativo a 2017, ponto 4.23, recomendação 1.

²³ Ver OMA, *WCO Customs Risk Management Compendium* e o artigo 5º, nº 25, do CAU.

selecionam ou o método que aplicam. As orientações não fornecem instruções adicionais sobre a forma como os Estados-Membros devem aplicar a seleção aleatória.

36 A plataforma que existe, o Sistema de Gestão de Riscos Aduaneiros (SGRA), não está devidamente adaptada para os Estados-Membros partilharem sistematicamente informações entre si sobre importadores de risco. Por conseguinte, cada Estado-Membro dispõe apenas de informações sobre os importadores que ele próprio avaliou como sendo de risco. Dado que os importadores podem facilmente alterar o local de desalfandegamento das suas importações, os que são considerados de risco num Estado-Membro podem desalfandegá-las noutros Estados-Membros em que esse não seja o caso, evitando assim os controlos.

37 O comércio eletrónico²⁴ constitui um desafio para a gestão dos riscos aduaneiros. Como envolve um elevado volume de operações de reduzido valor, controlar cada declaração de importação (cada volume exige uma declaração aduaneira) não é eficaz em termos de custos. Todavia, é provável que o risco de irregularidades seja significativo, o que, devido ao elevado número de importações deste tipo, implica um impacto considerável sobre os interesses financeiros da UE. O quadro estabelecido pela decisão CRF e pelas orientações não tem suficientemente em conta este fenómeno: os perfis de risco são aplicados a cada operação (importação) e, mediante a gestão do impacto, os Estados-Membros podem reduzir o número de operações sujeitas a controlo (ver pontos 27 e 28). No seu plano de ação no domínio aduaneiro (ver ponto 16), a Comissão reconheceu que são necessárias medidas adicionais para assegurar um controlo aduaneiro mais eficaz das importações provenientes do comércio eletrónico. As tendências mundiais no comércio eletrónico apontam para um aumento do número de declarações de importação de reduzido valor.

O quadro estabelece apenas requisitos limitados em matéria de comunicação de informações, acompanhamento e revisão

38 A decisão CRF especifica intervalos regulares para os Estados-Membros comunicarem à Comissão a aplicação dos critérios comuns de risco financeiro. O Tribunal constatou que estes intervalos podem estar demasiado espaçados para manter um sistema eficaz e atualizado, dada a necessidade de acompanhar e rever constantemente o quadro. Dois dos Estados-Membros visitados também duvidavam

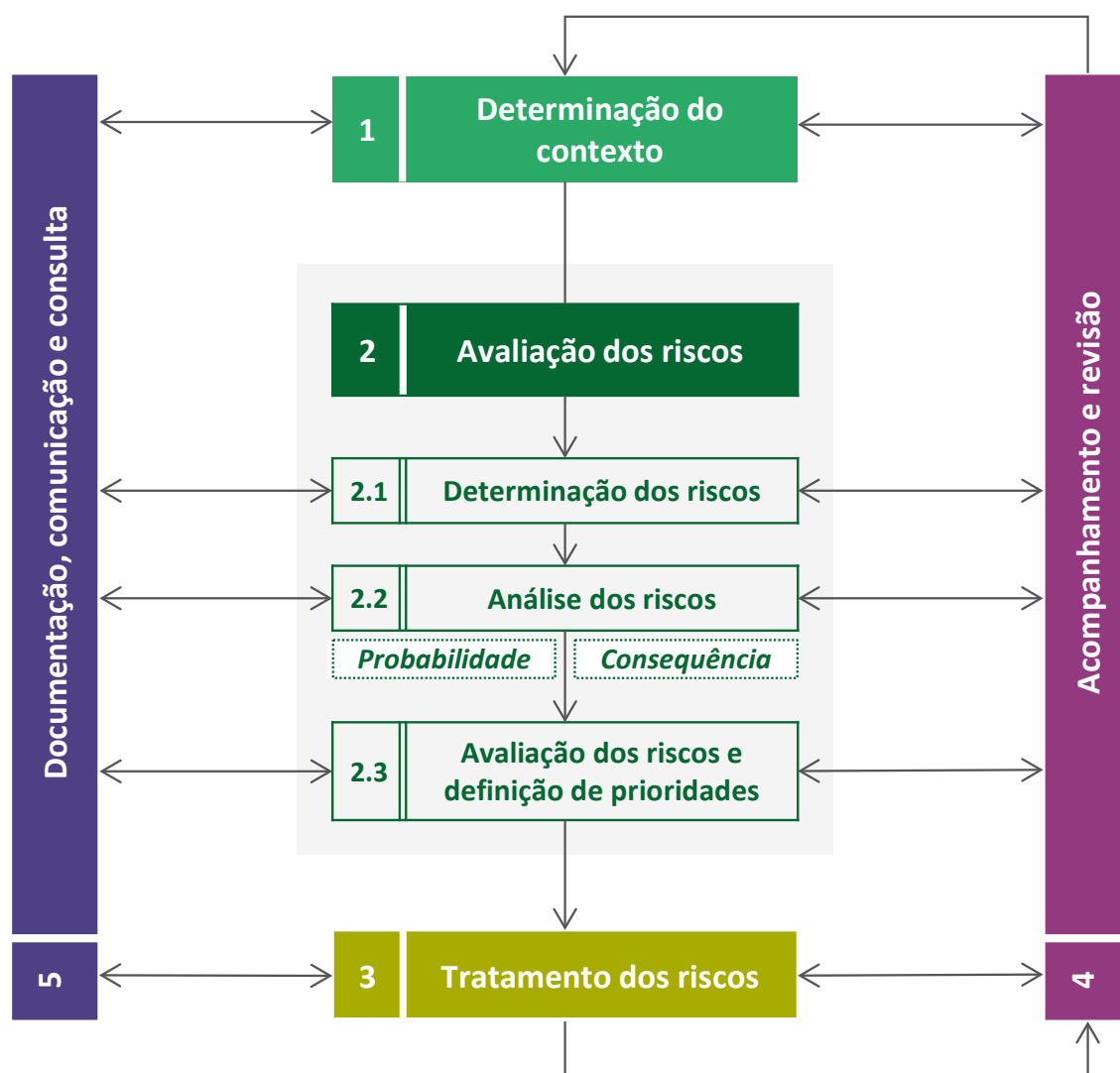
²⁴ O Tribunal publicou recentemente o Relatório Especial 12/2019 sobre os desafios do comércio eletrónico, intitulado "Comércio eletrónico: muitos dos desafios relativos à cobrança do IVA e dos direitos aduaneiros permanecem por resolver".

de que esta frequência propiciasse a adoção atempada de medidas destinadas a melhorar os critérios de risco comuns.

