



Bruxelas, 18 de junho de 2021
(OR. en)

9933/21

UD 169

RESULTADOS DOS TRABALHOS

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Delegações

n.º doc. ant.: 9649/21

Assunto: Rumo à modernização da OMA: Reforma da Organização Mundial das Alfândegas

Na sequência da aprovação pelo Conselho (ECOFIN) na reunião de 18 de junho de 2021, junto se envia, à atenção das delegações, o documento intitulado "Rumo à modernização da OMA: Reforma da Organização Mundial das Alfândegas" que a UE tenciona apresentar para debate no âmbito do Conselho de Cooperação Aduaneira da OMA, que terá lugar em 24 a 26 de junho de 2021.

Apresentação pela UE**Rumo à modernização da OMA***Reforma da Organização Mundial das Alfândegas***1. INTRODUÇÃO**

A Organização Mundial das Alfândegas (OMA) tem mais de 180 membros, o que representa mais de 98 % do comércio mundial. É a única organização mundial que envolve as administrações competentes em matéria aduaneira e, como tal, tem um vasto mandato aduaneiro. A OMA desempenha um papel fundamental na elaboração de *normas, recomendações, ferramentas e instrumentos internacionais* em apoio da legislação e das práticas aduaneiras nacionais dos membros. Ao promover um ambiente aduaneiro previsível e transparente, a OMA contribui para o bem-estar económico e social dos membros. A OMA constitui também uma plataforma para o *intercâmbio de boas práticas e experiências* e para o desenvolvimento de soluções comuns para novos desafios e oportunidades decorrentes de um contexto de comércio internacional em constante mutação. A OMA presta igualmente *assistência técnica adaptada e apoio ao reforço das capacidades*, sempre que solicitado, para apoiar a modernização e as reformas aduaneiras nacionais.

Ao longo da sua existência, a Organização tem sido eficaz na gestão da sua "**atividade principal**", que inclui, em especial, a classificação das mercadorias, a determinação do valor aduaneiro, as regras de origem, o cumprimento e a aplicação, a facilitação do comércio, o reforço das capacidades, a medição do desempenho e o desenvolvimento e a manutenção de normas, ferramentas e instrumentos amplamente utilizados e que constituem a base para a aplicação de direitos e regimes aduaneiros, como a Convenção sobre o Sistema Harmonizado de classificação de mercadorias. Neste contexto, a OMA aborda um número significativo de temas relevantes e importantes para as alfândegas, mas também relacionados com o contexto do comércio internacional, como a Convenção de Quioto revista para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros.

Embora a OMA seja uma organização aduaneira internacional bem estabelecida e reconhecida, muitos dos seus membros assinalaram a necessidade de mudanças organizacionais, o que levou alguns deles a apresentar propostas de governação. Algumas iniciativas já foram executadas, enquanto outras estão a ser tratadas pelos organismos competentes da OMA (ou seja, o Comité de Auditoria, a Comissão Política ou o Conselho), no âmbito do Plano Estratégico da OMA. Trata-se de um bom ponto de partida para prosseguir as reformas e modernizar a OMA de uma forma mais estruturada, com o objetivo de aumentar o seu dinamismo e a sua eficácia. Existe a perceção generalizada entre muitos dos seus membros de que a OMA necessita de uma revitalização para poder responder aos desafios do século XXI.

O objetivo desta apresentação é iniciar um debate sobre a modernização e uma reforma mais abrangente da OMA, identificar possíveis elementos constitutivos e as principais áreas da reforma e sugerir possíveis medidas para um processo de reforma estratégica da OMA.

Uma reforma da OMA teria como **objetivos**:

- ***tornar a Organização um interveniente mais eficaz e eficiente na promoção do comércio seguro e lícito,***
- ***apoiar as políticas aduaneiras a nível mundial que abordam questões globais,***
- ***contribuir para o desenvolvimento sustentável,***
- ***continuar a adequar-se à sua finalidade no mundo digital.***

Além disso, a reforma apoiaria iniciativas específicas em matéria de política aduaneira que visem reforçar a resiliência e a sustentabilidade das cadeias de aprovisionamento e do comércio legítimo, bem como apoiar a melhoria das capacidades das administrações aduaneiras dos membros na era da transição digital e ecológica. Tal seria coerente com as estratégias destinadas a reforçar o quadro multilateral, como no âmbito da OMC, e faria da OMA um interveniente influente entre as organizações multilaterais.

