



Bruxelas, 20.2.2015
COM(2015) 64 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO
COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Avaliação final do programa Alfândegas 2013

ÍNDICE

1.	CONTEXTO	3
2.	PROGRAMA	3
3.	PREPARAÇÃO DA AVALIAÇÃO	5
4.	VALOR ACRESCENTADO EUROPEU DO PROGRAMA	6
5.	EFICÁCIA DO ALFÂNDEGA 2013.....	8
5.1.	<i>Reforço da proteção e segurança</i>	9
5.2.	<i>Proteção dos interesses financeiros da UE</i>	10
5.3.	<i>Facilitação do comércio</i>	11
6.	FATORES QUE INFLUENCIAM O DESEMPENHO DO PROGRAMA	11
7.	DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA (SENSIBILIZAÇÃO, CONHECIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO)	13
8.	EFICIÊNCIA	14
8.1.	<i>Sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações</i>	14
8.2.	<i>Ações conjuntas</i>	15
9.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	17
9.1.	<i>Conclusões</i>	17
9.2.	<i>Recomendações.....</i>	18

1. CONTEXTO

A União Aduaneira é um dos alicerces da União Europeia e um elemento fundamental para o funcionamento do mercado interno. O mercado interno só pode funcionar de forma adequada se se verificar a aplicação comum de regras comuns nas suas fronteiras externas. Tal implica que as 28 administrações aduaneiras da União atuem como se fossem uma única administração.

O programa Alfândega 2013 (a seguir, denominado «Alfândega 2013») foi criado pela Decisão 624/2007/CE¹ como um programa de ação plurianual para as alfândegas da União Europeia, destinado a apoiar e a complementar as ações realizadas pelos Estados-Membros para assegurar o funcionamento efetivo do mercado interno no domínio aduaneiro. Teve como base os quatro programas anteriores: Matthaeus, Alfândega 2000, Alfândega 2002 e Alfândega 2007. O programa visou essencialmente prestar assistência e promover a cooperação e a coordenação entre as administrações aduaneiras nacionais dos Estados-Membros, as principais beneficiárias do programa.

Em conformidade com o artigo 22.º, n.º 1, da decisão do programa, foi efetuada uma avaliação final, sob a responsabilidade da Comissão, que incidiu sobre a eficácia e a eficiência das atividades do programa. A Comissão Europeia concebeu a avaliação final do programa e adjudicou-a a um consultor externo. O estudo de avaliação foi efetuado por «The Evaluation Partnership», assistida no processo por um grupo diretor, composto pelo pessoal relevante da Comissão e representantes de 5 países participantes. O grupo diretor apoiou a equipa de avaliação durante todas as fases do processo de avaliação. A avaliação foi lançada em setembro de 2013 e finalizada em agosto de 2014.

O presente relatório baseia-se nos resultados e conclusões apresentados no relatório de avaliação externa. A Comissão destaca a qualidade global do estudo externo em que se baseou essa avaliação e reconhece as dificuldades metodológicas e os esforços desenvolvidos para ultrapassá-las. Considera-se que os resultados apresentados são credíveis e que as conclusões foram elaboradas com precisão.

O presente relatório emitido pela Comissão Europeia cumpre a obrigação referida no artigo 22.º, n.º 3, da decisão do programa de comunicar os resultados da avaliação final ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões.

2. PROGRAMA

O programa Alfândega 2013 decorreu entre 1 de janeiro de 2008 e 31 de dezembro de 2013. A participação no programa esteve aberta aos Estados-Membros, aos países candidatos que nesse período beneficiavam de uma estratégia de pré-adesão, bem como a potenciais países candidatos e a certos países parceiros no âmbito da Política Europeia de Vizinhança. Para além dos 28 Estados-Membros da UE², participaram no programa outros cinco países: a Turquia, a Sérvia, a Antiga República Jugoslava da Macedónia, o Montenegro e a Albânia.

¹ Decisão n.º 624/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, que cria um programa de ação no domínio aduaneiro na Comunidade (Alfândega 2013)

² A Croácia aderiu à União Europeia em 1 de julho de 2013. Para efeitos de avaliação do programa, a Croácia foi incluída na categoria dos Estados-Membros, mas foi tido em conta durante a análise o facto de a Croácia ter sido um país candidato durante grande parte do programa.

Todos os países que participaram nas atividades do programa são designados «países participantes» no relatório.

De acordo com a respetiva decisão, o programa Alfândega 2013 teve cinco objetivos gerais:

1. assegurar que as atividades aduaneiras correspondessem às necessidades do mercado interno, designadamente em matéria de segurança da cadeia de abastecimento e de facilitação das trocas, e que apoiassem a Estratégia para o Crescimento e o Emprego;
2. assegurar a interação entre as administrações aduaneiras dos Estados-Membros e o desempenho das respetivas atribuições, de forma tão eficiente como se de uma única administração se tratasse, garantindo controlos com resultados equivalentes em todos os pontos do território aduaneiro da Comunidade e o apoio às atividades comerciais legais;
3. assegurar a proteção necessária dos interesses financeiros da Comunidade;
4. reforçar a segurança e a proteção;
5. preparar os países candidatos e os países candidatos potenciais para a adesão, designadamente mediante a partilha de experiências e conhecimentos com as administrações aduaneiras desses países.

O enquadramento financeiro global do programa foi fixado em 323,8 milhões de EUR.

A fim de alcançar os objetivos do programa, foram realizadas as seguintes atividades:

- O desenvolvimento, manutenção e funcionamento de **sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações**. Cerca de 80 % do orçamento do programa foram utilizados em sistemas informáticos que estiveram na base de outras atividades levadas a cabo no âmbito do programa.
- **Ações conjuntas**, que incluíram seminários, *workshops*, grupos de projeto, grupos diretores, visitas de trabalho, ações de formação, ações de acompanhamento, análises comparativas e outras ações, que permitiram aos funcionários dos países participantes trabalharem em conjunto em assuntos de interesse comum.

A colaboração entre as autoridades aduaneiras desenrolou-se através do sistema protegido da Rede Comum de Comunicações/Interface Comum de Sistemas (CCN/CSI), que garantiu a interoperabilidade de todos os sistemas de informação nacionais e funcionou como uma plataforma segura para as autoridades aduaneiras comunicarem e trocarem mensagens entre si. Estiveram em funcionamento cerca de 60 programas de intercâmbio de informações e aplicações transeuropeias através desta plataforma securizada. Os principais programas e aplicações informáticos apoiados pelo programa que foram examinados durante a avaliação incluíram:

- o Sistema de Controlo das Exportações (ECS) e o Sistema de Controlo das Importações (ICS),
- o novo Sistema de Trânsito Informatizado (NCTS),
- o Sistema de Informação sobre a Pauta Integrada das Comunidades Europeias (TARIC) e a base de dados dos contingentes e limites máximos pautais (QUOTA),
- o sistema de Registo e Identificação de Operadores Económicos (EORI) e o sistema para Operadores Económicos Autorizados (AEO),
- o Sistema Aduaneiro de Gestão dos Riscos (CRMS).

