

2.º CICLO DE ESTUDOS
CIÊNCIAS JURÍDICO-ECONÓMICAS

O “Acordo Brexit”: O desafio das obrigações acessórias aduaneiras

Isabela Maria Botelho de Mello

M

2022



O “Acordo Brexit”: O desafio das obrigações acessórias aduaneiras

Isabela Maria Botelho de Mello

Universidade do Porto

Faculdade de Direito

Orientação: Professora Doutora Glória Maria Alves Teixeira

Mestrado em Direito

Especialização em Ciências Jurídico-Económicas

28 de Julho de 2022

Agradecimentos

O percurso académico e profissional que escolhi levou à uma grande mudança de vida, e não só para mim. Tal percurso incluiu difíceis escolhas e inúmeros desafios – uma trajetória permeada por percalços, sim, mas também por muitas alegrias. O mestrado foi a mais recente fase deste percurso, e não seria de todo possível sem o apoio incondicional das pessoas a quem dedico esta investigação.

À minha orientadora, Professora Doutora Glória Teixeira, que sempre apoiou e incentivou o interesse pela investigação científica, agradeço a orientação exemplar e rigorosa, que certamente contribuiu para enriquecer todas as etapas do presente trabalho.

Ao Doutor Carlos Antunes Vicente e ao Doutor Luís Albuquerque Carmo, que estiveram presentes desde a estruturação da investigação, e que tão bem me receberam nas instalações da Alfândega de Leixões. A disponibilidade e interesse em transmitir os seus conhecimentos práticos foram um pilar essencial para o rigor técnico ao longo deste trabalho.

Por fim, e o mais importante, um agradecimento especial à minha família: Ao meu avô (*in memoriam*), figura paterna que sempre apoiou e incentivou o meu desenvolvimento pessoal e profissional – e que acredito continuar a apoiar. À minha mãe, que sempre me acompanhou em todos os momentos desta jornada e cujo amor incondicional impulsionou os meus sonhos – sem ela, este momento não seria possível.

Resumo: Em 2016, os cidadãos britânicos votaram pela saída da União Europeia, iniciando um processo de negociações entre aquela e o Reino Unido, que culminou no Acordo de Comércio e Cooperação UE-UK, em fins de 2020. Este acordo, juntamente com o Protocolo relativo às Irlanda do Norte, afeta diversas esferas, nomeadamente as relações comerciais entre as duas partes. Diferentemente da maioria dos acordos, este visa colocar fronteiras, e não as retirar.

O objetivo principal desta investigação é analisar o modo como estes documentos afetaram em especial o âmbito aduaneiro, principalmente no que diz respeito ao cumprimento das novas obrigações acessórias. Estas envolvem, nomeadamente, o cumprimento e prova da origem das mercadorias, a apresentação de declarações e a sujeição aos controlos aduaneiros. Será analisado o impacto que as regras e os novos sistemas de controlo geram para os operadores económicos e para os próprios governos.

Após a análise das implicações do acordo, a presente investigação chega à conclusão que tendo em consideração o carácter especial das antigas relações entre as partes envolvidas, uma mudança de estratégia é imperativa. As constantes alterações de cronograma e o modelo de fluxo de mercadorias atualmente utilizado não são sustentáveis a longo prazo. A nova estratégia deve envolver mais cooperação entre o Reino Unido e a UE, para além de uma simplificação de procedimentos/obrigações. A solução passa por ter em mente os dois objetivos primordiais do comércio internacional: a liberalização e a segurança.

Palavras-chave: *direito aduaneiro; obrigações acessórias; Acordo de Comércio e Cooperação UE-UK; Reino Unido; União Europeia*

Abstract: In 2016, British citizens voted to leave the European Union, starting a process of negotiations between the European Union and the United Kingdom, which culminated in the EU-UK Trade and Cooperation Agreement in late 2020. This agreement, together with the Protocol on Northern Ireland, affects several spheres, notably trade relations between the two parties. Differently from other agreements, this one aims to place borders, not remove them.

The main objective of this research is to analyse how these documents have particularly affected the customs sphere, especially with regard to compliance with new accessory obligations. These involve, in particular, compliance and proof of origin of goods, the presentation of declarations and the subjection to customs controls. The impact the rules and the new control systems generate for economic operators and for governments themselves will be analysed.

After analysing the implications of the agreement, the research comes to the conclusion that taking into consideration the special nature of the old relations between the parties involved, a change of strategy is imperative. The constant schedule changes and the commodity flow model currently used are not sustainable in the long term. The new strategy must involve more cooperation between the UK and the EU, in addition to a simplification of procedures/obligations. The solution is to keep in mind the two primary goals of international trade: liberalisation and security.

Keywords: *customs law; additional obligations; EU-UK Trade and Cooperation Agreement; United Kingdom; European Union*

Sumário

Lista de Abreviaturas	6
Introdução	7
1. União Aduaneira – o que é e o que envolve	8
1.1. União Aduaneira X Zona de Comércio Livre	12
2. Breve histórico das negociações: “ <i>the level playing field</i> ”	13
3. O «Acordo Brexit»: o impacto das “pequenas grandes mudanças”	16
3.1. O Protocolo relativo à Irlanda e à Irlanda do Norte	18
4. O desalfandegamento das mercadorias no pós-Brexit	21
4.1. Os novos fluxos de mercadorias e seus controlos – um percurso confuso	24
4.2. Irlanda do Norte: território “híbrido” e a reimportação de mercadorias	29
5. Cumprimento das obrigações acessórias no pós-Brexit	33
5.1. Sustentabilidade do modelo: dificuldades à vista?	41
Conclusão	45
Referências Bibliográficas	48

Lista de abreviaturas:

AEO – Operador Económico Autorizado

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CAC - Código Aduaneiro Comunitário

CAU – Código Aduaneiro da União

CDS – *Customs Declarations Service*

CDS – *Customs Decisions System* (Sistema das Decisões Aduaneiras)

CEE – Comunidade Económica Europeia

CHIEF – *Customs Handling of Import and Export Freight*

CPA - Código de Procedimento Administrativo

CTT - Correios de Portugal

DAU – Documento Administrativo Único

EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre

ENS - Declaração Sumária de Entrada

GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GB - Grã-Bretanha

GVMS - *Goods Vehicles Movement Services*

HMRC - *Her Majesty's Revenue and Customs*

IEC - Imposto Especial de Consumo

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LGT - Lei Geral Tributária

LPF – *Level Playing Field*

OMC – Organização Mundial do Comércio

S&S - Declaração de Proteção e Segurança

STADA – Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

TSS - *Trader Support System*

TUE – Tratado da União Europeia

UA – União Aduaneira

UE – União Europeia

UK - Reino Unido

ZCL – Zona de Comércio Livre

Introdução:

Em sede de comércio internacional, dois princípios são fundamentais: a liberalização do comércio e a segurança nas transações. Nestes dois pontos o direito aduaneiro tem papel fundamental, pois tem o poder de afetar as relações comerciais e hipóteses de investimento em diferentes países. Em concreto, os direitos aduaneiros, numa perspetiva mais tradicional, são os impostos cobrados pela importação e exportação das mercadorias, e a sua importância advém da sua possibilidade de criar restrições ou removê-las.

Em 31 de janeiro de 2020, temos a saída oficial do Reino Unido da União Europeia, em um processo que foi o culminar de um grande referendo britânico em 2016, e negociações intensas desde 2017. Esta saída marca o fim de grandes laços de integração e história, que claramente vão se refletir nas novas relações entre as duas partes.

Esta investigação em especial, vai focar-se no Acordo de Comércio e Cooperação entre o Reino Unido e a União Europeia e na alteração das relações no âmbito aduaneiro – em especial, relativamente às complicações geradas pelas novas obrigações declarativas nos procedimentos aduaneiros.

Este é um tema de extrema relevância atual, mantendo o Acordo em constante evolução e implementação. Este e o seu Protocolo relativo à Irlanda do Norte, que também será analisado, têm prerrogativas de causar grande impacto ao longo dos próximos anos. Com o agravamento das condições comerciais devido à pandemia, os problemas inerentes ao Acordo foram ressaltados, tornando a adaptação dos operadores bem mais difícil. Junto com esta dificuldade, a queda, e quebra, nas relações comerciais foi perceptível.

Do ponto de vista prático e jurídico, encontramos grandes mudanças que têm gerado problemas no cumprimento dos procedimentos aduaneiros, como veremos nos seguintes capítulos. Por exemplo, a constante alteração dos cronogramas de implementação de controlos e as obrigações declarativas acrescidas são pontos cruciais bastantes discutidos. O objetivo principal deste estudo é delimitar a causa dos problemas, desde a formação do acordo, e analisar a sustentabilidade a longo prazo das implicações do acordo.

Visa-se também, dentro das contingências factuais das negociações constantes e contexto pandémico, sugerir soluções sólidas para a resolução dos problemas analisados, que serão indicadas em momento oportuno.

Para tal, será analisada doutrina relevante para o tema, e em especial alguns autores que são essenciais em matéria aduaneira. Grande parte da análise se funda igualmente em documentos oficiais, produzidos tanto pelo Reino Unido quando pela União Europeia, e em

análise contextual de especialistas da área aduaneira. Para a definição de conceitos e o estabelecimento de situações jurídicas, a análise jurisprudencial – nacional e europeia – também será de extrema relevância para o tema em questão.

Portanto, este estudo inicialmente se focará em analisar doutrina e jurisprudência que estabelecem os conceitos de união aduaneira e zona de livre comércio, e como estes se relacionam. A partir deste ponto, passamos a analisar o Acordo e o Protocolo, desde o início das negociações: as negociações serão importantes para demonstrar a rutura de relações e a mudança de paradigma que se refletiu nas relações de comércio, e em questões aduaneiras.

Finalmente, ao estabelecermos a problemática aduaneira, o estudo vai se centrar nas complicações levantadas pelos novos modelos de controlo e pelos novos sistemas de cumprimento das obrigações acessórias dos operadores económicos, para depois se focar na análise da sustentabilidade do modelo adotado.

1. União Aduaneira – o que é e o que envolve:

No âmbito internacional, a preocupação com a liberalização do comércio transformou-se em sistemas importantes, como o GATT/OMC, e está expressa em sucessivos acordos multilaterais. Podemos citar aqui, devido à sua relevância de “transposição” para outros acordos, o artigo XXIV do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1994 (GATT 94)¹, da Organização Mundial do Comércio (OMC). Este artigo vai definir o conceito de união aduaneira e as obrigações das partes contratantes deste tipo de acordo.

A uniões aduaneiras são elementos importantes para o comércio internacional, desde logo porque têm dois objetivos principais: a liberalização do comércio e a segurança nas transações. Em termos gerais, as estas são acordos internacionais pelos quais Estados concordam em trocar mercadorias livremente uns com os outros, sem imposição de barreiras e tarifas, ao mesmo tempo que decretam medidas comuns no que diz respeito ao comércio com não membros².

Mas a verdade também é que os impostos aduaneiros representam uma receita importante das Uniões Aduaneiras³, e têm sido uma parte importante da vida comercial desde

¹ Este artigo pertence originalmente ao GATT 47, que foi incorporado na sua totalidade ao GATT 94. Para mais informações sobre o tema, ver: [Consult. em 02 abr. 2021]. <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm>.

² OVÁDEK, Michal; WILLEMYS, Ines – International Law of Customs Unions: Conceptual Variety, Legal Ambiguity and Diverse Practice, *European Journal of International Law*, Vol. 30, n.º 2 (2019), p. 361-389.

³ No caso da União Europeia, também é uma importante receita para os Estados-Membros: 25% dos direitos aduaneiros cobrados será retido pelos Estados-Membros, no período de 2021-2027, como uma forma a permitir

os tempos antigos⁴. Da mesma forma que representam um aumento nas receitas, também incorporam as políticas dos Estados e podem representar uma barreira na troca entre a União Aduaneira e outras Uniões, Zonas de Comércio Livre ou países de forma individual.

No âmbito europeu, a partir dos séculos XVIII e XIX, há um crescimento da preocupação com a multiplicidade de impostos aduaneiros e com a criação de uniões aduaneiras. Desta forma, dá-se início a um processo de eliminação ou integração de alguns sistemas aduaneiros em território europeu⁵, como podemos exemplificar no processo passado pela Alemanha no início do século XIX em que cria uma união aduaneira entre os seus 38 diferentes sistemas de tarifas⁶ (LANDES, D.S., 1998).

É certo que, além de eliminar barreiras nas trocas comerciais, uma união aduaneira também representa um sentimento de unidade entre as suas partes – como o próprio nome ressalta, é uma *união*. Desta forma, e como a política aduaneira incorpora as diretrizes políticas gerais de um Estado, a criação de uma união aduaneira no seio da União Europeia (UE) foi um dos marcos do processo de integração.

Como amplamente conhecido, os tratados europeus são uma fonte fundamental de direito europeu. A criação de uma integração no seio aduaneiro começa em 1958, pouco depois da assinatura do Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE). Uma das primeiras medidas culminou, justamente, em 1968, na eliminação de todos os direitos aduaneiros e restrições existentes em relação às trocas comerciais entre os seis Estados-Membros fundadores⁷. Desta forma, os Estados-Membros acordaram fundir as suas muito diferentes pautas aduaneiras para a criação de uma união pautal para toda a Comunidade⁸ – e principalmente uma pauta aduaneira externa comum que se aplicasse às mercadorias

cobrir as despesas de cobrança e para incentivar uma cobrança diligente dos montantes devidos. Para mais informações: DECISÃO (UE, EURATOM) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom.

⁴ LYONS, Timothy – EC Customs Law, 2.^a ed. United States: Oxford University Press, 2008.

⁵ Vale ressaltar que a preocupação com a criação de uniões aduaneiras não é uma exclusividade europeia, sendo que podemos observar a criação de uniões em outras regiões. Como exemplo, podemos citar a criação de uma união aduaneira que culminou no estabelecimento do Mercosul, na América Latina. Ver: LYONS, Timothy. EC Customs Law, Second edition, Oxford EC Law Library, Oxford University Press, 2008.

⁶ LANDES, David S. – *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*. 1.^a ed.. New York: W. W. Norton & Company, 1998.

⁷ Para mais informações, ver: COMISSÃO EUROPEIA, A Política Aduaneira da União Europeia, Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999. ISBN 92-828-5882-0. p. 6-8.

⁸ COMISSÃO EUROPEIA – A Política Aduaneira da União Europeia. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999.

provenientes de países terceiros ao bloco. Algo que revela claramente uma intenção de integração e promoção de um sentimento de unidade⁹.

A união aduaneira criada está intimamente ligada com a ideia fundamental da liberdade de circulação dentro do território abrangido pela atual UE: liberdade de circulação de mercadorias (o que nos interessa para o presente estudo), de capitais, de serviços e de pessoas.

Como podemos perceber logo no art.º 9.º n.º 2 do Tratado de Roma, uma vez que os bens provenientes de países terceiros tenham sido sujeitos aos devidos direitos na passagem da fronteira externa da união, são considerados como estando em "livre circulação" e são tratados como quaisquer outros bens produzidos dentro da união¹⁰. Esta disposição revê-se num dos regimes aduaneiros atualmente utilizado: o da introdução em livre prática, previsto no art.º 201 e seguintes do Código Aduaneiro da União (CAU).

Vale aqui relembrar o caso *Van Gend & Loos*¹¹, acerca da questão da adoção de uma pauta aduaneira comum. Este acórdão para além de estabelecer o efeito direto das normas dos tratados – ou seja, o direito dos particulares de invocarem tais normas contra os Estados-membros para fazerem valer seus direitos – também estabelece que o artigo em que se baseia a união aduaneira é fundamental, sendo, consequentemente, fundamental a obrigação dos Estados-membros de não-criação de novos direitos aduaneiros ou o aumento de direitos existentes.

Neste sentido, para além da criação do direito de livre circulação das mercadorias, também foram criados deveres acordados entre as partes – principalmente de abrir mão de uma grande fonte de receita nacional em troca de outros benefícios. Agora, os direitos aduaneiros fazem parte dos recursos próprios da União¹², utilizado como financiamento da sua própria atividade.

Além disso, foi na década de 1990, com o Tratado de Amsterdão, que realmente foi feita a diferenciação entre a relação aduaneira entre os Estados-Membros e entre a união e países

⁹ Para além disso, mesmo que não seja o objeto de estudo desta investigação, vale relembrar as intenções federalistas à data da assinatura do tratado que instituiu as Comunidades Europeias.

¹⁰ TRUEL, Catherine; MAGANARIS, Emmanuel; GRIGORESCU, Dan-Razvan – The Development of EU Customs Law: From The Community Customs Code to the Union Customs Code. *Journal of Legal Studies*. Vol. 16. n.º 30 (2015). p. 83-106.

¹¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de fevereiro de 1963, *Van Gend & Loos/Administração Fiscal Neerlandesa*, C-26/62. Para mais informações sobre a questão do efeito direto no caso em concreto, ver: PAIS, Sofia Oliveira - Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia - Uma Abordagem Jurisprudencial. 3.ª ed.. Coimbra: Almedina, 2013. p. 11-30.