39 Os Estados-Membros fornecem anualmente à Comissão informações sobre os seus controlos, em conformidade com o quadro de apresentação de relatórios sobre o desempenho da União Aduaneira. A Comissão poderia utilizar estes relatórios para acompanhar a aplicação da decisão CRF a nível nacional. No entanto, os relatórios não são muito úteis, sobretudo porque as informações sobre os controlos não estabelecem uma distinção entre os realizados por motivos financeiros e os realizados por motivos de segurança. Além disso, os indicadores recolhidos não permitem avaliar a eficácia das ações ou dos perfis para domínios de risco específicos.

40 A OMA, no seu compêndio de gestão dos riscos aduaneiros, salienta que assegurar que as atividades de gestão dos riscos são acompanhadas e revistas e que os resultados são comunicados ao nível da política contribui para garantir que a gestão dos riscos permanece eficaz a longo prazo (ver [figura 6](#)).

Figura 6 – O acompanhamento e a revisão no processo de gestão dos riscos



Fonte: TCE, com base no compêndio de gestão dos riscos aduaneiros da OMA.

41 Em outubro de 2020, a Comissão (DG TAXUD) não tinha estabelecido um procedimento para acompanhar regularmente a aplicação do quadro pelos Estados-Membros. A DG BUDG visita-os regularmente para efeitos de inspeção em matéria de direitos aduaneiros. Contudo, atualmente não existem planos para que estas inspeções abranjam igualmente a aplicação da decisão CRF pelos Estados-Membros. Além disso, a Comissão não dispõe de procedimentos que possa aplicar em caso de incumprimento. A [caixa 3](#) apresenta um caso específico que envolve a Dinamarca.

Caixa 3

A Comissão não fez o seguimento devido do reduzido número de controlos aduaneiros na Dinamarca

Na sequência de uma inspeção na Dinamarca, a DG BUDG constatou, em 2010, que o número de controlos era muito reduzido. Formulou uma constatação sobre a matéria, de que fez o seguimento até 2015, mas que depois encerrou, apesar de a Dinamarca não ter introduzido melhorias significativas e de ser provável que a questão prejudicasse a aplicação da decisão CRF. Desde então, a Comissão não contactou formalmente as autoridades aduaneiras dinamarquesas sobre o assunto.

Além disso, em 2017, o Tribunal de Contas dinamarquês (*Rigsrevisionen*) publicou um relatório²⁵ na sequência das críticas formuladas pela Comissão em 2010. Nas conclusões, indicava nomeadamente que o número de controlos aduaneiros continuava a ser muito reduzido, que o sistema de gestão dos riscos apresentava várias insuficiências e que não havia controlos aleatórios.

42 As FIR da UE são formulários *online* através dos quais os serviços da Comissão trocam sinais de risco com os Estados-Membros (ver ponto 53). Embora estes não sejam legalmente obrigados a fornecer informações em resposta às FIR, é importante efetuar um seguimento adequado destas fichas para assegurar uma gestão coerente dos riscos. Para além do trabalho realizado no contexto do projeto-piloto de capacidade de análise conjunta (ver *caixa 2*) e das inspeções da DG BUDG em matéria de direitos aduaneiros nos Estados-Membros selecionados, a Comissão não procedeu a um seguimento para determinar se os Estados-Membros deram devidamente resposta aos riscos mencionados nas FIR da UE. Também não analisou regularmente as informações que estes comunicaram, nem tomou medidas para resolver a falta de ação de alguns.

43 A análise do Tribunal mostra que, em 2019, três Estados-Membros não enviaram quaisquer informações de retorno, ao passo que quatro apenas o fizeram para um pequeno número de FIR da UE. Em quase metade (43%) dos casos em que houve retorno de informações, os Estados-Membros não indicaram se tinham criado ou atualizado um perfil de risco para resolver o problema descrito na FIR da UE ou se dispunham já de um perfil de risco para o fazer.

²⁵ Relatório 7/2017 de dezembro de 2017, *Rigsrevisionens beretning om SKATs kontrol og vejledning på toldområdet* (relatório do Tribunal de Contas dinamarquês sobre o controlo e as orientações da autoridade tributária dinamarquesa no domínio aduaneiro).

44 A fim de assegurar uma gestão eficaz dos riscos aduaneiros, é importante que existam mecanismos de revisão adequados para melhorar o funcionamento do quadro. A este respeito, a OMA afirma que deve ser concebido um quadro sólido com critérios de revisão e que as avaliações devem abranger todos os elementos da gestão dos riscos.

45 Foi criado um grupo de peritos composto por delegados das autoridades aduaneiras de todos os Estados-Membros e da Comissão para debater questões relacionadas com a gestão dos riscos aduaneiros na UE. De acordo com as orientações, este grupo deverá, sempre que necessário, proceder a uma revisão das principais questões relacionadas com a aplicação do quadro. Todavia, a Comissão ainda não desenvolveu uma política de revisão clara, com objetivos intermédios e critérios, para a aplicação da decisão CRF e das orientações.

O quadro não conduz a uma aplicação uniforme dos controlos aduaneiros

Os Estados-Membros ainda têm práticas de gestão dos riscos diferentes

46 Os cinco Estados-Membros visitados consideraram que os sistemas de gestão dos riscos que tinham desenvolvido antes da adoção da decisão CRF já estavam em grande medida em conformidade com as disposições desta decisão. Na sua opinião, bastariam alguns pequenos ajustamentos para garantir o seu pleno cumprimento. Estes Estados-Membros adaptaram o seu quadro de gestão dos riscos principalmente fazendo um levantamento dos seus perfis existentes e ligando-os aos critérios de risco financeiro correspondentes (apenas um Estado-Membro tinha criado alguns perfis de risco para critérios que os seus perfis existentes ainda não abrangiam). O Tribunal observou igualmente que, ao estabelecer a ligação entre os perfis de risco e os critérios definidos na decisão CRF, os Estados-Membros não utilizaram todos os indicadores recomendados e, por conseguinte, aplicam diferentes critérios para selecionar as declarações aduaneiras a controlar.

47 Os Estados-Membros visitados pelo Tribunal não previam aumentar a sua capacidade de controlo em resultado da aplicação da decisão CRF. A estratégia de gestão dos riscos que tinham empregado antes da adoção desta decisão não tinha mudado significativamente, nem esperavam que viesse a mudar. A [caixa 4](#) contém dois exemplos de observações formuladas por estes países sobre o impacto que a introdução da decisão CRF e as orientações tiveram sobre os seus sistemas de gestão dos riscos.

