



QUADRO DE SEGURANÇA PILAR 1: NOTAS PARA O CLIENTE

1. Introdução

Em abril de 2019, a Autoridade Tributária do Quênia (KRA) informou que, através da colaboração com a Interpol, eles conseguiram recuperar veículos roubados no porto de Mombasa. O relatório refere ainda que o mesmo deve ser repatriado para o Reino Unido (de onde provêm). Em maio, a British Broadcasting Corporation (BBC) relatou o saque do vice-presidente do Gabão, juntamente com um ministro da silvicultura, depois que “300 contentores de madeira desapareceram” no porto do país, supostamente destinados à China. Este despedimento foi feito pelo presidente, Ali Bongo.

Estes dois casos estão entre os muitos casos transfronteiriços que são continuamente comunicados pelos Estados membros da Organização Mundial das Alfândegas (OMA). Teoricamente, com a ajuda da OMA, nunca foi tão fácil combater o sistema/redes criminosas transfronteiriças, tanto a nível local como internacional, como as acima referidas.

Mas a interferência política e a falta de capacidade continuam a representar desafios formidáveis para muitos Estados-Membros menos desenvolvidos da OMA. As regiões em conflito e outras regiões e países vulneráveis, como o Norte de Moçambique, a Somália, as províncias orientais da República Democrática do Congo (RDC) ou toda a República Centro-Africana, entre outros, revelam-se territórios particularmente difíceis para intervenções bem sucedidas contra o contrabando e a criminalidade transfronteiras.

O surgimento da sociologia.

A fim de resolver estas e muitas outras tensões nas fronteiras mundiais, o Conselho da OMA adoptou, em junho de 2005, o Quadro de Normas para a Segurança e Facilitação do Comércio Global – mais conhecido como Quadro SAFE. Destina-se a fornecer estratégias de dissuasão ao terrorismo internacional, assegurar a cobrança de receitas e promover a facilitação do comércio em todo o mundo. Ao longo do tempo, o quadro SAFE surgiu como a resposta concertada da comunidade aduaneira global às ameaças à segurança da cadeia de abastecimento, apoiando igualmente a facilitação de empresas legítimas e seguras.

Desde então, foram identificados três pilares do programa SAFE como motores dos seus objectivos. As administrações aduaneiras, em colaboração com os respectivos governos, foram

encarregadas de assegurar o pleno funcionamento do quadro SAFE. Os três pilares são: i) Alfândega a Alfândega, ii) Alfândega a sector privado e iii) Alfândega a empresa.

O pilar "Alfândega a Alfândega", que é debatido na presente nota, apela essencialmente a parcerias entre as administrações aduaneiras. Uma colaboração mais estreita das alfândegas é essencial para um controlo e monitorização eficazes das fronteiras do contrabando, incluindo material embargado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Esta nota tenta analisar a relação (Alfândega para Alfândega - Pilar I do SAFE), os desafios comuns enfrentados e recomenda áreas de melhoria política.

NOTAS PARA O CLIENTE

Cada vez mais, a tendência dentro da comunidade internacional para proliferar controlos comerciais, sanções internacionais e embargos exige que a organização aduaneira se concentre não só na cobrança de receitas e na facilitação do comércio, mas também para melhorar a passagem segura de bens legítimos e proteger as cadeias de suprimentos globais. Para alcançar estas duas funções, a OMA formulou o quadro de normas SAFE como o principal kit de ferramentas dos Estados-Membros.

Um dos principais objectivos do quadro SAFE é reforçar a cooperação bilateral e multilateral entre as administrações aduaneiras, a fim de melhorar a sua capacidade de detecção e sinalização de remessas de alto risco em tempo real. As remessas de alto risco incluem os materiais embargados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, em especial as cargas sensíveis à proliferação destinadas ou originárias da República Democrática da Coreia do Norte (RPDC). O Painel de Peritos sobre a RPDC relatou casos de violação da resolução das sanções da ONU, tendo assinalado actividades embargadas com homólogos norte-coreanos no Uganda, Tanzânia, Namíbia, Angola, RDC e Moçambique.