¹² Artigo 311.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia e DECISÃO (UE, EURATOM) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom,.

terceiros, abolindo os direitos aduaneiros no mercado interno¹³. Devem então os membros cumprir a obrigação de não cobrarem direitos aduaneiros entre si, e de não criarem novos direitos ou alterarem direitos que constem da pauta comum. Aqui a cooperação administrativa entre as autoridades nacionais também se tornou um dos pilares desta união, algo que aprofundaremos em momento oportuno¹⁴.

Ultrapassado este ponto, temos de ter em conta o sucesso da união nos anos após a sua criação e nos anos da sua expansão. Em estudo realizado pela Comissão Europeia, “entre 1958 e 1972, o volume do comércio triplicou, tendo as trocas comerciais intracomunitárias registado uma expansão significativa, aumentando nove vezes durante o mesmo período”¹⁵. O sucesso da união levou, em 1972, a que o Reino Unido, na sua adesão às Comunidades Europeias, acedesse também à união aduaneira em prática, como estabelecido no *European Communities Act 1972*, no seu ponto n.º 5.¹⁶

Nos anos que se seguiram, vimos a expansão da união para abranger os, agora, 27 Estados-membros e, como reflete Truel [et al.]¹⁷, “o comércio dentro da UE tornou-se separado do comércio com países terceiros, criando uma situação híbrida refletida na legislação aduaneira em que não é comércio interno mas é igualmente diferente do comércio dentro de outros países”.

Vimos também o surgimento da combinação das várias partes do direito aduaneiro europeu num único código que, após o Tratado de Lisboa, passou a chamar-se ~~de~~ Código Aduaneiro da União.

Após este breve resumo do que consiste uma união aduaneira e os seus pontos principais no contexto europeu, convém diferenciar esta figura de uma zona de livre comércio. Ambos os conceitos serão importantes para se perceber o contexto das negociações do que veio ser o «Acordo Brexit» e a contraposição das posições do Reino Unido e da UE.

¹³ LYONS, Timothy – *EC Customs Law*, 2.ª ed. United States: Oxford University Press, 2008. p. 25-26.

¹⁴ Fica a nota de que o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias confirmou no seu Parecer 1/75, de 11 de novembro de 1975 que as questões aduaneiras são da competência exclusiva da Comunidade Europeia. Desta forma, há ao mesmo tempo uma centralização da tomada de decisões dentro da união aduaneira e uma imposição dessas decisões por intermédio das autoridades nacionais, e da cooperação entre todas elas. Para mais informações, ver PARECER 1/75, de 11 de novembro de 1975, Luxemburgo: Edição especial portuguesa 1975 00457. ECLI:EU:C:1975:145.

¹⁵ COMISSÃO EUROPEIA – *A Política Aduaneira da União Europeia*. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999.

¹⁶ Ver LYONS, Timothy. *EC Customs Law*, 2.ª ed., Oxford EC Law Library, Oxford University Press, 2008.

¹⁷ TRUEL, Catherine; MAGANARIS, Emmanuel; GRIGORESCU, Dan-Razvan – *The Development of EU Customs Law: From The Community Customs Code to the Union Customs Code*. *Journal of Legal Studies*. Vol. 16. n.º 30 (2015). p. 83-106.

1.1. União aduaneira X Zona de Comércio Livre

Antes de entrarmos na análise do Acordo de Comércio de Cooperação entre a União Europeia e o Reino Unido (doravante, “Acordo”) e nas implicações para o direito aduaneiro, convém antes analisar as diferenças entre uma união aduaneira e uma zona de comércio (ZCL a partir de agora), e identificar as suas características principais. Tendo em conta que as bases e implicações de uma União Aduaneira já foram explicadas na secção anterior, focar-nos-emos agora em expor em que consiste uma ZCL.

De acordo com o GATT, no mesmo artigo que define o conceito de união aduaneira, temos as ZCL caracterizadas como um ou mais territórios aduaneiros entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais são eliminados em substancialmente todo o comércio relativo a produtos originados nestes mesmos territórios^{18 19}.

Desta forma, um acordo de comércio livre é um acordo preferencial em que os seus países constituintes mantém as suas tarifas externas individuais; enquanto uma união aduaneira também elimina direitos aduaneiros, mas possui uma tarifa externa comum²⁰. Isto também quer dizer que uma a formação de uma ZCL estaria “um degrau abaixo” em níveis de integração, pois é muito difícil que uma ZCL se torne futuramente um mercado único sem uma unificação de tarifas (como no caso da UE).

Uma ZCL, portanto, não pode produzir mais benefícios que uma união aduaneira, sendo que, para evitar uma deflação do comércio²¹, tem a necessidade de impor regras de origem para que somente os produtos produzidos dentro daqueles territórios ~~que~~ beneficiem deste acordo preferencial.

A eliminação de direitos aduaneiros não quer dizer que não existam barreiras, podendo uma ZCL gerar mais custos que uma união aduaneira justamente porque ainda existem os controlos nas fronteiras. Temos custos associados à documentação necessária dos produtos, para a identificação dos mesmos e sua origem nas alfândegas, e o consequente controlo na sua entrada/saída²².

¹⁸ Art.º XXIV, GATT 1994.

¹⁹ A definição também pode ser encontrada em jurisprudência europeia, em conformidade com o GATT, como por exemplo no Acórdão de 9 de fevereiro de 1982, *Polydor Ltd. and RSO Records v. Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited*, C-270/80. paras. 10-12.

²⁰ KRUEGER, Anne O. – Free Trade Agreements versus Customs Unions. *Journal of Development Economics*. Vol. 54. n.º 1 (1997). p. 169-187.

²¹ Uma deflação no comércio significa uma situação em que cada bem ou serviço entra através do país membro com a tarifa mais baixa e então é transferido de lá para outro lugar. Sobre este assunto, ver: KRUEGER, Anne O. - Free Trade Agreements versus Customs Unions. *Journal of Development Economics*. Vol. 54. n.º 1 (1997).

²² MIRUS, Rolf; RYLSKA, Nataliya – Economic Integration: Free Trade Areas vs. Customs Unions. (2001).

Algo que tem sido discutido, desde há muito tempo, é também como as regras de origem podem servir como um instrumento de protecionismo numa ZCL²³: as regras de origem acabam por incentivar os produtores a comprarem matérias-primas para a confeção dos seus produtos do país membro da zona para satisfazer os requisitos das regras. Além disso, regras de origem mais rigorosas consequentemente também promovem uma protecção maior contra concorrentes de países terceiros.

Coincidentemente, uma das ZCL mais famosas é a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA, na sigla em inglês). Esta foi formada em 1960 como resposta ao mercado comum que a CEE começava a construir, com o Reino Unido como um de seus membros fundadores²⁴, juntamente com Portugal e outros países antes de integrarem a CEE, para defenderem seus interesses económicos. O Reino Unido, na altura, recusava-se a integrar a CEE, e então propôs esta ZCL como forma de integração com base na livre circulação de mercadorias, mas com a conservação da sua autonomia pautal dos estados participantes.

No entanto, o Reino Unido deixou de fazer parte da EFTA, assim como Portugal, sendo esta zona agora composta pela Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein. Aquando do anúncio do «Brexit», muitos especularam que uma possibilidade para o Reino Unido seria retornar à EFTA²⁵. Como veremos a seguir, não foi isto que aconteceu e não parece que haja possibilidade de acontecer no futuro. Portanto, cabe-nos analisar o Acordo no que diz respeito, principalmente, às questões aduaneiras e declarativas, e de integração.

2. Breve histórico das negociações: “*the level playing field*”

A melhor forma de começar a analisar o acordo é pelas suas negociações, para entender o que cada uma das partes queria inicialmente e o que conseguiram no fim do prazo de negociações. Sucintamente, o processo-inicia-se após o referendo de 2016, em que a população do Reino Unido votou pela sua saída da UE, por uma percentagem de sensivelmente 51% - criando o que hoje comumente, e popularmente, conhecemos por «Brexit».

²³ Para mais sobre este assunto, ver KRUEGER, Anne O. – Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin. [Em linha]. National Bureau of Economic Research Working Paper Series. n.º 4352 (1993). [Consult. em 14 abr. 2021]. Disponível em: <<https://www.nber.org/papers/w4352>>.

²⁴ CABRAL, Alex – União Económica e Monetária e Mercado Comum: Uma abordagem internacional das fases da integração. Revista do Instituto do Direito Brasileiro. Vol. 2. n.º 10 (2013). p. 10755-10794.

²⁵ Ver SCHEWE, Christoph; LIPSENS, Davids – Brexit: History, Reasoning and Perspectives. *From EFTA to EC/EU and Back to EFTA? The European Economic Area as a Possible Scenarios for the UK-EU Relations After Brexit*. (2018). Springer.

Um ano depois, em 2017, é invocado o artigo 50.º do Tratado da União Europeia (TUE) e inicia-se formalmente o processo de saída do Reino Unido da UE. Assim, também se iniciam as negociações relativamente ao desenho das novas relações entre as duas partes, que se desdobraram em duas fases: a primeira fase visa negociar a saída propriamente dita do Reino Unido, e a segunda ~~fase~~ visa abranger o futuro das relações entre os dois²⁶.

Após grande discussão política interna, o governo britânico publicou, em fevereiro de 2017, um Livro Branco que esmiúça os seus objetivos no «Brexit», com base no discurso político da Primeira-Ministra Theresa May, em janeiro no mesmo ano²⁷. Este documento estabelece 12 princípios centrais, entre eles “*take control over our laws*”, “*ensure free trade with European markets*”, “*secure new trade agreements with third countries*” e “*achieve an orderly and smooth exit*”.

A relação do Reino Unido com a UE sempre foi turbulenta, desde a sua inicial relutância em integrar um bloco europeu, até às duas aplicações rejeitadas (em 1963 e 1965), e consequentemente a sua entrada, com muitas reservas²⁸. Este tipo de relação deve-se também à resistência do Reino Unido em adequar-se ao projeto político da integração, chegando mesmo a sair do Mecanismo Europeu de Taxas de Câmbio em 1992, após curta participação – sendo este considerado como um “primeiro Brexit” para alguns autores.

Além disso, tendo em conta a intervenção do viés político durante as negociações, é visível a diferença entre as visões que são refletidas mesmo nos títulos dos *drafts agreements* de cada parte: “*Comprehensive Free Trade Agreement*” para o Reino Unido, e “*New Partnership with the United Kingdom*” para a UE²⁹.

Recordemos que a UE é conhecida por tomar uma posição rígida, inflexível e legislativa em negociações internacionais, em que os negociantes da Comissão Europeia estão restritos por

²⁶ BULMER, Simone; QUALIA, Lucia – *The Economics of Brexit*. *Journal of European Policy*. Vol. 25. n.º 8 (2018).

²⁷ Todos os objetivos e seus desenvolvimentos podem estar disponíveis em: REINO UNIDO – *The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union*. [Em linha]. HM Government, 2017. [Consult. em 21 abr. 2021]. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf>.

²⁸ BULMER, Simone; QUALIA, Lucia – *The Economics of Brexit*. *Journal of European Policy*. Vol. 25. n.º 8 (2018). p. 1089-1098.

²⁹ A UE possui três tipos principais de acordos: uniões aduaneiras, acordos que removem ou reduzem os direitos aduaneiros nas trocas comerciais (aqui temos os *Association Agreements*, os *Stabilization Agreements*, os *Free Trade Agreements* que criam as ZLC, e os *Economic Partnership Agreements*), e as *Partnerships and Cooperation Agreements*. Nestes últimos as trocas comerciais permanecem como estão, providenciando apenas um regime geral para as relações económicas bilaterais. Isto diz muita coisa, quando os nomes dos *drafts* das duas partes são tão diferentes, e qualificados em grupos separados). Estas informações e outras podem ser encontradas em: [Consult. em 28 abr. 2021]. <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/#_in-place>.

mandatos do Conselho, que geralmente têm o apoio dos Estados-Membros³⁰. Usualmente, a UE também é a parte mais forte das negociações, muitas vezes forçando a contraparte a realizar concessões e a aceitar acordos de “pegar ou largar” – e nada indica que a UE não tenha tomado posição semelhante nas negociações do «Brexit».

Uma discussão que permeou as negociações, foi a implementação por via do acordo de um *level playing field* (LPF), que na verdade é uma preocupação não só da UE nos seus acordos, mas também da restante comunidade internacional – principalmente no âmbito do comércio internacional. O LPF, no entanto, pode ser aplicado à vários níveis em um acordo entre países, sendo uma metáfora para aludir à uma situação em que ambas as partes de um acordo têm condições justas e um quadro horizontal regulamentar para as suas relações económicas³¹.

Este conceito é denso e por isso a presente investigação não tecerá maiores desenvolvimentos sobre o mesmo. Porém, esta introdução é importante para perceber a preocupação da UE em impor um LPF em alguns setores do acordo, como nas regras de concorrência, ajudas de estado e em políticas fiscais, em especial da tributação de sociedades e questões relativas às transparência e trocas de informação para impedir a evasão fiscal.

Outra questão importante nas negociações, para o Reino Unido, era o acesso ao mercado da UE, continuando a ter acesso à liberdade na circulação de mercadorias entre os territórios, mas tendo um controlo mais forte no âmbito da liberdade de circulação de pessoas. No entanto, como ressaltado por Bulmer e Quaglia³², um país terceiro à União não tem as mesmas obrigações, mas também não vai ter os mesmos direitos e privilégios. As quatro liberdades para a UE são consideradas indivisíveis e não se pode escolher de qual se beneficia mais.

Neste contexto de negociações e a procura de um LPF por ambas as partes, dentro do que poderia ser o resultado final das negociações temos um espectro com dois pontos extremos: um *soft brexit* e um *hard brexit*.

Primeiramente, em um *soft brexit* teríamos relações bem fortes com a UE – como no caso da Noruega e demais países do Espaço Económico Europeu (EEE) – com acesso ao mercado e liberdade de circulação assegurada por meio do pagamento de uma grande quantidade de subvenções. Nesse caso, o Reino Unido teria de fazer contribuições financeiras,

³⁰ PATEL, Oliver – *The EU and the Brexit Negotiations: Institutions, Strategies and Objectives*. (2018).

³¹ GILLIS, Matilda – *Let's Play? Na Examination of the 'Level Playing Field' in EU Free Trade Agreements*. *Journal of World Trade*. Vol. 55. n.º 5 (2021).

³² BULMER, Simone; QUALIA, Lucia – *The Economics of Brexit*. *Journal of European Policy*. Vol. 25. n.º 8 (2018). p. 1089-1098.

estar sujeito às regras do mercado único e ainda estar submetido às decisões do TJUE, o que não é algo alinhado com os princípios enunciados anteriormente.

Do outro lado do espectro temos um *hard brexit*, que é entendido por muitos como o corte de relações totais com a UE, sem qualquer relação preferencial com o mercado da União e dependente das regras gerais da OMC³³. O que, em tema relevante para este estudo, significaria uma aplicação de direitos aduaneiros sobre todas as mercadorias juntamente com o controlo nas fronteiras.

Como veremos a seguir, o resultado das negociações culminou em um acordo que estaria em um ponto no meio deste espectro. O Reino Unido acaba por ter acesso ao Mercado Único e um tratamento preferencial, porém definitivamente não tem as mesmas regalias que anteriormente e definitivamente também não tem as mesmas obrigações relativamente às liberdades e submissão às regras europeias.

3. O «Acordo Brexit»: o impacto das “pequenas grandes mudanças”

Em 24 de dezembro do 2020, os negociadores do Reino Unido e da UE finalmente chegam a consenso³⁴, celebrando um acordo chamado, como referido anteriormente, de “Acordo de Comércio e Cooperação UE-Reino Unido”, que entra em vigor em 1 de janeiro de 2021. Nesta data o Reino Unido sai do Mercado Único e da união aduaneira, deixando também para trás as políticas europeias e acordos internacionais que envolvem a UE. Coloca para trás também a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, formando dois mercados separados.

Em termos de considerações iniciais, o que temos de novo neste acordo é que as partes estão a colocar barreiras entre si, em vez de retirá-las, como num acordo de livre comércio comum³⁵. Neste documento, conseguimos perceber a escolha dos locais onde as barreiras foram edificadas e como as novas relações decorrerão em torno delas.

Em geral, o Acordo é um acordo de livre comércio relativamente modesto, que acrescenta elementos relativos ao relacionamento entre as partes e à cooperação. O mesmo

³³ MENON, Anand; FOWLER, Brigid – Hard or Soft? The Politics of Brexit. *Journal of European Policy*. Vol. 25. n.º 8 (2016). p. R4-R12.

³⁴ Num prazo que também pode ser considerado muito apertado, visto que o período de transição desde a saída efetiva do Reino Unido em fevereiro de 2020 acabava em 31 de dezembro de 2020. Porém, também temos de ter em consideração que em 2020 o mundo teve de lidar com a crise pandémica do COVID.