Caixa 4

Opiniões dos Estados-Membros sobre alterações aos seus sistemas de gestão dos riscos financeiros aduaneiros devido à aplicação da decisão CRF

Um dos Estados-Membros visitados considerou que o seu sistema já cumpria plenamente a decisão CRF. Na sua opinião, nem a decisão nem as orientações continham qualquer contributo substancial sobre o procedimento de análise de riscos, proporcionando apenas um quadro geral, e a decisão CRF limitava-se a conceptualizar os atuais métodos de análise de risco financeiro utilizados pelo Estado-Membro.

Outro Estado-Membro afirmou que a decisão CRF formalizava a continuação das atividades existentes na sua administração aduaneira nos domínios financeiros.

48 Nas suas respostas ao questionário, que o Tribunal enviou antes da aprovação do documento de orientação, 17 dos 27 Estados-Membros (63%) declararam que a aplicação da decisão CRF não conduziria a alterações significativas dos seus sistemas de gestão dos riscos. A maioria dos dez Estados-Membros que mencionaram a necessidade de introduzir alterações significativas indicou que o seu principal desafio seria a atualização dos sistemas informáticos.

49 Além disso, os Estados-Membros visitados aplicaram perfis de risco apenas aos controlos efetuados antes da autorização de saída. No que se refere aos controlos após essa autorização, não realizaram qualquer análise sistemática dos riscos utilizando os perfis de risco baseados nos critérios da decisão CRF (ver ponto [25](#)).

50 Os Estados-Membros aplicam diferentes estratégias para reduzir o número de controlos para um nível que possam gerir. Os que foram visitados recorriam amplamente à gestão do impacto nos perfis de risco para selecionarem os controlos no âmbito do sistema de análise de risco automatizada. Embora tenham utilizado a maior parte ou a totalidade dos métodos prescritos na decisão CRF, aplicaram-nos de formas substancialmente diferentes.

51 A [figura 7](#) apresenta, para os Estados-Membros visitados, as medidas de gestão do impacto aplicadas aos perfis de risco relativos à subavaliação de um determinado grupo de produtos de um país de origem específico. Como a figura indica, a mesma declaração de importação pode ou não ser objeto de uma recomendação de controlo, consoante o Estado-Membro. Por exemplo, uma importação de um dado peso de produtos (com um valor inferior ao limiar utilizado em cada Estado-Membro):

- não seria selecionada no Estado-Membro B, porque é inferior ao limiar de peso;
- poderia ou não ser selecionada nos Estados-Membros A e D, uma vez que a percentagem de declarações controladas varia em função do importador e da diferença entre o valor declarado e o limiar;
- seria selecionada nos Estados-Membros C e E, dado que a gestão do impacto não utiliza o peso como critério. Porém, a probabilidade de a recomendação ser rejeitada é muito mais elevada nestes dois Estados-Membros do que nos outros três.

Figura 7 – Medidas de gestão do impacto utilizadas nos perfis de risco relativos a produtos subavaliados provenientes de um país de origem específico



Estado-Membro	Exclusão de determinados operadores (ou redução da percentagem de controlos)	Limiar de peso	Outras reduções da percentagem e rejeições de recomendações
A		50 kg	Percentagens de controlos baseadas noutros indicadores de risco
B		1 000 kg	N/A
C			Elevado nível de rejeições (mais de 50%)
D			Percentagens de controlo mais elevadas em casos específicos
E			Elevado nível de rejeições (25% em geral)

Fonte: TCE, com base nas informações recolhidas nos Estados-Membros.

52 A frequência das rejeições de recomendações, o seu fundamento, bem como o seu acompanhamento e seguimento variam significativamente consoante os Estados-Membros visitados. O número de recomendações de controlo rejeitadas variou entre 1,6% e 60%. A [figura 8](#) descreve a forma como estes Estados-Membros gerem as rejeições. A ausência de regras ou condições para a rejeição de recomendações confere aos Estados-Membros um poder discricionário total quanto à aplicação ou não dos controlos recomendados. Os Estados-Membros divergem também quanto ao procedimento utilizado para justificar as rejeições: em alguns, a rejeição só é possível quando estão preenchidas algumas condições previamente definidas, ao passo que outros preveem justificações caso a caso (ver ponto [29](#)).

Figura 8 – Rejeições das recomendações de controlo aduaneiro nos Estados-Membros visitados

 **Sim**
 **Não**
 **Aprovação necessária, mas não pela via hierárquica**

Estado-Membro	Obrigatório preencher condições previamente definidas	Obrigatório inserir justificação no sistema	Obrigatório obter aprovação hierárquica
A			
B			
C			
D			
E			

Fonte: TCE, com base nas informações recolhidas nos Estados-Membros.

Os Estados-Membros identificam e tratam os sinais de risco de formas diferentes

53 O ato de execução do CAU²⁶ indica que, na aplicação de critérios e normas de risco comuns, deve ser utilizado um sistema eletrónico para a comunicação entre as autoridades aduaneiras e entre estas e a Comissão²⁷. Os principais instrumentos informáticos utilizados na gestão dos riscos a nível da UE são o Sistema de Gestão de Riscos Aduaneiros (SGRA) e o Sistema de Informação Antifraude (AFIS). O primeiro permite o intercâmbio de informações relacionadas com os riscos em toda a UE utilizando fichas *online* designadas por FIR, que podem ser enviadas por um Estado-Membro ou pela Comissão (FIR da UE). O segundo é o sistema em que o OLAF introduz comunicações de "assistência mútua" (pedidos de intervenção dos Estados-Membros em resposta a riscos detetados pelos seus inquéritos). Estes dois sistemas contêm informações sobre os riscos a utilizar pelos Estados-Membros nos seus sistemas nacionais de análise de riscos.

54 Os cinco Estados-Membros visitados indicaram que consideravam que as FIR dos Estados-Membros nem sempre eram suficientemente claras, ou seja, não facilitavam a criação de um perfil de risco e incluíam normalmente tanto riscos recorrentes como pontuais. Além disso, nas suas respostas ao questionário do Tribunal, 21 Estados-Membros (78%) declararam que um tratamento mais aprofundado das informações sobre os riscos a nível da UE (por exemplo, uma análise prévia das FIR dos Estados-Membros realizada pela Comissão) permitiria uma análise de risco mais eficiente e harmonizada.