2. UM DIAGNÓSTICO PARA UMA REFORMA DA OMA

Desde a sua criação, em 1952, a OMA nunca foi objeto de uma reforma abrangente. Algumas propostas de modernização foram abordadas no passado, mas deve ser adotada uma abordagem mais abrangente e coerente. O contexto internacional e os desafios que as alfândegas têm de enfrentar atualmente são muito diferentes dos que existiam no momento da criação da OMA.

Três grandes **argumentos justificam** uma reforma da OMA:

- Em primeiro lugar, é importante garantir que a OMA seja capaz ***de responder a desafios mais sistêmicos e estratégicos***, tais como as rápidas mudanças no atual contexto mundial e aduaneiro (por exemplo, o comércio eletrônico e outros domínios identificados no projeto de perscrutação do meio 2021-2024), o aumento do comércio ilícito e a promoção do desenvolvimento sustentável. A atual pandemia de COVID-19 revelou a necessidade de as alfândegas reagirem rapidamente e de se adaptarem a novas situações, ou seja, a facilitação da circulação transfronteiras de medicamentos e vacinas de importância crítica.
- Em segundo lugar, o ***processo de tomada de decisões*** para os assuntos relacionados com a sua "atividade principal" (normalização/harmonização internacional) é frequentemente muito complexo, em especial devido à multiplicidade de órgãos de trabalho envolvidos e de níveis para a tomada de decisões, o que torna os progressos difíceis e morosos.
- Em terceiro lugar, o Comité de Auditoria identificou, no seu relatório de 2020, uma série de áreas de risco¹ que afetam a capacidade da OMA para produzir resultados e funcionar como uma ***organização eficiente***. Algumas das áreas de risco são mais vastas e sistêmicas e dizem respeito à continuidade da Organização enquanto tal, bem como à sua posição internacional entre outras organizações internacionais.

¹ O Comité de Auditoria identificou vários riscos que classificou numa "categoria vermelha" e que devem ser abordados:

- Perda de influência da OMA
- Politização da Organização
- Não consideração dos comités técnicos
- Fraca participação dos membros
- Aplicação inadequada dos instrumentos pertinentes
- Fraca priorização dos temas

Embora algumas destas questões já tenham sido identificadas pelo Comité de Auditoria, outras vão mais longe. No futuro, poderão surgir novas questões no caso de serem lançados estudos mais aprofundados no âmbito da reforma da OMA.

Reconhece-se que existem *desafios* que poderão ter de ser levados em conta, como em qualquer processo de reforma estratégica, tais como a necessidade de consenso entre os membros, sobretudo se se revelarem necessárias alterações à convenção fundadora da OMA, bem como a diversidade e a composição muito ampla da Organização. No entanto, as oportunidades oferecidas por uma iniciativa de reforma da OMA superam o risco da inação.

3. ETAPAS CONSECUTIVAS PARA UMA REFORMA ESTRATÉGICA DA OMA

Propõe-se uma abordagem em três fases como etapas consecutivas para a reforma estratégica, sendo que a primeira consistiria em *definir as prioridades a mais longo prazo da OMA e, por conseguinte, ir muito além do ciclo de três anos do Plano Estratégico*. O estabelecimento de prioridades a longo prazo poderá implicar algumas mudanças organizacionais e ter também implicações em termos de recursos.

Sugerem-se as seguintes etapas:

PRIMEIRA ETAPA: Maior ênfase e clareza das prioridades estratégicas da Organização

Prioridades estratégicas claras e bem definidas para a Organização seria o primeiro passo para a reforma da OMA. Seria essencial que se ***limitasse as prioridades estratégicas a apenas algumas***, com base no que é considerado mais pertinente e essencial para os membros.

A OMA desenvolve atualmente inúmeras atividades diferentes ao mesmo tempo. Embora as atuais atividades da OMA estejam subordinadas a 10 "iniciativas estratégicas", os seus progressos e eficácia são difíceis de identificar, uma vez que as mesmas questões são frequentemente tratadas em vários órgãos de trabalho ao mesmo tempo.

A necessidade de estabelecer prioridades para as atividades foi salientada por vários membros nos últimos anos e foi identificada pelo Comité de Auditoria como uma das áreas de risco da categoria vermelha ("Fracca priorização dos temas"). O âmbito das atividades e o número de órgãos de trabalho tornam a Organização no seu conjunto cada vez mais complexa, o que afeta a visibilidade da sua imagem global. Este aspeto é ainda mais difícil para as partes interessadas das alfândegas.