Até à data, é inconclusivo verificar se as disposições do primeiro pilar (Alfândega a Alfândega) do programa SAFE e a sua correcta aplicação pelos Estados - Membros conduzirão a uma monitorização e detecção mais eficazes dos materiais proibidos. Ao analisar o desempenho do pilar Alfândega a Alfândega, devem ser mantidos dois produtos essenciais na frente e no centro:

1. As administrações aduaneiras devem promover a circulação sem descontinuidades de mercadorias através de uma cadeia de abastecimento comercial internacional segura.
2. Um quadro mutuamente aceitável que permita o intercâmbio legal e sem descontinuidades de informações e informações acionáveis numa colaboração multilateral entre as alfândegas e as alfândegas

Evolução das tendências da carga

No entanto, estes dois mandatos devem ter em conta a realidade aduaneira actual de volumes cada vez maiores de carga que passam pelos vários pontos de entrada. Em particular, os principais pontos de entrada marítima revelam um crescimento quase incontrolável. Em comparação ano após ano, os portos de Mombasa relataram um crescimento de 14,3% da carga movimentada até junho de 2019. Os dados de 2018 a 2019 são consistentes com padrões de crescimento a longo prazo. Em 2005, o porto admitiu 436.671 Unidades Vinte Equivalentes - TEUs- (Contentores); um ano depois, o volume de carga atingiu mais de 1,2 milhão de TEUs.

Tendências de crescimento semelhantes são relatadas em Dar es Salaam, que lidou com 287.948 TEUs em 2005. O volume de tráfego de contentores aumentou para 590.763 TEU no ano 2012/13 e mais de 800.000 em 2018.

Sem ajustamentos aos protocolos de inspecção e admissão, exigir que as autoridades aduaneiras de todo o mundo abandonem o seu tradicional processamento unilateral de carga e adotem um fluxo de trabalho integrado muito mais internacional não promoverá os principais objectivos de facilitar o comércio internacional e manter seguras as cadeias de abastecimento.

a) Triagem Avançada de Informações Eletrónicas

As administrações aduaneiras devem poder inspecionar e controlar os transportes de carga e de transporte antes de chegarem ao respectivo ponto de entrada/saída. Estas abordagens prospectivas das alfândegas para as alfândegas conduzem a desalfandegamentos mais rápidos e a uma identificação mais precisa dos potenciais contentores em risco.

No âmbito do primeiro pilar do programa SAFE, as relações alfândega a alfândega são apoiadas por um sistema de informação eletrónica avançada que ajuda a identificar os transportes de carga e de transporte de alto risco (meios de transporte). A combinação dos sistemas de notificação prévia com ferramentas automatizadas de triagem e direcionamento permite que as administrações aduaneiras receptoras gerenciem os riscos de entrada de carga, identificando remessas de alto risco enquanto o navio ainda está em águas internacionais. Graças à notificação prévia, podem ser feitos preparativos, incluindo a presença de inspetores aduaneiros especializados ou equipas forenses no cais quando o navio em questão chegar. Neste contexto, a tomada de medidas inclui também a partilha dos riscos identificados com outras administrações aduaneiras relevantes no estrangeiro e internamente com as autoridades competentes, como outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei ou pelo controlo do comércio.

Apesar da abordagem isolada e insular das operações aduaneiras que chegam a um fim há muito esperado na teoria concebida no âmbito do primeiro pilar do programa SAFE, a prática das operações aduaneiras africanas continua a ser sobrecarregada por graves limitações de capacidade. A melhoria fundamental para facilitar a troca de informações em tempo real entre

as administrações aduaneiras em todas as nações africanas seria a modernização da tecnologia de inspeção. Deve incluir, mas não está limitado a máquinas de raios-X e raios gama de grande escala e dispositivos de detecção de radiação. Mas, esta é apenas uma parte na modernização dos processos aduaneiros. A segunda parte diz respeito aos meios de comunicação através dos quais os intercâmbios de dados, informações e relatórios em tempo real podem ser divulgados às autoridades competentes e às administrações aduaneiras, que permitem intervenções rápidas sempre que necessário.