55 Os Estados-Membros interpretam os sinais de risco nas comunicações de assistência mútua ou nas FIR de formas diferentes. Por exemplo, os perfis de risco criados em resposta a comunicações de assistência mútua sobre alguns produtos subavaliados de um país de origem específico apresentam grandes diferenças entre Estados-Membros. Existe também uma variação significativa entre os perfis de risco criados pelos diferentes Estados-Membros em resposta aos FIR da UE elaborados na sequência de uma análise de dados no contexto do projeto-piloto de capacidade de análise conjunta da Comissão. Dos países visitados, apenas um Estado-Membro

²⁶ Regulamento de Execução (UE) 2015/2447 da Comissão, de 24 de novembro de 2015, que estabelece as regras de execução de determinadas disposições do Regulamento (UE) nº 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União (regras de execução do CAU) (JO L 343 de 29.12.2015, p. 558-893).

²⁷ *Idem*, artigo 36º.

introduziu medidas para reduzir os controlos das importações com códigos e países de origem mencionados nas FIR da UE.

56 O quadro não inclui regras para harmonizar a seleção aleatória (ver ponto 35). Nos Estados-Membros visitados, o Tribunal constatou a existência de diferentes estratégias, como mostra a *figura 9*. As percentagens de seleção aleatória (ou seja, a proporção de declarações que não são retidas por meio de perfis de risco, mas que o são depois aleatoriamente para controlo) diferem em função dos Estados-Membros (variando entre 0,0067% e 0,5% nos Estados-Membros visitados). As diferentes estratégias levam a que, por exemplo, um operador económico autorizado seja 74 vezes mais suscetível de ser selecionado para controlos aleatórios num dos Estados-Membros visitados do que noutro. Em dois Estados-Membros, um número significativo de declarações é excluído do procedimento de seleção aleatória, uma vez que as declarações simplificadas (ver ponto 59) não estão sujeitas a seleções baseadas no risco nem a seleções aleatórias.

Figura 9 – Percentagem de seleção aleatória aplicada em 2019 nos Estados-Membros visitados



Estado-Membro	Declarações a que é aplicada a percentagem			Informações suplementares
	Normalizadas	Simplificadas	Complementares	
A				Percentagens diferentes em função do tipo de declaração
B				Cada estância aduaneira pode alterar a percentagem de seleção aleatória
C	Não é efetuada uma seleção aleatória automatizada das declarações a controlar			As estâncias aduaneiras efetuam algumas verificações aleatórias
D				Percentagens diferentes em função do tipo de controlo (físico ou documental)
E				

Fonte: TCE, com base nas informações recolhidas nos Estados-Membros.

Os Estados-Membros não partilham sistematicamente entre si informações sobre importadores de risco

57 No ponto 36, o Tribunal salientou que a plataforma que existe não está devidamente adaptada para os Estados-Membros partilharem informações entre si sobre importadores de risco. O Tribunal constatou igualmente que, no âmbito da sua gestão dos riscos, os Estados-Membros visitados não o fizeram sistematicamente.

58 Além disso, os Estados-Membros empregam métodos diferentes para classificar os importadores como operadores económicos de interesse, variando também as formas como utilizam estas informações nos seus perfis de risco. Alguns Estados-Membros dispõem de uma lista de operadores económicos de interesse que é aplicada a vários perfis de risco para aumentar os controlos sobre esses operadores. Outros especificam diretamente em cada perfil de risco quais os operadores que devem ser sujeitos a mais (ou menos) controlos. Os Estados-Membros também definem e detetam os operadores económicos de interesse de diferentes formas. Em alguns, a deteção é efetuada caso a caso, ao passo que outros recorrem a um processo automatizado.

Nem todos os Estados-Membros submetem todas as declarações (normalizadas e simplificadas) a uma análise de risco automatizada

59 As mercadorias são apresentadas às autoridades aduaneiras utilizando uma declaração normalizada, que contém todos os pormenores exigidos pela legislação. No entanto, alguns importadores beneficiam de um sistema de declarações simplificadas que lhes permite omitir determinados dados ou documentos ou, por vezes, simplesmente inscrever a importação nos seus registos financeiros. Nesses casos, o importador deve apresentar uma declaração complementar, num prazo específico, com todos os elementos exigidos numa declaração normalizada. Nos Estados-Membros visitados, a percentagem de declarações simplificadas representou entre 25% e 95% do total das declarações apresentadas.

60 Dois dos Estados-Membros visitados não sujeitam as declarações simplificadas nem as respetivas declarações complementares a uma análise de risco automatizada por meio dos perfis de risco baseados na decisão CRF. Esta prática não está em conformidade com os requisitos previstos na referida decisão e leva a que o quadro de análise de risco automatizada exclua completamente um número significativo de importações. Os outros três Estados-Membros visitados aplicam perfis de risco, pelo menos, às declarações complementares. A *figura 10* ilustra a forma como os

Estados-Membros visitados aplicam a análise de risco automatizada às declarações simplificadas e complementares.

Figura 10 – Aplicação da análise de risco automatizada às declarações simplificadas e complementares nos Estados-Membros visitados

Estado-Membro	Análise de risco automatizada	
	aplicada às declarações simplificadas	aplicada às declarações complementares
A		
B		
C		
D		
E		

Fonte: TCE, com base nas informações recolhidas nos Estados-Membros.

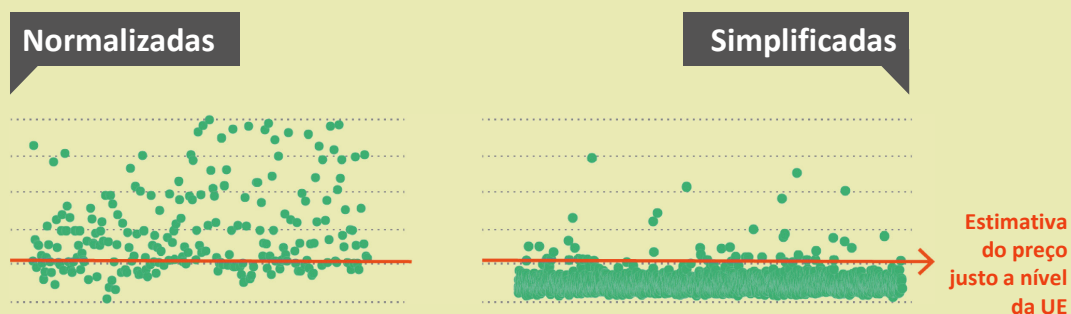
61 Num dos Estados-Membros visitados, o Tribunal pôde analisar as informações constantes das declarações de importação de produtos seleccionados ao abrigo dos procedimentos normal e simplificado. O exemplo apresentado na [caixa 5](#) mostra que o facto de as declarações simplificadas não serem sujeitas a uma análise de risco automatizada pode reduzir os montantes dos direitos aduaneiros cobrados em alguns Estados-Membros.

