

Estudo sobre a Colaboração Jurídica das Alfândegas Regionais da Zona da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau*

Zhan Pengwei** Fong Zehua***

I. Introdução

No contexto particular de “Um País, Dois Sistemas”, as alfândegas regionais são laços importantes para a circulação dos elementos produtivos entre o Interior da China, Hong Kong e Macau. A construção de alfândegas regionais está relacionada com o desenvolvimento do País, bem como com a situação de prosperidade de Hong Kong e Macau. Guangdong situa-se ao lado de Hong Kong, tendo uma vantagem geográfica incomparável. Shenzhen fica junto de Hong Kong. O Interior da China está ligado a Hong Kong pelos postos fronteiriços de Huanggang e Shenzhenwan, entre outros. Do outro lado, Zhuhai fica próximo de Macau, os postos fronteiriços de Gongbei, Hengqin e outros são canais de intercâmbio entre o Interior da China e Macau. Conforme reportagem do *Hong Kong Commercial Daily*, até 2018, após a celebração do Acordo de Estreitamento das Relações Económicas e Comerciais entre o Interior da China e Hong Kong (CEPA) (*Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA*), a concessão tarifária que Shenzhen concedeu aos produtos de Hong Kong totalizou 2,56 mil

* O presente artigo é resultado intercalar do projecto principal do fundo nacional de ciências sociais 2014 “Estudo de mecanismos relativos à aplicação da Lei Básica de Hong Kong e de Macau” (projecto n.º 14ZDC031).

** Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Estudos Estrangeiros de Guangdong.

***SJD, pós-doutorado pelas Faculdade de Direito da Universidade de Finanças e Economia de Guangdong e Faculdade de Direito da Universidade de Wuhan.

milhões de yuan.¹ Em relação a Macau, após a transferência da administração, o valor total das importações e exportações com a Região, através da alfândega de Gongbei, atingiu 233,2 mil milhões de yuan.² Pelos vistos, as alfândegas têm uma importância significativa no desenvolvimento económico de Hong Kong, Macau e o Interior da China. As alfândegas não só influenciam o desenvolvimento económico regional, mas também estão estreitamente ligadas à vida diária e aos empregos, à comunicação sentimental, à integração cultural e a outros aspectos dos residentes dos dois lados. No âmbito do desígnio do grande apoio nacional de abertura ao exterior, sendo a porta do sul do país para o mundo, o mecanismo das operações aduaneiras é particularmente importante para atrair investimento do exterior e para criar uma boa imagem da China. Assim, a criação de um ambiente aduaneiro regional de Guangdong-Hong Kong-Macau eficiente e conveniente é uma exigência urgente da actualidade. Desde o ano 2017, quando o país iniciou a construção da Grande Baía Guangdong-Hong Kong-Macau (adiante designada simplesmente por “Grande Baía”), os três territórios têm aprofundado constantemente a colaboração em termos económicos e comerciais, de gestão ambiental e de intercâmbio cultural, o que significa que os contactos entre Hong Kong, Macau e o Interior da China ficarão cada vez mais estreitos e frequentes. No entanto, as alfândegas regionais da Grande Baía têm mantido actualmente o modelo de operação independente, já anteriormente aplicado, fazendo-se notar a falta de cooperação regional, de forma que a eficiência aduaneira continua a ser insatisfatória. As deslocações dos residentes entre os três territórios necessitam muitas vezes de várias inspeções e consomem muito tempo e energias nas alfândegas. O comércio na entrada e saída das fronteiras enfrenta também várias

¹ Yao Zhidong, “15 Anos de aplicação do CEPA - a concessão tarifária de Shenzhen aos produtos de Hong Kong em 2,56 mil milhões de yuan”, *Hong Kong Commercial Daily*, 9 de Janeiro de 2019, página A13.

² Alfândega de Gongbei da RPC, “19 Anos sobre o retorno de Macau - o valor total das importações e exportações com Macau através da alfândega de Gongbei atinge 233,2 mil milhões de yuan”, cfr. http://www.customs.gov.cn/gongbei_customs/374293/374295/2150589/index.html, 16 de Agosto de 2019.

situações complicadas, tais como, entre outras, diferenças tarifárias e tarefas de supervisão. Estas diferenças aduaneiras constituem obstáculos à livre circulação dos elementos produtivos entre os três territórios, impedindo o maior desenvolvimento da construção da Grande Baía. Se não for dada importância a esta questão, o grande plano da construção da Grande Baía não poderá realizar-se. Assim, com a integração cada vez mais intensa entre Hong Kong, Macau e o Interior da China e com a política de desembarço aduaneiro do País “mutuamente a três”,³ Guangdong, Hong Kong e Macau também têm explorado constantemente os meios de colaboração aduaneira, para atingir uma actualização aduaneira mais eficaz e mais associada. Porém, devido às diferenças nos aspectos histórico e dos regimes, a colaboração aduaneira entre os três territórios enfrenta vários obstáculos, o maior dos quais é o dos conflitos das leis aduaneiras que restringe directamente os poderes, os modelos e os âmbitos da colaboração aduaneira. Assim, procurar meios para resolver os conflitos das leis aduaneiras na região da Grande Baía é a chave para promover a colaboração aduaneira da Grande Baía e a circulação dos elementos produtivos entre o Interior da China, Hong Kong e Macau.