Por exemplo, se um funcionário da administração aduaneira com sede no Quênia detectar um risco potencial durante uma verificação de rotina das suas remessas de exportação, essa informação deve ser transmitida imediatamente à organização aduaneira homóloga do país de destino da carga. Os funcionários da administração aduaneira devem trabalhar contínua e cooperativamente com os seus homólogos internacionais e permitir formas e meios de partilhar não só informações, mas também desenvolver planos de acção destinados a garantir cadeias de abastecimento internacionais.

Mesmo que, teoricamente, a implantação de tecnologias mais avançadas fosse aceite pelos países em desenvolvimento e pelas respectivas administrações aduaneiras, subsistem ainda as questões não respondidas sobre a forma como poderão adquiri-las e quem irá formar o seu pessoal para as aplicar eficazmente. Por outras palavras, é necessária uma grande vontade política para conseguir agências aduaneiras plenamente informadas em todas as regiões do mundo.

A Marca Leste da África (TMEA), uma agência que opera na região da África Oriental, tem estado na vanguarda para ajudar as agências de aplicação da lei dos governos da EAC, incluindo alfândegas, a enfrentar melhor os desafios da tecnologia e da infraestrutura. A partir de seu relatório, a TMEA diz que aproximadamente 38% de seu orçamento está na área de "Ambiente Comercial Aprimorado"; a maior parte do orçamento é destinada a melhorar a coordenação regional e nacional através do desenvolvimento das capacidades dos órgãos, instituições e ministérios da EAC em cada Estado Parceiro. O seu eventual impacto virá à tona ao longo do tempo, mas já são visíveis algumas actividades e iniciativas aduaneiras regionais conjuntas que a agência tem vindo a implementar na região. Um dos principais êxitos da TMEA é a criação de Iniciativas Conjuntas de Fronteiras que permitem, por exemplo, que as administrações aduaneiras do Uganda e do Quênia trabalhem em conjunto na fronteira de Malaba. A mesma iniciativa foi reproduzida na fronteira conjunta de Namanga (Quênia e Tanzânia). Nestas passagens de fronteira, os funcionários aduaneiros trabalham em conjunto, trocam informações e têm um desempenho mais eficiente – precisamente como pretendia o pilar SAFE 1 Alfândega a Alfândega.

Outros atores, como a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), também têm promovido a colaboração alfândega a alfândega com iniciativas conjuntas de capacitação, como a Gestão de Riscos para funcionários aduaneiros na EAC. Estas actividades e iniciativas conjuntas, tanto da TMEA como da JICA, contribuíram para melhorar as relações de trabalho

entre as administrações aduaneiras, tanto nos respectivos funcionários aduaneiros como na sua organização na região.

O pilar Alfândega a Alfândega do SAFE prevê novas melhorias das normas para todas as administrações aduaneiras:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Gestão de cadeia de suprimentos <p>Autoridade de inspeção;</p> <ul style="list-style-type: none">• Tecnologia Moderna em Equipamentos de Inspeção;• Sistemas de Gestão de Riscos;• Carga ou Contentor de Alto Risco; | <p>Informações Eletrónicas</p> <ul style="list-style-type: none">• Direcionamento e Comunicação;• Medidas de Desempenho;• Avaliações de Segurança;• Integridade do funcionário• Inspeções de Segurança de Saída. |
|--|--|

So what is the problem?

Tem havido inúmeros relatos de contrabando por gangues criminosos em muitos portos e portos africanos em África. Os sistemas de inteligência interna da indústria marítima estão repletos de relatos de gangues criminosas descarregando carga proibida em pequenos portos comerciais, geralmente não tripulados 24/7 por funcionários aduaneiros, ao longo da costa leste da África. Estes postos semi-activos estendem-se de Kismayu na Somália a Angoche em Moçambique. Portos ainda maiores não foram poupados deste vício. As redes criminosas também se infiltraram e exploraram postos fronteiriços terrestres semi-operacionais e, em alguns locais, até aeroportos secundários e terciários. Algumas redes criminosas poderosas têm, por vezes, impacto na elite política e na política de alguns Estados-Membros. Relatórios de gangues de drogas que fazem campanha por posição política direta ou indiretamente foram relatados. Ao acumular esse poder, gangues criminosos ganham altos níveis de proteção política e quase impunidade.