Caixa 5

Risco de subavaliação nas declarações simplificadas

Num Estado-Membro visitado, as declarações aduaneiras normalizadas e simplificadas são introduzidas em dois sistemas informáticos distintos. O Tribunal analisou as importações de quatro tipos de mercadorias produzidas num determinado país registadas nestes dois sistemas em julho e agosto de 2019, tendo constatado que, para duas dessas mercadorias, o valor declarado por quilograma de mercadorias importadas era sistematicamente inferior nas declarações simplificadas do que nas declarações normalizadas. No caso das declarações simplificadas, os preços dos bens importados formavam agregados (ver gráficos abaixo) de valor inferior às estimativas dos preços "justos" (ou seja, os preços abaixo dos quais existe um risco de subavaliação, devendo as declarações ser selecionadas para controlo).

Os gráficos que se seguem mostram a diferença flagrante na distribuição do valor declarado por quilograma para uma categoria de produtos em função do tipo de declaração. Se a metodologia de deteção dos riscos de subavaliação fosse aplicada neste caso, cerca de dois terços das declarações simplificadas teriam de ser selecionadas para controlo. Contudo, como o Estado-Membro não sujeita as declarações simplificadas a uma análise de risco automatizada, o seu sistema não as assinalou para efeitos de controlo.



Nota: Dado que, no sistema informático utilizado para as declarações simplificadas, os valores relativos ao peso são arredondados ao quilograma mais próximo, o Tribunal excluiu desta análise as declarações inferiores a um peso previamente definido, que poderiam ter colocado um risco artificial de subavaliação.

Conclusões e recomendações

62 A auditoria avaliou se o quadro de gestão dos riscos (assente na decisão CRF e nas orientações complementares) elaborado pela Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, garante a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros para salvaguardar os interesses financeiros da UE. A aplicação da decisão CRF e das orientações constitui um passo importante nesse sentido. Porém, o Tribunal conclui que o quadro não assegura uma harmonização suficiente da seleção dos controlos para salvaguardar os interesses financeiros da UE. Os motivos residem principalmente em insuficiências na sua conceção, que permitem aos Estados-Membros diferir significativamente na forma como o aplicam. Os operadores que não cumprem a legislação podem assim visar os pontos de entrada da UE com menos controlos.

63 Pode não estar a ser atribuída a devida prioridade às importações que apresentam um nível de risco mais elevado para os interesses financeiros da UE (ver ponto 21). A decisão CRF não é suficientemente pormenorizada, não inclui todos os requisitos do CAU e confere aos Estados-Membros demasiado poder discricionário na sua aplicação, nomeadamente quanto às formas de reduzir o número de controlos. As orientações não são juridicamente vinculativas e carecem de instruções claras e precisas sobre elementos específicos (ver pontos 22 a 29 e 35). Não existem plataformas ou bases de dados à escala da UE para a partilha sistemática de informações sobre todos os importadores de risco (ver ponto 36). O quadro não prevê instrumentos adequados para fazer face aos riscos existentes no comércio eletrónico (ver ponto 37). Os mecanismos em vigor em matéria de acompanhamento e revisão não são apropriados (ver pontos 38 a 45). Os sinais de risco comunicados pela UE nem sempre contêm instruções claras para os Estados-Membros os utilizarem na elaboração dos perfis de risco (ver pontos 53 a 56). Em alguns Estados-Membros, um grande número de importações da UE não está sujeito a uma análise de risco automatizada (ver pontos 59 a 61).

Recomendação 1 – Reforçar a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros

A Comissão deve reforçar a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros tomando as medidas indicadas em seguida, que exigem o apoio e, caso necessário, a aprovação dos Estados-Membros:

- a) intensificar as regras aplicáveis aos Estados-Membros, por exemplo: acrescentando instruções e pormenores ao quadro, designadamente sobre os

procedimentos e critérios que devem aplicar quando reduzem o número de controlos (incluindo as rejeições de recomendações de controlo) e sobre a forma de aplicar o quadro aos controlos realizados após a autorização de saída e de proceder a uma seleção aleatória; e transferindo para a decisão CRF algumas regras atualmente enunciadas nas orientações;

- b) introduzir disposições na decisão CRF e regras nas orientações, a fim de assegurar que os riscos relacionados com as importações provenientes do comércio eletrónico são devidamente tidos em conta;
- c) melhorar a qualidade dos sinais de risco, nomeadamente exigindo maior clareza e pormenor nas FIR elaboradas pelos Estados-Membros; assegurando que são dadas instruções pormenorizadas sobre a forma de utilizar as FIR da UE e as comunicações de assistência mútua; e fazendo o seguimento das FIR para verificar a sua aplicação pelos Estados-Membros (incluindo exigir que estes comuniquem informações em resposta a essas fichas);
- d) avaliar em que medida os perfis de risco dos Estados-Membros abrangem diferentes tipos de declarações (normalizadas e simplificadas) e assegurar que as lacunas existentes são devidamente colmatadas;
- e) desenvolver, colocar em funcionamento e assegurar a manutenção de bases de dados de risco à escala da UE para utilização pelos Estados-Membros (contendo, por exemplo, listas de operadores económicos de interesse);
- f) estabelecer mecanismos sólidos para o acompanhamento e a revisão da aplicação do quadro pelos Estados-Membros.

Prazo: 2022

64 Não existe uma análise adequada a nível da UE dos riscos financeiros no domínio aduaneiro, que se baseie em dados de todas as importações da União (ver pontos [30](#) a [34](#)). O quadro atual estabelece critérios e indicadores gerais que os Estados-Membros devem aplicar nas suas análises de risco, cabendo-lhes criar perfis de risco pormenorizados para selecionar as importações para controlo. O quadro não prevê uma abordagem integrada para a gestão dos riscos financeiros à escala da UE, nem alterou ainda de forma suficiente os processos dos Estados-Membros para salvaguardar adequadamente os interesses financeiros da União (ver pontos [46](#) a [52](#)).

Recomendação 2 – Desenvolver e colocar em prática uma capacidade de análise e coordenação plena a nível da UE

A Comissão deve criar uma função central a nível da UE para orientar melhor os esforços globais de controlo aduaneiro. Este centro deverá reunir os conhecimentos especializados da Comissão e dos Estados-Membros, visando analisar os principais riscos financeiros no domínio aduaneiro e determinar as melhores formas de lhes dar resposta.