II. Constrangimentos legais na colaboração aduaneira regional da Grande Baía

As alfândegas interiores têm como normas a Lei Aduaneira, a Lei da Saúde e da Quarentena nas Fronteiras, os Regulamentos Tarifários sobre Importação e Exportação e uma série de regulamentos governamentais para a implementação dos assuntos aduaneiros. Em virtude do alto grau de autonomia atribuído pelo princípio “Um País, Dois Sistemas”, Hong Kong e Macau gozam de poder legislativo independente relativo à administração dos assuntos locais e as suas leis

³ “Mutuamente a três” é um programa de trocas mútuas de informações, reconhecimento mútuo de controle e assistência mútua na execução.

aduanейras resultam dos seus próprios sistemas. Os conflitos das leis aduanейras regionais da Grande Baía são causados não só pela incompatibilidade da validade legal, mas também pelas diferenças de conteúdo das normas legais aduanейras, o que dificulta a posterior colaboração em termos de execução e de administração aduanейra regional.

1. Grande diferença nos regimes das leis aduanейras

A Organização Mundial das Alfândegas (*The World Customs Organization, WCO*) promove a facilitação do comércio em todo o mundo e os procedimentos aduanейros complicados são considerados barreiras não tarifárias.⁴ Para realizar a facilitação aduanейra na Grande Baía, em primeiro lugar, deve iniciar-se a construção aduanейra entre Guangdong, Hong Kong e Macau e criar-se um mecanismo de colaboração de alta eficiência e segurança que ligue as alfândegas da Grande Baía. De acordo com as estatísticas do Governo de Macau, em 2018 o valor total das exportações e importações de Macau com a China continental foi de, respectivamente, 20,1 mil milhões de patacas⁵ e 315,1 mil milhões de patacas.⁶ No mesmo ano, o valor total das importações e exportações de Hong Kong com a China continental atingiu, respectivamente, 274,3 mil milhões e 314,3 mil milhões de dólares dos USA.⁷ Isto demonstra que Hong Kong e Macau são importantes locais onde se realiza o comércio entre o Interior da China e o mundo e desempenham entre si um extraordinário papel de “super intermediários”. Ao mesmo tempo, o Interior da China constitui um importante suporte para o desenvolvimento de Hong Kong e de Macau, que presta apoio

⁴ Huang Tiemiao, Yuan Jiqi, “Reflecções sobre a facilitação aduanейra de Hong Kong e Macau”, in *Revista de Estudos Lingnan*, n.º 2 de 2013, p. 1.

⁵ Direcção dos Serviços de Estatística e Censos da RAEM, “Valor dos produtos de exportação c onforme as estatísticas dos principais mercados”, cfr. https://www.dsec.gov.mo/home_zhcn.aspx?noredirect=true, 16 de Agosto de 2019.

⁶ Direcção dos Serviços de Estatística e Censos da RAEM, “Valor dos produtos de importação conforme as estatísticas dos principais mercados”, cfr. https://www.dsec.gov.mo/home_zhcn.aspx?noredirect=true, 16 de Agosto de 2019.

⁷ Divisão de Estatística da RAEHK, “Comércio com o exterior”, cfr. https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/so40_tc.jsp, 21 de Agosto de 2019.

incessante e garantia de reserva à produção e à vida diária das sociedades de Hong Kong e de Macau. Assim, desembaraçar as retrições aduaneiras entre Guangdong, Hong Kong e Macau e promover a circulação dos elementos produtivos entre todos, terá um sentido extraordinário para o desenvolvimento nacional. Contudo, devido às diferenças entre as “três jurisdições” e “Um País, Dois Sistemas” na Grande Baía, as leis aduaneiras não se reconhecem mutuamente, existindo várias diferenças nos respectivos procedimentos e nas normas aduaneiras, o que constitui um constrangimento sistemático insuperável. Hong Kong e Macau são consideradas regiões “tanto domésticas como exteriores” sob o princípio “Um País, Dois Sistemas”, gozando de uma posição de zonas aduaneiras independentes, nos termos da Lei Básica. De acordo com a Lei Básica de Hong Kong, a Região de Hong Kong é um porto livre, normalmente livre de impostos, apenas incidindo impostos em 4 situações especiais, nomeadamente na importação e na exportação de tabacos, licores, hidrocarbonetos e álcool metílico. Macau é também um porto livre, mas o seu regime de impostos aduaneiros é mais rigoroso do que o de Hong Kong. De acordo com a Lei do Comércio Externo da RAEM, salvo no que se refere a mercadorias destinadas a uso ou consumo pessoal, nos termos do art.º 1 do Despacho do Chefe do Executivo n.º 487/2016, as operações de importação e exportação de valor superior a 5.000 patacas são consideradas operações de comércio externo, sujeitas ao processo de declaração e desembaraço aduaneiro. Por seu lado, o Interior da China estabeleceu um conjunto completo de sistema de cobrança de impostos para as importações e exportações, de acordo com a Lei das Alfândegas e Regulamentos Tarifários de Importação e Exportação, tendo especificado os requisitos tarifários na Tabela da Categoria de Mercadorias de Importação da República Popular da China. Apesar de, sob o quadro do CEPA, o Interior da China aplicar a regra de imposto zero às mercadorias de origem de Hong Kong e Macau, certo é que o Interior da China tem necessidade do comércio de Hong Kong e Macau não só para as mercadorias da sua origem, mas também para as mercadorias importadas dos países estrangeiros através do transbordo em Hong Kong e Macau, cobrando impostos elevados, o que contraria o posicionamento de Hong Kong e Macau como portos livres.