A combinação de ambições crescentes e recursos limitados deverá levar a OMA a priorizar mais as suas tarefas.

A "atividade principal" da OMA deve continuar a ser a prioridade essencial e incontestável da Organização. O reforço das capacidades e a assistência técnica devem continuar a ser uma prioridade para facilitar e apoiar os membros na aplicação das ferramentas e instrumentos da "atividade principal" da Organização. Dito isto, o âmbito da "atividade principal" deve também ser atualizado de modo a corresponder aos desafios atuais e – mais importante ainda – aos desafios futuros.

Para além da "atividade principal" e reconhecendo que as iniciativas estratégicas evoluem ao longo do tempo, as seguintes ***prioridades estratégicas da OMA orientadas para o futuro*** parecem ser ***as mais prementes***:

A. Alfândegas digitais e análise de dados

Esta área já foi reconhecida pela OMA. No entanto, a sua importância foi ainda mais reforçada pelas consequências da pandemia de COVID-19. Os funcionários aduaneiros virtuais deixaram de ser uma ficção. O desalfandegamento automático baseado na gestão dos riscos e a definição de perfis com base na análise de megadados são a realidade do trabalho quotidiano de muitas administrações aduaneiras. A OMA deve refletir de forma mais aprofundada sobre o significado da crescente digitalização para o processo de declaração e sobre a forma como as novas tecnologias, tais como a cadeia de blocos, afetam esse processo.

Um desafio para a OMA e os seus membros consiste em dar resposta ao seu interesse crescente no intercâmbio de informações aduaneiras, a fim de melhorar a eficácia dos controlos, bem como para efeitos de facilitação do comércio e de aplicação da legislação.

Existem dois domínios particularmente relevantes para as alfândegas digitais e a análise de dados nos próximos anos:

Comércio eletrónico

Em dezembro de 2020, a OMA adotou os elementos finais do seu quadro relativo ao pacote para o comércio eletrónico transfronteiras, que é fundamental para determinar o papel das alfândegas no comércio eletrónico. A mudança dinâmica no modelo de comércio internacional e o enorme aumento da popularidade do comércio eletrónico, em especial durante a pandemia de COVID-19, demonstram a relevância desta questão. Trata-se da evolução dos métodos de compra e pagamento, de mudanças na cadeia de abastecimento internacional, de novos métodos de fraude, etc.

O tema do comércio eletrónico continuará a ser crucial para as alfândegas nos próximos anos e a OMA deve fornecer os instrumentos necessários para que os seus membros possam controlar os volumes cada vez maiores do comércio eletrónico da forma mais eficaz possível (através, por exemplo, da partilha de informações, de simplificações em matéria de determinação do valor aduaneiro e classificação, etc.).

Intercâmbio de informação alfandegária

As alfândegas dependem da informação para gerir os riscos e realizar os controlos de forma mais eficaz e eficiente, a fim de proteger a segurança e os recursos financeiros e facilitar o comércio legítimo. Essas informações provêm principalmente dos operadores económicos que declaram mercadorias ou movimentos às alfândegas e dos controlos, auditorias ou inquéritos realizados pelas alfândegas.

Foi frequentemente colocada a questão de saber se a eficácia dos controlos melhoraria se as alfândegas dos países importadores tivessem acesso a informações essenciais dos países exportadores. De momento, a informação disponível está subexplorada, uma vez que, em geral, não é partilhada para além do contexto da assistência administrativa prestada mutuamente numa base caso a caso.

Poderia ser lançada uma reflexão na OMA para identificar mais concretamente, com base nas experiências ou necessidades dos membros da OMA, os objetivos do intercâmbio de informações entre os países importadores e exportadores, o tipo de informações que podem ser relevantes, os meios para proceder ao intercâmbio e o quadro jurídico ao abrigo do qual este poderia ter lugar.

No entanto, terá de ser prestada especial atenção à proteção do sigilo comercial e dos dados pessoais.

B. Alfândegas a favor do clima e do ambiente

As questões climáticas e ambientais são cada vez mais preocupantes para muitos membros em todo o mundo. A proteção do ambiente a nível mundial é um desafio cada vez maior, no qual as alfândegas podem desempenhar um papel ativo. Esse papel deve ser reforçado e integrado de forma mais concreta nas ferramentas e instrumentos da OMA.