³⁵ USHERWOOD, Simon – Some Trade, Not Much Cooperation: The Hard Brexit Deal. *Political Insight*. Vol. 12. n.º 1 (2021). p. 26-28.

também está dividido em sete partes essenciais, como explicitado por Lyons³⁶: A primeira diz respeito às disposições comuns e institucionais, em que estabelece princípios de interpretação, definições e um quadro institucional para o cumprimento e reajuste do acordo; A segunda diz respeito à temática central do acordo, em que dispõe sobre as novas relações e regras comerciais, transportes de mercadoria, pesca e coordenação no âmbito da segurança social. Esta parte está dividida em seis rúbricas principais, sendo a primeira justamente aquela que trata das questões relativas ao comércio de mercadorias, criando uma zona de livre comércio em que não existem direitos aduaneiros ou tarifas sobre as mercadorias desde que cumpram as regras de origem³⁷. Não analisaremos a fundo as demais partes nesta investigação, pois discutem temas diversos como os da cooperação judiciária, resolução de litígios, entre outras. Na terceira parte, temos disposições que regulam a cooperação das autoridades policiais e judiciárias em matéria penal, em que as disposições incluem exigências de manutenção de informações adequadas que estejam à disposição das autoridades competentes; Na quarta parte, as disposições tratam da cooperação em matéria de saúde e segurança cibernética; Na quinta parte, há disposições sobre a participação em programas da UE e certas disposições financeiras, enquanto na sexta parte as disposições abrangem a resolução de litígios; A sétima, e última parte, exclui Gibraltar, que está sujeita a um acordo separado feito em 31 de Dezembro de 2020³⁸.

Relativamente às questões aduaneiras, temática que interessa a esta investigação, como o Reino Unido e a UE agora são dois mercados separados, apesar de as mercadorias terem um regime preferencial quando cumpridas as regras de origem, as formalidades que envolvem a entrada ou saída de uma mercadoria do território da União terão de ser cumpridas³⁹.

Como a liberalização do comércio é um dos princípios do comércio internacional (junto com a segurança), neste ponto o acordo inicialmente visa eliminar as barreiras técnicas desnecessárias às trocas. Por exemplo, prevê a autodeclaração de conformidade regulamentar para produtos de baixo risco e facilidades para outros produtos específicos de interesse mútuo,

³⁶ LYONS, Timothy – *The EU/UK TCA: tax and customs*. *Tax Journal*. n.º 1514 (2021).

³⁷ Neste ponto, é um acordo que vai além dos recentes acordos de livre comércio com outros países terceiros, e sem o acordo as exportações de certos produtos de origem agrícola ou da pesca teriam enfrentado as taxas gerais da OMC, que são muito superiores. Esta relação é evidenciada pela própria Comissão Europeia em: [Consult. em 04 mai. 2021]. <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/brexit_files/info_site/6_pager_final.pdf>

³⁸ LYONS, Timothy – *The EU/UK TCA: tax and customs*. *Tax Journal*. n.º 1514 (2021).

³⁹ As informações essenciais sobre as alterações podem ser encontradas em COMISSÃO EUROPEIA – *Relações entre a UE e o Reino Unido: principais mudanças em relação às vantagens dos Estados-Membros – Quadro Comparativo*, 2020. [Consult. em 04 mai. 2021]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_pt>

tais como automóveis, vinho, produtos orgânicos, farmacêuticos e químicos⁴⁰. Para beneficiarem desta facilitação, as empresas devem cumprir os requisitos de regras de origem que estão previstos no acordo, também facilitando na redução da burocracia ao permitir que os operadores auto certifiquem a origem das mercadorias.

Outro ponto positivo é o reconhecimento mútuo das suas listas de Operadores Económicos Autorizados (AEO, na sigla em inglês), que são os operadores económico que, cumprindo os requisitos necessários para tal posição⁴¹, beneficiam de um tratamento mais favorável do que os outros operadores no âmbito dos controlos aduaneiros, que se traduz na diminuição de controlos físicos e documentais⁴².

Obviamente, na prática as trocas não são feitas com tanta facilidade e nem as regras reduzem completamente a burocracia, como veremos no próximo capítulo. Como ressaltado anteriormente, voltam a existir os controles nas fronteiras, controlos sanitários e fitossanitários das mercadorias e procedimentos aduaneiros também em relação às regras de origem – basicamente, o Reino Unido agora é tratado como um país terceiro.

Este tratamento é evidente, por exemplo, quando atentamos ao facto de que apesar de os AEO serem mutuamente reconhecidos, os operadores económicos normais que constam das listas da UE agora têm de ser registados nas listas do Reino Unido simultaneamente, algo que causa ruídos nas trocas comerciais e provoca, dentre outras coisas, despesas acrescidas e atrasos aos operadores. Outro exemplo é a obrigação de cumprimento e prestação de declarações dentro de regras sanitárias e fitossanitárias rigorosas da União.

3.1. O Protocolo relativo à Irlanda e à Irlanda do Norte

Desde o início das negociações para o Acordo, ambas as partes reconheceram as circunstâncias singulares da relação Irlanda do Norte - Irlanda, reconhecendo a necessidade de salvaguardar o Acordo de Belfast de 1998 - ou da Sexta-feira Santa, como também é chamado

⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION – EU-UK Trade and Cooperations Agreement: A new relationship, with big changes. Publications Office of the European Union, 2020.

⁴¹ No CAU, estes requisitos estão previstos no artigo 39.º e incluem a ausência de infrações graves à legislação aduaneira e regras de tributação, solvabilidade financeira, demonstração de um elevado nível de controlo das suas operações e do fluxo de mercadorias, cumprimento das normas práticas de competência e qualificações da atividade exercida, e observância de normas adequadas de segurança e proteção.

⁴² SILVA, Adérito; CARMO, Luís; CARMO, Sara - Código Aduaneiro da União Anotado e Remissivo. Coimbra: Almedina, 2018. p. 144-146. Ver também TEIXEIRA, Glória – Manual de Direito Fiscal. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2019. p. 140.

-, evitando ao máximo uma fronteira física e forte na ilha e protegendo a cooperação norte-sul.⁴³

Somente no fim de 2019 é que chegaram a um consenso de como fazer uma fronteira bem delimitada parecer quase não existir – ou pelo menos foi isso que se tentou concretizar. O documento de 63 páginas consegue, de facto, evitar uma fronteira rígida na ilha da Irlanda. Mas fá-lo criando outra fronteira dentro do Reino Unido, o que está a causar novos problemas e a ameaçar minar a paz política na Irlanda do Norte. Vejamos então o que é exatamente o protocolo da Irlanda do Norte e porque é tão controverso.

O Protocolo para a Irlanda do Norte (doravante, “Protocolo”) basicamente foi concebido com o objetivo de se evitar uma *hard border* entre Irlanda e Irlanda do Norte, permitindo o bom funcionamento económico de toda a ilha e salvaguardando o Acordo de Belfast em todas as suas dimensões⁴⁴. Faz isto assegurando a integridade do Mercado Único da UE, juntamente com todas as suas garantias em termos de proteção dos consumidores, da saúde pública e animal e de combate à fraude e ao tráfico⁴⁵.

Como o faz? Estabelecendo que a Irlanda do Norte faz parte do território aduaneiro do Reino Unido, mas submetendo-a a um conjunto de regras europeias relacionadas com o Mercado Único, para mercadorias e para a união aduaneira. Na prática, todas as regras aduaneiras europeias serão aplicadas para a entrada e saída de mercadorias da Irlanda do Norte⁴⁶ (isto implica a não cobrança de direitos aduaneiros sobre as mesmas em transações com a União), porém o Reino Unido tem total liberdade de integrar a Irlanda do Norte nos seus acordos comerciais.

⁴³ As informações essenciais acerca da relação histórica e política entre a Irlanda do Norte e a Irlanda, juntamente com informações acerca do Protocolo negociado, estão disponíveis em página oficial da Comissão Europeia. [Consult. 08 mar. 2022]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_en>

⁴⁴ Sumariamente, assinado no dia 10 de abril de 1998, este foi um acordo celebrado entre os governos britânico e irlandês, e a maioria dos partidos políticos da Irlanda do Norte, e dispõe acerca da forma como a Irlanda do Norte deveria ser governada. Foi uma altura de muitos conflitos internos, e por isso o objetivo foi o de estabelecer um novo governo, descentralizado, para a Irlanda do Norte, no qual sindicalistas e nacionalistas partilhariam o poder. Para mais informações, recomenda-se ver o site oficial da Assembleia da Irlanda do Norte. [Consult. 10 mar. 2022]. Disponível em: <https://education.niassembly.gov.uk/post_16/snapshots_of_devolution/gfa>

O Protocolo, em seu artigo 1.º, prevê que as suas disposições não prejudicam aquelas do Acordo de Belfast, no que dizem respeito ao seu estatuto constitucional da Irlanda do Norte nem ao princípio do consentimento – que prevê que qualquer alteração ao estatuto só pode ser efetuada com o consentimento da maioria dos seus cidadãos.

⁴⁵ Igualmente, reporta-se às informações oficiais divulgadas pela Comissão Europeia em: [Consult. 10 mar. 2022]. <https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_en>.

⁴⁶ Art.º 5.º n.º 3 do Protocolo: A legislação tal como definida no artigo 5.º, ponto 2, do Regulamento (UE) n.º 952/2013 é aplicável ao Reino Unido e no seu território no que diz respeito à Irlanda do Norte (não incluindo as águas territoriais do Reino Unido). Nestes termos, o CAU é aplicável.

Mesmo assim, devem ter lugar as verificações e controlos necessários nos pontos de entrada de mercadorias provenientes do resto do Reino Unido ou de qualquer outro país terceiro. Isto significa também que o Reino Unido, agindo em relação à Irlanda do Norte para a implementação do Protocolo, deve assegurar, entre outras coisas, que os controlos sanitários e fitossanitários europeus sejam efetuados.

Da mesma forma, sendo a Irlanda do Norte regida pelas regras aduaneiras europeias, além dos controlos, são igualmente cobrados direitos aduaneiros sobre as mercadorias provenientes do resto do Reino Unido ou de outro país terceiro – fazendo com que, na prática, a Irlanda do Norte seja um território “híbrido” criado em função do Brexit. Isto acontece porque há uma *presunção* de que os bens que desses lugares vêm estão em *risco de entrar na União*.

No entanto, há exceções a esta presunção, ou seja, casos em que não são cobrados direitos aduaneiros. Estas são mercadorias que⁴⁷:

- (i) não estiveram sujeitos a transformação comercial na Irlanda do Norte; e
- (ii) preencham condições adicionais para serem consideradas "não em risco", estabelecidas na Decisão do Comité Misto sobre "bens não em risco".

Além disso, a aplicação e implementação do Protocolo é da exclusiva responsabilidade das autoridades britânicas que atuam em relação à Irlanda do Norte (art.º 12.º n.º 1 do Protocolo). Para cumprirem com as suas responsabilidades dispostas no art.º 12.º, as instituições e organismos europeus devem ser capazes de monitorizar a implementação do protocolo pelas autoridades britânicas (art.º 12.º n.º 2 do Protocolo) – sendo esta a chamada “presença europeia”⁴⁸.

Apesar dos esforços, a aplicação do Protocolo criou muitos atritos e, especialmente em relação à Irlanda do Norte, criou situações jurídicas confusas. Três meses de aplicação do Acordo e do Protocolo e muitos problemas surgiram, principalmente com a introdução de produtos alimentícios do Reino Unido na Irlanda do Norte. Em momento oportuno, falaremos acerca destas complicações e da atual configuração jurídica deste território aduaneiro e se o que foi feito para solucionar a situação deu bons frutos⁴⁹.

⁴⁷ Ver a nota 44 *supra*, quanto às informações que dizem respeito ao Protocolo.

⁴⁸ A Decisão 6/2020 do Comité Misto estabelece disposições práticas de trabalho destinadas a assegurar um exercício eficaz da "presença da União" estabelecida pelo art.º 12º do Protocolo.

⁴⁹ Vale ressaltar que à data deste estudo o Protocolo ainda se encontrava em negociações, com o Reino Unido ameaçando constantemente tomar medidas unilaterais. Um resumo dos últimos acontecimentos, por não serem todos discutidos na presente investigação, podem ser encontrados em vídeo informativo produzido pelo Euronews. [Consult. 21 mai. 2022]. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/video/2022/05/15/irlanda-pede-prudencia-com-acordo-de-belfast>>.

4. O desalfandegamento das mercadorias no pós-Brexit

Cumpre-nos agora analisar o fluxo percorrido pelas mercadorias ao entrar ou sair do Reino Unido e todos os requisitos/declarações necessárias. A pretensão será a de analisar todos os pontos que falham e que podem gerar confusões administrativas e jurídicas, atrasando as trocas comerciais, como também os pontos positivos do acordo, incluindo o novo sistema implementado em 1 de janeiro de 2022.

Assim, ressalta-se que logo no início de 2020, pouco depois do fim do período de transição, começaram a ser reportados vários casos de descontentamento com os novos modelos. No Reino Unido, uma pequena empresa alemã reporta que o processo de importação de mercadorias da Alemanha se tornou incrivelmente mais complicado e caro, principalmente para produtos alimentícios⁵⁰. Quando se trata de produtos alimentícios, principalmente, os atrasos no controlo de fronteiras e de declarações pode causar um grande prejuízo às empresas, pois os produtos podem perder qualidade e exigem altos custos para devido armazenamento.

Por este motivo, e por medo dos prejuízos, ocorreu um frenesi antes mesmo do fim do ano e da entrada em vigor do Acordo, com os atrasos no Canal da Mancha devido à corrida para aumentar os estoques. Todos os olhos se voltaram para acompanhar as filas intermináveis para que as mercadorias chegassem aos pontos de controlo de fronteiras, que chegaram a manter camionistas nos transportes por dois dias, com grande prejuízo para as empresas e para os trabalhadores presos na situação.

No fundo, além dos prejuízos para as empresas com as novas regras, os novos custos acrescidos têm também sido revertidos para os consumidores, que muitas vezes ao comprarem pela internet, como faziam anteriormente ao «Brexit», são surpreendidos com entregas atrasadas e preços mais altos dos produtos.

Quando as mercadorias chegam a um país da União vindas de um país terceiro, as mesmas têm de ser sujeitas a uma declaração aduaneira e podem estar sujeitas a controlos aduaneiros, podendo ainda ser necessária a prestação de algumas declarações adicionais sobre a mercadoria e o pagamento de custos adicionais (se for o caso). Este é, de forma resumida, o processo de desalfandegamento de mercadorias.

⁵⁰ THE ECONOMIST – *For Deutschland AG, Brexit goes from bad to worst*, Berlin: 2021. [Consult. 10 mai. 2021]. Disponível em: <https://www.economist.com/business/2021/02/11/for-deutschland-ag-brexit-goes-frombad-to-worst?itm_source=parsely-api>.

O desalfandegamento nos Estados-Membros é feito junto às autoridades fiscais e aduaneiras nacionais, de acordo com o CAU - nomeadamente nos artigos 46.º, 134.º e 139.º do Código. Em Portugal, por exemplo, o desalfandegamento de mercadorias provenientes de países terceiros é feito pela prestação de declarações (normalmente uma declaração aduaneira de introdução em livre prática e no consumo, após a respetiva apresentação à Alfândega, ou uma declaração aduaneira verbal) aos serviços descentralizados aduaneiros da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) ou pelos Correios de Portugal (CTT)⁵¹, sob supervisão dos serviços aduaneiros.

Na exportação para países terceiros, é necessária uma declaração de exportação. Tanto as declarações de importação como as de exportação devem ser prestadas eletronicamente pelo sistema STADA (Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira), desenvolvido pela AT como forma de simplificação e desburocratização dos procedimentos aduaneiros.

Já no Reino Unido, como recém país terceiro, a partir de 2021 estivemos perante um novo sistema de controlo mais complexo, principalmente nas fronteiras, em que são necessárias novas infraestruturas que satisfaçam certos requisitos e novos tipos de declarações, agora ainda com *timings* diferentes⁵².

Em documento produzido pelo Governo britânico, para auxiliar os operadores comerciais a navegarem pelas novas águas do Brexit, existem gráficos que explicitam os caminhos a serem percorridos de início e toda a documentação base necessária. A seguir, iremos analisar em pormenor as alterações bases, para podemos explicitar o que mudou, ou o que foi necessário tentar facilitar, com as alterações de 2022.

Em abril de 2021, as alfândegas britânicas introduziram novas regras de controlo com as declarações, como uma pré-notificação e declarações sanitárias, e em julho do mesmo ano estava previsto iniciarem os controlos físicos. Com estas alterações, o maior risco para a

⁵¹ Todo o procedimento e cálculo dos custos pode ser encontrado em documento preparado pela AT, com indicação dos artigos relevantes do CAU. Ver AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA – Remessas Postais – Procedimentos de Desalfandegamento. [Em linha]. Direção de Serviços de Regulação Aduaneira - Divisão de Circulação de Mercadorias, 2021. [Consult. 16 mai. 2021]. Disponível em: <https://info-aduaneiro.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_aduaneira/encomendas_contrafacciao/Documents/Remessas_Postais_Procedimentos_de_Desalfandegamento.pdf>.