2. Falta de base legal sobre a colaboração na aplicação das leis aduaneiras

O Interior da China tem 42 alfândegas e centenas de instituições subordinadas às alfândegas, as quais estão todas sujeitas à Administração Geral das Alfândegas, aplicando o mesmo sistema legal aduaneiro e existindo poucos obstáculos legais em termos de colaboração na aplicação das leis aduaneiras. Pelo contrário, a aplicação das leis aduaneiras de Hong Kong e Macau pertence, respectivamente, aos dois governos das regiões administrativas especiais, tendo os três territórios diferentes sistemas de aplicação das leis. Nos termos da Constituição e das Leis Básicas, a autonomia de alto grau de Hong Kong e de Macau é proveniente da autorização do governo central. Normalmente, não se conhece o poder de aplicação das leis entre o Interior da China, Hong Kong e Macau, mas sob autorização superior, poderão realizar-se avanços na colaboração da aplicação das leis entre os três territórios. Por exemplo, o Comité Permanente da Assembleia Popular Nacional da RPC decretou em 2006 a “Decisão relativa à delegação de poderes na Região Administrativa Especial de Hong Kong para o exercício da jurisdição na Zona do Posto Fronteiriço da Parte de Hong Kong do Posto Fronteiriço Shenzhenwan”, de modo a permitir a colaboração de “duas inspecções num território” nos postos fronteiriços Shenzhen-Hong Kong. Com esta delegação, as alfândegas de Hong Kong podem aplicar as leis aduaneiras em certas zonas definidas do Interior da China, alterando assim o antigo modelo de aplicação de leis aduaneiras de “duas inspecções em dois territórios” e simplificando os procedimentos aduaneiros. Nos últimos anos, Zhuhai e Macau também criaram o modelo de “Colaboração em inspecções, passagem uma só vez”, com o qual os funcionários aduaneiros dos dois territórios podem fazer inspecções conjuntas na linha fronteiriça, para realizarem a tarefa “aguarda na fila, inspecção e passagem uma só vez”, entre o Interior da China e Macau. Aliás, este modelo integral de inspecções fronteiriças apenas se aplica a turistas, não a outros tipos de passagem e exactamente na “linha vermelha”, enfrentando a concorrência legal no que se refere à aplicação das leis aduaneiras entre o Interior da China e Macau. Em termos de supervisão fronteiriça, as alfândegas dos três territórios têm

diferentes normas legais. Um dos casos típicos é a diferença da moldura da punição relativa à violação da proibição estipulada pelos três territórios, podendo até alguns casos ser considerados crimes. Então a quem pertence o poder de punição na execução integral da linha vermelha: tem ou não a outra parte o poder de acusar? Eis uma das questões para estudo no que se refere à colaboração regional sobre a aplicação das leis aduaneiras. Além disso, enfrentarão necessariamente obstáculos relativos às diferenças de procedimento sobre os requisitos de licença e de desembaraço aduaneiro. Há académicos que entendem que o núcleo de “mutuamente a três” consiste na execução das leis.⁸ Contudo, o governo central ainda não deu a sua interpretação e a delegação quanto ao direito de permissão e aos critérios de colaboração regional da execução das leis aduaneiras, cujos avanços dificilmente se realizarão nos três territórios, sendo estes obstáculos na execução das leis que restringem o desenvolvimento profundo da colaboração aduaneira regional na Grande Baía.

3. Dificuldades de comunicação mútua nas alfândegas regionais

No contexto do rápido desenvolvimento da *electronização* e das tecnologias da *internet*, as plataformas digitais são um instrumento vantajoso para a colaboração aduaneira regional da Grande Baía. Nos *websites* actuais das alfândegas, podem adquirir-se certas informações públicas, mas as informações dos três territórios dificilmente serão unificadas. Por exemplo, no *website* das alfândegas de Hong Kong podem consultar-se o fluxo de entradas e saídas de passageiros por ano, o fluxo de entradas e saídas de veículos, as receitas dos impostos e as situações de detenção e apreensão nos casos de ilegalidades e de crimes aduaneiros. No *website* das alfândegas de Macau, podem consultar-se o fluxo de entradas e saídas de veículos, o número estatístico dos artigos ilegais apreendidos e das actividades de entradas ilegais. Em relação ao Interior da China, tomando a alfândega de Shenzhen como exemplo, embora as informações publicadas envolvam dezenas de tipos, nomeadamente anúncios sobre cobranças,

⁸ Guo Yongquan, “Sobre a colaboração dos serviços fronteiriços e a simplificação dos procedimentos alfandegários”, in *Kaifang Daobao*, n.º 3 de 2016, p. 70.