Relata-se que gangues criminosas transnacionais operam na maioria dos pontos de entrada em África e em outros lugares. Um relatório da equipe de monitoramento de segurança da ONU indicou que, na Somália devastada por conflitos, grupos de milícias "começaram a lucrar com drogas traficadas para o Quênia". O principal porto no sul da Somália fica em Kismaayo, uma cidade que está sob o controlo total da al-Shabaab, que recebe seus suprimentos através do porto de Kismaayo e explora os regimes de tributação portuária como fonte de receita. "O que foi?

Mais recentemente, o Presidente da República do Quênia tem estado na vanguarda da luta contra o comércio ilícito de contrafações. Algumas das pessoas por trás deste comércio ilícito tendem a trabalhar com funcionários do governo, inclusive nas respectivas administrações aduaneiras. Isso pode se manifestar sob a forma de venda de informações a grupos criminosos, facilitando a passagem de mercadorias ilícitas e obstruindo investigações. Tais

práticas ilegais interferem claramente na capacidade das organizações aduaneiras e diminuem os benefícios potenciais de colaborações alfandegárias eficazes. Uma cultura de criminalidade regional tolerada tende a minar a economia e o comércio. Por conseguinte, é necessário pôr termo a estas tendências e promover a eficácia da aplicação da lei, incluindo a aplicação da legislação aduaneira.

1. Administração aduaneira

O êxito da implementação do Pilar 1 do Quadro SAFE depende de dois resultados:

- O intercâmbio sem descontinuidades de informações entre as administrações aduaneiras;
- A disposição relativa ao reconhecimento mútuo dos controlos em determinadas condições. O reconhecimento mútuo refere-se aqui a mecanismos desenvolvidos pela respectiva administração aduaneira que são igualmente acordados como aceitáveis para efeitos de validação e autorização. Por exemplo, duas administrações aduaneiras podem chegar a um reconhecimento mútuo de que, se as mercadorias tiverem sido "controladas" por uma delas e as mesmas mercadorias forem introduzidas na segunda administração, o controlo efectuado é respeitado e não há necessidade de um novo controlo por parte da administração receptora. Estes mecanismos são necessários para eliminar ou reduzir os esforços redundantes ou duplicados de validação e autorização.

Estes são os instrumentos necessários para criar um ambiente propício a uma aplicação eficaz da legislação aduaneira.

Para muitas administrações aduaneiras dos países em desenvolvimento, instrumentos como os scanners de raios-X não são baratos de adquirir e os custos de manutenção representam encargos financeiros adicionais. Deve, no entanto, ser apreciado que a maioria das administrações aduaneiras africanas beneficiou de países doadores que lhes permitiram adquirir alguns destes instrumentos. Estas melhorias melhoraram consideravelmente o trabalho das operações aduaneiras no Uganda, onde, por exemplo, foram utilizados scanners de raios-X para detectar marfim e pangolim contrabandeados. Da mesma forma, em fevereiro de 2019, o Sudão do Sul, usando scanners fornecidos pelos britânicos, detectou marfim escondido em recipientes destinados à Ásia.

Na era da automatização, é necessário ligar os scanners à maioria destes países, sistemas centrais de processamento aduaneiro. A capacidade destes scanners para ligar o trabalho destas ferramentas ao principal sistema de desalfandegamento é bem compreendida. No entanto, longe de todos os principais pontos/áreas de fronteira estão equipados com este equipamento.

