

## COOPERAÇÃO ENTRE AUTORIDADES ALFANDEGÁRIAS E O SETOR PRIVADO PARA UMA MELHOR GESTÃO DO CONTROLO FRONTEIRIÇO

### 1. Introdução

O controlo e a gestão fronteiriça é um dos grandes desafios enfrentados pela maioria dos países. Num mundo globalizado, as autoridades governamentais precisam fazer o equilíbrio entre manter a segurança e, ao mesmo tempo, facilitar o comércio rápido e legítimo. Na ausência desse equilíbrio, o contrabando, o tráfico e a migração ilegal, o crime organizado e o terrorismo irão florescer.

Uma agência típica de controlo de fronteiras precisa cada vez mais de se adaptar a um mundo sem "fronteiras". Este é um mundo impulsionado pelo seguinte:

- Fronteiras abertas: uma fronteira é mais do que os tradicionais pontos de passagem de fronteira. Vastas fronteiras terrestres sem postos de comando, entre outras, representam desafios únicos para as agências fronteiriças. As autoridades relevantes devem continuamente encontrar soluções para esses desafios.
- Aumentar a mobilidade de pessoas, tanto legítimas quanto ilegítimas: os governos precisam de pensar constantemente em novas formas para gerir esse fluxo aumentado.
- Aumento do volume de comércio: existe uma necessidade crescente de responder a desafios, tais como o contrabando de mercadorias ilícitas.

Os governos, por si só, não conseguem gerir ou atingir esses objetivos. Agora, mais do que nunca, existe a necessidade de envolver o setor privado na abordagem dos desafios de controlo e gestão de fronteiras. Como é o caso, as Alfândegas e outras agências fronteiriças em todo o mundo envolvem cada vez mais o setor privado de uma forma ou de outra. Isso significa que as agências de gestão de controlo de fronteiras devem redefinir o seu papel, transformar-se, voltar a formar o seu pessoal e reconstruir as suas capacidades técnicas de acordo com essas novas exigências.

Para ajudar os países a definir efetivamente esses novos objetivos operacionais e de segurança, a Organização Mundial de Alfândegas (OMA) desenvolveu o quadro de normas SAFE, especificamente o seu Pilar II, que aborda os acordos do setor de Alfândega para com o setor

[www.comcapint.com](http://www.comcapint.com)

110 West 94 Street – 2D

Nova Iorque, NY 10025

EUA

privado. Os estados membros da OMA são aconselhados a implementar essa recomendação - envolvendo o setor privado de forma estruturada, conforme estabelecido no Quadro de Normas SAFE - como uma forma de abordar as lacunas na gestão de fronteiras.

Este documento examinará o papel do setor privado na proteção da cadeia de fornecimentos, os desafios inerentes a esse acordo e o que precisa ser feito para garantir que ele funcione para o melhor interesse de um controlo e gestão melhorados das fronteiras. Por fim, o documento articulará a forma como o setor privado poderia servir como o elo perdido para melhor e mais efetivamente monitorizar as sanções da ONU, particularmente as proibições imensamente complexas impostas à RPDC e à sua proliferação de armas de destruição em massa, bem como os seus prolíficos negócios de exportação de armas convencionais.

## **2. Ligação entre o setor alfandegário/privado**

Para garantir a segurança e a proteção da cadeia de fornecimento do comércio internacional, o Quadro de Normas SAFE da OMA recomenda o estabelecimento de uma parceria com o setor privado. Como a Alfândega não opera no vácuo e não controla o setor privado, essa parceria é concebida como um acordo voluntário que deve criar sinergia entre esforços público-privados e os interesses próprios para promover um comércio seguro e seguro. Tal como afirmado na Estrutura, “o foco principal deste pilar é a criação de um sistema internacional para identificar empresas privadas que ofereçam um elevado grau de segurança em relação ao seu papel na cadeia de fornecimento”.

É natural que essas parcerias tragam benefícios tanto para as agências alfandegárias como para o setor privado. Primordial entre eles é o processamento acelerado de mercadorias. Contando com parcerias público-privadas, as agências de fiscalização de fronteiras (alfândegas) estão a pedir aos parceiros que avaliem os riscos e ameaças à cadeia de fornecimento. Espera-se então que os parceiros abordem esses riscos assim que forem detetados. Essa responsabilidade partilhada beneficia não apenas a Alfândega, mas também o mundo em geral, já que a Alfândega agora pode concentrar-se em facilitar o comércio legítimo.