3. PREPARAÇÃO DA AVALIAÇÃO

A avaliação incidiu principalmente sobre os resultados e o impacto do programa na União Aduaneira e nas administrações aduaneiras que nele participaram. Cerca de 80 % do orçamento do programa foi consagrado aos sistemas informáticos e estes foram, em grande medida, responsáveis pelo contributo do programa para a realização de objetivos estratégicos essenciais. Por conseguinte, a avaliação pretendeu especificamente analisar em maior profundidade qual o valor acrescentado dos sistemas informáticos financiados pelo Alfândega 2013 para a cooperação aduaneira e de que forma facilitaram a realização dos objetivos gerais do programa.

Para compreender o funcionamento prático do programa, os principais critérios e perspetivas de avaliação utilizados foram:

1. o valor acrescentado europeu do Alfândega 2013 (ver ponto 4);
2. a eficácia — o contributo do ambiente informático aduaneiro pan-europeu para uma melhor proteção pelas autoridades aduaneiras dos interesses financeiros da UE, uma maior segurança dos cidadãos e a facilitação do comércio (ver o ponto 5);
3. os resultados e os impactos imprevistos ou não intencionais gerados pelas atividades do programa (ver ponto 6);
4. a divulgação do programa — sensibilização, conhecimento e implementação (ver ponto 7);
5. a eficiência do programa (ver ponto 8).

O consultor externo combinou várias técnicas: a forma habitual de avaliação do programa, já utilizada em 2011 para a avaliação intercalar, e a análise do contributo alcançado (ver ponto 5 para mais pormenores).

A Comissão considera que os dados recolhidos no âmbito da avaliação do programa foram em quantidade suficiente e devidamente verificados, a fim de obter informações sólidas e poder fundamentar as conclusões em elementos consistentes, confirmados por várias fontes. As principais fontes de informação utilizadas na avaliação incluíram

- análise documental;
- um questionário que reuniu os pontos de vista das administrações aduaneiras nacionais de todos os países participantes (uma resposta por país, resultando em 33 respostas);
- um inquérito aos funcionários aduaneiros que recolheu os pontos de vista individuais destes funcionários das administrações nacionais. O inquérito foi dirigido aos funcionários que participaram diretamente no programa, bem como aos que não o fizeram (ao todo, o inquérito permitiu obter 5 401 respostas);
- seis estudos de caso sobre os Estados-Membros da UE, para testar eventuais mudanças provocadas pelo programa.

Várias limitações tiveram de ser tidas em conta na avaliação do Alfândega 2013. Em primeiro lugar, muitas atividades do programa deram seguimento às do seu antecessor, ou seja, o Alfândega 2007. Assim, os resultados e impactos só raramente puderam ser exclusivamente atribuídos ao programa Alfândega 2013. Em segundo lugar, a necessidade de centrar a avaliação num número limitado de objetivos e Estados-Membros, garantindo ao mesmo tempo uma melhor compreensão da eficácia do programa, não permitiu generalizar os resultados dos estudos de caso de uma forma estatisticamente representativa. Em terceiro

lugar, os avaliadores tiveram ao seu dispor muito poucos dados quantitativos, em particular sobre os custos de desenvolvimento dos sistemas informáticos a nível nacional ou a redução dos custos administrativos, uma vez que não havia qualquer estrutura de controlo para acompanhar estes indicadores; por conseguinte, os avaliadores basearam-se, em grande medida, nas percepções das partes interessadas consultadas (através dos inquéritos, entrevistas estruturadas ou estudos de caso). Muitas vezes, nem os peritos no terreno foram capazes de quantificar os benefícios ou as vantagens que, no entanto, sentiam ter ocorrido. Consequentemente, as conclusões da avaliação baseiam-se sobretudo no conjunto relevante de dados qualitativos que foi possível obter e apenas em menor medida em dados quantitativos.

Os capítulos seguintes resumem as conclusões relativas a cada um dos cinco critérios e perspetivas de avaliação.

4. VALOR ACRESCENTADO EUROPEU DO PROGRAMA

No contexto da avaliação final do Alfândega 2013, entendeu-se por valor acrescentado europeu os benefícios adicionais gerados pela ação a nível da UE, comparando com a realização de iniciativas nacionais. Tal inclui:

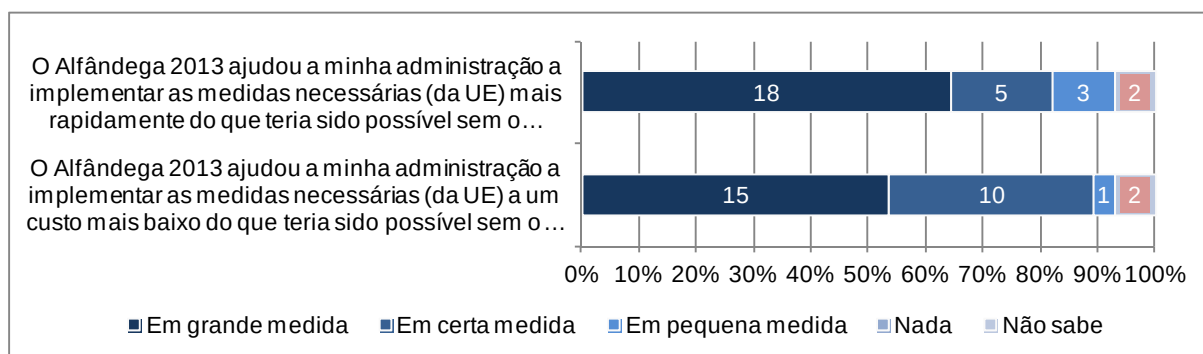
- i. a complementaridade do programa com as iniciativas nacionais;
- ii. a redução dos custos e encargos administrativos (por exemplo, através de plataformas informáticas, orientações e procedimentos comuns; da implementação cruzada das melhores práticas identificadas no decurso das atividades do programa; da redução de duplicações e sobreposições), ou, visto de outra perspetiva: o custo de uma «não Europa»;
- iii. a natureza transeuropeia da cooperação aduaneira, que se adequa mais a uma ação entre Estados-Membros do que limitada a cada um deles, assim como o valor das redes humanas criadas através do programa;
- iv. uma maior uniformidade da União Aduaneira da UE («agindo como uma administração única») e o valor de uma cultura administrativa comum; bem como,
- v. a sustentabilidade dos resultados/impactos, caso o programa fosse descontinuado.