2. Corrupção

De acordo com a Transparência Internacional, muitos países em África estão mal classificados quando se trata do índice de corrupção. Esta corrupção terá infiltrado muitas instituições governamentais, incluindo os serviços aduaneiros. Na ausência de um sistema robusto de gestão dos riscos (ver infra), a própria natureza e o método de trabalho das alfândegas conferem aos funcionários muita discricção, por exemplo, na selecção da carga a inspeccionar e da carga a ignorar. Este exercício de discricção está repleto de abusos que podem resultar na assistência aos traficantes e ao crime organizado, derrotando todo o propósito da fiscalização aduaneira. Muitos fatores, incluindo condições de trabalho difíceis, salários inadequados ou perspectivas de carreira limitadas, combinados com a alta probabilidade de irregularidades não serem detectadas, são incentivos para aceitar subornos ou outras formas de corrupção.

Para beneficiar plenamente da abordagem da relação Alfândega a Alfândega, os países africanos e todos os outros em todo o mundo devem comprometer-se a combater a corrupção, particularmente em agências governamentais como a Alfândega.

3. • Vontade política.

Com muitos interesses concorrentes, pressões orçamentais incessantes e dotações orçamentais cada vez menores, compromissos políticos muito deliberados por funcionários governamentais de alto nível podem garantir que as organizações aduaneiras estejam equipadas e preparadas para implementar o conceito de Alfândega a Alfândega. Estas necessidades políticas são contrárias à maioria dos países do mundo em desenvolvimento, cujos decisores políticos muitas vezes são deixados com restrições orçamentais que parecem superar apenas tirando partido da fixação a curto prazo das receitas aduaneiras.

Por mais compreensíveis que tais decisões possam ser, elas renunciam aos benefícios mais ricos e sustentados de uma cadeia de suprimentos segura a longo prazo. A mudança de mentalidades no topo da cadeia alimentar política permitirá a aplicação efetiva do Pilar 1 do Quadro SAFE e uma cadeia de abastecimento mais saudável.

Por exemplo, tem havido relatos de tensões entre agências de fronteira em alguns países da África Oriental. Isto, naturalmente, não suporta a rede Alfândega a Alfândega. Uma gestão eficaz das fronteiras exige que os governos trabalhem continuamente de forma cooperativa numa situação semelhante à da "cadeia". Para atingir este objectivo, a cooperação é essencial.

Mas a cooperação é difícil de conseguir se, num ponto de fronteira típico, várias agências nacionais tiverem mandatos para proteger, controlar e aumentar as receitas, embora não partilhem necessariamente um mandato para cooperarem entre si ou com os seus homólogos além-fronteiras. A partilha transfronteiras de informações entre os intervenientes na linha de frente das operações de gestão das fronteiras, por exemplo entre os agentes aduaneiros quenianos e somalis, é essencial para evitar violações de sanções, contrabando e outras atividades criminosas. Em contextos de fronteira marítima, a falta de partilha bilateral e tática de informações aduaneiras conduz a vulnerabilidades ainda piores, como a pirataria ou a tomada de reféns de prestadores de ajuda humanitária.

Opções políticas e realidade das políticas nacionais

O intercâmbio sem descontinuidades de informações entre as administrações aduaneiras é a pedra angular da rede Alfândega a Alfândega. Para facilitar ainda mais esse objetivo, a WCO desenvolveu e implantou Escritórios Regionais de Ligação de Inteligência (RILO). O quadro RILO consiste em escritórios regionais que servem as respectivas regiões claramente demarcadas da OMA. O seu principal objetivo é coordenar a comunicação, incentivar o intercâmbio de informações entre as operações aduaneiras nacionais e, particularmente, garantir a comunicação oportuna da inteligência tática.

Espera-se que cada Estado-Membro disponha de um ponto focal na sua administração, que será o primeiro contacto do gabinete regional da RILO para o intercâmbio de informações e a intervenção contra as transferências ilícitas de fronteiras. O conceito RILO não funciona apenas com base na necessidade de saber. O intercâmbio de informações sem descontinuidades tem também de implicar uma interação contínua e um fluxo transfronteiriço de informações sem necessariamente "o solicitar". Uma rede RILO apoiada e robusta pode fazer mais por este intercâmbio livre e eficiente de informações que, a longo prazo, apoiará o pilar Alfândega a Alfândega a ser discutido aqui.