⁵² As mudanças e fluxos de mercadorias que posteriormente serão analisados podem ser facilmente consultados em documento preparado pelo governo britânico, com o sistema explicado por gráficos, na sua primeira versão: REINO UNIDO – The Border with the European Union – Importing and Exporting Goods. Border and Protocol Delivery Group, 2020.

Esta é considerada por alguns como a nova “bíblia” das trocas comerciais no pós-Brexit. Como referido, este documento sofreu alterações, devido às alterações de cronogramas e de procedimentos a serem aplicados.

atividade das empresas que importam/exportam é a burocracia acrescida e incertezas legais e logísticas.

De acordo com especialistas que trabalham na prática com as novas regras, o foco deve ser a visibilidade da cadeia de abastecimento para apoiar estratégias de resiliência e conformidade com as questões levantadas relativamente à importação/exportação, e o cumprimento dos requisitos do Acordo. Mesmo com o faseamento, a principal queixa foi a falta de tempo para os operadores, e principalmente dos trabalhadores das alfândegas, para se habituarem aos novos controlos e formatos das declarações a serem entregues.

Tanto o governo britânico quanto a Comissão tentaram criar, após o desnorreamento inicial, documentos mais completos acerca dos procedimentos necessários para a realização das trocas. No entanto, o documento preparado pela Comissão, no estilo FAQs, não responde às questões específicas acerca da nova documentação necessária, remetendo apenas para as regras já existentes na União acerca dos procedimentos aduaneiros⁵³ - no fundo, o que é preciso para entrar ou sair do território aduaneiro da União e não o que é preciso para as mercadorias entrarem ou saírem do território aduaneiro britânico.

Tendo em conta os problemas gerados, e não cobertos pelo acordo, quanto à reimportação de mercadorias que são exportadas para o Reino Unido e depois voltam para território da UE e se estas cumprem ou não as regras de origem, é aconselhado agora que as empresas façam uma análise estratégica mais ampla das cadeias de abastecimento existentes. Deve ser analisado se as mesmas ainda fazem sentido na era pós-Brexit e se é necessária a implementação de um aprovisionamento estratégico de certos bens ou materiais ou uma mudança mais fundamental do modelo de colocação no mercado. Apesar das melhoras, os empresários que atuam no ramo das trocas internacionais ainda estão a se acostumar com a nova realidade e com os novos custos.

Obviamente, com a saída e desvinculação das regras uniformes europeias, a mudança de paradigma era esperada, até mesmo para refletir os pontos de enfoque do discurso político (*“take control over our laws”*). No entanto, o processo de implementação, mesmo faseado, mostrou-se pouco atento à manutenção da simplicidade e eficiência que é tão necessária na troca internacional de mercadorias.

⁵³ COMISSÃO EUROPEIA – *Brexit: End of Transition Period FAQs on Tax and Customs*, 2021. [Consult. 20 mai. 2021]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/2021-brexit-top-50-faq.pdf>.

4.1. Os novos fluxos de mercadorias e seus controlos – um percurso confuso

Em primeiro lugar, e como referido anteriormente, os operadores necessitam agora de ter um número EORI do Reino Unido, com o prefixo GB (para a Grã-Bretanha). Vale ressaltar que os operadores não precisam de ter uma sede da empresa ou mesmo um estabelecimento no Reino Unido para obter este número – basta saber que irá comercializar e realizar operações transfronteiriças com uma empresa britânica.

Relativamente às exportações, todas as mercadorias deveriam seguir o mesmo procedimento a partir de janeiro de 2021, devendo os operadores com sede no Reino Unido, que pretendam enviar mercadorias para fora, completar uma declaração aduaneira de exportação completa.⁵⁴

A partir de janeiro de 2021, o operador que não tivesse adiado as suas declarações aduaneiras nas importações, teria de assegurar os meios para fazer as declarações aduaneiras pelo(s) sistema(s) do *HM Revenue and Customs*⁵⁵ (doravante, HMRC) ou teria de recorrer a um intermediário aduaneiro para cumprir as suas obrigações – como até é recomendado pelo governo britânico, mesmo que implique mais custos.

Os importadores de *mercadorias controladas*⁵⁶ devem apresentar uma declaração aduaneira completa, ou seja, a declaração que vai incluir todos os dados referentes à mercadoria (incluindo o seu peso, custo, transporte e outros), destinatário e expedidor, e os seus certificados e licenças - isto inclui os produtos sujeitos a impostos especiais de consumo (IECs) em movimento. Se estiver autorizado, pode fazer uma declaração simplificada.

Ainda no que diz respeito às declarações e obrigações dos operadores, estes devem utilizar o processo aduaneiro atualmente aplicável no local que estão a utilizar para movimentar as suas mercadorias, bem como assegurar o cumprimento de quaisquer requisitos específicos de licenciamento. Detalhes sobre os requisitos adicionais, dependendo do tipo de mercadoria, podem ser encontrados na Secção 1.2 dos Requisitos Adicionais do documento produzido pelo

⁵⁴ REINO UNIDO – The Border with the European Union – Importing and Exporting Goods. Border and Protocol Delivery Group, 2020. p. 172.

⁵⁵ O HMRC é a autoridade britânica que regula o âmbito fiscal e aduaneiro – equivalente à AT, de Portugal. O seu site oficial pode ser consultado em: [Consult. 20 fev. 2022]. <<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>>.

⁵⁶ São as mercadorias sujeitas a inspeção física obrigatória, como por exemplo, os medicamentos, os químicos, os produtos alimentícios e outros. Como os modelos de controlos foram alterados em janeiro de 2022, a lista atual com as mercadorias controladas pode ser encontrada nas informações oficiais do governo britânico. [Consult. 01 mar. 2022]. Disponível em: <<https://www.gov.uk/guidance/list-of-goods-imported-into-great-britain-from-the-eu-that-are-controlled>>.

governo britânico. A lista de bens importados na GB da UE que são controlados e, portanto, isentos da abordagem encenada, pode ser encontrada no Anexo C do mesmo.

A partir de abril de 2021, os operadores deveriam fazer as declarações S&S (de Proteção e Segurança, na sigla em inglês) – mais conhecidas como *declarações sumárias de entrada* (ENS, na sigla em inglês)⁵⁷ -, para produtos de origem animal e plantas⁵⁸.

Já os operadores que movimentem *mercadorias não controladas* terão duas opções para a apresentação de declarações aduaneiras de importação:

- a) Utilizar as *declarações diferidas*, suplementares às declarações sumárias de entrada, mantendo os seus registos das mercadorias importadas, nos registos comerciais, e atrasando a declaração ao HMRC. De qualquer modo, terá de apresentar uma declaração simplificada na entrada da mercadoria (as ENS), e no prazo de 175 dias terá de apresentar a declaração suplementar, com base nos seus registos.
- b) Utilizar os processos aduaneiros existentes para preencher uma *declaração aduaneira completa* no ponto de entrada no Reino Unido (ou utilizar os Procedimentos Simplificados de Declaração Aduaneira se autorizado para o efeito).

A partir de julho de 2021, todas as mercadorias estariam sujeitas a controlos aduaneiros, e não seria possível diferir as declarações aduaneiras, que a partir deste momento deveriam ser completas.

No entanto, devido às dificuldades encontradas pelos operadores logo no início do Brexit, e os empecilhos levantados pelos novos custos e atrasos, este cronograma foi alterado algumas vezes, nos seguintes termos e ordem:

- a) Em março de 2021, foi anunciado que a introdução de controlos totais na importação seria atrasada em uma média de seis meses, sob o pretexto de que as empresas necessitavam de mais tempo para se preparar, face ao contexto pandémico⁵⁹.

⁵⁷ REINO UNIDO – *The Border with the European Union – Importing and Exporting Goods*, Border and Protocol Delivery Group, 2021. p. 249

⁵⁸ O cronograma pode ser encontrado em carta dirigida aos operadores, pelo governo britânico, em preparação para o fim do período de transição. [Consult. 03 mar. 2022]. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/916342/Letter_to_VAT-registered_traders_in_Great_Britain_about_changes_to_EU_trade_from_January_2021.pdf>

⁵⁹ No fundo, tanto as empresas quanto o governo britânico precisavam de mais tempo para se adaptar aos novos sistemas e documentação necessária. Muitas empresas que já tinham feito os gastos necessários para atingir a deadline de abril e de julho foram pegadas de surpresa e ficaram descontentes. De acordo com Marshall, que analisa os gráficos de janeiro de 2021 logo após o fim do período de transição, as exportações caíram 65%, tendo em consideração que os seus controlos não foram diferidos como na importação, cujo volume de trocas caiu de forma menos severa, em 20% - por isso o medo da introdução de mais controlos na importação, em meio à pandemia. Ver MARSHALL, Joe – *Delaying Brexit border checks solves some problems but creates others*. Institute for Government, 2021. [Consult. 05 mar. 2022]. Disponível em: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/delaying-brexit-border-checks>>.

- b) Em setembro de 2021, foram anunciados mais atrasos nos diversos controlos de fronteiras, mais uma vez devido à pandemia e disrupção nas cadeias de produção mundiais.
- c) Em dezembro de 2021, foi anunciada uma extensão aos arranjos atuais para importações da Ilha da Irlanda, enquanto durassem as discussões acerca da alteração do protocolo, atrasando a introdução de controlos para janeiro de 2022.

Novas alterações foram anunciadas em 14 de setembro de 2021: o governo britânico anunciou alterações ao calendário para introdução de procedimentos de controlo nas fronteiras, nas importações. Os controlos existentes que foram introduzidos em 1 de janeiro de 2021 continuarão a ter lugar, incluindo os requisitos de exportação para todas as mercadorias e requisitos relacionados com as declarações aduaneiras completas para as mercadorias controladas, no seu ponto de entrada no Reino Unido. Como pressuposto das alterações, temos o agravamento da situação pandémica, da qual as empresas ainda estão a recuperar.⁶⁰

A partir do novo calendário⁶¹, os controlos seriam introduzidos da seguinte forma:

- a) As declarações aduaneiras completas e controlos integrais introduzidos a partir de *1 de janeiro de 2022*. Porém, as declarações S&S não foram necessárias até **1 de julho de 2022**.
- b) Requerimentos de pré-notificação de mercadorias controladas por regras sanitárias e fitossanitárias, que seriam introduzidos em 1 de outubro de 2021, foram introduzidos em *1 de janeiro de 2022*.⁶²
- c) A partir de *1 de julho de 2022*, as certificações e os controlos físicos seriam introduzidos para:
 - i) Todas as mercadorias de origem animal já reguladas;
 - ii) Todas as plantas e mercadorias de origem vegetal já reguladas;
 - iii) Todas as carnes e os seus subprodutos já regulados;
 - iv) Todas as restantes mercadorias alimentícias de alto risco de origem não animal;

⁶⁰ O novo cronograma de introdução de controlos foi apresentado por Naheed Williamson da HMRC, durante o webinar BPDG/British Embassies in Southern Europe – Industry Day. Os slides da apresentação podem ser consultados online. [Consult. 10 mar. 2022]. Disponível em: <<https://antram.pt/attachments/upload/BREXIT/2021/apresenta%C3%A7%C3%A3o-UK-3-11.pdf>>.

⁶¹ O cronograma pode ser consultado no documento REINO UNIDO – The Border with the European Union – Importing and Exporting Goods. Border and Protocol Delivery Group, 2021.

⁶² DIREÇÃO-GERAL DAS ATIVIDADES ECONÓMICAS – Comércio entre a UE e o Reino Unido: o que mudou a 1 de janeiro de 2021? (2022).

Também nesta data, os controlos sobre as plantas e produtos vegetais de alta prioridade serão transferidos do local de destino para os postos de controlo de fronteira designados onde passarão por controlos.

- d) A partir de *1 de setembro de 2022*, as certificações documentos e controlos físicos serão introduzidos para todos os produtos laticínios.
- e) A partir de *1 de novembro de 2022*, as certificações de documentos controlos físicos serão introduzidos para todas as restantes mercadorias de origem animal, incluindo produtos compostos e produtos da pesca.

No entanto, em maio de 2022, o governo britânico voltou a anunciar o adiamento da introdução de controlos aduaneiros de importação de produtos oriundos da UE.⁶³ Começa assim um novo braço de ferro entre o Reino Unido e a União Europeia, que não tem previsão de fim, para além da promessa de um novo *Target Operating Model* - documento produzido pelo governo britânico com todas as informações acerca dos procedimentos aduaneiros aplicáveis - no último semestre de 2022.

Numa breve comparação com as regras anteriormente em vigor, em 2021, como referido, os operadores poderiam diferir a entrega das suas declarações de importação, podendo também optar – no caso das mercadorias não controladas – por fazer uma declaração sumária de entrada, mantendo os seus registos eletrónicos (e comerciais) e posteriormente, até 175 dias depois, fazer uma declaração suplementar, que é a declaração diferida. Este sistema das declarações diferidas foi benéfico logo após o término do período de transição, e acredita-se que conteve uma caída ainda mais brusca das trocas comerciais entre o mundo e o Reino Unido.

A partir de outubro de 2021, as declarações completas são necessárias em todos os casos, de exportação e de importação, e a partir de janeiro de 2022, os importadores deveriam passar por um processo de aprovação para poder entregar declarações simplificadas – os AEO são, por exemplo, autorizados a utilizar os procedimentos aduaneiros simplificados.

As declarações simplificadas são aquelas que necessitam de menos informações, ou informações essenciais e mais simplificadas aquando da sua passagem na fronteira – basicamente são similares às declarações diferidas. Isto porque, mesmo assim, o procedimento

⁶³ REINO UNIDO – New approach to import controls to help ease cost of living. Press release. Cabinet Office, 2022. [Consult. 23 mai. 2022]. Disponível em: <[New approach to import controls to help ease cost of living - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/press-releases/new-approach-to-import-controls-to-help-ease-cost-of-living)>.

com as declarações simplificadas igualmente implica que os operadores mais tarde submetam uma declaração suplementar e ainda uma declaração suplementar final⁶⁴.

Outra alteração fundamental em outubro de 2021, deu-se no âmbito das declarações sumárias de saída, no âmbito das exportações. Estas são, a partir desta data, necessárias em todas as exportações que saiam do Reino Unido para a União, que ainda não estejam cobertas por uma declaração completa.

Nesta análise, que visa focar-se nos desafios apresentados pelo Brexit no âmbito das declarações, não analisaremos o novo serviço GVMS (*Goods Vehicles Movement Services*) relacionada com o transporte das mercadorias na entrada e saída do Reino Unido, plataforma associada ao sistema CHIEF (*Customs Handling of Import and Export Freight*), sobre o qual teceremos mais comentários.⁶⁵

Entretanto, analisaremos as alterações no modelo de preenchimento das informações das mercadorias nas declarações, na utilização dos novos sistemas utilizados⁶⁶.

Dentro deste panorama, podemos concluir que ao tentar rapidamente se retirar do âmbito de regulação da união, o Reino Unido tornou os procedimentos muito mais complicados para os operadores. Mesmo com o reconhecimento das listas de AEO e a isenção de direitos aduaneiros sobre as mercadorias com origem provada, as obrigações declarativas avultam e podem causar barreiras sérias às trocas e aos investimentos.

⁶⁴ Igualmente, as declarações suplementares devem ser feitas até 175 dias da submissão da declaração simplificada. As declarações suplementares finais devem ser submetidas até ao quarto dia útil do mês seguinte ao período em que as suas declarações suplementares deviam ter sido apresentadas. Mais informações acerca do procedimento, e como requerer autorização para o mesmo, na sua última atualização de maio de 2022. [Consult. 24 mai. 2022]. Informações disponíveis em: <<https://www.gov.uk/guidance/using-simplified-declarations-for-imports#full-publication-update-history>>.

⁶⁵ Cumpre-nos, no entanto, ressaltar em breve nota que muitos operadores acreditam que o sistema, apesar de ter simplificado o regime de entrada em território aduaneiro britânico, não é eficiente em cumprir com os requisitos de segurança tão importantes ao comércio internacional. Sucintamente, após a inscrição na plataforma, será gerado um Registo de Movimento de Mercadorias (GMR), fazendo um “link” com as declarações necessárias no transporte, que vai associar a matrícula do veículo, que contém os detalhes para uma única travessia por um veículo e só pode ser usado uma vez. O transportador só precisa de apresentar o GMR na fronteira para provar que todas as suas mercadorias têm declarações prévias à passagem. No check-in no porto, o transportador utilizará o GVMS para verificar o GMR que lhes foi apresentado e cruzar os detalhes do GMR com o veículo. Os veículos serão recusados no check-in se um GMR válido não puder ser apresentado ou se o(s) seu(s) número(s) de registo não corresponder(em) aos do GMR. Fica a questão de se o GVMS é efetivamente um sistema que pode ser completamente seguro. [Consult. 19 mar. 2022]. Para mais acerca do GVMS, ver: <<https://www.customs4trade.com/blog/what-you-need-to-know-about-goods-vehicle-movement-service-gvms>> e <<https://transport-goods-to-and-from-eu.dft.gov.uk/wp-content/uploads/2021/12/GVMS-Border-Guide-v2.0.pdf>>.