A avaliação identificou fortes argumentos a favor do valor acrescentado europeu do programa, em especial quanto à sua importância para a implementação da legislação aduaneira da UE a nível nacional.

- i. De um modo geral, os funcionários das alfândegas nacionais reconheceram que os sistemas informáticos financiados através do programa possuem um alto nível de complementaridade com as iniciativas nacionais, tendo em conta que se destinam principalmente a aplicar a legislação aduaneira da UE. Na sua opinião, essa complementaridade reduziu os custos administrativos, o que não seria possível se cada Estado-Membro tivesse de desenvolver sozinho sistemas informáticos semelhantes. Por exemplo, as bases de dados centralizadas, como a TARIC e a QUOTA, disponibilizaram às administrações dos Estados-Membros informações importantes que, de outro modo, teriam de requerer, caso a caso, à Comissão, e armazenar a expensas suas. No entanto, as partes interessadas não conseguiram quantificar exatamente a redução dos custos administrativos.
- ii. No questionário de avaliação foi também diretamente colocada às autoridades aduaneiras uma questão relativa à redução dos custos administrativos. A maior parte dos inquiridos respondeu que o programa contribuiu para uma implementação mais rápida da legislação da UE e com um custo inferior do que seria possível sem o apoio do programa.

Como ilustrado na figura 1 abaixo, 23 das 28 administrações participantes indicaram que o programa contribuiu para as ajudar «em grande medida ou em certa medida» a aplicar essas medidas *mais rapidamente*. Além disso, 25 administrações consideraram que o programa contribuiu «em grande medida ou em certa medida» para a aplicação das medidas necessárias a um *custo inferior*.

Figura 1: Contributo do Alfândega 2013 para a redução dos encargos administrativos das administrações nacionais



Fonte: Questionário dirigido às administrações aduaneiras dos Estados-Membros da UE (n = 28, nenhum dos inquiridos respondeu «nada»)

- iii. As ações conjuntas permitiram uma colaboração direta entre funcionários de diferentes países. A avaliação concluiu que tais ações também fomentaram a confiança e, por conseguinte, incentivaram o livre intercâmbio de informações e a utilização de sistemas informáticos e de outros processos comuns. Desta forma, a avaliação concluiu que as redes criadas desempenharam um papel importante na concretização do objetivo do programa de «agir como uma única administração».

Grande parte da harmonização possibilitada pelos sistemas informáticos transeuropeus e centralizados só poderia ser alcançada caso as autoridades aduaneiras partilhassem informações com outros Estados-Membros e/ou reconhecessem a validade das operações por eles realizadas. Por exemplo, as informações relativas aos riscos enviadas através do sistema de controlo das importações seriam de pouca utilidade se a autoridade recetora não considerasse credível a análise subjacente. Do mesmo modo, o reconhecimento do estatuto de operador económico autorizado concedido noutro Estado-Membro implica confiar na aplicação consistente das orientações comunitárias por parte da autoridade emissora.

A avaliação concluiu que o nível de confiança necessário entre as autoridades dos Estados-Membros para que esses sistemas sejam eficazes não pode ser considerado um dado adquirido, dada a variedade de culturas administrativas e de métodos de trabalho. Pelo contrário, esta confiança tem de ser conquistada, tendo o programa desempenhado um papel essencial na sua construção. Tal foi conseguido, em parte, através dos efeitos habituais de uma maior ligação em rede, que permitiu aos funcionários aduaneiros desenvolverem contactos pessoais e colaborarem informalmente. Talvez mais importante ainda, a confiança foi reforçada através da realização de reuniões frequentes e de uma exposição mútua aos métodos de trabalho.

- iv. A avaliação revelou que ainda subsiste, em toda a UE, uma grande diversidade na execução dos procedimentos aduaneiros relativos à importação. Um indicador útil para quantificar esta diversidade é o tempo necessário para a importação de mercadorias.

De acordo com o relatório «Doing Business», do Banco Mundial³, o tempo necessário para a importação de um contentor de mercadorias padrão pode variar de 5 a 19 dias entre os 28 Estados-Membros da União.

No entanto, apesar de esta diversidade ainda persistir, os avaliadores consideraram que sofreu uma redução significativa ao longo do período de programação. Trata-se de uma evolução importante, tendo em conta que o período de programação do Alfândega 2013 representa uma fase intermédia anterior à eventual introdução do desalfandegamento centralizado. Uma vez que o objetivo do Código Aduaneiro da União é instituir o desalfandegamento centralizado até 1.10.2020⁴, os progressos alcançados até à data pelo Alfândega 2013 são úteis para preparar o terreno para um objetivo tão ambicioso.

Na ausência de um fórum de colaboração e partilha de experiências, ou de um programa de despesas como o Alfândega 2013, capaz de financiar sistemas informáticos comuns, a avaliação concluiu que seria altamente improvável que os Estados-Membros harmonizassem os seus procedimentos e a legislação aduaneira com vista a uma atuação uniforme e, em última análise, para agirem como uma única administração aduaneira. Entre outras coisas, a implementação dessa legislação sem um programa que financie a criação de sistemas informáticos comuns ou a partilha de conhecimentos implicaria custos substancialmente mais elevados. Com efeito, na ausência de sistemas informáticos e de especificações técnicas comuns, seria necessário criar 28 versões diferentes de cada sistema específico.

- v. No que diz respeito à sustentabilidade dos resultados na ausência de financiamento adicional, a avaliação concluiu que os Estados-Membros dificilmente poderiam continuar a utilizar os sistemas informáticos para além do médio prazo, tendo em conta os consideráveis custos de funcionamento e de manutenção que os sistemas informáticos implicam e a importante função de gestão atualmente desempenhada pela Comissão Europeia. Apesar de as administrações aduaneiras considerarem que os resultados obtidos até à data seriam duradouros, as ferramentas produzidas através do programa, como os sistemas informáticos e os módulos de formação, tornar-se-iam gradualmente obsoletos sem uma renovação periódica. Do mesmo modo, sem uma interação contínua, as redes criadas através da participação constante em ações conjuntas começariam a desaparecer e os seus resultados perder-se-iam gradualmente. A rotação de pessoal e as reorganizações administrativas poderiam ter um efeito semelhante nas redes construídas ao longo dos vários anos do programa. Assim, embora os progressos já alcançados se prolonguem no tempo, a sua dependência em relação ao futuro apoio da Comissão não deve ser menosprezada.