Embora a OMA esteja a incentivar os seus Estados-Membros a aderirem a esses protocolos de cooperação e a recomendar uma maior coordenação no intercâmbio de informações, a aplicação prática regista atrasos. Apesar dos acordos multilaterais e bilaterais de apoio, muitos Estados africanos não conseguem ver o seu caminho para o apoio total enquanto lidam com a multiplicidade de outros desafios, distrações e pressões orçamentais. São necessários esforços deliberados, por vezes bilaterais ou mesmo regionais, para reforçar a cooperação aduaneira e a cooperação aduaneira. Tal ajudará não só as administrações aduaneiras a gerir melhor as fronteiras (incluindo a cobrança de receitas), mas também a tornar o mundo um lugar seguro.

Como exemplo de cooperação aduaneira, a Alfândega do Quênia implementou seu sistema de desembarço aduaneiro em 2005 chamado Simba. Finalmente, foi reforçado com um módulo que fornece transmissões constantes e regulares de informações à administração aduaneira do Uganda, incluindo a sinalização eletrónica de remessas de carga sensíveis. Com base nesse fluxo de informações em tempo real, os ugandeses poderiam iniciar as ações necessárias em tempo hábil. O Quênia também se beneficiou das transmissões Simba porque, quando os dados foram reconciliados para todos os fluxos de carga, verificou-se que alguns não chegaram ao Uganda; em vez disso, foram despejados no Quênia. Isto significava que o Quênia poderia instituir as medidas de execução necessárias para as mercadorias não confirmadas como recebidas no Uganda. Tais medidas de execução incluíam a cobrança de receitas. Para efeitos de cobrança de receitas, a Simba foi vantajosa para o Quênia.

Na África Oriental, todas as administrações aduaneiras têm sistemas de desalfandegamento em linha. Uganda opera o Sistema Automatizado de Dados Aduaneiros (ASYCUDA); Quênia tem o sistema Simba; Tanzânia tem o Sistema Integrado Aduaneiro da Tanzânia (TANCIS).

Embora os três países funcionem como um único território aduaneiro e uma legislação harmonizada com uma pauta aduaneira externa comum, estes sistemas de desalfandegamento não estão integrados, não comunicam entre si e, por conseguinte, apresentam outra abordagem insular de gestão dos riscos aduaneiros. Este é o desafio que enfrentam e talvez sejam necessárias medidas para garantir que tal seja resolvido.


Como parte deste debate, a OMA criou vários instrumentos informáticos e colocou-os à disposição dos seus membros; se forem plenamente adotados, poderão contribuir grandemente para melhorar estes costumes para a parceria aduaneira. As ferramentas incluem:

a) Rede Nacional de Aplicação Aduaneira (nCEN). Esta ferramenta dá à administração aduaneira a capacidade de recolher, armazenar, analisar e divulgar, a nível nacional, informações relevantes não só para si, mas também para outras agências responsáveis pela aplicação da lei. O nCEN dá às alfândegas a oportunidade de estabelecerem uma capacidade dinâmica de informação e definição de perfis que poderia ajudar a parceria Alfândega a Alfândega, se for adotada.

b) Sistema de Direcionamento de Carga (CTS). Esta ferramenta foi criada principalmente para permitir que as Alfândegas capturem dados de manifesto de carga aérea e marítima em um "formato eletrónico e analisem os dados coletados a fim de identificar remessas de alto risco na importação, exportação e transbordo em toda a gama de ameaças aduaneiras", incluindo material embargado pela ONU.

Tais instrumentos devem ser plenamente adotados e implementados pelos Estados-Membros da OMA para que possam tirar pleno partido das vantagens da parceria aduaneira.

Sobre o Thomas Bifwoli

	<p>Thomas Bifwoli trabalhou para a Autoridade Tributária do Quênia (KRA); e foi anteriormente destacado para o Gabinete de Ligação Regional de Inteligência da Organização Mundial das Alfândegas para a África Oriental e Austral (WCO RILO ESA) como Chefe de Gabinete. Ele atua como coordenador de um grupo de especialistas em monitoramento de sanções da ONU.</p>
---	--