⁶⁶ Os modos de entrega das declarações e seu preenchimento nos termos do CAU foi brevemente referido anteriormente, utilizando o modelo português como exemplificação. Analisaremos as declarações aduaneiras necessárias com mais pormenor infra, podendo o seu conteúdo ser conferido infra.

A construção e harmonização do sistema europeu, cujo ápice foi o CAU, demorou longos anos para atingir o nível de integração que encontramos hoje. Devido à participação do Reino Unido nesta integração, o caminho mais prudente seria investir numa cooperação mais próxima com a União, mesmo em termos de regras, para depois proceder a uma mudança gradual que não criasse tantos ruídos nas operações. Como podemos perceber, só a utilização de dois sistemas ao mesmo tempo e a necessidade de novos procedimentos para conseguir aceder um e outro pode afetar as empresas e o tempo perdido na sua cadeia de produção.

Após este breve estudo acerca das alterações no cumprimento das obrigações acessórias aduaneiras, analisar-se-á a configuração jurídica deste novo território aduaneiro “híbrido” em que se tornou a Irlanda do Norte, como prometido em capítulo anterior. Vamos centrar-nos nas implicações desta configuração nas obrigações declarativas, e em questões como a reimportação de mercadorias.

4.2. Irlanda do Norte: território “híbrido” e a reimportação de mercadorias

Como explanado anteriormente, atualmente temos uma nova configuração jurídica para o território da Irlanda do Norte. Sucintamente, de forma a retomar apontamentos importantes para a exploração do tema, a Irlanda do Norte faz parte do território aduaneiro do Reino Unido, porém por força do protocolo ao Acordo aplicam-se as regras do CAU e demais regras aduaneiras europeias, incluindo também as regras que se aplicam ao Mercado Único.

Como explicitado pela própria Comissão Europeia⁶⁷, a aplicação das regras do CAU visa evitar os controlos alfandegários entre a Irlanda do Norte e a Irlanda, que faz parte do território aduaneiro europeu. No que diz respeito aos direitos aduaneiros da União, estes serão aplicados somente sobre as mercadorias que entrarem na Irlanda do Norte se estas estiverem sob risco de entrar no Mercado Único.

Em comentário a favor do Protocolo⁶⁸, mesmo que este introduza uma significativa complexidade para empresas da Irlanda do Norte, as suas disposições dão-lhes uma vantagem competitiva: estas poderão comercializar livremente dentro do Mercado Único e poderão também aproveitar um acesso irrestrito a todo o mercado britânico.

⁶⁷ Estas e outras informações podem ser encontradas em COMISSÃO EUROPEIA – Brexit: What did you agree with the UK today?, 2019. [Consult. 20 mar. 2022]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_19_6122>.

⁶⁸ GRANT THORNTON – Brexit: Customs and VAT Issues for Northern Ireland. Brexit Advisory, 2021. p. 2. [Consult. 20 mar. 2022]. Disponível em: <<https://www.grantthorntoni.com/globalassets/1.-member-firms/northern-ireland/insights/publications/grant-thornton-ni---brexit-customs-and-vat-issues-for-northern-ireland-2021.pdf>>.

No entanto, o dia-a-dia das trocas comerciais mostrou-se ainda mais complicado do que este arranjo, desde o plano político e constitucional até aos problemas operacionais e económicos que o protocolo tem causado – e que até o momento não foram resolvidos.

No plano constitucional, afirma Rory Montgomery⁶⁹ que as disposições constitucionais do Acordo permanecem inalteradas pelo Brexit, incluindo a garantia do estatuto constitucional da Irlanda do Norte. No entanto, o Protocolo acrescenta um significativo aumento às formas como a Irlanda do Norte é diferente de outras partes do Reino Unido, mesmo na sua tentativa de não criar uma “*hard border*” entre este território e a Irlanda. O mesmo autor dá também este exemplo: a Irlanda do Norte não estará representada na elaboração das novas leis europeias, porém a estas estará vinculada.

Para além deste problema, num plano que afeta concretamente a vida dos empresários, na introdução de mercadorias provenientes da Grã-Bretanha e de países fora da UE e do Reino Unido na Irlanda do Norte. Estes empresários terão de fazer declarações e pagar os direitos devidos (no caso das mercadorias sob risco), ao introduzir estas mercadorias na Irlanda do Norte – serão necessárias declarações de importação e as declarações sumárias de entradas, que contém as informações de proteção e segurança⁷⁰. Desta forma, não é de todo possível manter-se uma “fronteira invisível” entre a Irlanda e a Irlanda do Norte, realidade com a qual os empresários terão de se acostumar.

Esta realidade impactou as trocas comerciais na região, como demonstrado pelas estatísticas com dados de 2021, da Central Statistics Office, na Irlanda⁷¹: As importações para a Irlanda, vinda da Irlanda do Norte subiram 65% comparadas com 2020, enquanto as exportações da Irlanda para a Irlanda do Norte subiram 54%. O oposto ocorreu entre a Grã-Bretanha (sem contar com a Irlanda do Norte) e a Irlanda – as importações da Irlanda provenientes da Grã-Bretanha decaíram em 18%, em comparação com 2020⁷². Ainda não

⁶⁹ MONTGOMERY, Rory – Protocol problems for both parts of Ireland. *Fortnight*. n.º 481 (2021). p. 2-5. [Consult. 21 mar. 2022]. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/10.2307/27007574JSTOR>>.

⁷⁰ GRANT THORNTON – Brexit: Customs and VAT Issues for Northern Ireland. Brexit Advisory, 2021. p. 5. [Consult. 20 mar. 2022]. Disponível em: <<https://www.grantthorntonni.com/globalassets/1.-member-firms/northern-ireland/insights/publications/grant-thornton-ni---brexit-customs-and-vat-issues-for-northern-ireland-2021.pdf>>.

⁷¹ O’CARROLL, Lisa – Brexit: huge jump in trade between Ireland and Northern Ireland. *The Guardian*, 2022. [Consult. 21 mar. 2022]. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/politics/2022/feb/15/brexit-trade-figures-northern-ireland-republic>>.

⁷² BARNS-GRAHAM, William - Trade between Great Britain, Northern Ireland and Irish Republic continues to change. Institute of Export & International Trade, 2022. [Consult. 25 mar. 2022]. Disponível em: <<https://www.export.org.uk/news/592886/Trade-between-Great-Britain-Northern-Ireland-and-Irish-Republic-continues-to-change.htm>>.

existem dados suficientes sobre as trocas comerciais que decorreram entre a Irlanda do Norte e o resto do Reino Unido.

Em relação à Irlanda do Norte, para não dificultar as transações entre esta e o resto do Reino Unido, o governo britânico implementou como um de seus novos sistemas o *Trader Support System* (TSS) que é um serviço de apoio ao operador que pode ajudar os comerciantes através destes processos de importação, apresentando declarações de importação em seu nome, como alternativa à utilização do seu próprio agente aduaneiro. Este sistema, de acordo com as estatísticas tem um custo previsto em cerca de £360 milhões até ao final de 2022, e tem apoiado o movimento de mais de três quartos de um milhão de envios, com quase 40.000 comerciantes registados para o esquema⁷³.

Por este e outros motivos, em julho de 2021, o governo britânico elaborou um Comand Paper⁷⁴, visando justamente a revisão do Protocolo, acionando o artigo 16.º do Protocolo⁷⁵. Um de seus argumentos é justamente de que o princípio de a Irlanda do Norte faz parte do território aduaneiro do Reino Unido não se aplica na prática devido ao peso da burocracia na deslocação de mercadorias da Grã-Bretanha para a Irlanda do Norte, e devido à ausência de um comércio inteiramente livre de tarifas.

Dentro da matéria que se insere neste estudo – o das obrigações declarativas aduaneiras – a alternativa sugerida é a de fazer com que os operadores sempre tenham de declarar onde será o destino final dos bens. Caso efetivamente seja o da União, estas mercadorias – e somente estas – passariam por todas as formalidades e controlos aduaneiros.

Até o momento, a União Europeia e o Reino Unido encontram-se em negociações acerca do Protocolo, sem vislumbre de acordo. Em uma carta⁷⁶, o Vice-Presidente da Comissão Europeia e copresidente da Comissão Adjunta para a relação UE-UK, sugeriu que as medidas previstas no Protocolo ainda não estavam totalmente operacionais e que o Reino Unido ainda não tinha cumprido com a sua obrigação de dar total acesso aos dados das plataformas implementadas, a representantes da União.

⁷³ REINO UNIDO – Northern Ireland Protocol: the way forward. United Kingdom: Cabinet Office, 2021. p. 11.

⁷⁴ Idem.

⁷⁵ O artigo 16.º do Protocolo visa justamente uma cláusula de salvaguarda pela qual “(n.º 1) se a aplicação do presente Protocolo der origem a dificuldades económicas, sociais ou ambientais graves suscetíveis de persistir, ou ao desvio das trocas comerciais, a União ou o Reino Unido pode tomar unilateralmente as medidas de salvaguarda adequadas. Essas medidas de salvaguarda serão limitadas, no que se refere ao seu âmbito e duração, ao estritamente necessário para sanar a situação. Deve ser dada prioridade às medidas que menos perturbem o funcionamento do presente Protocolo.”

⁷⁶ A carta escrita por Maroš Šefčovič pode ser lida no site oficial da Comissão. [Consult. em 26 mar. 2022] Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/letter_from_vp_sefcovic_to_cdl_rh_gove.pdf>.

O acionamento do artigo 16.º permitiria que o Reino Unido tomasse medidas unilaterais para reverter os efeitos práticos do Protocolo. E assim sucedeu.

Após a resposta do Vice-Presidente da Comissão, o Secretário de Estado da Irlanda do Norte, em março de 2021, anunciou que o governo britânico unilateralmente estenderia o período de isenção para importação produtos agrícolas para supermercado até outubro, em uma “implementação do art.º 15.º do Protocolo”⁷⁷. Atualmente, é incerto se a União ainda pretenderá avançar com um processo judicial contra o Reino Unido pela violação do Protocolo, enquanto dá espaço para que corram as negociações.

Além do impacto perceptível pelas estatísticas comerciais e desacordo entre as partes interessadas, outro efeito prático do Acordo e o seu efeito sobre o “arranjo” da Irlanda do Norte está visível criação de uma situação de reimportação⁷⁸, quando haja algum qualquer tipo de processamento entanto a mercadoria transita da União para a Irlanda do Norte: embora o Acordo crie uma tarifa zero para o comércio direto UK-UE, desde que provadas as regras de origem, alguns bens que entram na Irlanda do Norte provenientes da União, via Grã-Bretanha, são considerados como "reimportados", caso haja qualquer tipo de processamento.

Quando não haja nenhum processamento, nomeadamente permanecendo essas mercadorias sob controlo aduaneiro durante o seu tempo no Reino Unido (por exemplo, utilizando o procedimento de trânsito para deslocar as mercadorias para um entreposto aduaneiro para as armazenar)⁷⁹, encontramos uma situação curiosa.

As mercadorias não perdem o seu estatuto de mercadoria-EU, porque deve ser emitida uma declaração de trânsito interno (T2, usado na circulação por via rodoviária). Este T2 permite a circulação entre dois territórios da União, com travessia por um país terceiro, não perdendo o seu estatuto. Para a entrada por via marítima, o país da EU de partida deve emitir um documento T2L para provar, à chegada, o estatuto de mercadoria-EU; e o mesmo ocorre da Irlanda do Norte para um país da União. Na prática, é isto que acontece – a Irlanda do Norte “simuladamente” torna-se um país da UE, para efeitos de trânsito.

O governo britânico declarou que reembolsará quaisquer direitos pagos sobre mercadorias que permaneçam na Irlanda do Norte, mas este mecanismo de reembolso ainda

⁷⁷ CURTIS, John – Northern Ireland Protocol: Implementation, grace periods and EU-UK discussions (2021-22). *House of Commons Library*. n.º 9333 (2022). p. 18.

⁷⁸ REINO UNIDO – The Border with the European Union – Importing and Exporting Goods, Border and Protocol Delivery Group, 2022. p. 43. Para mais informações, ver GRANT THORNTON – Brexit: Customs and VAT Issues for Northern Ireland. Brexit Advisory, 2021. [Consult. 20 mar. 2022]. Disponível em: <<https://www.granthorntoni.com/globalassets/1.-member-firms/northern-ireland/insights/publications/grant-thornton-ni---brexit-customs-and-vat-issues-for-northern-ireland-2021.pdf>>.

⁷⁹ Idem. P. 43.

não foi estabelecido – e nem tem previsão de o ser, em meio as discussões acerca da revisão do Protocolo.

Ainda no âmbito da reimportação, uma situação de incongruência jurídica ocorre nas trocas entre países europeus e a Irlanda do Norte: por exemplo, se um empresário português decide comercializar com a Irlanda do Norte e enviar para lá a sua mercadoria, esta terá associado a si um documento de trânsito próprio para trânsito intracomunitário – devido às regras aplicáveis à Irlanda do Norte. Na devolução deste documento de trânsito, o carimbo pertence ao Reino Unido, pela Irlanda do Norte fazer parte do seu território aduaneiro, fazendo com que o Reino Unido (que não faz mais parte da União Europeia) ainda tenha de utilizar documentos europeus.

Esta também é uma situação de incongruência com os objetivos do “Brexit”; justamente o de se separar das amarras e regras europeias. É também uma demonstração de que o Acordo, e principalmente o Protocolo, pode não estar tão adequado às necessidades da realidade, seja ela administrativa ou económica.

5. Cumprimento das obrigações acessórias no pós-Brexit

Ao analisarmos em específico as obrigações acessórias necessárias, ou seja, as obrigações declarativas associadas aos procedimentos aduaneiros, devemos lembrar que em contexto europeu o CAU não define estas obrigações expressamente.⁸⁰ Diferentemente do que vemos, por exemplo, na distinção entre obrigações principais e acessórias feito pelo direito fiscal português⁸¹. No fundo, e como bem coloca Francisco da Silva Santos,

“a obrigação aduaneira, em sentido estrito, é aquela que se traduz no pagamento do imposto devido pela passagem das mercadorias através da fronteira. Não bastará para

⁸⁰ O que o CAU faz, conjuntamente com os seus Regulamentos de execução e aplicação, é estipular os procedimentos a adotar na importação de um país terceiro, nomeadamente no que diz respeito à condução das mercadorias à uma estância aduaneira, a apresentação das mercadorias, situação de depósito temporário e declaração para um regime, entre outros. Quanto a este último, este é o momento em que se consubstancia o dever de liquidar a dívida aduaneira constituída.

No âmbito da declaração para um regime estão também previstos os controlos a que uma mercadoria pode ser sujeita e que, quando necessário, justificam o cumprimento de obrigações acessórias, como a entrega de documentos relativos à transação, certificados veterinários, entre outros.

⁸¹ “O conceito de obrigação acessória vertido no artigo 31.º, n.º 2 da LGT, prevê que estas serão aquelas que vem permitir à Administração Tributária o apuramento da obrigação de imposto.” Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de fevereiro de 2017, processo 01188/16.

fazer esta obrigação, o simples facto de apresentação das mercadorias a uma repartição aduaneira”⁸².

Portanto, o montante a pagar, ou a não pagar, depende crucialmente da conformidade das declarações prestadas acerca das mercadorias e, inclusive, a sujeição a um regime aduaneiro efetua-se através da declaração⁸³. No acordo em questão, as declarações são especialmente relevantes para a comprovação da origem dos produtos, para a obtenção da isenção de direitos aduaneiros e tarifas.

Como referenciado e discutido anteriormente, o sistema aduaneiro europeu é extremamente harmonizado, e trabalha em sentido de cooperação entre as autoridades aduaneiras nacionais dos Estados-membros. Como explicitado em relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em 2021:

“A União Aduaneira da UE foi criada há mais de 50 anos. No domínio aduaneiro, a UE tem competência exclusiva para adotar legislação, ao passo que os Estados-Membros são responsáveis pela sua aplicação, o que inclui os controlos aduaneiros. As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros desempenham um papel fundamental no equilíbrio entre a necessidade de facilitar o comércio, com procedimentos de importação mais rápidos e fluidos, e a necessidade de realizar controlos aduaneiros”⁸⁴.

Desta forma, as autoridades aduaneiras são as entidades que devem criar um equilíbrio, na prática, entre os dois princípios fundamentais do comércio internacional: a liberalização do comércio e a segurança.

Para o correto funcionamento do Mercado Único, as autoridades aduaneiras nacionais da UE agem como se fossem uma só. Embora a legislação aduaneira seja adotada a nível da União, é implementada numa base descentralizada pelos seus Estados Membros. Nesta base descentralizada, temos a aplicação de regras para a submissão das declarações aduaneiras pelos sistemas eletrónicos implementados por cada Estado-Membro – desta forma as declarações devem ser enviadas para a autoridade aduaneira do Estado-Membro pelo qual a mercadoria entrará ou sairá do território europeu.

