



Council of the
European Union

Brussels, 13 August 2014
(OR. en)

12468/14

Interinstitutional File:
2013/0432 (COD)

UD 194
CODEC 1704
PARLNAT 220
INST 386

COVER NOTE

| | |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| From: | Portuguese Parliament |
| date of receipt: | 25 July 2014 |
| To: | President of the Council of the European Union |
| Subject: | Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Union legal framework for customs infringements and sanctions [doc. 17949/13 UD 341 CODEC 3009 COM (2013) 884 final] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. |

Delegations will find attached for information a copy of the above opinion¹.

¹ The translation can be found at the Interparliamentary EU information exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20130884.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2013)884

**Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO** relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações
à legislação aduaneira e respetivas sanções



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções [COM(2013)884].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o respetivo objeto, que deliberou, nos termos da nova metodologia, não escrutinar a presente iniciativa legislativa.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções.

2 – É referido na presente iniciativa que apesar da legislação aduaneira se encontrar plenamente harmonizada, a sua execução, que garante a conformidade com a regulamentação aduaneira e a legalidade da imposição de sanções, situa-se no âmbito do direito nacional dos Estados-Membros. Por conseguinte, a execução da legislação aduaneira segue 28 diferentes conjuntos de regras jurídicas e diferentes tradições administrativas e jurídicas. Isto significa que os Estados-Membros podem impor as sanções que lhes pareçam adequadas às violações de determinadas obrigações decorrentes da legislação aduaneira harmonizada da União.

3 – É, igualmente, mencionado que tais sanções diferem em natureza e gravidade de acordo com o Estado-Membro competente, sendo de diferentes tipos (por exemplo, coimas, prisão, confisco de bens, interdição temporária ou permanente de exercer atividades industriais ou comerciais) independentemente da sua natureza e, ainda que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

sejam do mesmo tipo ou da mesma natureza (por exemplo, uma multa) podem revestir diferentes níveis e variar consoante o Estado-Membro.

4 – Importa, ainda, referir, que uma perspetiva global da situação relativa aos sistemas de infrações e sanções aduaneiras dos Estados-Membros foi dada por um Grupo de Projeto composto por 24 Estados-Membros¹ e que foi criado pela Comissão, numa base voluntária, no âmbito do Programa Alfândegas 2013. Este Grupo de Projeto analisou os 24 regimes nacionais de infrações e respetivas sanções e transmitiu-o à Comissão. Registaram-se várias diferenças substanciais (ver em Anexo o Quadro 1- Diferenças nos sistemas sancionatórios dos Estados-Membros).

5 - É, ainda, indicado que essa disparidade dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros afeta não só a gestão da União Aduaneira, mas também impede que se atinjam condições de concorrência equitativa para os operadores económicos na União Aduaneira, uma vez que tal tem impacto no seu acesso a simplificações e facilidades aduaneiras.

6 – Assim, para os operadores económicos, as diferenças no tratamento das infrações à legislação aduaneira da União têm um impacto ao nível das condições de concorrência equitativas que devem ser inerentes ao mercado interno, fornecendo, por conseguinte, uma vantagem àqueles que cometem uma infração num Estado-Membro com legislação mais branda em matéria de sanções aduaneiras. Esta situação tem igualmente impacto no acesso às simplificações e facilidades aduaneiras no processo de concessão do estatuto de OEA, na medida em que o critério referente ao cumprimento da legislação aduaneira e a ausência de infrações graves, como condição para obter o estatuto de OEA, é interpretado de forma diferente pelas legislações nacionais.

7 - A fim de resolver essas questões, a presente iniciativa estabelece um quadro jurídico comum para o tratamento das infrações e sanções aduaneiras, colmatando as diferenças entre os vários regimes jurídicos através de uma plataforma comum de regras e, por conseguinte, contribuindo para a igualdade de tratamento entre

¹ Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido e Roménia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

operadores económicos na UE, bem como para a proteção eficaz dos interesses financeiros da União e para a aplicação da lei em matéria aduaneira.

8 - O Regulamento (CE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho² (estabelece o Código Aduaneiro Comunitário) foi concebido para um ambiente eletrónico multinacional onde existe comunicação em tempo real entre autoridades aduaneiras e onde uma decisão tomada por um Estado-Membro é aplicada em todos os outros Estados-Membros. Este quadro jurídico exige, por conseguinte, uma execução harmonizada. O código também inclui uma disposição que exige que os Estados-Membros prevejam sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas.

