



Bruxelas, 10.1.2018
COM(2018) 3 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação intercalar do Regulamento (UE) n.º 250/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que cria um programa para a promoção de ações no domínio da proteção dos interesses financeiros da União Europeia (programa Hercule III) e revoga a Decisão n.º 804/2004/CE

{SWD(2018) 3 final}

1. Introdução

A Comissão Europeia está atualmente a realizar uma reflexão sobre o tipo de orçamento que será necessário para a Europa do futuro¹. Uma execução eficiente e adequada do orçamento da União, incluindo nos Estados-Membros, é essencial para fomentar a confiança dos cidadãos da UE e aumentar a solidez e o valor acrescentado do projeto europeu. O programa Hercule é consentâneo com este objetivo, uma vez que visa especificamente proteger os interesses financeiros da União.

O atual programa Hercule III, que é gerido pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) no âmbito da Comissão, foi criado pelo Regulamento n.º 250/2014² (o «regulamento»). O objetivo geral do programa consiste «*em proteger os interesses financeiros da União, reforçando assim a competitividade da economia da União e assegurando a proteção do dinheiro dos contribuintes*»³ e o seu objetivo específico «*em prevenir e combater a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União*»⁴.

O regulamento obriga a Comissão a efetuar uma avaliação intercalar do programa (artigo 13.º, n.º 2, alínea a)). Os serviços da Comissão elaboraram um documento de trabalho (SWD) relativo à avaliação intercalar do programa Hercule III, no qual se apresentam as conclusões pormenorizadas dessa avaliação. Uma vez que o regulamento exige uma avaliação independente, o documento de trabalho foi baseado num estudo realizado por um contratante externo. As conclusões pormenorizadas da avaliação e a metodologia utilizada são descritas no documento de trabalho.

À luz dos requisitos enunciados no artigo 13.º do regulamento e do programa «Legislar melhor» da Comissão, a avaliação incide sobre seis domínios — a relevância de todos os objetivos do programa; a coerência interna e externa do programa com as outras intervenções da UE; a eficácia na consecução dos seus objetivos e dos resultados esperados; a eficiência na utilização dos recursos; o valor acrescentado europeu do programa; e a sustentabilidade, ou seja, os efeitos das ações do programa Hercule III depois de serem concluídas. A avaliação aborda também a contribuição do programa para as prioridades da União de promoção de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

A avaliação abrange a primeira metade do período de sete anos de duração do programa Hercule III, desde 1 de janeiro de 2014 (data de entrada em vigor do regulamento) até junho de 2017.

¹ Comissão Europeia, Documento de reflexão sobre o futuro das finanças da UE, COM(2017) 358 de 28 de junho de 2017.

² Regulamento (UE) n.º 250/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que cria um programa para a promoção de ações no domínio da proteção dos interesses financeiros da União Europeia (programa Hercule III) e revoga a Decisão n.º 804/2004/CE (JO L 84 de 20.3.2014, p. 6).

³ Ver artigo 3.º do Regulamento (UE) n.º 250/2014.

⁴ Ver artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 250/2014.

2. Elementos fundamentais do programa Hercule III

O programa Hercule III conta com uma dotação orçamental de 104,9 milhões de EUR para o período de 2014-2020. Os beneficiários elegíveis⁵ do programa são as administrações nacionais ou regionais dos Estados-Membros e os organismos de investigação, bem com os institutos de ensino e os organismos sem fins lucrativos.