⁸² SANTOS, Francisco da Silva – A obrigação fiscal no direito aduaneiro. *Revista da ordem dos Advogados*, Vol. 1, n.º 3 e 4 (1948).

⁸³ Ver Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 29 de junho de 2017, Processo 07980/14.

⁸⁴ TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2021. (Relatório Especial PT 2021 04).

Temos, portanto, no âmbito da concretização da facilitação da troca de mercadorias de uma forma eficiente o surgimento dos sistemas eletrónicos para o cumprimento das obrigações acessórias ao pagamento do imposto – e muitas vezes precedentes e condicionadoras do mesmo.

Para tal, junto ao CAU, atualmente está em vigor o Regulamento de Execução (UE) 2021/414 da Comissão, de 8 de março de 2021 (doravante, “Regulamento de Execução”), que em seu primeiro considerando n.º 1 diz-nos que o artigo 6.º, n.º 1, do CAU exige que todos os intercâmbios de informações, tal como declarações, pedidos ou decisões, entre as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros e entre os operadores económicos e as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, bem como o armazenamento dessas informações, exigido por força da legislação aduaneira, sejam efetuados utilizando técnicas de processamento eletrónico de dados⁸⁵.

Este Regulamento de Execução vem no contexto da introdução, em 2 de outubro de 2017, pela Comissão Europeia e os Estados-Membros, da primeira versão do Sistema de Decisões Aduaneiras (doravante, SDA⁸⁶) para a introdução de todos os novos pedidos de decisões ou autorizações aduaneiras de forma eletrónica.

A partir de 1 de julho de 2020, já após a saída do Reino Unido, uma importante versão deste sistema foi implementada com total conformidade com os requisitos legais, melhorias e novas funcionalidades que foram desenvolvidas em consulta e cooperação com os Estados Membros⁸⁷.

Em suma, o CAU visa tornar a união aduaneira europeia num ambiente moderno, interligado e totalmente sem papel – e para tal, tem um sistema e calendarização de implementação de sistemas eletrónicos e de atualizações que deve estar concluído em toda a

⁸⁵ Regulamento de Execução (UE) 2021/414 da Comissão, de 8 de março de 2021 relativo a disposições técnicas para desenvolver, manter e utilizar sistemas eletrónicos para o intercâmbio e armazenamento de informações no âmbito do Regulamento (UE) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Este é o regulamento sucessor do Regulamento de Execução (UE) 2019/1026 da Comissão, que estabeleceu as disposições técnicas para desenvolver, manter e utilizar sistemas eletrónicos para o intercâmbio de informações e para o armazenamento dessas informações no âmbito do Código.

⁸⁶ A sigla em inglês é “CDS” (*Customs Decision System*), e assim é adotada pela AT em Portugal. Porém, como nesta investigação utiliza-se CDS como abreviatura do *Customs Declaration System* britânico, opta-se pela abreviatura SDA para o sistema de decisões europeu.

⁸⁷ As novidades podem ser encontradas, e dissecadas, em página oficial da Comissão Europeia – Direção-Geral de Assuntos Fiscais e Aduaneiros, apenas em versão em língua inglesa, disponível em: [Consult. 23 abr. 2022]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/taxation_customs/online-services/online-services-and-databases-customs/cds-customs-decisions-system_en#heading_6>.

união o mais tardar em 2025. Os detalhes destes sistemas informáticos podem ser encontrados no Programa de Trabalho do Código Aduaneiro da União Aduaneira⁸⁸.

Em Portugal, como referenciado anteriormente, o sistema utilizado é o STADA, com uma vertente para a Importação, outra para a Exportação e uma última para o Regime de Trânsito. Estas estruturas informáticas foram introduzidas para a prossecução dos objetivos da Diretiva n.º 70/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, que visa a construção de um ambiente sem papel para as alfândegas⁸⁹. A sua versão piloto para a vertente das importações funciona desde 2011, e a das exportações desde 2006, tendo passado por grandes atualizações desde a entrada em vigor do CAU, em 2013. Portanto, o objetivo do sistema implementado é a facilitação dos procedimentos alfandegários, tornando mais rápido e simples o desalfandegamento, não descurando a segurança da atividade – mais uma vez numa tentativa de equilíbrio entre os princípios norteadores das transações comerciais internacionais.

Conforme explicitado no manual prático promovido pela APCMC - Associação Portuguesa dos Comerciantes de Materiais de Construção⁹⁰, o STADA é o sistema de informação integrado da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) que vem permitir a elaboração da declaração aduaneira e o contacto por meios informáticos entre operadores económicos e a administração aduaneira para efeito das transações extracomunitárias de bens e serviços.

A submissão das declarações aduaneiras é obrigatória e importante por diversos motivos. Desde já, o art.º 15.º do CAU, cuja epígrafe é “*Prestação de informações às autoridades aduaneiras*”, em seu n.º 1 estabelece que é dever de qualquer pessoa diretamente ou indiretamente envolvida no cumprimento das formalidades aduaneiras prestar todas as informações e documentos requeridos às autoridades aduaneiras, a pedido destas e nos prazos que sejam fixados, sob forma adequada.

Temos aqui uma concretização do princípio da colaboração, previsto no ordenamento português nos artigos 59.º da Lei Geral Tributária (LGT) e artigo 11.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA)⁹¹.

⁸⁸ Ver COMMISSION IMPLEMENTING DECISION (EU) 2019/2151, establishing the work programme relating to the development and deployment of the electronic systems provided for in the Union Customs Code, of 13 December 2019.

⁸⁹ AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA – STADA – Importação – Declaração Eletrónica: Manual de preenchimento da declaração aduaneira de importação, 2016.

⁹⁰ PÁMESA CONSULTORES, LDA. – Manual Prático de Exportação para a Fileira de Construção. Porto: APCMC – Associação Portuguesa dos Comerciantes de Materiais de Construção (2015). [Consult. 29 abr. 2022]. Disponível em: <https://www.apcmc.pt/wp-content/uploads/manual_exportacao_v_final.pdf>.

⁹¹ SILVA, Adérito; CARMO, Luís; CARMO, Sara - Código Aduaneiro da União Anotado e Remissivo. Coimbra: Almedina, 2018. p. 104

O n.º 2 do artigo 15.º do CAU identifica as declarações e informações que devem ser entregues e que envolvem o procedimento aduaneiro, que são as seguintes: declaração aduaneira (importação ou exportação), declaração de depósito temporário, declaração sumária de entrada, declaração sumária de saída, declaração de reexportação ou uma notificação de reexportação por parte de uma pessoa às autoridades aduaneiras, ou um pedido de autorização ou de qualquer outra decisão.

Como discutido no Código Aduaneiro da União Anotado, este artigo precisa que a entrega das várias declarações, notificações, pedidos de autorização ou decisão responsabilizam a pessoa que procede a essa entrega, ou o seu representante, quanto à sua exatidão e carácter exaustivo das informações nelas contidas, à autenticidade, exatidão e validade dos documentos de suporte⁹². Esta questão será muito importante, no âmbito do Brexit, nomeadamente para o cumprimento das regras de origem, para que as mercadorias, com base no comprovativo de que são originárias de uma das partes do acordo, possam beneficiar da não cobrança de direitos aduaneiros.

No sistema aduaneiro europeu harmonizado, simplificadamente os passos necessários à importação consistem na preparação de uma *declaração sumária de entrada*, juntamente com alguns documentos adicionais⁹³ no caso de alguns produtos, e por fim, a submissão de uma *declaração aduaneira de importação*, refletida no *documento administrativo único* (DAU). Para a exportação, é necessária uma *declaração de exportação*, também uniformizada, juntamente com documentos de faturação e de transporte, registos de IVA (para futura isenção), e certificados e licenças quando necessário. Todos os documentos, tanto de importação quanto de exportação, são processados eletronicamente por sistema estabelecido pelos estados-membros⁹⁴.

O DAU é especialmente importante, pois consiste num formulário uniformizado em todo o território aduaneiro europeu, um formulário constituído por um conjunto de oito cópias, cada um com uma função diferente. A utilização de um único documento reduz a carga

⁹² Idem.

O Código Aduaneiro da União Anotado faz ainda referência ao Acórdão do Tribunal de Justiça, 1.ª Secção, de 15 de setembro de 2011, Processo C-138, parágrafos 39, 40 e 48: “(...) no momento da aceitação da declaração aduaneira, essas autoridades [aduaneiras] não se pronunciam sobre a exatidão das informações fornecidas pelo declarante, que assume a responsabilidade por elas. (...) a aceitação da declaração não priva essas autoridades da possibilidade de verificarem posteriormente, e, se for o caso disso, mesmo depois da saída das mercadorias, a exatidão dessas informações”.

⁹³ Geralmente são necessárias licenças e certificados de inspeção, no caso de produtos químicos, produtos de origem animal, e outros. Também é considerado um documento adicional o certificado de origem das mercadorias.

⁹⁴ Recordar-se que os documentos de exportação podem servir parcialmente na importação, como os certificados de origem, por exemplo.

administrativa e aumenta a normalização e harmonização dos dados recolhidos sobre o comércio, o que contribui para a simplificação do processo e cumprimento dos princípios da liberalização e da segurança nas transações comerciais⁹⁵.

Além disso, um aspeto importante para a determinação da classificação pautal das mercadorias, também normalizado, é a *pauta aduaneira comum*⁹⁶, organizada para combinar a classificação das mercadorias vindas de países terceiros e as taxas de direitos aplicáveis a elas, em todo o território da UE.

Anteriormente, para se importar ou exportar mercadorias no Reino Unido era necessário se utilizar o sistema europeu. Enquanto Estado-Membro e parte da união aduaneira também possuía um sistema próprio para a submissão das declarações e informações. Este era o sistema CHIEF, já abordado em capítulos anteriores. O CHIEF foi criado baseando-se no CAU, e no CAC anteriormente, e o modo de preenchimento das declarações neste sistema foi elaborado tendo em consideração as regras harmonizadas na altura aplicáveis⁹⁷.

Findo o período de transição, tudo isto mudou no Reino Unido. A partir desta data, todos os operadores devem seguir o novo calendário e se prepararem para submeter suas declarações aduaneiras completas, dentro das fases elencadas supra. Tanto no procedimento *standard* quanto no simplificado, como referido anteriormente, o próprio governo britânico aconselha em seus documentos oficiais que os operadores procurem a ajuda um intermediário aduaneiro para o preenchimento das declarações necessárias, pois é necessário um software especializado e treinamento adequado⁹⁸.

Desde logo, é necessário que o operador tenha acesso ao sistema eletrónico CHIEF, com novo número de operador económico do Reino Unido. Para tal, é necessário um procedimento mais ou menos longo junto à autoridade britânica responsável para área aduaneira, cujos passos podem ser encontrados na plataforma oficial do governo britânico.

⁹⁵ Por exemplo, com o STADA-Importação, o preenchimento de tal formulário, após a autorização de saída, permite ao declarante que o emita em PDF, para apresentação.

⁹⁶ Ver Regulamento (CEE) nº 2658/87 do Conselho de 23 de julho de 1987, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum.

⁹⁷ REINO UNIDO – *Customs Declaration Service toolkit*. HM Revenue and Customs, 2022. [Consult. 24 abr. 2022]. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/customs-declaration-service-communication-pack/customs-declaration-service-toolkit>>.

⁹⁸ REINO UNIDO - *How to import goods from the EU into GB from January 2021* (2021). p. 4-6. [Consult. 12 jun. 2021]. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://brexitlegal.ie/wp-content/uploads/2020/07/How_to_import_goods_from_the_EU_into_GB_from_January_2021-1.pdf&hl=en>.

O seu sucessor, a interface CDS (*Customs Declarations Service*), esteve em desenvolvimento desde a decisão de saída da União em 2016⁹⁹, tendo sido lançado em 2018 para ser operado, ainda sem grande expressão, em paralelo à plataforma CHIEF. Neste âmbito, o operador teve de ter acesso ao CHIEF e também ao seu sucessor.

Durante longos meses, não esteve claro, pelas informações oficiais, se seria necessário novo procedimento para aceder à plataforma, e se seria necessário novo software, que devesse ser compatível – no entanto, o procedimento para inscrição no CDS é mais rápido e mais simples.

Igualmente, até agosto de 2021, não havia informação oficial acerca do encerramento total do CHIEF. Após o longo tempo de espera, o HMRC finalmente deu uma data-limite para a extinção da interface, em duas fases: em 30 de setembro de 2022, já não será possível entregar novas declarações de importação no CHIEF, e a partir de 31 de março de 2022, já não será possível entregar as declarações de exportação, e o CHIEF se considerará encerrado.

Até então, as declarações ainda podiam ser enviadas pelos dois meios¹⁰⁰, o que suscita dúvidas sobre a organização administrativa interna para o recebimento e o processamento das declarações, e sobre a sua eficiência.

O Reino Unido agora também tem uma pauta aduaneira própria e, portanto, os operadores para completar as declarações necessitarão do novo código da mercadoria e do código do procedimento aduaneiro a ser utilizado. Também é necessária uma declaração sumária de entrada, enviada a partir de um outro sistema (o *S&S GB service*) no qual o operador precisa estar integrado, além de uma declaração de importação, pelos novos sistemas que devem incluir informações como os certificados necessários, métodos de transporte, valores e informações sobre as mercadorias.

Cumpre-nos ressaltar que o procedimento simplificado não é muito diferente do procedimento *standard*, no que diz respeito às declarações, somente no ponto em que as declarações suplementares à de entrada são diferidas¹⁰¹.

⁹⁹ BARNES-GRAHAM, William – HMRC finally confirms when new customs declaration system CDS takes over from CHIEF. *Institute of Export and International Trade*, 2021. [Consult. 29 abr. 2022]. Disponível em: <<https://www.export.org.uk/news/575649/HMRC-finally-confirms-when-new-customs-declaration-system-CDS-takes-over-from-CHIEF-.htm>>.

¹⁰⁰ REINO UNIDO – Customs Declaration Service toolkit. *HM Revenue and Customs*, 2022. [Consult. 24 abr. 2022]. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/customs-declaration-service-communication-pack/customs-declaration-service-toolkit>>.

¹⁰¹ REINO UNIDO - How to import goods from the EU into GB from January 2021 (2021). p. 4-7. [Consult. 12 jun. 2021]. Disponível em: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://brexitlegal.ie/wp-content/uploads/2020/07/How_to_import_goods_from_the_EU_into_GB_from_January_2021-1.pdf&hl=en>.

Para as declarações de exportação, a mesma deve ser feita pelos sistemas e deve conter informações sobre os transportes, sobre os locais de partida e chegada, sobre as mercadorias (de acordo com a nova pauta) e prova documental de todas essas informações.

No entanto, mesmo nos sites oficiais é explícito que a forma de preencher as declarações no sistema CHIEF e no sistema CDS são diferentes, o que levanta mais problemas de burocracia tendo em consideração que ambos estão em operação no momento. Mesmo nas informações oficiais é evidente que não tem sido prático, e nem alinha aos princípios de praticidade, manter dos sistemas de recebimento de declarações em simultâneo:

“Ultimately, moving to one system is more efficient than running two platforms, as we are currently doing. Operating one, single system will clarify processes for traders, free-up money for vital public services, and save money for the taxpayer.”¹⁰²

De acordo com informações providas pelo governo britânico¹⁰³, o CDS oferece vários novos serviços, juntamente com os serviços existentes, todos num só local, estando também preparado para auxiliar os operadores no cumprimento das obrigações relacionados com o Protocolo relativo à Irlanda do Norte. Desta forma, esta será uma plataforma que visa crescer e se adaptar juntamente com os novos rumos do mercado do Reino Unido.

Além disso, as informações que devem ser inseridas no CDS estão espalhadas por muito mais campos, e devem ser mais detalhadas, do que no sistema CHIEF – as informações, por não serem pensadas dentro do escopo da harmonização, são captadas de forma diferente. Esta diferença de sistemas e de preenchimento afetará principalmente a forma como os operadores utilizarão a pauta aduaneira e a forma como farão os pagamentos necessários.¹⁰⁴ Neste ponto, cumpre-nos ressaltar que o governo britânico tem disponibilizado muitos documentos de apoio

¹⁰² Tradução: “Em última análise, a mudança para um sistema é mais eficiente do que gerir duas plataformas, como estamos atualmente a fazer. O funcionamento de um único sistema clarificará os processos para os comerciantes, libertará dinheiro para serviços públicos vitais, e poupará dinheiro para o contribuinte”. Para mais informações oficiais, ver: REINO UNIDO – Customs Declaration Service toolkit. [Em linha]. HM Revenue and Customs, 2022. [Consult. 24 abr. 2022]. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/customs-declaration-service-communication-pack/customs-declaration-service-toolkit>>.

¹⁰³ Idem.

¹⁰⁴ Não iremos nos debruçar intensamente sobre as formas de se completar cada tipo de declaração. Porém o governo britânico preparou, e atualizou recentemente, os textos de apoio aos operadores, que podem ser utilizados como forma de consulta. Ver: REINO UNIDO – Imports and community transport inwards. [Em linha]. HM Revenue and Customs, 2022. [Consult. 30 abr. 2022]. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-trade-tariff-imports-and-community-transport-inwards/uk-trade-tariff-imports-and-community-transport-inwards#standard-import-procedures-including-customs-warehouse-removals---general-requirements>>. Ver também: REINO UNIDO – Customs Declaration Service: Making an export declaration on CDS. HM Revenue and Customs, 2021. [Consult. 30 abr. 2022]. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/932487/UK_exports_guide_accessible.pdf>.

aos responsáveis pelo cumprimento das obrigações declarativas. Mas também cumpre-nos ressaltar que este apoio é relativamente recente, e foi amplamente mais divulgado somente quando as dificuldades começaram a ser sentidas.

5.1. Sustentabilidade do modelo: dificuldades à vista?

Após uma análise geral das formas de cumprimento das obrigações acessórias aduaneiras, podemos passar ao estudo de duas questões pertinentes: se as dificuldades aumentaram ou não o incumprimento e se este modelo de acordo, principalmente no que diz respeito à Irlanda do Norte, é sustentável por longos anos.

Passando primeiramente, e sucintamente, ao primeiro tema, podemos iniciar com os resultados de um inquérito realizado pelo Institute of Directors (IoD)¹⁰⁵, e divulgado pelo The Guardian¹⁰⁶ antes da introdução das novas regras e procedimentos a partir de 2022. Este revelou que quase um terço das empresas britânicas que importam mercadorias da UE não se sentiam de todo preparadas para controlos alfandegários completos que seriam introduzidos, que provocaram receios de aumento do congestionamento nos portos e agravando a perturbação da cadeia de abastecimento.

Como referenciados anteriormente no presente estudo, a partir de 1 de janeiro de 2022, as empresas que importam mercadorias deixariam de beneficiar de um período de carência temporário que lhes permitia adiar a apresentação de declarações aduaneiras ao HMRC e o pagamento de quaisquer taxas devidas. Neste âmbito, três em cada dez dos líderes de empresas que importam da UE, inquiridos pelo IoD disseram não estar preparados para a mudança, com 37% das pequenas empresas e quase um quarto das grandes a dizer que não estavam preparadas.

Especialistas e representantes do IoD, em entrevista ao The Guardian, ressaltaram que os controlos iriam exacerbar os problemas das cadeias de suprimento, culminando em atrasos nos portos e custos adicionais, para além da confusão nos procedimentos aplicáveis e burocracia necessária, que aumenta o receio dos empresários. O receio geral, apesar das tentativas de apaziguamento do governo britânico, é de que esta seja uma barreira iminente às trocas comerciais futuras.

¹⁰⁵ O Institute of Directors é uma comunidade de membros para diretores empresariais no Reino Unido e fora. Atualmente, continuam a ser a autoridade em matéria de empreendedorismo, profissionalismo nos negócios e boa governação no Reino Unido e em vários outros países.

¹⁰⁶ Os resultados do inquérito podem ser conferidos em: DAVIES, Rob – A third of UK importers not ready for full Brexit customs checks – survey. *The Guardian*, 2021. [Consult. 02 mai. 2022]. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/business/2021/dec/13/a-third-of-uk-importers-not-ready-for-full-brexit-customs-checks-survey>>.

Um representante do governo contactado pelo jornal respondeu que levaram a cabo uma campanha mais robusta para sinalizar as empresas para as informações relevantes, e os operadores desta vez mostravam-se muito mais dispostos e atentos às mudanças. Realmente, como ressaltado anteriormente, após o impacto geral da primeira introdução de controlos, o governo britânico tentou preparar melhor os operadores, por meio de vários webinars e informações oficiais.

Outra situação que deve ser aludida, e que tem sido sustentada pelo governo, são os custos com o Protocolo. Desde o montante investido em infraestruturas, como o TSS, até as atuais e correntes negociações e atrasos na implementação dos controlos alfandegários. De acordo com relatório do National Audit Office britânico, os fundos alocados ao Protocolo, até 5 de novembro de 2021, já totalizavam cerca de £ 500 milhões, dentre sistemas e infraestruturas de apoio ou reembolsos de custos dos operadores¹⁰⁷.

Dentro da atual conjuntura, os custos persistirão por mais algum tempo: numa declaração escrita ao Parlamento britânico em dezembro de 2021 pelo atual negociador do Brexit, Lord Frost, os controlos dos bens que entram na Grã-Bretanha a partir da Irlanda não podem ser implementados enquanto o Protocolo estiver em negociação, pois estamos perante uma situação complexa¹⁰⁸. Os operadores também não podem ser confrontados com mais incertezas enquanto o Protocolo está em negociações.

A questão que se coloca justamente quanto ao tempo de duração das negociações. Já em maio de 2022, o Vice-Presidente da Comissão Maros Sefcovic, nega que a União esteja a ser inflexível nas negociações, e urge a que o Reino Unido retorne às mesmas, quando este dá indicações de que começará a violar o Protocolo, mais uma vez.

Em uma visão geral, é de certa forma compreensível a urgência do Reino Unido em se desviar as disposições inicialmente acordadas entre as partes, tendo em consideração os custos já mencionados. No todo, de acordo com o mesmo relatório do National Audit Office¹⁰⁹, o governo britânico até o fim de 2021 despendeu £ 470 milhões em infraestruturas físicas, £ 113 milhões em apoios financeiros às indústrias e setores afetados pelo fim do período de transição,

¹⁰⁷ NATIONAL AUDIT OFFICE - The UK border: Post UK–EU transition period. n.º HC 736 (2021). p. 90.

¹⁰⁸ MCELHATTON, Noelle - Government delays controls on imports to GB from Ireland but keeps 1 January deadline for rest of EU. *Institute of Export & International Trade*, 2021. [Consult. 10 mai. 2022]. Disponível em: <<https://www.export.org.uk/news/590102/Government-delays-controls-on-imports-to-GB-from-Ireland-but-keeps-1-January-deadline-for-rest-of-EU.htm>>.

¹⁰⁹ Estas e mais informações podem ser encontradas na p. 6 e seguintes do relatório produzido pelo National Audit Office.

e £ 1,2 milhões em apoios aos movimentos de mercadorias da Grã-Bretanha para a Irlanda do Norte entre janeiro e setembro de 2021, para além dos valores já mencionados anteriormente.

Em suma, a questão financeira é um dos pontos chave na análise da sustentabilidade do Acordo e Protocolo a longo prazo. Devemos não só pensar nos custos suportados pelos operadores nos procedimentos aduaneiros e com *compliance*, devendo também atentar aos custos suportados pelo governo com as constantes mudanças de cronograma e apoios que devem ser concedidos – logo após um período difícil de pandemia.

A sustentabilidade também pode ser medida em previsões que têm por base os aumentos e diminuições das trocas comerciais entre o Reino Unido e a União Europeia.

Quanto ao valor apurado em direitos aduaneiros, a empresa de consultoria Innovate Tax estimou¹¹⁰ que o valor dos direitos aduaneiros pagos pelas empresas britânicas aumentou 64% para £4,5 mil milhões nos 12 meses até o fim de janeiro de 2022, revelando pela primeira vez o impacto total das regras pós-Brexit no comércio. Algo curioso, visto que mesmo que o acordo não isente de direitos aduaneiros todas as mercadorias, boa parte delas deveriam estar abrangidas, cumpridas as regras de origem e assim declaradas. Com a introdução dos controlos à 1 de janeiro de 2022, os operadores têm de apresentar as declarações que comprovem a origem da mercadoria quando a mesma entra em território aduaneiro britânico.

Em estudo divulgado no fim de abril de 2022, pela London School of Economics (LSE)¹¹¹, as estimativas mostram que o comércio do Reino Unido com a União, em relação às trocas com o Resto do Mundo (RoW, na sigla em inglês), pouco foi alterado desde a decisão de saída em 2016 até a entrada em vigor do Acordo. Isto muda no início de 2021, em que as trocas sofreram grande impacto e diminuíram, principalmente no âmbito das importações, com a entrada em vigor das novas regras¹¹².

O mesmo estudo revela uma descida na quantidade de relações comerciais de exportação de mercadorias com países da União por trimestre em cerca de 30%, durante o primeiro acordo de implementação do Acordo. Do outro lado, temos uma redução de importações vindas da União em cerca de 25% relativamente às importações vindas do RoW. Enquanto ambas sofreram um grande declínio no início de 2021, as exportações conseguiram

¹¹⁰ WITHAM, Tom - *The Brexit effect revealed: Customs duties rise by 64%*. *Innovate Tax*, 2022. [Consult. 11 mai. 2022]. Disponível em: <<https://innovatetax.com/the-brexit-effect-revealed-customs-duties-rise-by-64/>>.

¹¹¹ FREEMAN, Rebecca [et al.] – *Unravelling deep integration: UK trade in the wake of Brexit*. *Centre for Economic Performance*. n.º 1847 (2022). Ver também: FREEMAN, Rebecca [et al.] – *Brexit: the major trade disruption came after the UK-EU agreement took effect in 2021*. *London School of Economics*, 2022. [Consult. 12 mai. 2022]. Disponível em: <<https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2022/04/26/brexit-the-major-trade-disruption-came-after-the-uk-eu-agreement-took-effect-in-2021/>>.

¹¹² Idem. p. 4.

se recuperar em certa medida, enquanto que as importações estagnaram – dados estes que causaram surpresa nos investigadores.

De um ponto de vista mais unilateral, ter um aumento das exportações face as importações seria algo positivo, porém o estudo também revelou uma diminuição no número de relações comerciais. A diminuição das importações face às exportações também pode ser explicada pelo aumento da dificuldade e custos para que os países europeus exportassem para o Reino Unido, e que tenha se tornado mais barato comprar das empresas britânicas, com a queda da Libra Esterlina¹¹³.

Quanto à diminuição das relações comerciais, principalmente com países europeus, podemos utilizar como exemplo as informações dadas por Ulrich Hoppe, Diretor-Geral da Câmara de Comércio e Indústria Alemanha-Reino Unido¹¹⁴, em que afirma que o Reino Unido está sendo retirado das cadeias comerciais europeias, algo que é muito visível na Alemanha – dados que foram referenciados no início deste estudo.

Na verdade, ainda quanto ao estudo da LSE, muitos compartilham de opinião diversa quanto à recuperação das exportações¹¹⁵: as trocas comerciais com a União e com o RoW não podem ser comparadas, visto que são essencialmente diferentes e que não devem ser tratadas como substitutas. Além disso, o Brexit afetou a ambas, e não só o comércio com a União.

Em suma, o certo é que a introdução de novas obrigações declarativas e controlos alfandegários afetaram em muito as cadeias de produção e distribuição – tanto os operadores e o governo britânico foram atingidos¹¹⁶. Por exemplo, quanto as regras de origem previstas no Acordo, temos de ter em consideração que muitas vezes as mercadorias não são produzidas inteiramente num só país – para que os produtores fiquem isentos de pagar direitos aduaneiros, têm de provar que aquele produto foi quase todo produzido no Reino Unido, ou que lá aumentou significativamente o seu valor. Esta é uma dificuldade acrescida relevante, porém em alinhamento com o princípio inerente às regras de origem estabelecidas em acordos com a UE.

¹¹³ Deste pensamento compartilha Gehard Schnyder, do Institute for International Management, cuja publicação em seu Impact Tracker do Brexit. Ver: SCHNYDER, Gerhard – Brexit Impact Tracker – 7 May 2022 – White Elephants and Unicorns. (2022). [Consult. 11 mai. 2022]. Disponível em: <<https://www.gerhardschnyder.com/brexit-impact-tracker>>.

¹¹⁴ MCELHATTON, Noelle - UK-German trade falls sharply since Brexit vote, official German data shows. *Institute of Export & International Trade*, 2022. [Consult. 11. mai. 2022] Disponível em: <[UK-Germany trade falls sharply since Brexit vote, official German data shows - The Institute of Export and International Trade](#)>.

¹¹⁵ Ver estudo de SPRINGFORD, John - The Cost of Brexit: December 2021. *Centre for European Report*, 2022.

¹¹⁶ Vale ressaltar que os portos do Reino Unido, em maio de 2022, agora pedem ao governo uma compensação pelo atraso na introdução de controlos aduaneiros completos, devido ao elevado investimento em infraestruturas portuárias/alfandegárias que atualmente se tornaram em “elefantes brancos”. Ver FOSTER, Peter - UK ports want recompense for ‘white elephant’ post-Brexit borders. *Financial Times* [Em linha], 2022. [Consult. 11 mai. 2022]. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/91afb034-a198-4c78-86a1-5bd6e36ea03c?shareType=nongift>>.

Neste sentido, podemos concluir que atualmente a União é a mais beneficiada pelo Acordo, principalmente no que toca ao cumprimento do Protocolo e a situação híbrida da Irlanda do Norte. Seriam necessárias alterações e um maior compromisso entre as partes para que o Acordo de torne sustentável ao Reino Unido, para os anos que virão.

Uma perspetiva para futuro, e mais precisamente na revisão do Acordo, é a essencialidade de uma proximidade maior entre as partes – principalmente em termos de cooperação administrativa, pois com mais ruídos, maior a potencialidade de evasão fiscal e aduaneira e de dificuldades económicas a todas as partes envolvidas.

Obviamente que o Reino Unido não é mais um Estado-Membro da União, mas para que um “mercado” entre estes dois funcione, em benefício dos operadores de ambos os blocos, é necessário que as querelas políticas sejam postas de lado e que se encontre um denominador comum no âmbito da cooperação. Caso contrário, as consequências podem ser desastrosas do ponto de vista de perda de investimento, por mais que o Reino Unido tenha vindo a celebrar diversos acordos comerciais com outros países.

Por fim, e independentemente de revisão do acordo, outro ponto essencial e que deve revisto pelo Reino Unido é a continuação do investimento no digital e na reformulação dos sistemas utilizados para um formato mais simples, para fomentar a eficiência e transparência no sistema. O foco deve ser a introdução e fortificação, com ênfase na colaboração estreita com os operadores. Este ponto, juntamente com as opções de cooperação entre as diversas autoridades, serão questões cruciais nos próximos anos – para os governos, para os operadores e para os consumidores.

Conclusão:

Chegados aqui, concluímos que o Acordo e o Protocolo, desde as negociações, refletem o desgaste das relações entre a União Europeia e o Reino Unido. Após uma maioria de 51% que garantiu com uma pequena margem a saída deste último do bloco europeu, foi possível perceber a diferença de tratamento no delinear das novas interações. Em um prazo apertado, o Acordo e seus anexos foi concluído, e efetivamente perguntamo-nos se foi o melhor acordo que poderiam conseguir.

Como referido, este foi um processo relativamente diferente: em vez de se negociar uma ZCL para retirar barreiras de comércio, o que se negociou foi colocação de entraves a livre circulação que existia – seja de mercadorias ou de pessoas. Aqui o que importa a este estudo é

justamente como as novas disposições afetaram o modo de cumprimento das obrigações declarativas aduaneiras.

Após a análise extensiva das implicações do acordo e seu impacto no cumprimento destas obrigações, dois pontos principais que surgem inicialmente é a necessidade de cumprimento das regras de origem, para isenção dos direitos aduaneiros, e a passagem da mercadoria pelos controlos aduaneiros nas fronteiras.

Logo podemos estabelecer que nem o Acordo e nem o Protocolo abrangem determinadas áreas, por questões de soberania, que poderiam ser de grande valor para as relações económicas entre as partes. Mesmo nas disposições sobre as regras de origem, muitas questões são levantadas por operadores que na prática tiveram problemas em beneficiar da isenção. Problema este criado em parte pela situação “híbrida” da Irlanda do Norte.

Além disso, novos sistemas implementados, além de colocarem de lado importantes ligações entre as partes, não cumprem os objetivos principais do comércio internacional, de liberalização do comércio e de segurança nas transações. Após o reporte de diversos problemas e atrasos, que custaram caro aos operadores e ao governo britânico – principalmente – o cronograma de introdução de controlos foi alterado diversas vezes. Apesar do atual modelo ser mais simples, ainda temos dúvidas se é de todo eficaz, pois o interesse maior parece ser o de simplesmente facilitar a entrada das mercadorias, mas sem propriamente zelar pela segurança na sua entrada. Os novos sistemas de envio de declarações necessárias também atualmente não estão totalmente enraizados, apesar dos esforços em promover mais conhecimento prático na sua utilização. Mesmo assim, são notórios os relatos de problemas gerados nas cadeias de produção.

Desta forma, deve ser, e provavelmente será, revisto o acordo nos próximos anos para a resolução destas questões aduaneiras e de outras, em outros âmbitos, que porventura tenham surgido. Apesar dos pontos positivos ressaltados ao longo desta investigação, nomeadamente o reconhecimento das listas de AEO, nas lacunas e problemas evidenciados, por terem um impacto recente e que com certeza será duradouro, é imperativo uma maior cooperação entre as duas partes do acordo. Não podemos esquecer que tendo em vista as antigas relações de integração, estas dão um caráter especial à magnitude das implicações geradas sobre os operadores e consumidores envolvidos.