A Comissão deve analisar como o fazer de forma eficaz e sustentável. Os cenários potenciais podem incluir: a atribuição de mais responsabilidades aos grupos de trabalho existentes no domínio aduaneiro; a constituição de um serviço específico numa DG (ou uma estrutura interserviços entre a DG TAXUD, a DG BUDG e o OLAF); ou a criação de uma agência específica da UE.

A função central deve ter, entre outras, as atribuições seguintes:

- a) definir, por exemplo em termos de materialidade, os riscos que devem ser objeto de uma abordagem integrada (riscos pertinentes para a UE) e, em cooperação com os Estados-Membros, assegurar que esses riscos são adequadamente tratados;
- b) desenvolver e colocar em prática capacidades eficazes de exploração de dados para realizar análises de dados a nível da UE e detetar os riscos pertinentes para a União;
- c) explorar formas de desenvolver ferramentas informáticas de gestão dos riscos compatíveis com os sistemas de importação e de gestão dos riscos dos Estados-Membros, de modo a permitir a aplicação direta e automática das recomendações de controlo para os riscos pertinentes para a UE.

Prazo: 2023

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Tony Murphy, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 23 de fevereiro de 2021.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Siglas e acrónimos

CAU: Código Aduaneiro da União

COMEXT: base de dados estatística do comércio externo (do Eurostat)

Decisão CRF: decisão de execução que estabelece critérios e normas comuns de risco financeiro

DG BUDG: Direção-Geral do Orçamento

DG TAXUD: Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira

FIR: ficha de informação sobre riscos

ISO: Organização Internacional de Normalização

IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

OMA: Organização Mundial das Alfândegas

RNB: Rendimento Nacional Bruto

TCE: Tribunal de Contas Europeu

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE: União Europeia

Glossário

Controlo aduaneiro: procedimento de verificação do cumprimento da regulamentação aduaneira e de outra legislação aplicável da UE.

Declaração aduaneira: documento oficial com informações pormenorizadas sobre as mercadorias apresentadas para importação, exportação ou outro regime aduaneiro.

Gestão dos riscos: processo de deteção sistemática dos riscos e tomada de medidas para os atenuar ou eliminar ou para reduzir o seu impacto.

Lacuna em termos de direitos aduaneiros: diferença entre o direito de importação que seria de esperar para o conjunto da economia e o montante efetivamente cobrado.

Operador económico autorizado: pessoa ou empresa considerada fiável e, por conseguinte, com direito a beneficiar de vantagens no âmbito das operações aduaneiras.

Perfil de risco: combinação de critérios de risco que ajudam a detetar declarações aduaneiras de risco mais elevado, cuja sujeição a controlos aduaneiros deve ser considerada.

Sinais de risco: informações sobre um risco potencial que podem ser utilizadas para criar perfis de risco.

União aduaneira: resultado de um acordo entre um grupo de países para negociar livremente entre si, ao mesmo tempo que aplica uma pauta aduaneira comum às importações provenientes de outros países.

**RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
REFERENTES AO SEU RELATÓRIO ESPECIAL: «CONTROLOS ADUANEIROS:
HARMONIZAÇÃO INSUFICIENTE PREJUDICA OS INTERESSES FINANCEIROS
DA UE»**

SÍNTESE

I. Nos últimos anos, a Comissão Europeia trabalhou com os Estados-Membros para melhorar o quadro de gestão dos riscos aduaneiros, com vista a reforçar os controlos e a assegurar a cobrança de direitos aduaneiros legítimos. Tal permitiu atingir marcos importantes, em especial a adoção, em 2018, da Decisão relativa aos critérios de risco financeiro e, em 2019, das orientações que a acompanham. Além disso, a Comissão colaborou com os Estados-Membros para melhorar o Guia de Auditoria Aduaneira. A Comissão está também ativa em vários grupos de peritos com os Estados-Membros para identificar as melhores práticas e corrigir as insuficiências identificadas. No entanto, tal como salientado no presente relatório de auditoria, continua muito por fazer para se alcançar uma aplicação uniforme do quadro comum de gestão dos riscos. A Comissão está atualmente a preparar a sua nova estratégia de gestão dos riscos, que proporá ações para atingir este objetivo. Conta com o apoio dos Estados-Membros para perseguir este objetivo e espera que estes acolham favoravelmente as propostas que a Comissão irá apresentar.

INTRODUÇÃO

05. A Comissão realiza inspeções para assegurar uma aplicação coerente da legislação aduaneira da UE em todos os Estados-Membros e garantir a proteção dos interesses financeiros da União. Os Estados-Membros que não efetuam controlos e que, por conseguinte, causam perdas de recursos próprios tradicionais, correm o risco de serem responsabilizados por essas perdas, o que constitui um incentivo para que sejam diligentes.

12. Apesar da perda de receitas aduaneiras não ter sido estimada, a Comissão deteta regularmente montantes de direitos aduaneiros perdidos nas suas inspeções dos RPT e no seu seguimento. Os montantes em causa são reclamados junto dos Estados-Membros e cobrados a favor do orçamento da UE. A Comissão utiliza as insuficiências detetadas durante as suas inspeções e as perdas de RPT correspondentes para orientar o seu programa anual de inspeções dos Estados-Membros.

Além disso, a Comissão identificou um mecanismo de fraude que provocava perdas de RPT para o orçamento da UE devido à subavaliação específica de têxteis e calçado originários da República Popular da China. Enquanto as inspeções e a análise subsequente estavam em curso, a DG BUDG incluiu uma reserva nos seus relatórios anuais de atividades de 2018-2019. A Comissão elaborou recentemente uma metodologia para quantificar estas perdas de RPT. A sua aplicação assegurará que os Estados-Membros não tenham de compensar, através das respetivas contribuições baseadas no RNB, as perdas de RPT incorridas devido a esta fraude específica por subavaliação.

OBSERVAÇÕES

24. A Comissão salienta que os elementos indicados pelo TCE neste ponto são definidos nas orientações. A Comissão tenciona transferir os elementos relevantes para a Decisão.

28. A Comissão concorda que a gestão do impacto mencionada pelo TCE neste ponto é descrita nas orientações e que alguns elementos devem ser transferidos para a Decisão, a fim de garantir o controlo dos riscos mais elevados.

29. A Comissão tenciona assegurar que as medidas comuns relativas às rejeições sejam acrescentadas à Decisão CRF e que as medidas específicas atualmente descritas nas orientações sejam transferidas para a Decisão.