A fim de assegurar que as alfândegas a nível mundial se tornem uma das forças motrizes da proteção do ambiente, a OMA poderá alargar a sua orientação estratégica a domínios como os seguintes:

- Administração aduaneira respeitadora do ambiente (por exemplo, triagem de resíduos, energias renováveis, etc.).
- Análise da possibilidade de as alfândegas apoiarem a agenda ambiental através do sistema harmonizado de classificação aduaneira.
- Redução das filas de espera dos camiões nas fronteiras (redução das emissões de CO₂).
- Intensificação dos esforços para combater a criminalidade ambiental através de operações aduaneiras e de uma maior coordenação das medidas das organizações internacionais.
- Melhoria do controlo das normas, proibições e restrições aplicáveis aos produtos (por exemplo, a eficiência energética das máquinas e seus componentes e acessórios).
- Papel potencial das alfândegas no apoio à redução das fugas de carbono e das emissões.
- Mais formação para combater o contrabando de mercadorias perigosas para o ambiente.

C. **Balcão único e gestão coordenada das fronteiras**

Para cumprir os objetivos desta iniciativa, a OMA terá de definir modalidades para uma cooperação reforçada entre as alfândegas e as autoridades competentes dos parceiros e desenvolver soluções interoperáveis, sempre que tal seja benéfico e adequado. A crescente digitalização das formalidades regulamentares aduaneiras e não aduaneiras aplicáveis ao comércio internacional abre novas oportunidades para melhorar a cooperação digital.

No âmbito desta iniciativa, a execução efetiva dos projetos do balcão único reveste-se da maior importância. As iniciativas do balcão único não devem ser reduzidas à mera digitalização dos dados apresentados para desalfandegamento: estas iniciativas constituem um novo modelo de governação entre os diferentes organismos públicos que intervêm nas fronteiras. As informações apresentadas uma vez, mas partilhadas – dentro dos limites da legislação e das abordagens pertinentes – entre as autoridades aduaneiras e outras autoridades responsáveis pelas fronteiras permitiriam aumentar a eficiência dos controlos físicos das mercadorias nas fronteiras. Os membros da OMA podem procurar combinar o balcão único com soluções para a fiscalização do mercado e o controlo das importações. Tal permitirá a facilitação do comércio e a realização de controlos mais digitais e transparentes. Neste contexto, a componente do balcão único é particularmente relevante para futuras melhorias, incluindo na área da gestão coordenada das fronteiras.

Os projetos do balcão único podem contribuir para uma melhor coordenação entre os organismos públicos. As soluções de gestão coordenada das fronteiras e do balcão único baseadas na cooperação entre organismos também se revelaram importantes durante a pandemia de COVID-19 (controlo do fornecimento de medicamentos, desalfandegamento harmonioso de vacinas e dispositivos médicos, etc.). Este exemplo positivo confirma a capacidade dos organismos públicos para cooperarem de forma mais estreita, o que pode ser aplicado de forma mais generalizada e não apenas em situações de crise.

Embora o balcão único e a gestão coordenada das fronteiras não sejam conceitos novos no âmbito da OMA e as suas ferramentas e instrumentos estejam a ser desenvolvidos e atualizados, são necessários mais progressos neste domínio. No atual contexto mundial, os membros da OMA estão a desenvolver e a melhorar cada vez mais os seus modelos nacionais de balcão único. Um maior intercâmbio de práticas nacionais e regionais de balcão único permitiria que os membros da OMA prosseguissem no futuro abordagens transfronteiras mais coerentes e interoperáveis nesta matéria.

Numa perspetiva de longo prazo, é necessário explorar os próximos níveis de um modelo de balcão único. Uma passagem inteligente da fronteira (baseada, por exemplo, em sistemas de controlo de carga integrados, no controlo automático "No-Stop-Shop", no desalfandegamento de camiões automatizados, em sistemas transfronteiriços de localização e seguimento, etc.) e a ligação de diferentes conceitos de balcão único poderiam ser projetos orientados para o futuro.

O Acordo sobre a Facilitação do Comércio da Organização Mundial do Comércio (OMC), de 2017, representa o esforço mais alargado de facilitação do comércio e de reforma aduaneira no âmbito da OMC. Em conformidade com o artigo 10.º, n.º 4, do referido acordo, os membros da OMC devem esforçar-se por criar ou manter um balcão único. A OMA deve demonstrar o seu papel proeminente neste contexto: isto é importante para todos os membros da OMA e para a visibilidade da Organização na comunidade comercial mundial.