Com a ânsia em se desvencilhar das amarras europeias, é notório que muitos dos efeitos da aplicação do Acordo não foram previstos pelo governo britânico. Isto é evidente ao olharmos para as decisões unilaterais tomadas pelo governo britânico, mal vistas e sob a ameaça de um

processo a ser intentado por violação das regras acordadas. Também é evidente ao olharmos para as correntes negociações para uma reformulação do Protocolo relativo à Irlanda do Norte, e o acionamento do seu art.º 16.

As incertezas e aumento de custos com compliance, necessários em meio a tantas alterações de cronogramas, acabar por pesar na escolha das empresas por continuar ou não com suas parcerias comerciais. Mesmo que o Reino Unido continue a diversificar seus parceiros através de acordos comerciais, grande parte dos operadores europeus tem repensado as suas cadeias de distribuição – o que pode, e muito provavelmente vai, relevar a longo prazo.

Neste ponto de vista, relativamente aos novos sistemas implementados pelo Reino Unido, é essencial um maior investimento na área digital e simplificação dos procedimentos utilizados sem descurar do controlo às mercadorias.

No fundo, o Reino Unido não faz mais parte da União, e claramente não terá o mesmo acesso ao mercado europeu, e vice e versa. Nestes termos, também não é possível pedir que as obrigações a serem cumpridas para que as mercadorias entrem na União sejam diluídas.

Portanto, e em meio a tantas negociações, urge alcançar um acordo que vise manter as relações entre a União Europeia e o Reino Unido em um ponto estável, colmatando as lacunas do Acordo e do Protocolo. Urge também pensar nos operadores e nos novos custos das cadeias de produção e distribuição. Um ponto positivo, e que deve se manter, são as iniciativas de formação dos operadores, por algumas vezes referenciadas durante este estudo.

Por fim, fica a ressalva de que a investigação e produção científica a volta do tema certamente será mais desenvolvida à medida que o Acordo e o Protocolo forem implementados na sua totalidade. Mais soluções, além das aqui indicadas, certamente serão apontadas e trabalhadas, fomentando a discussão e, oportunamente, progresso nas novas relações entre o Reino Unido e a União Europeia.

Referências Bibliográficas:

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA – STADA – Importação – Declaração Eletrónica: Manual de preenchimento da declaração aduaneira de importação, 2016. ISBN: [S.I.].

AUTORIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA – Remessas Postais – Procedimentos de Desalfandegamento. Direção de Serviços de Regulação Aduaneira – Divisão de Circulação de Mercadorias, 2021. Disponível em WWW: <https://info-aduaneiro.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_aduaneira/encomendas_contrafacca/o/Documents/Remessas_Postais_Procedimentos_de_Desalfandegamento.pdf>. ISSN: [S.I.].

BARNS-GRAHAM, William – HMRC finally confirms when new customs declarations CDS takes over from CHIEF. Institute of Export and International Trade, 2021. Disponível em WWW: <<https://www.gov.uk/government/publications/customs-declaration-service-communication-pack/customs-declaration-service-toolkit>>.

BARNS-GRAHAM, William – Trade between Great Britain, Northern Ireland and Irish Republic continues to change. Institute of Export & International Trade, 2022. Disponível em WWW: <<https://www.export.org.uk/news/592886/Trade-between-Great-Britain-Northern-Ireland-and-Irish-Republic-continues-to-change.htm>>. ISSN: [S.I.].

BULMER, Simone; QUAGLIA, Lucia - The politics and economics of Brexit. *Journal of European Policy*. Vol. 25. n.º 8 (2018). p. 1089-1098. ISSN: 1466-4429
CABRAL, Alex - União Económica e Monetária e Mercado Comum: Uma abordagem internacional das fases da integração *Revista do Instituto do Direito Brasileiro* Vol. 2. n.º 10 (2013). p. 10755-10794. ISSN: 2182-7567

CABRAL, Alex – União Económica e Monetária e Mercado Comum: Uma abordagem internacional das fases da integração. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*. Vol. 2. n.º 10 (2013). p. 10755-10794. ISSN: 2182-7567.

COMISSÃO EUROPEIA - A Política Aduaneira da União Europeia. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 1999. ISBN: 92-828-5882-0.
COMISSÃO EUROPEIA – Relações entre a UE e o Reino Unido: principais mudanças

- em relação às vantagens dos Estados-Membros – Quadro Comparativo, 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperationagreement_pt>. ISBN: 978-92-76-27886-3.
- COMISSÃO EUROPEIA – Brexit: End of Transition Period FAQs on Tax and Customs, 2021. Disponível em WWW: <https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/2021-brexit-top-50-faq.pdf>. ISSN [S.I.].
- COMISSÃO EUROPEIA – Relações entre a UE e o Reino Unido: principais mudanças em relação às vantagens dos Estados-Membros – Quadro Comparativo, 2020. Disponível em WWW: <https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_pt>. ISSN: [S.I.].
- CURTIS, John – Northern Ireland Protocol: Implementation, grace periods and EU-UK discussions (2021-22). *House of Commons Library*. n.º 9333 (2022). Disponível em WWW: <<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9333/CBP-9333.pdf>>. ISSN: [S.I.].
- DAVIES, Rob – A third of UK importers not ready for full Brexit customs checks – survey. *The Guardian*, 2021. Disponível em WWW: <<https://www.theguardian.com/business/2021/dec/13/a-third-of-uk-importers-not-ready-for-full-brexit-customs-checks-survey>>.
- EUROPEAN COMMISSION - EU-UK Trade and Cooperation Agreement: A new relationship, with big changes Publications Office of the European Union, 2020. Disponível em WWW: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/brexit_files/info_site/6_pager_final.pdf>. ISBN: 978-92-76-27033-1.
- EUROPEAN COMMISSION – UCC – Work Programme. Taxation and Customs Union DG. 5.^a ed. (2020). ISSN: [S.I.].
- FREEMAN, Rebecca [et al.] – Unravelling deep integration: UK trade in the wake of Brexit. *Centre for Economic Performance*. n.º 1847 (2022). ISSN: 2042-2695.
- FREEMAN, Rebecca [et al.] – Brexit: the major trade disruption came after the UK-EU agreement took effect in 2021. *London School of Economics*, 2022. Disponível em

- WWW: <<https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2022/04/26/brexit-the-major-trade-disruption-came-after-the-uk-eu-agreement-took-effect-in-2021/>>. ISSN: [S.I.].
- GILLIS, Matilda - Let's Play? An Examination of the 'Level Playing Field' in EU Free Trade Agreements. *Journal of World Trade*. Vol. 55. n.º 5 (2021). Disponível em WWW: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3753436>. ISSN: 1011-6702.
- GRANT THORNTON - Brexit: Customs and VAT Issues for Northern Ireland. Brexit Advisory, 2021. Disponível em WWW: <<https://www.grantthorntoni.com/globalassets/1.-member-firms/northern-ireland/insights/publications/grant-thornton-ni---brexit-customs-and-vat-issues-for-northern-ireland-2021.pdf>>. ISSN [S.I.].
- KRUEGER, Anne O. - Free trade agreements versus customs unions. *Journal of Development Economics*. Vol. 54. n.º 1 (1997). p. 169-187. Disponível em WWW: <[https://dx.doi.org/10.1016/s0304-3878\(97\)00032-1](https://dx.doi.org/10.1016/s0304-3878(97)00032-1)>. ISSN: 0304-3878.
- KRUEGER, Anne O. – Free Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*. n. 4352 (1993). Disponível em WWW: <<https://www.nber.org/papers/w4352>>. ISSN: [S.I.].
- LANDES, David S. - The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor. 1.ª ed. New York: W. W. Norton & Company, 1998. ISBN: 0-393-04017-8.
- LYONS, Timothy - EC Customs Law. 2.º ed. United States: Oxford University Press, 2008. ISBN: 978-0-19-921674-1.
- LYONS, Timothy - The EU/UK TCA: tax and customs. *Tax Journal*. n.º 1514 (2021). Disponível em WWW: <<https://www.taxjournal.com/articles/the-eu-uk-tca-tax-customs>>. ISSN: [S.I.].
- MARSHALL, Joe – Delaying Brexit border checks solves more problems but creates others. Institute for Government, 2021. Disponível em WWW: <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/delaying-brexit-border-checks>>. ISBN/ISSN: [S.I.].
- MCELHATTON, Noelle – Government delays controls on imports to GB from Ireland but keeps 1 January deadline for rest of EU. Institute of Export & International Trade, 2021.

- Disponível em WWW: <<https://www.export.org.uk/news/590102/Government-delays-controls-on-imports-to-GB-from-Ireland-but-keeps-1-January-deadline-for-rest-of-EU.htm>>. ISBN/ISSN: [S.I.].
- MENON, Anand; FOWLER, Brigid - Hard or Soft? The Politics of Brexit. *National Institute Economic Review*. Vol. 238. (2016). p. R4-R12. ISSN: [S.I.].
- MIRUS, Rolf; RYLSKA, Nataliya - Economic Integration: Free Trade Areas vs. Customs Unions. (2001). ISSN: [S.I.].
- MONTGOMERY, Rory – Protocol problems for both parts of Ireland. *Fortnight*. n.º 481 (2021). ISBN: 978-01-41776255.
- NATIONAL AUDIT OFFICE – The UK border: Post UK-EU transition period. n.º HC 736 (2021). ISBN 978-1-78604-393-1.
- O’CARROLL, Lisa – Brexit: huge jump in trade between Ireland and Northern Ireland. *The Guardian*, 2022. Disponível em WWW: <<https://www.theguardian.com/politics/2022/feb/15/brexit-trade-figures-northern-ireland-republic>>. ISBN/ISSN: [S.I.].
- OVÁDEK, Michal; WILLEMYNS, Ines - International Law of Customs Unions: Conceptual Variety, Legal Ambiguity and Diverse Practice. *European Journal of International Law*. Vol. 30. n.º 2 (2019). p. 361-389. Disponível em WWW: <<https://dx.doi.org/10.1093/ejil/chz028>>. ISSN: 0938-5428.
- PAIS, Sofia Oliveira – Princípios Fundamentais de Direito da União Europeia – Uma Abordagem Jurisprudencial. 3.ª ed. Coimbra: Almedina. ISBN: 978-972-40-5193-2.
- PÁMESA CONSULTORES, LDA. – Manual Prático de Exportação para a Fileira de Construção. Porto: APCMC – Associação Portuguesa dos Comerciantes de Materiais de Construção (2015). Disponível em WWW: <https://www.apcmc.pt/wp-content/uploads/manual_exportacao_v_final.pdf>. ISSN: [S.I.].
- PATEL, Oliver - The EU and the Brexit Negotiations: Institutions, Strategies and Objectives. (2018). Disponível em WWW: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3269554>. ISSN: [S.I.].

REINO UNIDO – Customs Declaration Service: Making na export declaration on CDS. HM Revenue and Customs, 2021. Disponível em WWW: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/932487/UK_exports_guide_accessible.pdf>. ISBN/ISSN: [S.I.].

REINO UNIDO – Customs Declaration Service toolkit. HM Revenue and Customs, 2022. Disponível em WWW: <<https://www.gov.uk/government/publications/customs-declaration-service-communication-pack/customs-declaration-service-toolkit>>. ISBN/ISSN: [S.I.].

REINO UNIDO - How to import goods from the EU into GB from January 2021 (2021). Disponível em WWW: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://brexitlegal.ie/wp-content/uploads/2020/07/How_to_import_goods_from_the_EU_into_GB_from_January_2021-1.pdf&hl=en>. ISBN/ISSN: [S.I.].

REINO UNIDO – Imports and community transport inwards. HM Revenue and Customs, 2022. Disponível em WWW: <<https://www.gov.uk/government/publications/uk-trade-tariff-imports-and-community-transport-inwards/uk-trade-tariff-imports-and-community-transport-inwards#standard-import-procedures-including-customs-warehouse-removals---general-requirements>>. ISBN/ISSN: [S.I.].

REINO UNIDO – Northern Ireland Protocol: the way forward. United Kingdom: Cabinet Office, 2021. ISBN: 978-1-5286-2825-9.

REINO UNIDO - The Border with the European Union - Importing and Exporting Goods. Border and Protocol Delivery Group, 2020. Disponível em WWW: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/949579/December_BordersOPModel_2_.pdf>. ISBN/ISSN: [S.I.].

REINO UNIDO – The Border with the European Union – Importing and Exporting Goods. Border and Protocol Delivery Group, 2021. Disponível em WWW: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1041528/2021_December_BordersOPModel.pdf>. ISBN/ISSN: [S.I.].

REINO UNIDO – The Border with the European Union – Importing and Exporting Goods. Border and Protocol Delivery Group, 2022. Disponível em WWW:

<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1083393/2022-06-15_Border_Operating_Model__1_.pdf>. ISBN/ISSN: [S.I.].

REINO UNIDO – The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union. HM Government, 2017. Disponível em WWW: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf>. ISBN: 978-1-4741-4065-2.

SANTOS, Francisco da Silva - A obrigação fiscal no direito aduaneiro. *Revista da Ordem dos Advogados*. Vol. 1. n.º 3 e 4 (1948). Disponível em WWW: <<https://portal.oa.pt/upl/%7B64b54918-68b5-479c-bce9-3a24608f01bb%7D.pdf>>. ISSN: [S.I.].

SCHEWE, Christoph; LIPSENS, Davids - Brexit: History, Reasoning and Perspectives. Springer, 2018. - From EFTA to EC/EU and Back to EFTA? The European Economic Area (EEA) As a Possible Scenario for the UK-EU Relations After Brexit. ISBN: 978-3-319-73414-9.

SILVA, Adérito; CARMO, Luís; CARMO, Sara - Código Aduaneiro da União Anotado e Remissivo. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN: 978-972-40-7659-1.

SCHNYDER, Gerhard – Brexit Impact Tracker – 7 May 2022 – White Elephants and Unicorns. (2022). Disponível em WWW: <<https://www.gerhardschneider.com/brexit-impact-tracker>>. ISBN/ISSN: [S.I.].

TEIXEIRA, Glória - Manual de Direito Fiscal. 5.^a ed. Coimbra: Almedina, 2019. ISBN: 978-972-40-7626-3.

THE ECONOMIST - For Deutschland AG, Brexit goes from bad to worst. Berlin: 2021. Disponível em WWW: <https://www.economist.com/business/2021/02/11/for-deutschland-ag-brexit-goesfrom-bad-to-wurst?itm_source=parsely-api>. ISBN/ISSN: [S.I.].

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2021. (Relatório Especial PT 2021 04). ISSN: 1977-5822.

TRUEL, Catherine; MAGANARIS, Emmanuel; GRIGORESCU, Dan-Razvan - The Development of EU Customs Law: From The Community Customs Code to The Union Customs Code. *Journal of Legal Studies*. Vol. 16. n.º 30 (2015). p. 83-106. Disponível em WWW: <<https://dx.doi.org/10.1515/jles-2015-0014>>. ISSN: 2392-7054.

USHERWOOD, Simon - Some Trade, Not Much Cooperation: The Hard Brexit Deal. *Political Insight*. Vol. 12. n.º 1 (2021). p. 26-28. Disponível em WWW: <<https://dx.doi.org/10.1177/20419058211001000>>. ISSN: 2041-9058.

WITHAM, Tom – The Brexit effect revealed: Customs duties rise by 64%. *Innovate Tax*, 2022. Disponível em WWW: <<https://innovatetax.com/the-brexit-effect-revealed-customs-duties-rise-by-64/>>. ISBN/ISSN: [S.I.].

Jurisprudência:

Acórdão de 5 de fevereiro de 1963, *Van Gend & Loos/ Administração Fiscal Neerlandesa*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

Acórdão de 9 de fevereiro de 1982, *Polydor Ltd. and RSO Records v. Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited*, C-270/80, ECLI:EU:C:1982:43.

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 15 de fevereiro de 2017, processo n.º 01188/16.

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 29 de junho de 2017, processo n.º 07980/14

Documentos:

COMMISSION IMPLEMENTING DECISION (EU) 2019/2151, establishing the work programme relating to the development and deployment of the electronic systems provided for in the Union Customs Code, of 13 December 2019.

DECISÃO (UE, EURATOM) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom. Jornal Oficial L 424/1.

DECISÃO n.º 6/2020 do Comité Misto criado pelo acordo sobre a saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia

Atómica, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece as modalidades práticas de trabalho relacionadas com o exercício dos direitos dos representantes da União referidos no artigo 12.º, n.º 2, do Protocolo do Acordo de Saída relativo à Irlanda e à Irlanda do Norte. PUB/2020/1062. JO L 443, p. 16—21.

PARECER 1/75, de 11 de novembro de 1975, Luxemburgo: Edição especial portuguesa 1975 00457. ECLI:EU:C:1975:145.

FACULDADE DE DIREITO

