

AUTORIDADE TRIBUTARIA E ADUANEIRA

Dimensão externa na Segurança Interna da União

por Judite Couto – Chefe de Divisão de Informações na Autoridade Tributária e Aduaneira

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 vai de encontro às necessidades e exigências das empresas, das pessoas e dos Governos e se processa em harmonia com os diversos acordos internacionais e 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 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 setembro de 2001; O dia em que a comunidade internacional testemunhou o mais brutal ataque terrorista contra civis, de que havia história.

As ondas de choque provocadas por esses acontecimentos, empurraram o mundo e dentro deste, as alfândegas da União 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 há segurança sem liberdade, nem liberdade sem segurança.

A segurança, tal como a liberdade, constitui um dos direitos fundamentais dos cidadãos, que lhe deve ser assegurada pelo Estado e pelas suas estruturas.

De entre estas, destaca-se a AT – Autoridade Tributária e Aduaneira, enquanto administração aduaneira nacional, garantindo, com o seu esforço, um nível elevado de segurança do território nacional e da União Europeia, 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 de 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 Global** ¹, também conhecido por Quadro SAFE, o qual, ao ser posto em prática de forma harmonizada, revoluciona 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 por movimentarem mais de 98% de todo o 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.

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

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.

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, por sua vez, 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 parceiros comerciais da União, apresentam, contudo, em matéria de segurança, níveis de risco diferenciados dos demais e como tal, são 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 na 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 das administrações aduaneiras de avaliarem precocemente o risco, 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 a vir a ser explorado por terroristas ou outros traficantes que, naturalmente, darão preferência a contrabandear 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 estes pilares fundamentais do quadro comum de gestão do risco.

O modelo em vigor 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 ela 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.

O papel das alfândegas da União no âmbito da Segurança da Aviação Civil

O processo, contudo, mantém-se em constante evolução. Após o designado “Yemen Incident”, em outubro de 2010, a Comissão, no seu *EU Action Plan on Strengthening Air Cargo and Mail Security*, os Estados membros e o legislador entenderam que o regime, então vigente, era insuficiente e havia que ser complementado com a ativação de um mecanismo de análise de risco e ameaças suportado em *intelligence* e outras informações relevantes.

Os primeiros passos foram dados quando a União promoveu, no contexto da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e da Organização Mundial das Alfândegas (OMA), o desenvolvimento de um conceito político internacional de informações antecipadas relativas à carga antes do carregamento.

O Regime para a Segurança Aérea, tal como se apresentava, revelava incapacidade para integrar metodologias de análise e de gestão dos riscos, vulnerabilizando a União, por não ser dado o melhor uso à *intelligence* e outras informações de risco relevantes, residentes nas autoridades nacionais dos

Estados membros e que são, sem dúvida, o ativo fundamental à prevenção e mitigação dos riscos associados a uma ameaça iminente.

A ativação do referido mecanismo de análise de riscos e ameaças suportado em informações de risco, incidindo sobre os dados das mercadorias, em momento de pré-carregamento teve início em 15 de março, com a entrada em produção do ICS2 (*Import Control System*), fase 1, coexistindo com o AVSEC Regime, indo-se, assim, para lá da realização de controlos físicos sistemáticos e promovendo-se procedimentos de controlo adequados ao nível de risco encontrado.

A União entendeu, ainda, que a experiência das autoridades aduaneiras, em matéria de gestão dos riscos e avaliação dos mesmos através do processamento automático de dados e informações, as colocava na posição ideal para assumirem, em cada um dos Estados membros, a responsabilidade pela operacionalização dessa camada extra de segurança, ficando assim responsáveis, em ambiente de ICS2, pela:

- realização da análise do risco, segundo aqueles pressupostos e
- gestão e emissão das notificações (referrals²) que resultarem da análise,

Assim, desde aquela data, os operadores postais e os integradores expresso, entregam, o mais rapidamente possível antes do carregamento da carga numa aeronave no último ponto de partida, um conjunto específico de dados, designado por informações PLACI (*pre-loading advance cargo information*), os quais permitem a implementação de um nível de segurança adicional, que consiste na realização, pela estância aduaneira de entrada, de uma análise dos riscos e das ameaças antes da partida.

Enquanto procedimentos suplementares necessitam de ser convindos com os já existentes, pelo que em todos os Estados membros foi garantida uma plataforma de colaboração com as autoridades AVSEC, estas especialmente patrocinadas por significativas alterações legislativas no sentido de conformar estes novos procedimentos.

As informações PLACI, enquanto subconjunto da ENS (Declaração Sumária de Entrada), são usadas pela autoridade aduaneira do Estado membro responsável para realizar avaliações de risco de segurança da carga aérea e de correio, em estreita colaboração com as suas congéneres europeias e com as autoridades nacionais relevantes.

² Request for Information | Request for Screening | Do Not Load

O intuito dessas avaliações é detetar ameaças imediatas à segurança da aviação, ou seja, identificar riscos associados à possibilidade de seguirem, a bordo de uma aeronave, artigos que podem levar à destruição do avião e perda de vidas, designadamente, sob a forma de explosivos improvisados (IED) ou dispositivos incendiários (IID).

No caso nacional a participação é garantida, entre outras autoridades, de modo extremamente relevante pela Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC), conferindo ao processo a característica fundamental de procedimento colaborativo e sobretudo trazendo ao mesmo a competência especializada daquela Autoridade, induzida, de modo particular, pela potencial probabilidade de ser necessária a aplicação, por parte de operadores económicos em países terceiros, de medidas de segurança aérea.

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, tendo, pelo contrário, sido agravada por uma pandemia global de que não há memória, a qual, apesar de, de certo modo, ter sido mitigada, continua 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, de saúde pública ou outras, espelhadas no desacelerar das estatísticas das importações e exportações de mercadorias.

O momento de saída de uma crise grave, aconselha, sempre, a uma certa prudência e as empresas, prudentemente, retraem-se de realizar certos investimentos de risco. 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, de que os próximos 20 anos provavelmente trarão mais mudanças para a humanidade do que os últimos 300.

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 pelo anonimato e 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 a s suas capacidades de controlo, investindo num ambiente desmaterializado, aplicado aos processos de entrada, trânsito e saída das mercadorias, fazendo-o, sempre que se justifique, em cooperação estreita com as autoridades nacionais relevantes, as suas congéneres internacionais e com as empresas.

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 as 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, o 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 excepcional 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, 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 a 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, 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 desempenharem, também, por sua vez, um relevantíssimo papel.

Lisboa, novembro de 2021