supervisão de impostos e tarifas, inspecções de mercadorias, etc., ao observarmos mais detalhadamente as informações, vemos que a maioria são informações direcionadas, tendo conteúdos mais gerais, sem mais dados directos a serem publicados. Quando um cidadão precisar de dados relativamente concretos, tem de apresentar o seu pedido à respectiva alfândega, nos termos da Lei das Alfândegas e do Regulamento de Estatística das Alfândegas, e certamente só os receberá após a aprovação das respectivas entidades. Isto mostra, de certo modo, as diferenças de transparência governamental entre a China continental, Hong Kong e Macau. A obtenção de informações é uma base importante para a colaboração, enquanto a colaboração sobre a execução das leis aduaneiras entre os três territórios enfrenta um “constrangimento” em termos de dados informáticos, pelo que, consolidar a base informática sobre a colaboração é uma condição prévia importante para a colaboração aduaneira da Grande Baía. Além das diferenças ao nível da abertura das informações aduaneiras, são poucos os tipos de informações adquiríveis na colaboração sobre a execução das leis aduaneiras dos três territórios. Os dados aduaneiros actualmente públicos são insignificantes para a colaboração sobre a execução das leis. Embora os três territórios tenham estabelecido um modelo de operação mais completo e avançado “*Internet+alfândegas*” e as alfândegas dos três territórios tenham desenvolvido os respectivos sistemas de governo electrónico das alfândegas, algumas operações regulares de declaração aduaneira, de aprovação de manifestos, de pedidos de certidões de permissão e de licença, podem ser feitos no *website* oficial das alfândegas. Mas os sistemas dos serviços aduaneiros *on-line* dos três territórios são independentes e os dados alfandegários entre eles não são partilhados. Um indivíduo que precisar de serviços aduaneiros, tem de fazer várias operações *on-line* em relação ao assunto em causa, devido aos procedimentos complicados. Em relação aos agentes das alfândegas, a colaboração aduaneira regional tem necessidade da coordenação conjunta dos agentes aduaneiros dos três territórios; sem dúvida que a desconsonância dos sistemas dos serviços alfandegários forma um cerco técnico para a colaboração aduaneira regional, assim desfavorecendo a comunicação informática e o

intercâmbio dos trabalhos no que se refere à execução das leis aduaneiras regionais.

III. Experiências da União Europeia: do caminho da união tarifária para a união aduaneira

Embora a União Europeia (UE) se ocupe da colaboração entre os diferentes estados soberanos e a Grande Baía da colaboração entre regiões administrativas de diferentes regimes sociais, no âmbito de um estado soberano, ambas têm, de certo modo, um objectivo conjunto, isto é, promover a circulação de elementos entre os territórios sob os diferentes regimes, a fim de estimular o lucro global em a associação com os particulares. Assim, as experiências anteriores sobre a colaboração aduaneira da União Europeia podem servir de referência para a construção da comunidade de destino comum da Grande Baía. A União Europeia reúne 28 países-membros no seu conjunto, os quais, sob a exigência da construção integrada, se esforçam por quebrar as barreiras políticas e económicas que anteriormente existiam entre os países. A maioria desses países europeus estavam dispersos, encontrando-se agora integrados numa grande comunidade no palco mundial. A alfândega é considerada o porteiro da economia nacional, para tornar os países europeus numa comunidade de destino partilhado e reforçar a colaboração e os contactos entre todos, empenhando-se em construir uma ponte para a circulação dos elementos entre eles. As alfândegas dos países são o ponto chave para quebrar o constrangimento que restringe essa circulação.

A construção da união aduaneira da UE não se atingiu num momento, mas sim após uma prolongada construção de base. O desenvolvimento da integração aduaneira experimentou duas fases: a união de tarifas e a união aduaneira. Na primeira fase, a UE teve como objectivo a construção da união tarifária, eliminando barreiras comerciais entre os países e criando as bases para a união aduaneira. Em primeiro lugar, a UE teve como instrumento o Tratado Constitutivo da Comunidade Económica Europeia (TCCEE), no qual foram estipuladas mais de trinta cláusulas sobre a criação da união tarifária. Capítulos como a “união tarifária”, o “cancelamento dos limites à quantidade” e as “políticas económicas”

entre outros, contêm explicações detalhadas sobre as políticas aduaneiras da UE, constituindo uma orientação para as políticas e uma base jurídica importante com a qual os países-membros ajustam os seus regimes tarifários. Em segundo lugar, o TCCEE determina que cabe à Comissão Europeia negociar unificadamente a taxa do imposto dos países-membros relativa ao exterior, proceder à cobrança unificada e à distribuição proporcionalmente aos países-membros.⁹ Para evitar injustiças a causar aos países economicamente atrasados, a Comissão Europeia subsidia esses países com os impostos da cobrança unificada, a fim de equilibrar os interesses económicos entre os países-membros, remediar as diferenças de desenvolvimento entre eles e evitar conflitos emergentes relativos aos interesses tarifários aduaneiros. Além disso, quando um país-membro tem dificuldade em implementar certos critérios unificados, pode requerer à UE o adiamento da aplicação desses critérios, para conseguir mais tempo e espaço no processo de desenvolvimento integrado da UE.¹⁰ Para beneficiar desse conceito de política rigorosa e tolerante, os países-membros participam entusiasticamente na construção da união tarifária, que beneficia a integração na UE. Depois da criação da união tarifária, é concedida a soberania económica das alfândegas dos diversos países-membros para ser exercida unificadamente pela UE com sucesso. Depois, a UE pode continuar a promover o seu próximo planeamento. Na segunda fase, com base na união tarifária, a UE avança atribuindo funções alfandegárias aos diversos países-membros. Sob a orientação do Tratado da UE, foi elaborado o Código Aduaneiro da UE. Numa primeira fase, apesar de entre os países-membros os critérios tarifários terem sido unificados, não se tornou necessário repetir o pagamento do imposto quanto à passagem das mercadorias nas fronteiras, mas mantiveram os procedimentos de inspeção às mercadorias, sendo ainda complicado o processo de passagem. Com o Regulamento do Código Aduaneiro da União, foi aplicado em todo o continente europeu o “certificado administrativo

⁹ Huang Shengqiang, *Colecção de Traduções das leis aduaneiras da União Europeia*, Beijing, Departamento dos Assuntos Exteriores da Administração Geral das Alfândegas, 1994, p. 8.