O programa é executado com base em ciclos anuais, de acordo com os programas de trabalho adotados pela Comissão. O programa Hercule III apoia financeiramente i) a prestação de assistência técnica (no mínimo, 70 % do orçamento do programa), para ações como a aquisição de equipamento técnico e ferramentas informáticas, a promoção da cooperação transfronteiriça e o apoio a operações conjuntas, os intercâmbios de pessoal e o desenvolvimento de bases de dados e a disponibilização do acesso às mesmas aos Estados-Membros e ao OLAF, ii) a formação (no máximo, 25 % do orçamento do programa) para ações como conferências e seminários destinados a assegurar o intercâmbio transfronteiriço de experiências e melhores práticas, a formação em informática forense e o desenvolvimento de atividades de investigação e estudos de alto nível, e iii) outras ações que se insiram na esfera de ação do programa (no máximo, 5 % do orçamento). A assistência financeira do programa é prestada sob a forma de subvenções, contratos públicos e reembolso dos custos incorridos pelos participantes nas ações.

3. Metodologia da avaliação intercalar

Para realizarem a avaliação intercalar, os serviços da Comissão basearam-se principalmente no estudo do contratante externo, bem como na avaliação de impacto levada a cabo na altura da proposta legislativa do programa, na avaliação do anterior programa Hercule efetuada pela Comissão, nos programas de trabalho anuais do programa Hercule III e nas panorâmicas anuais sobre a sua execução, elaboradas pela Comissão e anexadas ao seu relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da União⁶.

Os trabalhos da avaliação intercalar começaram em junho de 2016, tendo sido criado um grupo diretor interserviços dos serviços da Comissão para apoiar o processo de avaliação. O grupo diretor reviu o roteiro, o caderno de encargos do contrato externo e os relatórios sobre o trabalho de campo inicial e final, além de estar estreitamente implicado na elaboração do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

A avaliação intercalar abrange as intervenções apoiadas no âmbito do programa Hercule III, bem como as atividades de preparação e execução dessas intervenções desenvolvidas pelas partes interessadas. Abrange igualmente os pedidos de subvenção apresentados por potenciais beneficiários e que foram rejeitados.

O estudo externo baseou-se em fontes de dados primárias para responder às questões de avaliação compiladas através de i) entrevistas a funcionários da UE e nacionais, bem como a beneficiários das ações financiadas pelo programa e de ii) inquéritos em linha a beneficiários, candidatos não selecionados, participantes em eventos financiados no âmbito do programa e

⁵ Artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 250/2014.

⁶ Proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Luta contra a fraude — Relatório anual de 2016, COM(2017) 383 final.

utilizadores dos serviços adjudicados ao abrigo do mesmo. Foram também utilizados dados secundários, designadamente fontes de acesso público (por exemplo, os programas de trabalho anuais do programa Hercule III), pedidos de subvenção apresentados, contratos adjudicados, subvenções concedidas e relatórios finais apresentados pelos beneficiários.

O calendário do estudo externo implicou algumas limitações, sobretudo relacionadas com o ciclo de vida normal do programa. Esta situação refletiu-se nos instrumentos que puderam ser utilizados pelo avaliador externo, obrigando-o a basear-se em grande medida nas opiniões expressas pelos beneficiários, candidatos, participantes e pessoal da Comissão, e deveu-se ao facto de a recolha de dados e as entrevistas terem sido maioritariamente realizadas em 2017⁷. Esta limitação fez-se sentir principalmente no caso das ações de assistência técnica. Todavia, como os entrevistados representam, em princípio, uma ampla amostra das partes interessadas no programa, considera-se que os resultados do estudo externo são suficientemente sólidos.

4. Principais conclusões da avaliação intercalar

Os fatores que motivaram a proposta da Comissão relativa ao programa Hercule III ainda subsistem, nomeadamente a ocorrência de fraudes lesivas dos interesses financeiros da União Europeia. Neste contexto, o estudo externo demonstrou que os objetivos específicos e operacionais do programa, bem como as atividades desenvolvidas no seu âmbito, continuam a ser **relevantes**. As ações de assistência técnica e de formação apoiadas são consideradas relevantes pelos beneficiários entrevistados. Algumas ações específicas, como a aquisição de serviços relativos ao armazenamento e à destruição de cigarros e outros produtos de contrafação apreendidos ou o financiamento de publicações científicas, foram consideradas menos relevantes para o cumprimento das suas missões de proteção dos interesses financeiros da UE. Esta conclusão é, em grande medida, explicada pelo facto de tais ações visarem um pequeno grupo de possíveis participantes e não terem uma relevância visível para a maioria dos restantes.