30. A Comissão chegou à mesma conclusão que o TCE neste ponto, tendo reconhecido, no seu plano de ação no domínio aduaneiro, publicado em setembro de 2020, a necessidade de desenvolver a exploração e a análise de dados a nível da UE (as «capacidades analíticas conjuntas»). A Comissão tenciona abordar os novos riscos relacionados com o comércio eletrónico e elaborar uma nova estratégia de gestão dos riscos que identificará os elementos que faltam para criar um sistema eficaz de gestão dos riscos.

32. Resposta comum da Comissão aos pontos 32 e 33:

O plano de ação no domínio aduaneiro, publicado em setembro de 2020, sublinha a necessidade de se desenvolver a exploração e a análise de dados a nível da UE (as «capacidades analíticas conjuntas»).

36. A Comissão salienta que o principal problema reside no facto de os Estados-Membros não utilizarem de forma sistemática a plataforma SGRA para partilharem informações.

38. A Comissão procedeu, em 2019 e 2020, a um acompanhamento de determinados aspetos específicos da aplicação da Decisão CRF (origem preferencial, fichas de informação sobre riscos (FIR) da capacidade analítica conjunta, controlos *a posteriori*, situação da aplicação eletrónica dos indicadores da Decisão), mas reconhece a necessidade de atualizar a Decisão e as orientações, a fim de acrescentar um mecanismo de acompanhamento estruturado.

41. Ver a resposta da Comissão ao ponto 38.

Casa 3. A Comissão contactou oficialmente as autoridades aduaneiras dinamarquesas em dezembro de 2020 para acompanhar o número limitado de controlos aduaneiros, a ausência de controlos aleatórios e as deficiências do sistema de gestão de riscos.

Em fevereiro de 2021, as autoridades dinamarquesas informaram a Comissão de que o Tribunal de Contas dinamarquês (*Rigsrevisionen*) publicou, em novembro de 2020, um relatório de acompanhamento sobre as medidas tomadas pela Agência Aduaneira dinamarquesa. As autoridades dinamarquesas afirmam que o Tribunal de Contas dinamarquês concluiu, no relatório de acompanhamento, que a Agência Aduaneira dinamarquesa duplicou o número de controlos e trabalhou para cumprir a recomendação da Comissão Europeia no sentido de rever o seu nível de controlos. As autoridades dinamarquesas indicam igualmente que o Tribunal de Contas dinamarquês considerou que as medidas tomadas são satisfatórias, tendo, por conseguinte, encerrado esta parte do processo em novembro de 2020.

42. A Comissão solicitou informações aos Estados-Membros sobre a forma como executaram as FIR da UE no quadro do projeto-piloto intitulado «capacidade analítica conjunta» e do novo sistema REX. A Comissão tenciona analisar a forma como os Estados-Membros integraram outras FIR sobre os riscos financeiros nos seus sistemas de gestão de riscos durante a revisão e as visitas de acompanhamento.

45. O primeiro ciclo de revisão será lançado em 2021 e deverá conduzir a propostas de atualização da Decisão CRF e/ou das orientações, a fim de assegurar um processo claro e estruturado.

Casa 4. A Comissão lamenta que os Estados-Membros não tenham feito um balanço completo das implicações que tem a Decisão CRF para os seus sistemas nacionais de gestão dos riscos. É igualmente lamentável que os Estados-Membros não tenham utilizado todos os indicadores recomendados, o que conduziu a uma aplicação heterogénea dos critérios de seleção das declarações aduaneiras a controlar. Lamenta ainda que os Estados-Membros não tenham realizado análises sistemáticas dos riscos para efeitos de controlo após a autorização de saída, apesar de a Decisão CRF abranger todos os tipos de controlos, quer antes, quer após a autorização de saída das mercadorias. A Comissão abordará estas deficiências na nova estratégia de gestão dos riscos.

55. A Comissão salienta que as FIR emitidas no âmbito do projeto-piloto «capacidade analítica conjunta» continham poucas informações devido à natureza experimental do exercício. No que diz respeito às comunicações de assistência mútua (AM), a legislação em vigor (artigo 18.º do

Regulamento n.º 515/97) prevê que os Estados-Membros devem comunicar as suas ações à Comissão após a receção de informações, sob a forma de uma comunicação de AM. No entanto, as ações propostas aos Estados-Membros são um conjunto de recomendações que não se adequam necessariamente a todos os Estados-Membros e a todos os casos. Assim, as obrigações dos Estados-Membros podem diferir em função do conteúdo da comunicação de AM, quer se baseie num inquérito, num setor ou numa tendência, ou numa combinação destes elementos.

56. O quadro de gestão dos riscos aduaneiros deve incluir uma seleção aleatória, tal como descrito no artigo 46.º, n.º 2, do CAU. No entanto, a Comissão tenciona continuar a elaborar regras comuns aplicáveis aos controlos aleatórios no quadro de gestão do risco financeiro.

57. Ver a resposta da Comissão ao ponto 36.

58. Ver a resposta da Comissão ao ponto 36.

60. A Comissão lamenta que nem todos os Estados-Membros sujeitem as declarações simplificadas ou as respetivas declarações complementares a uma análise de risco automatizada, utilizando os perfis de risco baseados na Decisão CRF. Tal não está, de facto, em conformidade com os requisitos da Decisão CRF.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

62. A Comissão reconhece que a Decisão CRF e as orientações devem ser atualizadas e que a Decisão deve incluir elementos provenientes das orientações, o que reforçaria a capacidade do quadro para lidar com os riscos financeiros.

63. A Comissão reconhece que a Decisão CRF deve ser atualizada de modo a incluir elementos provenientes das orientações, o que asseguraria uma aplicação mais uniforme por parte dos Estados-Membros. A Comissão reconhece igualmente a necessidade de atualizar o quadro, a fim de colmatar as lacunas e insuficiências identificadas pelo Tribunal (por exemplo, no que respeita ao acompanhamento e revisão, ao comércio eletrónico, à clareza dos sinais de risco, aos procedimentos simplificados e aos controlos *a posteriori*). A Comissão prosseguirá esta avaliação através da revisão e das visitas de acompanhamento.

Recomendação 1 – Reforçar a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros

A Comissão entende que, no parágrafo introdutório desta recomendação, «através das medidas» significa que a Comissão deve apresentar as propostas necessárias e procurar obter o apoio e, se necessário, a aprovação dos Estados-Membros.

a) Tendo em conta os esclarecimentos constantes do parágrafo introdutório da recomendação, a Comissão aceita a parte a) da recomendação.

A Comissão tenciona atualizar e completar a Decisão CRF e transferir para a mesma os elementos relevantes das orientações.

b) Tendo em conta os esclarecimentos constantes do parágrafo introdutório da recomendação, a Comissão aceita a parte b) da recomendação.