¹⁰ Ou Yang Xi, “Estudo de questões de leis aduaneiras no âmbito da Constituição da União Europeia – Referência à China”, tese de doutoramento de 2018. Universidade de Economia e Direito de Zhongnan, p. 59.

único”, tendo sido canceladas as inspecções fronteiriças aduaneiras entre os países-membros, conseguindo-se, em consequência efectuar a livre circulação em todo o território, após o tratamento das formalidades de importação e exportação em qualquer lugar e o pagamento dos impostos aduaneiros. Além disso, a UE ainda encorajou as entidades particulares a participarem na administração aduaneira, sendo exemplo típico o regime do Operador Económico Autorizado (OEA), que permite às empresas que preenchem as condições poderem proceder à inspecção e à declaração por si próprias, simplificar o processo de importação e exportação e mostrar a conveniência da união aduaneira. Por fim, para evitar o monopólio das decisões de alto nível, a UE concede certos direitos de supervisão aos países-membros, às empresas e aos indivíduos, tendo os países-membros o direito de se oporem às propostas da UE. As empresas e os indivíduos, caso entendam que alguns actos legislativos da UE violam os direitos constitucionais, podem intentar “acção de anulação” contra eles e impedir a criação ou a continuação da lei que prejudique o interesse legal. Com o esforço em todos os aspectos da UE, foi finalmente criada uma união aduaneira eficaz e segura, constituindo um amplo caminho para promover a circulação dos elementos produtivos entre os países-membros, sendo notoriamente elevadas a coesão e a força da UE.

IV. Meios de resolução dos conflitos das leis aduaneiras regionais da Grande Baía

1. Melhorar o mecanismo de convergência legislativa aduaneira

O direito apela à orientação do comportamento social. Ter leis como fundamento das grandes reformas, é um pensamento orientador importante e uma exigência básica da nova época sob o princípio de governar o estado com base na lei. Actualmente, a China interior, Hong Kong e Macau estão a enfrentar obstáculos relativos às diferenças ao nível da governança pela lei e pelos critérios jurídicos em termos legislativos. Sendo os poderes legislativos dos três territórios independentes, é difícil resolver os conflitos das leis aduaneiras da Grande Baía

por acto unificado, devendo procurar-se outros meios para coordenar os conflitos em causa. Por um lado, a legislação aduaneira dos três territórios pode procurar a cooperação sob a estrutura constitucional. Nos termos do art.º 31º da Constituição da RPC, “o Estado pode estabelecer regiões administrativas especiais quando necessário. Os sistemas a instituir nas regiões administrativas especiais serão prescritos por lei promulgada pelo Congresso Nacional do Povo, à luz das condições específicas”. Isto é, o alto grau de autonomia de Hong Kong e Macau vem da autorização central. As Leis Básicas de Hong Kong e de Macau são elaboradas pela Assembleia Popular Nacional (APN) da RPC, os Regulamentos das Alfândegas são legislação para alteração dos artigos da Lei Básica de Hong Kong. A Lei das Alfândegas da China interior é elaborada pela APN, os regulamentos das alfândegas locais das 9 cidades do Delta do Rio das Pérolas são estipulados conforme a Lei das Alfândegas. Pelo que, as leis dos três territórios não são totalmente separadas e contraditórias, mas têm certa conexão legal. Mesmo que nas circunstâncias actuais não seja possível unificar a legislação dos três territórios para se chegar à integração do regime aduaneiro, a APN e o seu Comité Permanente podem fornecer orientações para a colaboração aduaneira dos três territórios através do decretamento de políticas e de documentos planificadores, podendo também ser concedidos efeitos legais através da ratificação de acordos de colaboração celebrados entre os três territórios. Por exemplo, o Comité Permanente da APN aprovou o Acordo de Cooperação entre o Continente e a Região Administrativa Especial de Hong Kong para o Estabelecimento no Porto da Estação de West Kowloon da Ferrovia Expresso Guangzhou-Shenzhen-Hong Kong e para a Implementação do Acordo de Colocalização para os documentos de colaboração assinados terem efeito legal nesses locais. Por outro lado, os três territórios podem proceder a modificações das leis e da legislação sobre o regime aduaneiro dentro do próprio processo jurídico com base no acordo. Por exemplo, em termos de critérios de supervisão e de procedimentos executivos aduaneiros, os governos dos três territórios podem primeiro coordenar-se entre si, determinar o âmbito dos critérios e dos procedimentos, fazer propostas junto dos órgãos legislativos e estes podem elaborar legislação local de acordo com as propostas, de forma a reduzir as

diferenças dos critérios jurídicos das alfândegas dos três territórios. Baseando-nos na actual legislação aduaneira, os conflitos das leis dos três territórios vão dissipar-se e a colaboração aduaneira entre eles tornar-se-á um sucesso. Além disso, os três territórios podem desempenhar suficientemente o papel de lei modelo e criar bases para a coordenação legislativa. A lei modelo, sendo apenas um conceito da sociedade civil para a melhoria das leis, embora não disponha de efeitos jurídicos em termos reais, pode estimular a legislação social. A sua forma de coordenar os conflitos de leis é mais flexível e livre, mais fácil de ser aceite pelo público. Assim, os governos e os órgãos legislativos da Grande Baía podem encorajar as associações civis e os especialistas a elaborar as leis modelos em termos de colaboração aduaneira e de coordenação jurídica regional dos três territórios. Podem também organizar concursos e projectos de estudo em conjunto com as instituições de ensino superior para recolher novas ideias sobre a colaboração aduaneira regional. Quando os órgãos legislativos entenderem que as leis modelos têm sentido de referência, podem adoptar a ideia destas e transformá-las em legislação, para desempenhar suficientemente o papel de coordenação jurídica. Pelos vistos, as diferenças jurídicas dos três territórios não são impossíveis de alterar, mas há várias formas flexíveis para coordenar os conflitos das leis dos três territórios, com base no respeito pelo alto grau de autonomia de Hong Kong e de Macau e assumir a governança integral do governo central.

2. Promover o mútuo apoio na aplicação das leis pelas alfândegas

O Esboço de Planeamento indica que se deve estimular o livre comércio e reforçar o apoio mútuo na aplicação das leis nos três territórios. Em relação à questão do mútuo apoio da aplicação das leis, embora os três territórios não tenham poderes unificados na aplicação das leis, elas podem aplicar-se na forma flexível através da delegação central em certos assuntos. Actualmente na passagem fronteiriça entre o Interior da China e Hong Kong aplica-se o modelo de “grande controlo (duas inspecções num território)”, tanto na passagem de pessoas, como na de mercadorias, sendo necessária a inspecção por duas vezes. Apesar de o “grande controlo” reduzir a distância da passagem, comparando com

o modelo anterior, o procedimento fronteiriço é ainda complicado, de modo que pode haver mais esforços na colaboração entre os dois territórios, com base no “grande controlo (duas inspecções num território)”. Em primeiro lugar, Hong Kong pode tomar como referência o modelo de Macau de “inspecção conjunta por uma só vez”, cooperar na aplicação das leis e proceder à inspecção conjunta na linha vermelha entre Shenzhen e Hong Kong. Por um lado, cabe ao Comité Permanente da ANP designar uma zona determinada como zona de cooperação de aplicação das leis e cabe a Shenzhen e Hong Kong coordenar os procedimentos de aplicação das leis nas zonas determinadas. Por outro lado, deve reformar-se o actual modelo de “inspecção conjunta por uma só vez”. O modelo actual tem certas limitações, o âmbito e as regras de cooperação não são claras, pode ser ampliado o âmbito da cooperação em relação às inspecções aduaneiras e serem esclarecidas as regras funcionais de cooperação na base existente. Por exemplo, pode integrar-se a inspecção das mercadorias marginalizadas na aplicação conjunta das leis. Havendo grande quantidade de mercadorias a circular entre os três territórios, as inspecções em “linha” não serão necessariamente capazes de satisfazer as necessidades dos negócios das mercadorias entre si. Pelo que, o governo central pode alargar a “linha vermelha” aduaneira Guangdong-Hong Kong, Guangdong-Macau, tornando-a uma zona de inspecção de cooperação de “linha” para “área”. Guangdong-Hong Kong, Guangdong-Macau pode designar uma certa área para inspecção de mercadorias. Por exemplo, após a abertura da ponte Guangdong-Hong Kong-Macau segundo o “Plano de transferência e estacionamento nos postos fronteiriços da Ponte Guangdong-Hong Kong-Macau” ficou disponível uma grande quantidade de parques de estacionamento ao lado do Edifício de Inspeção Fronteira para os veículos que circulam entre os três territórios. As alfândegas dos três territórios podem aprender com este modelo e designar uma área na zona de ligação aduaneira entre Guangdong-Hong Kong e Guangdong-Macau, para fazer inspecção conjunta nessa zona. Deste modo, tendo ampliando a área da fronteira de cooperação, tornam-se simultâneas a circulação das pessoas e a das mercadorias e realizam-se gradualmente “uma inspecção em dois territórios” e até “uma inspecção em três territórios”. Em segundo lugar, sobre a questão da concorrência da aplicação das leis, os governos dos três

territórios podem determinar o âmbito do poder de aplicação das leis de cada um e as regras de aplicação conjunta através da forma de coordenação; quanto à concorrência jurídica difícil de resolver, pode solicitar-se à ANP e ao Comité Permanente da ANP para que proceda à delegação e à interpretação. O governo central, para decidir sobre a delegação, pode solicitar o parecer da Comissão da Lei Básica de Hong Kong e da Comissão da Lei Básica de Macau, para que as decisões correspondam mais às situações reais de Hong Kong e de Macau, consolidando assim a base da opinião pública sobre a colaboração na aplicação das leis. Além disso, sobre esta questão podem aproveitar-se as experiências da UE, que permitem que uma parte das entidades particulares dotadas de condições e qualificação participe na aplicação das leis aduaneiras. Por exemplo, pode utilizar-se a forma de classificação de crédito às empresas da Grande Baía, as empresas dotadas de um nível superior na classificação de crédito podem fazer a declaração e a inspecção por si próprias e passar a fronteira tendo a aprovação e o registo dos seus documentos na plataforma de serviços *on-line*, assim diminuindo mais a pressão da circulação de pessoas e mercadorias na fronteira. Para evitar que as empresas enganem as autoridades para aproveitarem a classificação de crédito, as alfândegas dos três territórios podem organizar exames irregulares, baixar o nível da classificação às empresas infractoras e publicar os casos de infracção, para promover a autodisciplina social.

3. Criar entidades para os assuntos de colaboração aduaneira da Grande Baía

Elevar a capacidade e o nível de conveniência de passagem nos postos fronteiriços de Guangdong, Hong Kong e Macau e promover a circulação fácil dos elementos produtivos são um dos objectivos da construção da Grande Baía. Neste momento actual não é realista unificar o poder legislativo e o poder de aplicação das leis dos três territórios, e não há progresso quando o funcionamento aduaneiro é demasiado disperso. Assim, mais outros meios haverá para estimular a colaboração aduaneira dos três territórios. Na UE é a Comissão Europeia que se responsabiliza pela coordenação dos assuntos aduaneiros. De forma semelhante,

na Grande Baía pode criar-se uma entidade de colaboração aduaneira, que coordene os assuntos dos três territórios e promova gradualmente o aprofundamento da colaboração. Porém, comparativamente, os países-membros são estados soberanos, que podem delegar na Comissão Europeia os mais amplos poderes e a Comissão Europeia pode representar os países-membros para negociar unificadamente com o exterior e proceder à cobrança integral. Isto é o resultado da cedência da soberania aduaneira. Contudo, para os três territórios não existe a questão da soberania aduaneira, conseqüentemente não pode delegar-se à entidade de colaboração o poder de coordenação dos assuntos aduaneiros. Assim, só é possível contar com a negociação dos governos dos três territórios em relação aos poderes da entidade de colaboração dos assuntos aduaneiros, concedendo certos poderes dentro do âmbito da competência de cada um. No respeito pelo alto grau de autonomia de Hong Kong e Macau e pela consideração sobre a execução administrativa e a legislação do Interior da China, a entidade de colaboração dos assuntos aduaneiros da Grande Baía deve existir na forma de organização não governamental, isto é, não se envolver na jurisdição das questões políticas, apenas existir para a qualidade do corpo empresarial ou do projecto da pessoa colectiva para a gestão das questões não autoritárias das alfândegas da Grande Baía. A sua estrutura organizacional pode ter como referência a Autoridade da Ponte Guangdong-Hong Kong-Macau e correspondentemente criar os cargos de director, subdirector, supervisor, um departamento financeiro, um departamento de assuntos gerais e outras competências da Autoridade das Alfândegas. Esta Autoridade das Alfândegas da Grande Baía pode exercer parte das suas funções organizando reuniões regulares com as entidades de aplicação das leis aduaneiras da Grande Baía, apresentando propostas de coordenação detalhadas conforme os pareceres dos diversos lados, para servir de referência aos governos e aos órgãos legislativos e ponte de comunicação entre os particulares, as empresas e o poder público, organizando sessões de intercâmbio, palestras e seminários para recolher os pareceres e as sugestões sociais e fazer análise racional, que posteriormente serão transmitidos às alfândegas dos três territórios. A Autoridade das Alfândegas pode ainda responsabilizar-se pela parte das funções económicas das alfândegas dos três territórios, por exemplo, a Autoridade

das Alfândega pode ser responsável pelos programas de cobrança administrativa das alfândegas dos três territórios. Os utilizadores dos serviços alfandegários podem passar a fronteira após o pagamento, por uma só vez, à Autoridade das Alfândegas, a fim de reduzir os procedimentos no tempo de passagem. Estas cobranças serão distribuídas proporcionalmente às Alfândegas dos três territórios. Além disso, a Autoridade das Alfândegas da Grande Baía pode ainda responsabilizar-se pela aquisição dos equipamentos de inspecção e de Quarentena e das instalações básicas das Alfândegas dos três territórios, a fim de fazer a actualização simultânea dos equipamentos aduaneiros. Por outro lado, a entidade de colaboração aduaneira da Grande Baía pode assumir as tarefas de formação sobre a aplicação das leis, criar cursos de formação sobre a aplicação das leis aduaneiras, convidar peritos, académicos e pessoas experientes na prática das respectivas áreas para a formação dos agentes aduaneiros, apresentar modelos de aplicação de leis, conteúdos de legislação e questões práticas de outras partes para os agentes aduaneiros dos três territórios através de cursos de formação de aplicação de leis; bem ainda pode organizar aulas com exercícios de simulação, para aprofundar o entendimento mútuo dos regimes de aplicação das leis das outras partes, pois que, com este tipo de reuniões e encontros, os obstáculos que impedem a colaboração entre os três territórios serão eliminados pouco a pouco.

4. Criar uma plataforma de conexão de informações aduaneiras

Nesta época de modernidade, a *internet* é indubitavelmente um importante instrumento para simplificar o processo de passagem aduaneira e elevar a eficiência da aplicação das leis. Como acima exposto, as alfândegas dos três territórios têm estabelecido um relativamente bom sistema de serviços *online*, mas falta a ligação das informações e a colaboração dos serviços *online*. Assim, criar uma plataforma de conexão de informações aduaneiras é um avanço importante para a colaboração aduaneira da Grande Baía. Primeiro, esta plataforma deve quebrar as actuais restrições de isolamento da rede entre os três territórios, devido a considerações de segurança informática, certo que o Interior da China tem *firewall* para isolar a rede do exterior, os residentes do Interior da China não

conseguem adquirir informações do exterior. Consequentemente, as alfândegas do Interior da China, na colaboração aduaneira com os três territórios, também têm dificuldades em adquirir informações do exterior. Assim, esta plataforma deve obter autorização especial do governo central, para quebrar as restrições da *internet*, a fim de facilitar a transmissão imediata das informações e a comunicação em termos de aplicação das leis entre os três territórios. Segundo, devem criar-se duas versões diferentes da plataforma de informações aduaneiras, uma para o interior e outra para o exterior. Por exemplo, podem os agentes aduaneiros da Grande Baía carregar simultaneamente dados sobre a aplicação das leis na versão do interior, bem como podem ter acesso às informações e aos dados dos três territórios, necessários para a colaboração sobre a aplicação das leis, mas não publicados à sociedade, com vista a melhorar o processo administrativo aduaneiro e a reduzir o consumo de recursos desnecessários. Se estiverem envolvidos casos de concorrência sobre a aplicação das leis, esta plataforma enviará mensagens a pedir autorização aos respectivos serviços alfandegários e, após obtenção de autorização destes, cabe à alfândega local a sua aplicação directa. Se não for dada autorização, a alfândega em causa deve destacar um agente para se dirigir pessoalmente ao local para a aplicação das leis, assim se reduzindo o custo de tempo nas comunicações, em caso de concorrência na aplicação das leis. Além disso, esta plataforma deve ainda ter parte das funções publicadas à sociedade na versão do exterior, podendo o público ter acesso a algumas informações aduaneiras sobre a passagem das fronteiras ou a estudos científicos. Ao mesmo tempo, esta versão do exterior da plataforma deve integrar ainda funções aduaneiras “*internet plus*” dos três territórios, abrir as funções unificadas de exportação e importação dos três territórios, nomeadamente a verificação de ordens de envio, a declaração de mercadorias e o pedido de licença, entre outros; as empresas e os indivíduos podem registrar-se por uma só vez no sistema alfandegário dos três territórios e evitar o repetitivo processo de verificação *online*. Por fim, as alfândegas da Grande Baía devem ainda actualizar os meios sobre inspecção aduaneira inteligente. Por um lado, devem aplicar o sistema de reconhecimento de rostos ao fluxo de entrada e saída de pessoas, actualizar a precisão do reconhecimento e elevar a eficiência da passagem das fronteiras. Por

outro, devem renovar os equipamentos de inspecção relativos às mercadorias de importação e exportação. Por exemplo, entre Shenzhen e Hong Kong, devido ao elevado número de entrada e saída de pessoas, as alfândegas de Shenzhen e Hong Kong aplicam a inspecção selectiva às bagagens de entrada e saída, deste modo, é inevitável que haja casos que aproveitam esta situação. Os equipamentos aduaneiros inteligentes podem fazer inspecções mais completas e eficientes. Por exemplo, as alfândegas de Guangzhou têm realizado a “inspecção inteligente” por meios informáticos, seguindo as bagagens de alto risco com o sistema de inspecção de bagagens *back-end* que cobre as bagagens despachadas de entrada e saída, em conjunto com o sistema de rastreamento de bagagens RFID e a análise de risco “*big data*”. Utilizam os equipamentos de supervisão, tais como o espectrómetro Raman, para fazer uma rápida inspecção aos artigos proibidos. Com o apoio da tecnologia inteligente, as alfândegas conseguem elevar substancialmente a eficiência. Pelos vistos, a Grande Baía pode colaborar na introdução de equipamentos inteligentes de inspecções fronteiriças com base actual e elevar a segurança e a eficiência das inspecções fronteiriças. As informações relativas às inspecções das infracções serão publicadas directamente na plataforma de conexão informática alfandegária da Grande Baía, associada à classificação de crédito, podendo realizar mútua ligação ao processo de aplicação das leis aduaneiras.

V. Conclusões e expectativas

O grande conceito “Um País, Dois Sistemas”, quanto mais é explorado, tanto mais nos apercebemos da sua grandeza e da sua importância. A Grande Baía é uma prática renovadora da China para abordar a relação com Hong Kong e Macau no contexto da nova época e a teoria “Um País, Dois Sistemas” torna mais completos os passos da constante exploração. As alfândegas têm uma grande importância para a circulação dos elementos produtivos regionais, são as portas que ligam o país ao mundo. Também dominam o destino do comércio com o exterior, a circulação de pessoas, as importações e as exportações de mercadorias. Estes elementos são muito importantes para o desenvolvimento económico e para

a coesão nacional. Da Grande Baía, Guangzhou, Shenzhen, Hong Kong, Macau, Zhuhai, entre outras, são importantes cidades portuárias da China para o comércio com o exterior, especialmente Hong Kong e Macau como portos livres; Nansha, Qianhai, Hengqin, entre outras, como zonas de comércio livre, designadas particularmente pelo país, desempenham um enorme papel de apoio à abertura do comércio ao exterior. Assim, se a posição de intermediárias para o comércio entre Guangdong, Hong Kong e Macau ficar mais desimpedida e com mais vantagem em termos de pontos de alavanca no comércio da zona da Baía, o objectivo de construir a Grande Baía a par de zonas de baías internacionais de primeira categoria realizar-se-á em breve e a posição da China no comércio mundial ficará mais estável e mais atractiva. Criar activamente mecanismos de coordenação jurídica aduaneira da Grande Baía ajudará a resolver os conflitos das leis aduaneiras da Grande Baía e a quebrar os constrangimentos na colaboração sobre a aplicação das leis. Na base da circulação conveniente de pessoas e de mercadorias, realizar-se-á sem dúvida no futuro a bela perspectiva de desenvolvimento e prosperidade conjunta de Hong Kong e Macau com o país.