Alguns beneficiários sugeriram algumas ideias de possíveis objetivos operacionais complementares que melhorariam a relevância do programa, em especial nos domínios da cooperação transfronteiriça entre Estados-Membros, da cooperação com parceiros de países terceiros e da evolução tecnológica. No âmbito do estudo externo, não se verificou em que medida estas ideias são partilhados pelas outras partes interessadas. O seu valor é, por conseguinte, limitado. Todavia, são coerentes com a experiência da Comissão na execução do programa e com a orientação que a Comissão lhe começou a imprimir nos últimos anos.

A avaliação mostrou que a **coerência interna e externa** do programa foi assegurada. O estudo externo concluiu que a coerência interna é sobretudo garantida pela repartição do orçamento para o período de 2014-2020 entre as diversas categorias de ações. Além disso, a Comissão, na fase de seleção, aprecia as candidaturas também com o intuito de evitar eventuais sobreposições e repetições. A coerência externa com outros programas de despesas da Comissão é assegurada pelos mecanismos de consulta interna da Comissão, em especial nas fases de elaboração do programa de trabalho anual e de seleção dos pedidos de subvenção, e tendo principalmente em conta os objetivos, tipos de atividades, participantes e beneficiários definidos nos atos jurídicos que estabelecem os diversos programas de despesas. Os mecanismos de consulta interna permitiram evitar duplicações e sobreposições com outros

⁷ Os primeiros resultados foram recebidos em meados de 2016.

programas da Comissão como, por exemplo, o programa Alfândega ou os programas de segurança interna, bem como reforçar as sinergias existentes e identificar outras novas.

A avaliação concluiu que o programa tem sido **eficaz**, financiando ações que, pela sua natureza (por exemplo, o financiamento de *scanners* para detetar produtos contrabandeados, ou o apoio a cursos de formação em informática forense em benefício dos serviços nacionais responsáveis pela investigação de casos que envolvam os interesses financeiros da UE), contribuíram claramente para a proteção dos interesses financeiros da União.

No que diz respeito às atividades de formação, o estudo externo conclui, com base nos relatórios finais das ações e nos inquéritos aos beneficiários, que estas produziram resultados em grande medida correspondentes aos esperados. Constatou-se, porém, que só um pequeno número de ações incluiu intercâmbios de pessoal entre administrações nacionais e que poucas ações envolveram uma participação internacional.

No que se refere à assistência técnica, o calendário da avaliação, ou seja, a sua execução numa fase inicial da vida do programa, tornou mais difícil fundamentar a supramencionada conclusão quanto à eficácia do programa.

Entre os muitos fatores externos que interferem na consecução dos objetivos do programa, a capacidade dos autores de fraudes para «*se adaptarem rapidamente às novas circunstâncias existentes a nível da UE, desenvolverem atividades transfronteiriças e explorarem os pontos mais vulneráveis das fronteiras externas*» foi considerada como o mais importante. Esses fatores externos tendem a prejudicar os interesses financeiros da UE e exigem que as autoridades nacionais prossigam os seus esforços para combater e prevenir a fraude. Estes esforços são apoiados, na medida do possível, pelas ações do programa Hercule III.

A avaliação demonstrou a **eficiência** global do programa tanto no caso das ações de formação como no das ações de assistência técnica. O processo de candidatura, em especial, não parece ser demasiado burocrático para a grande maioria das partes interessadas no programa. Alguns candidatos sugeriram que se aliviassem os encargos resultantes dos processos de candidatura e comunicação de informações, por exemplo reduzindo a quantidade de informação exigida ou aumentando a utilização de ferramentas informáticas no processo de candidatura. A maioria dessas sugestões já está a ser seguida, uma vez que em 2017 a Comissão começou a utilizar um sistema de gestão eletrónico para a apresentação, o tratamento e a gestão dos pedidos de subvenção referentes ao programa. Entre as melhorias proporcionadas pelo sistema de gestão eletrónico figuram, por exemplo, a informatização de todo o processo de candidatura e a introdução das assinaturas digitais. Prevê-se que o sistema eletrónico reduza consideravelmente os encargos administrativos e, em especial, o tempo e os recursos despendidos nas candidaturas.