A Comissão tenciona incluir o comércio eletrónico na Decisão e nas orientações relativas ao CRF.

c) Tendo em conta os esclarecimentos constantes do parágrafo introdutório da recomendação, a Comissão aceita a parte c) da recomendação.

A Comissão tenciona melhorar as instruções destinadas aos Estados-Membros no que respeita à qualidade das informações necessárias para as FIR, de forma a assegurar a sua aplicação comum.

A Comissão tenciona realizar um controlo anual da qualidade das FIR e da sua aplicação pelos Estados-Membros.

A Comissão tenciona introduzir alterações jurídicas para impor um retorno de informação obrigatório sobre os sinais de risco (FIR).

d) Tendo em conta os esclarecimentos constantes do parágrafo introdutório da recomendação, a Comissão aceita a parte d) da recomendação.

A Comissão tenciona clarificar, nas orientações, a utilização da Decisão CRF para declarações simplificadas, bem como a forma de aplicar o artigo 234.º das DA do CAU, o que permite às autoridades aduaneiras suspender temporariamente a utilização da simplificação caso sejam detetados riscos.

e) Tendo em conta os esclarecimentos constantes do parágrafo introdutório da recomendação, a Comissão aceita a parte e) da recomendação.

A Comissão tenciona automatizar a transferência de dados do SGRA para os sistemas dos Estados-Membros (transferência das listas de operadores económicos que apresentam um interesse).

f) Tendo em conta os esclarecimentos constantes do parágrafo introdutório da recomendação, a Comissão aceita a parte f) da recomendação.

A Comissão tenciona identificar indicadores para acompanhar a eficácia e a eficiência dos critérios e para os integrar na Decisão CRF.

Além disso, a Comissão tenciona proceder a uma análise do estado de aplicação da Decisão CRF e realizará visitas de estudo nos Estados-Membros.

64. A Comissão reconhece que a Decisão CRF deve ser atualizada de modo a incluir elementos provenientes das orientações relacionados com o conteúdo e com a utilização dos indicadores de risco, bem como com a gestão do impacto. O quadro deve igualmente integrar a dimensão europeia da gestão dos riscos. O plano de ação no domínio aduaneiro, publicado em setembro de 2020, sublinha a necessidade de se desenvolver a exploração e a análise de dados a nível da UE (as «capacidades analíticas conjuntas»). A nova estratégia de gestão dos riscos centrar-se-á especialmente nestes aspetos e proporá formas de abordar os riscos do ponto de vista da UE.

Recomendação 2 – Desenvolver e colocar em prática uma capacidade de análise e coordenação plenamente desenvolvida a nível da UE

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão apresentará as propostas necessárias e procurará obter o apoio e, se necessário, a aprovação dos Estados-Membros.

No que diz respeito à criação de uma função central, tal como anunciado no plano de ação no domínio aduaneiro, a Comissão tenciona reforçar a sua capacidade de análise através do desenvolvimento de capacidades analíticas conjuntas.

No que respeita à análise necessária, a Comissão tenciona realizar uma avaliação de impacto sobre a governação a longo prazo.

a) No que diz respeito ao papel da função recomendado na alínea a), a Comissão tenciona definir os riscos relevantes para a UE, incluindo os riscos em que se justifica uma abordagem mais integrada (ou seja, riscos identificados a nível da UE com base em provas concretas e que exigem um controlo mais rigoroso). São estes os riscos que só podem ser identificados a nível da UE.

b) No que respeita ao papel da função recomendado na alínea b), tal como anunciado no plano de ação no domínio aduaneiro, a Comissão tenciona reforçar a sua capacidade de análise através do desenvolvimento de capacidades analíticas conjuntas, que incluirão essas funções.

c) Quanto ao papel da função recomendado na alínea c), no quadro do plano de ação no domínio aduaneiro, a Comissão estudará as alterações jurídicas e informáticas necessárias para desenvolver

ferramentas informáticas de gestão dos riscos que sejam compatíveis com os sistemas utilizados pelos Estados-Membros para gerir as importações e os riscos, a fim de permitir a aplicação direta e automática dos controlos recomendados em caso de riscos relevantes para a UE. Nessa base, a Comissão introduzirá as alterações jurídicas e informáticas necessárias.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V, responsável pela auditoria do financiamento e administração da UE, presidida pelo Membro do TCE Tony Murphy. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade de Jan Gregor, Membro do TCE, com a colaboração de Werner Vlasselaer, chefe de gabinete; Bernard Moya, assessor de gabinete; Alberto Gasperoni, responsável principal; José Parente, responsável de tarefa; e Diana Voinea e Csaba Hatvani, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística.



Cronologia

Evento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA)/Início da auditoria	24.9.2019
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	23.12.2020
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	23.2.2021
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	15.3.2021

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário clarificar os direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta deve anular a autorização geral acima referida e indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o consentimento prévio do Tribunal de Contas Europeu.

PDF	ISBN 978-92-847-5787-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/062	QJ-AB-21-005-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-5760-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/083670	QJ-AB-21-005-PT-Q

Na União Aduaneira da UE, é necessário que a aplicação dos controlos aduaneiros pelos Estados Membros seja uniforme para evitar que importadores fraudulentos visem os pontos de entrada fronteiriços com menos controlos. O Código Aduaneiro da União exige que a Comissão tome as medidas necessárias para assegurar que os Estados Membros aplicam os controlos aduaneiros de modo uniforme. Para alcançar este objetivo, a Comissão adotou recentemente a decisão de execução que estabelece critérios e normas comuns de risco financeiro, que é acompanhada de orientações aprovadas pelos Estados Membros. Estes dois documentos constituem, em conjunto, o quadro de risco financeiro aduaneiro.

Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se a referida decisão e as orientações conexas, elaboradas pela Comissão para aplicação nos Estados Membros, foram concebidas de forma a assegurar uma seleção harmonizada das declarações de importação para controlo. Examinou igualmente a forma como os Estados Membros as estavam a aplicar.

O Tribunal concluiu que a introdução do novo quadro de risco financeiro aduaneiro é um passo importante para a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros. No entanto, o quadro não está suficientemente bem concebido para garantir que os Estados Membros selecionam os controlos de forma harmonizada. Além disso, os Estados Membros aplicam a decisão e as orientações de diferentes formas.

O Tribunal formula recomendações à Comissão no sentido de reforçar a aplicação uniforme dos controlos aduaneiros e desenvolver e colocar em prática uma capacidade de análise e coordenação plena a nível da UE. A obtenção de progressos irá exigir o apoio e, caso necessário, a aprovação dos Estados Membros.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors