

# Jornal Oficial da União Europeia

C 10



Edição em língua  
portuguesa

Comunicações e Informações

62.º ano

10 de janeiro de 2019

Índice

III *Atos preparatórios*

TRIBUNAL DE CONTAS

2019/C 10/01

Parecer n.º 9/2018 (*apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, do TFUE*) sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa Antifraude da UE . . . . .

1

PT



## III

*(Atos preparatórios)*

## TRIBUNAL DE CONTAS

**PARECER N.º 9/2018***(apresentado nos termos do artigo 287º, n.º 4, do TFUE)***sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa Antifraude da UE**

(2019/C 10/01)

## ÍNDICE

	Pontos	Página
SÍNTESE .....	I-VI	2
INTRODUÇÃO .....	1-8	3
PARTE UM: OBSERVAÇÕES GERAIS .....	9-17	4
Conceção do programa .....	9-12	4
Objetivos do programa .....	13-14	4
Indicadores do programa .....	15-16	5
Acompanhamento, avaliação e comunicação de informações sobre o programa .....	17	5
PARTE DOIS: OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS .....	18-21	5
Regras de elegibilidade .....	18	5
Taxas de cofinanciamento .....	19-20	5
Avaliação .....	21	6
PARTE TRÊS: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	22-25	6
ANEXO — ALTERAÇÕES À PROPOSTA SUGERIDAS PELO TRIBUNAL .....		7

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente o artigo 325º, nº 4,

Tendo em conta o Parecer do Tribunal de Contas Europeu sobre o programa «Hércules III» para a promoção de ações no domínio da proteção dos interesses financeiros da União Europeia <sup>(1)</sup> (Parecer nº 3/2012 <sup>(2)</sup>),

Tendo em conta os Relatórios Especiais nº 10/2015 <sup>(3)</sup>, nº 24/2016 <sup>(4)</sup> e nº 19/2017 <sup>(5)</sup> do Tribunal de Contas Europeu,

Tendo em conta os documentos informativos do Tribunal de Contas Europeu sobre o futuro das finanças da UE <sup>(6)</sup> e sobre o quadro financeiro plurianual para o período de 2021-2027 <sup>(7)</sup>,

Tendo em conta a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa Antifraude da UE, apresentada pela Comissão em 30 de maio de 2018 <sup>(8)</sup> (a seguir designada por «proposta»),

Tendo em conta os pedidos de parecer sobre a proposta mencionada, apresentados pelo Conselho e pela Comissão respetivamente em 27 de junho de 2018 e em 30 de maio de 2018,

Tendo em conta o Regulamento (UE, Euratom) nº 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União <sup>(9)</sup>,

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

#### SÍNTESE

I A proposta da Comissão relativa ao programa antifraude para o período de programação de 2021-2027 inclui um conjunto de medidas destinadas a ajudar os Estados-Membros e a União a prevenir e combater a fraude lesiva dos interesses financeiros da União e a apoiar a cooperação e a assistência administrativa mútua em matéria aduaneira e agrícola. Embora a Comissão tenha tentado simplificar a gestão orçamental, existe um risco de sobreposição e falta de sinergias com medidas que financiam as mesmas ações ou outras semelhantes, o que põe em causa o valor acrescentado do programa.

II A elaboração da proposta não incluiu uma avaliação de impacto exaustiva e documentada. Embora a proposta tenha sido acompanhada de uma avaliação *ex ante*, como exigido pelo Regulamento Financeiro, o Tribunal regista que a Comissão não procedeu a uma avaliação de modo a explorar as sobreposições e sinergias entre o programa e outras ações da UE e avaliar melhor o seu valor acrescentado. Como salientado pelo Tribunal no Relatório Especial nº 19/2017, a Comissão constatou que, no âmbito do programa Hercule II, poderia ter sido feito ainda mais para reforçar a cooperação entre os seus serviços a fim de evitar sobreposições e beneficiar de sinergias entre programas.

III A proposta não prevê a taxa de cofinanciamento (a percentagem de contribuição da UE para os custos das ações, sendo o restante suportado pelo Estado-Membro), o que não está em conformidade com o Regulamento Financeiro. O Tribunal recomendou anteriormente fixar uma taxa máxima de cofinanciamento de 50 % para as componentes de equipamento técnico e de 80 % para as restantes ações.

<sup>(1)</sup> Ver o Regulamento (UE) nº 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 nº 804/2004/CE (JO L 84 de 20.3.2014, p. 6).

<sup>(2)</sup> JO C 201 de 7.7.2012, p. 1.

<sup>(3)</sup> Relatório Especial nº 10/2015, «Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da UE».

<sup>(4)</sup> Relatório Especial nº 24/2016, «São necessários mais esforços para dar a conhecer melhor e fazer cumprir as regras relativas a auxílios estatais na política de coesão».

<sup>(5)</sup> Relatório Especial nº 19/2017, «Procedimentos de importação: as insuficiências do quadro jurídico e uma aplicação ineficaz têm impacto sobre os interesses financeiros da UE».

<sup>(6)</sup> *Future of EU finances: reforming how the EU budget operates* (Futuro das finanças da UE: reformar o modo de funcionamento do orçamento da UE), documento informativo, 15 de fevereiro de 2018.

<sup>(7)</sup> *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework* (A proposta da Comissão relativa ao quadro financeiro plurianual para 2021-2027), documento informativo, 10 de julho de 2018.

<sup>(8)</sup> COM(2018) 386 final.

<sup>(9)</sup> JO L 193 de 30.7.2018, p. 1.

IV Alguns dos objetivos gerais e específicos do programa não são precisos ou quantificáveis e os indicadores de desempenho propostos não são suficientemente claros e rigorosos, o que não cumpre o previsto no Regulamento Financeiro e restringe o acompanhamento da execução, a avaliação dos resultados e uma orientação eficaz dos fundos para ações que proporcionem valor acrescentado.

V O Tribunal recomenda que os órgãos legislativos definam melhor os objetivos do programa e os indicadores a utilizar para acompanhar a execução e avaliar os resultados, e que solicitem à Comissão que proceda a uma avaliação de modo a explorar as sobreposições e sinergias do programa com outras ações da UE e avaliar o seu valor acrescentado.

VI O Tribunal sugere ainda que os órgãos legislativos clarifiquem a frequência de comunicação de informações sobre o desempenho e as taxas de cofinanciamento a aplicar e que estipulem que as avaliações devem ser realizadas por um avaliador independente.

## INTRODUÇÃO

1 O artigo 325º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) confere responsabilidade partilhada aos Estados-Membros e à União para proteger os interesses financeiros desta. A execução dos anteriores quadros financeiros plurianuais (QFP) foi acompanhada por um conjunto de medidas destinadas a ajudar os Estados-Membros e a União na prevenção e no combate à fraude lesiva desses interesses financeiros e a apoiar a cooperação e a assistência administrativa mútua em matéria aduaneira e agrícola. No período de programação de 2014-2020, um dos programas mais importantes criados para executar as medidas de luta contra a fraude foi o programa Hercule III.

2 No período de programação de 2021-2027, o proposto Programa Antifraude da UE deverá manter a maioria das disposições do Hercule III, abrangendo despesas com assistência técnica especializada aos Estados-Membros, formação especializada específica e outras ações e centrando-se na luta contra a fraude e no apoio a operações transfronteiriças. Este programa deverá também financiar dois importantes sistemas: o Sistema de Informação Antifraude (AFIS) <sup>(10)</sup>, que abrange as aplicações no domínio aduaneiro geridas pela Comissão, e o Sistema de Gestão de Irregularidades (IMS), que ajuda os Estados-Membros na sua obrigação de comunicar as irregularidades (fraudulentas e não fraudulentas) que identificam em relação aos fundos da UE.

3 O programa proposto teria dois objetivos gerais:

- 1) proteger os interesses financeiros da União Europeia;
- 2) apoiar a assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e a cooperação entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola.