A avaliação demonstrou o **valor acrescentado europeu** do programa. As partes interessadas reconheceram, de forma quase unânime, o valor acrescentado do programa e o seu contributo fundamental para gerar benefícios. A maioria das partes interessadas considerou igualmente que, sem o apoio do programa Hercule III ou de um financiamento equivalente da UE, os benefícios decorrentes do programa não se concretizariam. As ações empreendidas permitiram proteger melhor as fronteiras externas da União. O programa dinamiza a cooperação transfronteiriça, em especial o intercâmbio transfronteiriço de informações e melhores práticas. A avaliação revelou igualmente que os requisitos de transparência e comunicação de informações do programa contribuem para melhorar o planeamento, o

acompanhamento e os padrões de qualidade dos beneficiários, bem como a qualidade da sua gestão financeira em geral.

A avaliação concluiu que o programa é **sustentável**. Existe um consenso entre os beneficiários quanto ao facto de que as ações financiadas ao abrigo do programa continuarão a produzir benefícios, mesmo após a sua conclusão. Este consenso era particularmente relevante no caso das ações de assistência técnica, em que a utilização do equipamento continuará a produzir resultados para além da data de encerramento das atividades. Aplicava-se também às ações de formação, a respeito das quais os beneficiários manifestaram uma opinião em geral positiva sobre os efeitos duradouros da criação de redes e do intercâmbio de informações e melhores práticas. No entanto, um número substancial de beneficiários afirmou que suspenderia as atividades financiadas no âmbito do programa, se este terminasse. Esta conclusão indica que a suspensão do programa afetaria a proteção global dos interesses financeiros da União.

A avaliação concluiu que a **contribuição do programa Hercule III para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo** exigido pela estratégia Europa 2020 é indireta. Do lado da receita, contribui para assegurar os meios financeiros necessários para as iniciativas que visam atingir os objetivos da estratégia e, do lado da despesa, contribui para assegurar que esses recursos não são desviados para outros fins. Além disso, a maior proteção das fronteiras externas da UE fomentada pelo programa contribui para criar condições de concorrência equitativas entre as empresas da UE e as suas concorrentes sediadas em países terceiros, o que é considerado como outro fator importante para alcançar os objetivos da estratégia Europa 2020.

5. Perspetivas futuras

A avaliação intercalar demonstrou que o programa Hercule III, na sua forma atual e na fase de execução em apreço, cumpriu amplamente a sua missão. Provou ser relevante, dispõe de mecanismos para garantir a sua coerência e tem sido eficaz e eficiente. A existência de um programa deste tipo a nível da UE proporciona um claro valor acrescentado e as atividades desenvolvidas no seu âmbito revelaram-se largamente sustentáveis.

Durante o processo de avaliação externa, foram apresentadas algumas ideias de novos objetivos e ações possíveis para o desenvolvimento futuro do programa. Estas ideias, apesar da limitação de o estudo externo não ter verificado em que medida são partilhadas por uma grande percentagem das partes interessadas, poderão contribuir para a reflexão dos serviços da Comissão sobre os próximos três anos da vida do programa, em especial nos domínios da cooperação transfronteiriça entre Estados-Membros, da cooperação com parceiros de países terceiros e dos novos progressos tecnológicos. Contribuirão também para uma reflexão mais geral sobre o apoio às atividades de luta contra a fraude no contexto dos preparativos do futuro quadro financeiro plurianual para o período após 2020.