O foco principal deste pilar é a criação de um sistema internacional para identificar empresas privadas que ofereçam um elevado grau de garantias de segurança relativamente ao seu papel na cadeia de fornecimento. A OMA definiu, ao abrigo do Pilar II do Quadro de Normas SAFE, vários fatores críticos, juntamente com o respeito mútuo dos papéis e responsabilidades de cada um, que devem ajudar a Alfândega no estabelecimento de parcerias. Explicações e elaborações detalhadas sobre cada uma dessas normas estão disponíveis no texto principal do SAFE (consultar aqui: [http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe\\_package.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/safe_package.aspx)). Elas dão resposta às seguintes preocupações:

- Parceria
- Segurança

- Autorização
- Tecnologia
- Comunicação
- Facilitação

Quão eficaz é a implementação deste Pilar para permitir que a Alfândega proteja a cadeia de fornecimento do comércio internacional? As contínuas reformas que as agências aduaneiras em todo o mundo têm vindo a realizar devem ser acompanhadas por outros esforços relacionados com os desafios de garantir o financiamento adequado e ajustar-se ao modus operandi em constante evolução das redes criminosas, entre outros.

### **3. Lacunas e carências**

Não existe um estudo abrangente sobre o impacto e sucesso da implementação do Pilar II (do Quadro de Normas da SAFE da OMA); mas, num nível circunstancial, algum nível de sucesso foi observado. A maioria das administrações aduaneiras, particularmente dos países em desenvolvimento, comunicaram melhorias na arrecadação de receitas como resultado do trabalho com o setor privado. Programas como os Operadores Económicos Autorizados (OEA), que permitem a avaliação de intervenientes confiáveis da cadeia de fornecimento, ajudaram a aumentar a eficácia das operações de controlo fronteiriço. Por sua vez, os intervenientes confiáveis ajudam a Alfândega na gestão de riscos (incluindo segurança e segurança - além de riscos de receita) na cadeia de fornecimentos. No entanto, nota-se que existe espaço para melhorias, conforme indicado abaixo, em estudos de caso.

Numerosos relatórios apontaram lacunas existentes na cooperação entre as Alfândegas e o setor privado. Não é fora do comum encontrar comunicados de empresas de importação e exportação confiáveis e “respeitáveis” envolvidas no tráfico de contrabando, inclusive material embargado pela ONU.

“Vários relatórios de 2016 e 2017 compilados por um Painel Especial de Especialistas sob o Conselho de Segurança da ONU listam a empresa chinesa New Times International Transport Service, NTS, que opera ao abrigo da empresa de logística DAMCO do Grupo Maersk, para o envio de componentes de mísseis como parte de um acordo de armas ilegal entre a Coreia do Norte e o Egito em 2013”.

A Maersk é uma das maiores e mais conceituadas linhas de navegação do mundo; nunca abordou publicamente a falha de conformidade pela sua subsidiária. Estar ligado a uma violação das sanções da ONU, neste caso, causou muito pouco impacto à DAMCO.

Exceto pelo facto de receber alguma impressão desfavorável da ShippingWatch, uma influente revista do setor, nem a subsidiária nem a principal entidade corporativa sofreram quaisquer sanções secundárias ou ramificações legais. A ShippingWatch informou que um total de 11 pacotes foram enviados de Pequim para o Cairo num avião e que o vendedor era o regime norte-coreano; o comprador era o exército egípcio. “A transação foi interrompida quando autoridades de um país não identificado suspeitaram e apreenderam a carga no caminho.”

Ligações fracas do setor privado, como a revelada pela DAMCO, precisam ser tratadas para melhorar a gestão da cadeia de fornecimentos pelas autoridades alfandegárias e de controle e gestão de fronteiras. Abaixo estão dois casos para ilustrar ainda mais esses vínculos e lacunas. As autoridades aduaneiras são solicitadas a estar sempre atentas à medida que aplicam as leis relevantes para uma fronteira melhor administrada.

#### **4. Estudos de caso**

##### **a) Abuso de confiança concedido ao setor privado**

Em maio de 2015, a alfândega da Tailândia informou uma apreensão de até três toneladas métricas de marfim de 511 presas de elefante. A origem do embarque foi o porto de Mombaça, no Quênia. O marfim estava “escondido entre as folhas de chá que foram embarcadas para fora do Quênia a 24 de março e passou por portos no Sri Lanka, Malásia e Singapura antes de vir para a Tailândia”. O chá é uma das maiores exportações do Quênia. É normal obter carregamentos com saída do porto de Mombaça para os países do Médio Oriente e até mesmo do Extremo Oriente e, geralmente, não representa qualquer preocupação de segurança. Este caso em particular é ainda mais interessante no sentido de que o setor de chá é uma indústria altamente regulada e controlada. O recheio e a embalagem do chá são geralmente feitos sob a supervisão das autoridades reguladoras quenianas. É geralmente assumido que grupos criminosos não devem ser capazes de penetrar nesta cadeia de custódia de um importante produto de exportação queniano para ocultar o contrabando numa consignação.

As autoridades quenianas investigaram extensivamente este caso e determinaram que, depois do contentor ter sido enchido com chá, ele foi carregado num camião com destino a um navio no porto de Mombaça. Acredita-se que este camião se desviou da sua rota e entrou numa instalação privada onde as vedações do contentor que transportava o chá foram comprometidas, as portas do contentor foram abertas e o chá removido e substituído pelas três toneladas de marfim. Esta nova remessa seguiu para o porto para embarque para o país de destino.

A remessa, supostamente proveniente de um exportador de chá “confiável” e conhecido, não recebeu um exame restrito das autoridades governamentais sobre possível contrabando e foi autorizada a ser carregada num navio para exportação. Apenas algumas semanas depois, o carregamento parou no porto da província de Chonburi, no leste da Tailândia e, após inspeção, o marfim foi encontrado escondido no chá.

Existem vários intervenientes do setor privado envolvidos nessa transação. Eles são: o dono do armazém, onde o chá foi colocado no contentor; o transportador, que movimentou o contentor carregado do armazém de chá para a “instalação privada”, onde se acredita que o chá foi

substituído por marfim; o corretor, que organizou todo o processo; e a linha de transporte, que reservou o contentor para exportação e, na verdade, atuou enquanto agente do navio.

A partir dos relatórios de autoridades de investigação tailandesas e quenianas, é evidente que os principais indicadores de anomalia deveria ter desencadeado uma ação do setor privado, neste caso, a linha de transporte/agente que sinaliza as agências de aplicação da lei. A consignação mudou o seu destino várias vezes. Conforme comunicado pelas autoridades tailandesas, a remessa passou, entre outros, por portos no Sri Lanka, na Malásia e em Singapura antes de chegar à Tailândia. Alterando ou fingindo vender a consignação enquanto viajava em alto mar, o agente do remetente primeiro solicitou que a linha de transporte mudasse a consignação inicialmente destinada ao Dubai para o Laos; depois, ele pediu novamente uma alteração de destino para Singapura, depois para o Vietname, antes de finalmente redirecionar o contentor novamente para uma parte notificante na Tailândia.

A prática de fazer essas alterações pode acarretar penalidades pesadas para a linha de navegação. Nas operações aduaneiras, essas múltiplas alterações são indicadores de uma possível violação. Naturalmente, alguém poderia questionar o porquê de múltiplas alterações estarem a ser pedidas e qual o seu propósito legítimo. A cooperação entre as Alfândegas e o setor privado teria significado que esta alteração frequente teria sido sinalizada às Alfândegas. Esta é a cooperação que se espera do setor privado para uma melhor segurança e proteção da cadeia de fornecimento ao abrigo do Pilar II do SAFE. Em segundo lugar, esperava-se que um exportador “confiável” fornecesse a divulgação às agências policiais (alfândegas). Mas ele não estava disposto a colaborar e oferecer transparência - fazendo dessa transação um exemplo de como ainda existem lacunas de confiança que os contrabandistas podem aproveitar - tal como demonstrado pelo contrabando do marfim apreendido.

#### b) Setor privado envolvido no contrabando

Agências de aplicação da lei, tais como as alfândegas, investigam e lidam continuamente com todos os tipos de infratores cujo objetivo é distorcer as regras para ganho próprio. O setor privado tem sido no passado e continua, por vezes, a ser um aliado e um perpetrador.

O papel do setor privado é igualmente importante, assim como os operadores de gestão aduaneira no fornecimento de segurança da cadeia de fornecimento global. Mas o acordo está a ser desafiado de muitas maneiras diferentes:

- Em primeiro lugar, quando as companhias marítimas não se mostram parceiras confiáveis no combate à fraude eletrónica, especificamente a falsificação de documentos de importação/exportação. Estes são documentos de transporte chave que, uma vez adulterados, alteram toda a dinâmica do controlo aduaneiro.
- Em segundo lugar, os navios de transporte (navios, veículos e até aeronaves) são usados no contrabando - muitas vezes com o conhecimento de tripulações e conspiradores localizados em vários pontos de controlo.

- Em terceiro lugar, os indivíduos podem estar envolvidos em atividades criminosas enquanto as suas ligações/conexões com redes criminosas não são conhecidas pelas agências para as quais trabalham.
- E, finalmente, a corrupção continua a ser um desafio abrangente que afeta tanto o setor público como o setor privado quando a gestão das cadeias de fornecimento internacionais está comprometida.

Normalmente, as agências alfandegárias e de controlo de fronteiras confiam na boa vontade, honestidade e transparência do setor privado. Nos casos em que o setor privado está envolvido em fraudes, particularmente envolvendo pessoal interno, torna-se extremamente difícil para as autoridades governamentais exercerem controlo. Em particular, é um desafio para as Alfândegas auditar a conformidade dos lapsos internos das linhas de transporte que geralmente levam à violação das leis e disposições de conformidade.

As instituições financeiras e os seus esforços de due diligence e conformidade podem ser aliados naturais da indústria marítima internacional. Essas duas indústrias partilham fortes interesses de conformidade mútua na troca de informações, particularmente nas transações sempre desafiadoras envolvendo a importação e exportação de armas e outros produtos militares. Às vezes, esses produtos estão sob um embargo da ONU. Antes de um embarque de materiais e cargas sob sanções seja preparado num determinado ponto do controlo aduaneiro, os custos de logística devem ser pagos antes que o mesmo possa sair de um porto. A questão, portanto, é sempre se a instituição financeira envolvida já estava ciente da natureza potencialmente problemática da transação antes que os bens sancionados fizessem o seu caminho para uma área de controlo aduaneiro. E porque é que os bancos e os transportadores não trocam informações, particularmente nos casos em que uma violação do direito internacional, como as sanções da ONU, está a ser cometida?

## **5. Branqueamento de capitais baseado em comércio**

Numa pesquisa conduzida e publicada pelo Serviço de Pesquisa do Congresso dos EUA, instituições financeiras foram acusadas de promover o branqueamento de capitais baseado no comércio (TBML). O TBML envolve a exploração do sistema de comércio internacional com o propósito de transferir valor e obscurecer as verdadeiras origens da riqueza ilícita. “Instituições financeiras estão intencionalmente ou involuntariamente implicadas em esquemas TBML quando são usadas para liquidar, facilitar ou financiar transações comerciais internacionais (por exemplo, através do processamento de transferências eletrónicas, fornecimento de financiamento comercial e emissão de cartas de crédito e garantias”. Esses esquemas de financiamento comprometem a integridade das fronteiras e podem ser usados para apoiar o terrorismo.

Os bancos que receberam pagamentos de indivíduos e entidades designados pela ONU, violando as resoluções pertinentes, precisam estar cientes de que existem consequências para

essa prática. Os bancos não devem processar pagamentos de bens ilegais e as instituições financeiras precisam fazer mais quando se trata de due diligence. Da mesma forma, entidades do setor privado, tais como companhias de navegação, precisam integrar as implicações práticas de conceitos como “Conheça o seu cliente” em todas as suas operações, subsidiárias, agências e corretores, para que não transportem mercadorias ilegais.

Se as entidades do setor privado perceberem que, apesar dos seus melhores esforços, ocorreu uma falha de conformidade, é preciso existir uma provisão para partilhar informações relevantes com as agências de aplicação da lei imediatamente. Embora a partilha pró-ativa de informações esteja no centro do Pilar II do SAFE, a transparência pós-facto, mesmo após um crime ter sido cometido, é um fator chave na forma como o setor privado pode permitir que as Alfândegas e outras agências de controlo de fronteiras fechem lacunas rapidamente nas suas operações e melhorem a gestão das fronteiras. Agora, a parceria do Setor de Alfândega para o setor privado cumpriria os objetivos pretendidos.

## **6. Recomendação política**

O programa AEO da OMA depende da pré-vetação de agentes confiáveis do setor privado. A intenção é criar oportunidades de buy-in para empresas comprometidas em serem parceiras confiáveis e cooperativas na gestão de fronteiras. Em troca, as empresas qualificadas recebem benefícios de governos e agências de controlo de fronteiras, incluindo trânsitos de fronteira mais rápidos e libertações de mercadorias. No entanto, como os estudos de caso acima demonstram, a pré-avaliação do AEO por si só não garante que todas as brechas de controlo de fronteira estejam seladas. Há claramente incidências em que a relação de confiança personalizada para o setor privado é abusada; estas minam a boa vontade e o compromisso dos intervenientes honestos do setor privado e tendem a comprometer o sucesso e os potenciais benefícios do Pilar II do SAFE.

As companhias marítimas, como principais agentes do comércio marítimo internacional, entram em foco para um comportamento mais cooperativo e responsável. Enquanto as linhas marítimas não abordarem proativamente as aberrações, como transbordos múltiplos ou redirecionamento de contentores ou mercadorias, monitorizando e questionando de perto os motivos de tais ações pelo consignador e consignatário, a parceria público-privada está a ser prejudicada por deliberadamente ignorar lacunas. Sem abordar esses déficits de confiança, as Alfândegas e as agências de fronteiras terão apenas um sucesso limitado na proteção da cadeia de fornecimento, incluindo a prevenção de que materiais embargados pela ONU passem para regiões de conflito.

**Sobre Thomas Bifwoli**



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 monitorização de sanções da ONU.