5. EFICÁCIA DO ALFÂNDEGA 2013

A fim de avaliar a eficácia do programa no que se refere à consecução dos objetivos gerais, a avaliação utilizou uma abordagem metodológica denominada «análise do contributo». Esta abordagem analítica é particularmente adequada para examinar se um programa ou política contribuiu para a obtenção de determinados resultados e impactos. A fim de dispor de uma avaliação equilibrada que fosse tanto suficientemente ampla como aprofundada quanto ao assunto considerado, a análise do contributo incidiu sobre uma seleção de

³ «Doing Business 2013 — Regional Profile European Union (EU)» — Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial; relatório disponível para consulta em <http://www.doingbusiness.org>

⁴ Artigos 6.º, n.º 1, 16.º e 179.º do Regulamento (UE) n.º 952/2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União e a Decisão de Execução da Comissão, de 29 de abril de 2014, que institui o Programa de Trabalho do Código Aduaneiro da União (2014/255/UE).

- objetivos estratégicos: dos cinco objetivos gerais referidos na decisão que estabelece o Alfândega 2013, foram selecionados os três seguintes: (1) a proteção dos interesses financeiros da UE; (2) o reforço da proteção e segurança; (3) a facilitação do comércio;
- processos aduaneiros: a importação de mercadorias e processos aduaneiros conexos;
- países: foram selecionados seis Estados-Membros de entre os vinte e oito. Os critérios utilizados para a seleção foram o volume e a natureza do tráfego aduaneiro, os tipos de controlos aduaneiros utilizados, a participação no programa e a diversidade geográfica. A amostra incluiu a Croácia, a República Checa, a França, a Alemanha, a Hungria e os Países Baixos.

De seguida, são apresentados os principais resultados e conclusões no que diz respeito ao contributo do programa para os três objetivos selecionados.

5.1. *Reforço da proteção e segurança*

Os progressos realizados no âmbito do programa no que se refere à consecução deste objetivo são os mais surpreendentes, e podem ser considerados um passo importante no sentido da eventual harmonização dos processos de gestão dos riscos no domínio aduaneiro, tal como previsto no Código Aduaneiro da União⁵. Além disso, vários dos principais desenvolvimentos ocorreram desde a realização da avaliação anterior. Estão relacionados, em grande medida, com a proteção e a segurança e resultaram de iniciativas para aplicar a alteração em matéria de proteção e segurança⁶ do Código Aduaneiro Comunitário, cujo conjunto de disposições só entrou em vigor em 2011.

O sistema de controlo das importações foi totalmente implementado em 2011 e exigiu que os operadores económicos fornecessem informações suplementares sobre segurança antes da chegada das mercadorias à União Europeia, facilitando ainda o intercâmbio de informações entre as administrações dos Estados-Membros e a Comissão Europeia. Os dados que os operadores económicos apresentam nesta fase são usados em processos de gestão de riscos e, por conseguinte, reforçam a análise dos riscos que as administrações nacionais realizam no local de chegada das mercadorias, bem como nos seus destinos subsequentes. Por exemplo, os funcionários aduaneiros entrevistados nos estudos de caso indicaram que o programa facilitou o intercâmbio de informações com os outros Estados-Membros, permitindo-lhes responder aos riscos de forma mais célere e eficiente. Em especial, o intercâmbio de informações através do sistema de controlo das importações ajudou as autoridades nacionais a trocar informações prévias sobre a importação quando as mercadorias eram, por exemplo, redirecionadas. Na opinião dos funcionários aduaneiros, este processo contribuiu para facilitar o comércio, já que os operadores económicos não tinham de inserir a mesma informação duas vezes, embora garantindo o mesmo nível de segurança e proteção.

O sistema aduaneiro de gestão dos riscos também se tornou plenamente operacional durante o ciclo de vida do programa. Este sistema fixou um padrão mínimo para as análises dos riscos através da institucionalização do intercâmbio de formulários de informações sobre os riscos entre os Estados-Membros e da tomada em consideração, por todos os Estados-Membros, das

⁵ O Código Aduaneiro da União entrou em vigor em 30.10.2013 e revogou o Regulamento (CE) n.º 450/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário. As suas disposições substantivas só serão aplicáveis a partir de 1 de maio de 2016.

⁶ A alteração em matéria de proteção e segurança abrangeu quatro principais alterações ao Código Aduaneiro, consubstanciadas no Regulamento (CE) n.º 1875/2006 da Comissão, no Regulamento (CE) n.º 312/2009 da Comissão, no Regulamento (CE) n.º 414/2009 da Comissão e no Regulamento (UE) n.º 430/2010 da Comissão

áreas de controlo prioritário comuns e dos perfis de risco comuns nos respetivos processos nacionais de gestão dos riscos. Por exemplo, alguns dos inquiridos dos estudos de caso elogiaram o facto de o sistema prever um nível mínimo de análise dos riscos e de o sistema estimular o intercâmbio de informações sobre os riscos entre os Estados-Membros através de formulários de informações sobre os riscos. Na opinião dos funcionários, passaram a ter um maior acesso a informações relevantes sobre os riscos e melhores condições para avisar os outros países sobre os riscos potenciais. Por conseguinte, ao melhorar o controlo dos riscos e a sua coerência, os sistemas financiados pelo programa melhoraram também a confiança, ajudando os Estados-Membros a reconhecer a credibilidade das análises dos riscos realizadas por terceiros e, por conseguinte, a orientar os controlos de uma forma mais eficaz.

Os sistemas para operadores económicos foram integrados durante este período, aumentando a capacidade das autoridades aduaneiras de reunir informações sobre os operadores económicos individuais e aumentando a quantidade de informações sobre os comerciantes disponíveis para fins de análise dos riscos. Por exemplo, os estudos de caso revelaram que o sistema de registo e identificação dos operadores económicos tornou muito mais fácil para as autoridades aduaneiras ter em conta o historial de um operador económico aquando da realização da análise dos riscos, incluindo os registos de um operador noutros Estados-Membros. O sistema para operadores económicos autorizados permitiu às autoridades aduaneiras focarem-se em empresas de maior risco, aumentando a probabilidade de os controlos, que são, necessariamente, aplicados a uma pequena proporção de remessas, detetarem mercadorias perigosas.

5.2. Proteção dos interesses financeiros da UE

O cálculo correto das pautas aduaneiras e a luta contra a fraude são essenciais para a proteção dos interesses financeiros da UE.

O sistema de informações da pauta aduaneira integrada das comunidades europeias (TARIC) e a base de dados dos contingentes e limites máximos pautais (QUOTA) são as únicas fontes oficiais para a prestação de informações relacionadas com as pautas aduaneiras às autoridades nacionais, tendo a avaliação considerado que são atuais, fiáveis e de fácil utilização. Mais de dois terços das administrações indicaram que as aplicações contribuíram «em grande medida» para os objetivos específicos dos sistemas de informação, nomeadamente os de ajudar os comerciantes e as autoridades a obter a classificação e a taxa pautal corretas das mercadorias importadas (19 em 27 administrações).

O potencial contributo de outros sistemas informáticos para a proteção dos interesses financeiros da UE incide mais na prevenção e descoberta de fraudes, e, por conseguinte, a sua análise é um pouco menos direta e mais difícil de definir. Por exemplo, houve um entendimento generalizado de que o novo sistema de trânsito informatizado (NCTS) reduziu fortemente a fraude através da criação de registos rastreáveis de cada operação de trânsito e da redução da margem de desvios em relação aos procedimentos padrão.

Além disso, o aumento da eficácia dos sistemas de gestão dos riscos contribuiu não só para a melhoria no controlo das mercadorias perigosas, mas também para a identificação e cobrança efetivas dos direitos aduaneiros. Isto tem um impacto direto e positivo na proteção dos interesses financeiros da UE. Por exemplo, alguns dos inquiridos dos estudos de caso consideraram este sistema especialmente importante, tendo em conta o papel do seu país enquanto país de trânsito. Explicaram que o sistema permitiu aos serviços aduaneiros proceder ao registo e intercâmbio de informações, por via eletrónica, com os serviços aduaneiros de outros Estados-Membros, reforçando assim a fiabilidade das informações e

acelerando significativamente o processo de trânsito. Tal permitiu-lhes um maior controlo da circulação de mercadorias e, assim, identificar quaisquer casos de fraude ou de não pagamento de direitos aduaneiros.

5.3. *Facilitação do comércio*

No domínio aduaneiro, a realização deste objetivo é essencialmente passiva, já que o desenvolvimento dos sistemas de gestão dos riscos como os acima mencionados procura ter um efeito o menos inibidor possível sobre comércio. O ambiente totalmente sem papel que atualmente existe no tratamento das declarações aduaneiras, juntamente com a integração do sistema para operadores económicos autorizados e o aumento considerável da sua utilização, permitiu que a União Aduaneira se tornasse mais segura e, ao mesmo tempo, que efetuasse menos controlos manuais que abrandam o fluxo comercial. Do mesmo modo, o novo sistema de trânsito informatizado ajudou a acabar com as declarações de trânsito em suporte de papel. Isto acelerou o processo de trânsito e reduziu o tempo de retenção das garantias dos operadores económicos e, por conseguinte, facilitou o comércio, criando simultaneamente registos eletrónicos que reduziram a possibilidade de erro e de fraude.

A assinatura de acordos de reconhecimento mútuo com países terceiros, através de reuniões financiadas pelo programa, acelerou o crescimento do sistema para operadores económicos autorizados e, assim, contribuiu igualmente para este objetivo. Dito isto, importa ainda salientar que, do ponto de vista dos operadores económicos, para além da perceção do impacto positivo nos processos aduaneiros, a intensificação do sistema não trouxe benefícios absolutos. Como concluído pela Avaliação da União Aduaneira, «apesar de a maioria das empresas interessadas com estatuto de OEA apreciar os serviços extra [um acesso mais fácil às simplificações aduaneiras, tratamento prioritário, menos controlos físicos e documentais para os detentores do estatuto de OEA], os benefícios sentidos são considerados, na prática, limitados»⁷.

6. FATORES QUE INFLUENCIAM O DESEMPENHO DO PROGRAMA

Os dados da avaliação sugerem que o programa não teve impactos negativos involuntários sobre nenhuma das partes interessadas envolvidas. Isto deve-se sobretudo ao facto de os beneficiários do programa terem sido claramente definidos e de as decisões terem sido geralmente tomadas de forma consensual. No entanto, os avaliadores identificaram alguns fatores influentes, fora do controlo do programa, que tiveram um impacto sobre a forma como o programa foi executado:

- Custos incorridos pelas administrações nacionais: apesar de as especificações dos sistemas informáticos transeuropeus terem sido financiadas pelo programa, os custos efetivos da implementação foram suportados pelos Estados-Membros. Os custos de implementação advieram especialmente do processo de tornar os sistemas nacionais compatíveis com as especificações da UE. Os inquiridos nos estudos de caso indicaram que estes custos foram muitas vezes substanciais e que os cortes orçamentais a nível nacional suscitaram preocupações quanto à capacidade das administrações para alterarem os sistemas dentro dos prazos acordados. Esta diferenciação nos custos resulta da própria decisão⁸, que estabeleceu quais os custos

⁷ Avaliação realizada pela PwC para a DG TAXUD: «Study on the Evaluation of the State of the Customs Union», página 10.

⁸ O artigo 17.º da Decisão n.º 624/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, que cria um programa de ação no domínio aduaneiro na Comunidade (Alfândega 2013).

suportados pela União Europeia e quais os custos suportados pelos países participantes.

- Complexidade e diversidade das infraestruturas informáticas nacionais: a complexidade das infraestruturas informáticas nacionais e a falta de integração a nível nacional dos sistemas transeuropeus foram também mencionadas por vários inquiridos como um obstáculo considerável ao êxito da implementação dos sistemas informáticos. A grande diversidade de sistemas informáticos tornou a sua adaptação e modernização num exercício complexo e oneroso em vários Estados-Membros. Note-se, no entanto, que tal não invalidou que fossem reconhecidas as vantagens da implementação desses sistemas. Os dados obtidos a partir dos estudos de caso revelaram que, uma vez plenamente integrados nas infraestruturas nacionais, os sistemas informáticos melhoraram substancialmente os processos aduaneiros desses países. Por conseguinte, este fator de influência funcionou simultaneamente como um inibidor e como um motor do programa, consoante o contexto nacional e a disponibilidade de recursos.
- Contexto histórico e geográfico: os resultados dos estudos de caso revelaram a existência de diferenças consideráveis na natureza e escala do contributo do programa para os objetivos gerais, em função dos contextos geográficos e históricos de cada Estado-Membro. Os países participantes podem ser divididos em duas grandes categorias: (1) os que tinham volumes relativamente reduzidos de tráfego aduaneiro e, por conseguinte, infraestruturas informáticas aduaneiras menos avançadas, e (2) aqueles que tinham volumes de tráfego significativos e, por conseguinte, infraestruturas informáticas mais avançadas. Devido a estas diferenças históricas e geográficas, os países do primeiro grupo revelaram-se muito mais entusiastas do que os do segundo grupo relativamente aos benefícios dos sistemas informáticos financiados pelo programa, uma vez que assim podiam utilizar e partilhar conhecimentos com os países mais experientes.
- Clareza da legislação da UE: verificaram-se atrasos substanciais, particularmente na implementação do sistema de controlo das importações, que ficaram a dever-se, como explicado, à falta de clareza dos requisitos legais do sistema (por exemplo, em termos do conteúdo e calendarização das declarações sumárias de entrada). Considerou-se que os legisladores tinham subestimado as implicações e complexidades práticas da implementação do sistema. Além disso, os dados indicam que a legislação da UE relativa à classificação das mercadorias era considerada complexa por natureza, o que afetou a clareza e a facilidade de utilização de sistemas como a TARIC e o sistema europeu de informações pautais vinculativas.
- Canais legais para a partilha de informações: houve um entendimento generalizado de que os sistemas informáticos financiados pelo programa contribuíram para o reforço da cooperação entre as administrações aduaneiras. Contudo, vários inquiridos explicaram que o intercâmbio de informações sobre os riscos foi, por vezes, inibido pelo facto de a legislação nacional impedir que os serviços aduaneiros partilhem informações sensíveis com outros Estados-Membros, por exemplo devido a investigações penais em curso, impedindo assim os sistemas informáticos de concretizarem todo o seu potencial.
- Governação das ações conjuntas: não obstante a muito elogiada utilidade das ações conjuntas, o questionário e as entrevistas revelaram algumas críticas relativamente à

forma como estas foram geridas. Por exemplo, alguns coordenadores nacionais consideraram que houve uma proliferação de ações conjuntas nos últimos anos, e alguns consideraram difícil manter uma visão global de todas as ações conjuntas relevantes a decorrer e determinar em quais deveriam os seus funcionários participar. A fim de ultrapassar este problema, algumas administrações sugeriram a implementação de medidas para determinar a utilidade de cada grupo de projetos antes de estes serem criados, e a sua revisão periódica uma vez criados.

- Capacidades linguísticas dos serviços aduaneiros: alguns inquiridos identificaram as capacidades linguísticas dos funcionários das alfândegas nacionais como um potencial obstáculo à implementação bem-sucedida do programa. Por exemplo, alguns inquiridos dos estudos de caso referiram que as diferentes capacidades linguísticas dos funcionários nacionais das alfândegas por vezes impediram que as discussões decorressem de forma eficaz durante as reuniões.

7. DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA (SENSIBILIZAÇÃO, CONHECIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO)

A avaliação analisou a divulgação e sensibilização para informações relacionadas com o programa, a fim de avaliar em que medida é que o programa tinha sido promovido com sucesso e os seus resultados utilizados pelos funcionários dos países participantes. Contudo, é de salientar que não existe qualquer nexo de causalidade direta entre a divulgação do programa e sua eficácia global. Por exemplo, os funcionários aduaneiros podem fazer uso de resultados do programa, como por exemplo os sistemas informáticos ou orientações, sem saberem necessariamente que estes foram financiados pelo programa.

De acordo com as conclusões da avaliação, o Alfândega 2013 era relativamente bem conhecido entre os funcionários aduaneiros: 52 % dos funcionários inquiridos conheciam o programa⁹. No entanto, daqueles que tinham conhecimento do programa, a maioria descreveu os seus conhecimentos como «muito básicos» ou «básicos» (77 %). Tal sugere que há ainda margem para melhoria, nomeadamente explicando melhor a adequação do programa às administrações nacionais e o modo como os funcionários aduaneiros podem usufruir dele.

O inquérito revelou também que 94 % dos participantes das atividades do programa¹⁰ partilharam de alguma forma as suas experiências com colegas da sua administração. O conhecimento e a compreensão dos multiplicadores (tais como coordenadores nacionais ou os funcionários aduaneiros que participaram em ações conjuntas) foram considerados cruciais para integrar os resultados do programa e assegurar a participação de funcionários adequados nas ações conjuntas, enquanto outros funcionários podem beneficiar do programa sem terem necessariamente grandes conhecimentos do mesmo. Vários inquiridos dos estudos de caso referiram a importância do intercâmbio de informações relativas ao programa com o tipo certo de pessoas da administração, mais do que com o maior número possível, para que aquelas, por sua vez, decidissem qual a melhor forma de aplicar e utilizar os resultados do programa.

Houve um consenso bastante alargado de que os resultados do programa (ou seja, os sistemas informáticos e os resultados das ações conjuntas) tiveram um impacto positivo sobre o funcionamento dos processos aduaneiros nacionais. O efeito foi mais evidente no domínio da gestão dos riscos, relativamente ao qual um grande número de administrações e indivíduos

⁹ NB: no total, registaram-se 4 861 respostas a esta pergunta no inquérito dirigido aos funcionários aduaneiros.

¹⁰ NB: no total, registaram-se 2 552 respostas a esta pergunta no inquérito dirigido aos funcionários aduaneiros.

inquiridos sublinhou os importantes contributos do programa. Os sistemas informáticos foram maioritariamente vistos como sendo benéficos para a facilitação de um intercâmbio de informações rápido e sistemático entre os Estados-Membros. As ações conjuntas facilitaram a partilha de experiências, de conhecimentos especializados e de boas práticas, assim como um entendimento e aplicação comuns da legislação da UE e debates aprofundados sobre questões complexas.

Para além dos seus resultados concretos, tais como orientações ou programas de formação, as ações conjuntas foram sobretudo apreciadas pelo seu contributo para o estabelecimento de contactos pessoais e de redes entre os funcionários dos Estados-Membros, ajudando-os a contactar os seus homólogos mais rapidamente e a cooperar de forma mais eficiente.

8. EFICIÊNCIA

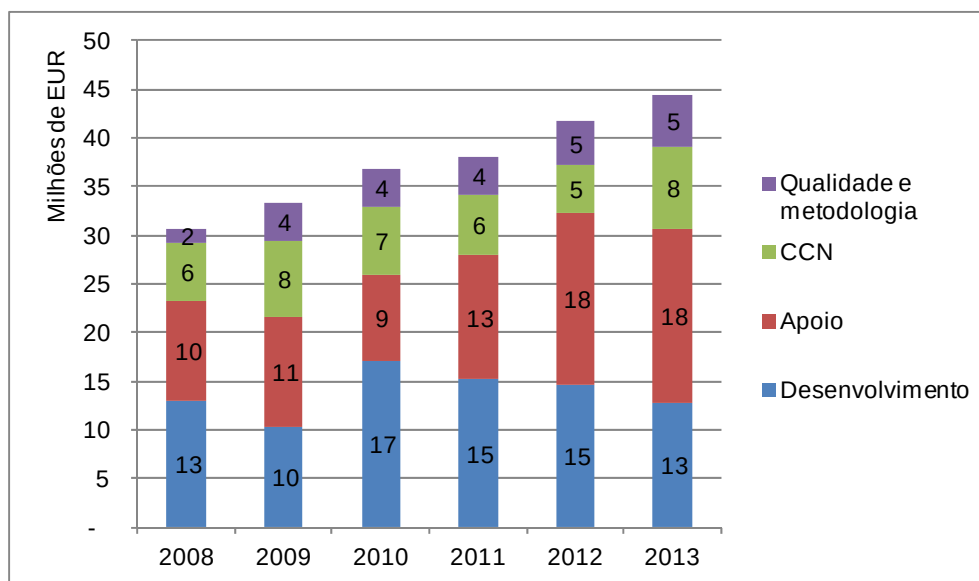
Nos termos da Decisão n.º 624/2007/CE, o enquadramento financeiro para o período de seis anos abrangido pelo programa foi fixado em 323,8 milhões de EUR. No entanto, a análise das autorizações orçamentais revelou que o custo real do programa foi cerca de 15 % inferior, no valor de cerca de 272 milhões de EUR. Deste montante, os sistemas informáticos representaram 225 milhões de EUR e os restantes 47 milhões de EUR foram consagrados a ações conjuntas.

8.1. Sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações

As despesas afetadas aos sistemas informáticos podem ainda ser discriminadas em termos de custos de desenvolvimento de novos sistemas (o que inclui as principais atualizações), apoio e manutenção, Rede Comum de Comunicações/Interface Comum de Sistemas, e qualidade e metodologia¹¹. A figura 2 abaixo mostra que, embora as despesas relativas a cada um destes aspetos tenham variado, a despesa global aumentou de forma consistente nos anos que se seguiram ao arranque do programa. É também de referir que os custos de desenvolvimento atingiram o seu ponto culminante em 2010 (entre outras coisas, na preparação para a implantação plena do sistema de controlo das importações), ao passo que os custos de apoio foram mais elevados durante os dois últimos anos do programa (quando já estava a funcionar a maior parte dos sistemas decorrentes da alteração em matéria de proteção e segurança).

¹¹ A qualidade e a metodologia referem-se ao controlo de qualidade realizado aos sistemas por consultores externos.

Figura 2: Dotação orçamental para os sistemas informáticos, 2008-2013



Fonte: Dados da DG TAXUD

8.2. Ações conjuntas

As ações conjuntas, que representaram cerca de 20 % do orçamento do programa, complementaram os sistemas informáticos e assumiram uma importância crucial para a eficácia e a eficiência do programa, tal como acima referido.

Durante os seis anos do programa, foram organizadas cerca de 7 500 atividades, entre os oito tipos de ações conjuntas que reuniram 40 000 funcionários¹² (ver figura 3).

¹² Note-se que um funcionário pode ter participado em várias reuniões durante o período de vigência do programa, pelo que o número não se refere a participantes individuais.

Figura 3: Participação em ações conjuntas

Tipo de ação conjunta	Participantes	Ações	Reuniões	Participantes por ação	Participantes por reunião	Custo por reunião
Avaliação comparativa	330	10	40	33	8	6 512 €
Acompanhamento	512	8	150	64	3	2 795 €
Seminários	2 570	38	75	68	34	42 696 €
Formação em informática	2 875	8	346	359	8	6 933 €
Workshops	3 651	62	134	59	27	25 118 €
Visitas de trabalho	5 223	N/D	5 211	N/D	1	1 031 €
Grupos diretores	10 567	7	275	1 510	38	26 711 €
Grupos de projeto	14 259	182	1 309	78	11	9 505 €
Total	39 987	315	7 540	310 (média)	16 (média)	15 163 € (média)

Fonte: Dados da DG TAXUD

A grande maioria das despesas do orçamento do programa resultou do pagamento das deslocações, do alojamento e das ajudas de custos necessários para reunir os participantes em Bruxelas ou noutros locais. O custo médio por participante foi de 900 EUR. Num total de oito tipos de ações conjuntas, o custo por participante em seis casos variou menos de 15 % em relação a esta média. Os dois casos atípicos foram os grupos diretores (custo médio de 695 EUR por participante) e os seminários (custo médio de 1 246 EUR por participante). As diferenças nos custos devem-se provavelmente à natureza destas ações conjuntas. As reuniões dos grupos diretores decorreram principalmente em Bruxelas, tendo a duração de 1 a 2 dias, e reuniram de forma regular os mesmos funcionários. Os seminários tiveram uma natureza pontual, sendo normalmente organizados num local específico pela administração aduaneira de um determinado país, e procuraram dar prioridade a outros fatores além dos custos e da facilidade de acesso, como a realização de atividades para criar redes entre os participantes.

As ações conjuntas forneceram às administrações um conjunto flexível de instrumentos para promover as ligações entre os funcionários. Em certos casos, as reuniões obtiveram resultados concretos: por exemplo, a definição de orientações para a utilização de um determinado sistema informático ou de um programa de formação comum. Noutros, foram alcançados resultados menos tangíveis, como a aprendizagem mútua entre funcionários dos Estados-Membros, para lidar com um determinado processo ou problema.

Seria difícil imaginar o desenvolvimento de um sistema informático comum aceitável para todos, se por exemplo fosse adotada uma lógica «do topo para a base», em vez de utilizar grupos de projeto para reunir os funcionários relevantes. Através destes grupos, os funcionários puderam trabalhar em conjunto, salvaguardando os seus interesses e ideias e a adequação do produto final às instituições nacionais existentes. O Grupo das Alfândegas Eletrónicas, apesar de não estar expressamente orientado para o desenvolvimento de um único produto ou sistema informático, merece uma menção especial por ter garantido a tomada em consideração dos pareceres de todas as administrações no planeamento informático, o debate em conjunto das questões de implementação e a definição de soluções mútuas. Este grupo de

projeto também ajudou a lançar células mais pequenas dedicadas ao desenvolvimento de novos projetos informáticos.