SEGUNDA ETAPA: Métodos de boa governação na gestão da Organização

As alfândegas desempenham um papel cada vez mais importante num ambiente em constante mutação, caracterizado pelo constante aumento das ameaças e pela escassez de recursos. Tal exige que os processos institucionais (estruturas e processos de tomada de decisão) satisfaçam as necessidades da sociedade e utilizem da melhor forma os recursos à sua disposição. Para reforçar a boa governação, a OMA deve, não só dispor de uma visão estratégica, mas também pautar-se por valores como *a objetividade, a transparência, a responsabilização, a capacidade de resposta, a inclusividade, a eficácia e a eficiência e a neutralidade de género.*

Uma vez identificadas as prioridades estratégicas da OMA, devem ser abordados os métodos de governação – incluindo estruturas e métodos de trabalho – e os recursos. Esta será uma segunda etapa (elemento constitutivo) na realização de uma reforma estratégica da OMA.

O debate sobre a governação da OMA está em curso há muitos anos. No entanto, é necessário realizar esta tarefa de forma mais decisiva e estruturada, por oposição à atual abordagem *ad hoc*.

A afetação de recursos financeiros e humanos não deve consistir numa afetação automática (anual) a curto prazo, mas deve sim passar por uma avaliação a mais longo prazo e por uma decisão estratégica.

No contexto da definição de prioridades estratégicas claras, poderão ser exploradas novas opções em especial nos seguintes domínios:

- a) abordar os riscos da categoria vermelha,
- b) atualizar os métodos de trabalho, aumentando a coerência na abordagem dos temas nos diferentes órgãos de trabalho, a fim de melhorar a sua eficiência,
- c) rever os órgãos de trabalho da OMA, a fim de evitar duplicações e ponderar a sua eventual redução,
- d) rever a eficiência das atividades com base em indicadores-chave de desempenho qualitativos e
- e) rever os processos de recrutamento e nomeação do secretariado da OMA.

Outros aspetos a considerar de forma adequada são, por exemplo, o âmbito da cooperação regional, a aplicação de práticas de trabalho intersessões reforçadas através dos membros interessados da OMA, o acompanhamento da aplicação dos instrumentos da OMA (avaliação comparativa, análise pelos pares, etc.), o âmbito do mecanismo de medição do desempenho aduaneiro, os procedimentos de recrutamento de técnicos e de peritos, a possibilidade de aplicação das normas ISO, o inquérito ao nível de satisfação, a avaliação da utilização de reuniões presenciais versus reuniões virtuais, etc.

A OMA deve prestar especial atenção à atualização do seu conceito de continuidade das atividades à luz dos ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19.

TERCEIRA ETAPA: Financiamento sustentável para o funcionamento da Organização

Com uma OMA modernizada, deve ser criado um mecanismo de financiamento sustentável. Os resultados das duas primeiras etapas podem levar à conclusão de que é necessária uma revisão do atual mecanismo de financiamento. Espera-se que o conjunto limitado de prioridades estratégicas, bem como a boa governação e a melhoria dos métodos de trabalho, proporcionem uma utilização melhor e mais eficiente dos recursos da OMA. O Comité de Auditoria reconhece que se trata de uma área de risco que deve ser acompanhada. Embora, segundo as previsões económicas se anteveja, de um modo geral, que a pandemia de COVID-19 deixe poucos danos persistentes para as economias avançadas, convém assinalar que a recuperação económica poderá registar desequilíbrios à escala mundial. A fim de assegurar a sustentabilidade a longo prazo da Organização, será sempre necessário examinar o mecanismo de financiamento da OMA como terceira etapa do processo de reforma.

Deve ser lançada uma ampla reflexão com base na experiência de outras organizações internacionais.

A fim de lançar uma reforma da OMA, os seus membros são convidados a apoiar esta iniciativa e a empenhar-se no desenvolvimento deste processo, que deverá ser do interesse da Organização e dos seus membros, bem como das partes interessadas externas.

Sob reserva da aprovação do Conselho para iniciar uma reforma da OMA, deverão ser incluídas ações concretas no Plano Estratégico da OMA para 2022-2025 ou, se possível, mais cedo. *A reforma da OMA poderia consistir numa iniciativa estratégica distinta* no âmbito da perspetiva de *capacidade organizacional* do Plano Estratégico.