9 - O quadro jurídico para a aplicação da legislação aduaneira da União previsto na presente iniciativa está em conformidade com a legislação em vigor em matéria de salvaguarda dos interesses financeiros da União³. As infrações aduaneiras abrangidas pelo quadro estabelecido na presente diretiva incluem as infrações que têm impacto nos interesses financeiros mas que não estejam contempladas no âmbito de aplicação da legislação que as salvaguarda através do direito penal e as infrações aduaneiras que não tenham qualquer impacto sobre os interesses financeiros da União.

10 - Importa, deste modo, sublinhar que a legislação aduaneira referente ao comércio de mercadorias entre o território aduaneiro da União e países terceiros está totalmente harmonizada e foi reunida num Código Aduaneiro Comunitário (CAC)⁴ desde 1992. Uma importante revisão deste Código foi efetuada através do Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado, ou CAM)⁵, reformulado e revogado pelo Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União

² Regulamento (CE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 269 de 10.10.2013, p. 1).

³ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal [COM (2012) 363].

⁴ O Código Aduaneiro Comunitário, instituído pelo Regulamento do Conselho (CEE) n.º 2913/92, de 12 de outubro de 1992, e aplicado a partir de 1 de janeiro de 1994, no JO L 302 de 19.10.1992, p. 1: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:EN:PDF>

⁵ Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado), no JO L 145 de 4.6.2008, p. 1: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:145:0001:0064:PT:PDF>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

(CAU)⁶, visando adaptar a legislação aduaneira ao ambiente eletrónico das alfândegas e do comércio, promover a harmonização e a aplicação uniforme da legislação aduaneira, e proporcionar aos operadores económicos da União os instrumentos adequados para o desenvolvimento das suas atividades num ambiente empresarial global.

11 – Neste contexto, é referido que a legislação aduaneira harmonizada necessita de ser reforçada através de regras comuns no que se refere à sua execução. A necessidade de tomar algumas medidas neste sentido já foi salientada pelo Parlamento Europeu em dois relatórios⁷, um de 2008, e outro de 2011, que apelavam a uma harmonização neste domínio. Todos estes esforços baseiam-se na obrigação geral prevista no Tratado⁸ de que os Estados-Membros «tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União». Esta obrigação inclui sanções, sem diferenciação entre as de natureza penal e não penal. Mais especificamente, o Código Aduaneiro Modernizado e o Código Aduaneiro da União incluem pela primeira vez uma disposição⁹ sobre sanções administrativas aduaneiras.

12 – Quanto à incidência orçamental, a presente iniciativa não terá impacto nos recursos humanos e no orçamento da União Europeia.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

Artigo 33º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O artigo 33º do TFUE estabelece que a cooperação aduaneira entre os Estados-Membros e entre estes e a Comissão deverá ser reforçada no âmbito de aplicação dos Tratados.

⁶ Regulamento (CE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (reformulação), no JO L 269 de 10.10.2013, p. 1 (retificação no JO L 287 de 29.10.2013, p. 90): <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:269:0001:0101:PT:PDF>

⁷ Relatório da Comissão do Comércio Internacional sobre a aplicação da política comercial através de normas eficazes em matéria de importação e de exportação e de procedimentos (2007/2256 (INI)). Relator: Jean-Pierre Audy e Relatório da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores sobre a modernização aduaneira (2011/2083 (INI)). Relator: Matteo Salvini.

⁸ Artigo 4.º, n.º 3, do TUE.

⁹ Artigo 21.º CAM, que se torna o artigo 42.º CAU.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A aproximação das infrações e sanções aduaneiras não pode exigir apenas a cooperação aduaneira entre os Estados-Membros, mas também deve contribuir para a aplicação correta e uniforme e para a execução da legislação aduaneira da União.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Uma vez que a presente iniciativa visa fornecer uma lista de infrações à legislação aduaneira comum a todos os Estados-Membros e uma base de aplicação de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas pelos Estados-Membros no domínio da União Aduaneira, que está plenamente harmonizada, esses objetivos não podem ser suficientemente concretizados pelos Estados-Membros com base nas suas diferentes tradições jurídicas, mas podem, em vez disso, devido à sua dimensão e efeitos, ser melhor alcançados ao nível da União, pois a União pode adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Deste modo, é cumprido e respeitado o princípio da subsidiariedade.


PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 25 de Julho de 2014

O Deputado Autor do Parecer



(João Lobo)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Quadro 1 – Diferenças nos sistemas sancionatórios dos Estados-Membros

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A natureza das sanções nacionais às infrações aduaneiras | 16 dos 24 Estados-Membros preveem tanto sanções penais, como sanções não penais. 8 dos 24 Estados-Membros apenas preveem sanções penais. |
| Limiares financeiros para distinguir entre infrações e sanções penais e não penais | Estados-Membros cujos sistemas preveem infrações e sanções penais e não penais têm diferentes limiares financeiros que permitem decidir sobre a natureza da infração aduaneira – penal ou não penal – e, por conseguinte, sobre a natureza da sanção aduaneira. Assim, os limiares financeiros variam entre 266 euros e 50 000 euros. |
| Requisitos dos Estados-Membros para estabelecer a responsabilidade do operador económico pela infração aduaneira | 11 dos 24 Estados-Membros consideram que um operador económico é responsável por certas infrações à legislação aduaneira sempre que haja violação do direito aduaneiro, independentemente |



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <p>da existência de dolo, negligência ou elementos de comportamento negligente ou imprudente (infrações de responsabilidade objetiva).</p> <p>13 dos 24 Estados-Membros não podem aplicar sanções a um operador económico por uma infração aduaneira sem a presença de dolo, negligência ou elementos de comportamento negligente ou imprudente.</p> |
| <p>Prazos de prescrição:</p> <ul style="list-style-type: none">- Dar início a um procedimento sancionatório aduaneiro- Impor uma sanção aduaneira- Executar uma sanção aduaneira | <p>A grande maioria dos Estados-Membros está sujeita a um prazo para dar início a um procedimento sancionatório, para impor uma sanção aduaneira e para lhe dar execução. Estes prazos variam entre 1 e 30 anos.</p> <p>1 em cada 24 Estados-Membros não prevê qualquer prazo – pode dar início ao procedimento sancionatório ou impor uma sanção a todo o tempo.</p> |
| <p>Responsabilidade das pessoas coletivas</p> | <p>Um operador económico, que seja uma pessoa coletiva, pode ser considerado responsável por uma infração aduaneira em 15 dos 24 Estados-Membros.</p> <p>Em 9 dos 24 Estados-Membros, as pessoas coletivas não podem ser consideradas responsáveis por infrações.</p> |
| <p>Transação</p> | <p>A transação refere-se a qualquer procedimento no âmbito do sistema judicial ou administrativo de um Estado-Membro que autorize as autoridades a acordar com o autor da infração a resolução de uma infração aduaneira, em alternativa a iniciar ou concluir procedimentos sancionatórios aduaneiros.</p> <p>15 dos 24 Estados-Membros têm este procedimento para infrações à legislação aduaneira.</p> |

(Fonte: Relatório do Grupo de Projeto sobre Sanções Aduaneiras – Anexo 1B da Avaliação de Impacto para um ato legislativo que fixe um quadro jurídico da União para as infrações e sanções aduaneiras)



PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS

Grupo Parlamentar

Declaração de Voto

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao quadro jurídico da união respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções COM(2013)884

A Comissão Europeia enviou à Assembleia da República, no dia 8 de janeiro de 2013, a versão em português da Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao quadro jurídico da União respeitante às infrações à legislação aduaneira e respetivas sanções [COM (2013) 884].

A presente iniciativa estabelece um quadro jurídico comum para o tratamento das sanções aduaneiras com vista a colmatar as diferenças entre os vários regimes jurídicos dos Estados-Membros. Neste contexto é referido que a legislação aduaneira harmonizada necessita de ser reforçada através de regras comuns no que se refere à sua execução.

A Comissão de Assuntos Europeus remeteu a referida iniciativa à Comissão de Economia e das Obras Públicas e à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública enquanto Comissões Parlamentares competentes, que analisaram a referida proposta e deliberaram não escrutinar a presente iniciativa legislativa.

A Comissão de Assuntos Europeus, no âmbito das suas competências, aprovou na sua reunião do dia 25 de julho de 2014 o respetivo Parecer.

O Grupo Parlamentar do PCP votou Contra o referido Parecer aprovado por entender que esta a Proposta de Diretiva viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que a União Europeia apenas pode legislar para alcançar resultados que não poderiam ser atingidos a nível local e porque retira competência aos Estados sem demonstrar que os parlamentos nacionais não conseguiriam alcançar os mesmos ou melhorar resultados, numa evidente e clara violação do princípio da subsidiariedade. Acresce que em matéria de direito penal há uma explícita interferência na soberania do Estado Português, consagrada na Constituição da República Portuguesa.

A proposta de Diretiva viola igualmente o princípio da proporcionalidade uma vez que a legislação da União Europeia não deve exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados, mas também porque esta ultrapassa o necessário para a prossecução do seu objetivo a que se propõe.

Considera-se, assim, que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade não se encontram cumpridos pelas razões acima referidas.

Palácio de São Bento, 25 de julho de 2014

A Deputada

Paula Baptista