Os participantes nos estudos de caso sublinharam repetidamente que, sem estas ações conjuntas e o facto de permitirem um contacto e debates diretos, face a face, entre os representantes das administrações aduaneiras nacionais, teria sido muito difícil abordar e resolver vários problemas e incertezas.

9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

9.1. Conclusões

A Comissão aceitou as conclusões apresentadas pelo consultor externo, embora tenha algumas reservas sobre a ausência de dados quantitativos para fundamentar as conclusões e a natureza genérica e não mensurável das conclusões sobre a eficácia e a eficiência do projeto. Foi considerado que o trabalho efetuado pela equipa de avaliação respeitou as normas de avaliação da Comissão¹³. As apreciações e conclusões resultaram diretamente de constatações baseadas nos dados recolhidos. Para uma maior solidez dos resultados, a avaliação utilizou vários métodos de recolha de dados, incluindo inquéritos, entrevistas, investigação documental (incluindo análises e dados de monitorização já existentes) e estudos de caso, embora os dados de monitorização fossem bastante limitados dada a inadequação das modalidades nesta matéria. Esta combinação de métodos foi, em geral, considerada suficiente pela Comissão e pelas partes interessadas. As principais conclusões da avaliação elaborada pelo consultor externo, com as quais a Comissão concorda, são seguidamente resumidas.

A avaliação concluiu que, embora muitos fatores afetem o funcionamento da União Aduaneira, o programa Alfândega 2013 contribuiu significativamente para o reforço da segurança e da proteção, para a proteção dos interesses financeiros da UE e para a facilitação do comércio.

O facto de a UE ter competência exclusiva no domínio aduaneiro significa que esta legislação é aprovada a nível europeu e que implica uma harmonização das políticas e dos procedimentos aduaneiros nacionais. As opiniões recolhidas junto das partes interessadas durante a avaliação confirmaram o papel essencial do Alfândega 2013 neste âmbito. Por outras palavras, a correta aplicação das pautas aduaneiras da UE e, em geral, da legislação aduaneira não teria sido possível sem o programa, e a combinação dos vários tipos de ações também foi importante nesse sentido.

Os sistemas transeuropeus permitiram a partilha de encargos entre a União Europeia e os países participantes. Uma maior harmonização dos sistemas informáticos aduaneiros poderá reduzir a duplicação de esforços e, desse modo, melhorar a relação custo-benefício no futuro. Contudo, a curto prazo, muito pode ainda ser feito para melhorar a interoperabilidade entre os atuais sistemas nacionais e os sistemas financiados através do programa. Além disso, a maior eficácia dos sistemas de gestão dos riscos não só melhorou o controlo das mercadorias perigosas, como garantiu uma maior eficiência na identificação e cobrança de direitos aduaneiros. Tal teve um impacto direto e positivo na proteção dos interesses financeiros da UE. O facto de já não ser utilizado papel no tratamento das declarações aduaneiras reforçou a segurança na União Aduaneira e reduziu o número de controlos manuais, uma prática que abranda o fluxo comercial.

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf (em inglês)

Além dos sistemas informáticos, as redes criadas pelas ações conjuntas são igualmente consideradas essenciais por várias razões, nomeadamente por garantirem a aplicação coerente da legislação aduaneira, uma maior divulgação de boas práticas e a confiança necessária para as administrações poderem agir como uma administração única.

9.2. Recomendações

Com base nos dados recolhidos, os avaliadores apresentaram várias recomendações para melhorar as várias componentes do programa. A figura 4 abaixo resume essas recomendações, que foram aceites, na sua generalidade, pela Comissão. Esta instituição procurará dar resposta às recomendações e elaborar um plano de ação específico para a sua aplicação e acompanhamento, tomando em consideração a natureza de cada recomendação, a sua influência sobre o programa e o calendário de execução possível (por exemplo, durante o período de vigência do programa ou no próximo ciclo legislativo). As conclusões de tipo operacional, como a melhoria dos sistemas e aplicações informáticos ou uma maior divulgação dos resultados do programa, serão abordadas diretamente no âmbito do atual programa Alfândega 2020. Outras conclusões relacionadas com uma maior integração dos sistemas informáticos nacionais e da UE servirão de base para os futuros debates sobre o âmbito e as modalidades de continuação do programa após 2020.

Figura 4: Recomendações

N.º	Recomendação	Responsável principal
1	Desenvolvimento de objetivos específicos e mensuráveis que possam ser realizados durante o período de vigência do programa. Devem incluir as disposições do Código Aduaneiro da União (a implementar durante o período de vigência do programa Alfândega 2020), para além dos objetivos específicos do programa já existentes.	Comissão Europeia
2	Desenvolver um quadro global de acompanhamento para monitorizar o desempenho e identificar problemas em tempo útil.	Comissão Europeia com uma forte cooperação de todos os países participantes
3	Otimizar as plataformas utilizadas para partilhar documentos e facilitar a comunicação entre a Comissão e os Estados-Membros.	Comissão Europeia
4	Adotar uma abordagem ativa a favor da formulação de políticas em matéria de desalfandegamento centralizado. Da parte da Comissão, tal poderá incluir a identificação das atribuições e responsabilidades dos intervenientes envolvidos e a determinação dos custos e benefícios prováveis para os Estados-Membros, a Comissão Europeia e os operadores comerciais.	Comissão Europeia em conjunto com os Estados-Membros e, eventualmente, outros intervenientes
5	Garantir que as ações conjuntas são flexíveis e adaptáveis, bem como mais orientadas para os objetivos e permitindo um maior controlo de responsabilidades.	Comissão Europeia
6	Desenvolver um mecanismo mais sistemático para a revisão	Comissão Europeia

N.º	Recomendação	Responsável principal
	periódica de ações conjuntas de longa duração.	
7	Maior divulgação dos resultados das ações conjuntas junto das administrações nacionais.	Comissão Europeia em cooperação com os responsáveis pelas ações conjuntas
8	Resolver questões técnicas e problemas relativos aos utilizadores de sistemas informáticos específicos que limitem o seu contributo para processos aduaneiros-chave.	Comissão Europeia
9	Reforçar a integração dos sistemas informáticos nacionais e da UE	Comissão Europeia em cooperação com os Estados-Membros
10	Utilizar ganhos potenciais de eficiência para preconizar a harmonização e integração dos sistemas informáticos. Os vários custos e benefícios da centralização dos sistemas informáticos a nível nacional e da UE devem ser examinados de forma mais aprofundada.	Comissão Europeia