4 Teria igualmente três objetivos específicos:

- 1) prevenir e combater a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE;
- 2) apoiar a comunicação de irregularidades, incluindo a fraude, no que respeita aos fundos em gestão partilhada e de assistência de pré-adesão do orçamento da União;
- 3) disponibilizar ferramentas para o intercâmbio de informações e apoio às atividades operacionais no domínio da assistência administrativa mútua em matéria aduaneira e agrícola.

5 O orçamento total proposto para a execução do programa é de 181 milhões de euros para todo o período, que seriam atribuídos aos três objetivos específicos do seguinte modo: 114 milhões de euros (63 %), 7 milhões de euros (4 %) e 60 milhões de euros (33 %) respetivamente. O programa seria gerido diretamente pela Comissão <sup>(11)</sup>.

<sup>(10)</sup> Ver o Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho, de 13 de março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2015/1525 (JO L 82 de 22.3.1997, p. 1).

<sup>(11)</sup> Existe a possibilidade de executar uma determinada ação em regime de gestão indireta.

6 No seu Parecer n.º 3/2012, o Tribunal salientou algumas insuficiências na avaliação do desempenho do programa Hercule II<sup>(12)</sup>, que incidiu sobre os recursos e as realizações mas não apresentou informações sobre o impacto do programa. Mais recentemente, as constatações emitidas pelo Tribunal nos relatórios especiais n.º 10/2015, n.º 24/2016 e n.º 19/2017 dizem respeito, de forma sintética, a insuficiências no funcionamento dos sistemas AFIS e IMS, que prejudicaram a comunicação eficaz e a prestação de informações sobre fraudes e irregularidades.

7 O presente parecer tem por base os trabalhos anteriores do Tribunal, bem como uma análise da proposta da Comissão, a avaliação *ex ante*<sup>(13)</sup> que a acompanha e a avaliação intercalar do programa Hercule III (que abrange o período de janeiro de 2014 a junho de 2017).

8 O presente parecer está dividido em três partes: observações gerais, observações específicas e conclusões.

## PARTE UM: OBSERVAÇÕES GERAIS

### Conceção do programa

9 No âmbito do atual QFP, o Hercule III é um programa de financiamento autónomo que, no Programa Antifraude da UE, deverá ser combinado com a base de financiamento do AFIS e do IMS. Embora estes dois sistemas devam continuar vinculados operacionalmente aos seus instrumentos jurídicos [o Regulamento (CE) n.º 515/97, no primeiro caso, e múltiplos regulamentos setoriais específicos, no segundo], as disposições financeiras do AFIS deverão ser transferidas para o novo programa.

10 O Tribunal acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão de simplificar a gestão orçamental dos três instrumentos. Contudo, existe um risco de sobreposição e falta de sinergias com medidas que financiam as mesmas ações ou outras semelhantes<sup>(14)</sup> como, por exemplo, o próximo programa Alfândega. Seria possível conseguir uma utilização eficiente e eficaz dos recursos através da combinação de ações em domínios semelhantes. No Relatório Especial n.º 19/2017, o Tribunal salientou a constatação da própria Comissão de que, no âmbito do programa Hercule II, poderia ter sido feito ainda mais para reforçar a cooperação entre os seus serviços a fim de beneficiar de sinergias e evitar sobreposições entre programas<sup>(15)</sup>.

11 A proposta foi acompanhada de uma avaliação *ex ante*, como exigido pelo artigo 34.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro. Contudo, a elaboração dessa proposta não incluiu uma avaliação de impacto exaustiva e documentada<sup>(16)</sup>. A Comissão considerou que não era necessário realizar uma avaliação porque o Programa Antifraude da UE iria continuar as iniciativas existentes e devido à sua estrutura e ao orçamento reduzido.

12 Segundo a exposição de motivos que acompanha a proposta, a Comissão deverá utilizar os seus programas de trabalho anuais para explorar formas de evitar a duplicação e encontrar sinergias entre o novo programa e outros instrumentos nos mesmos domínios de intervenção. Na ausência de uma avaliação de impacto, o Tribunal considera que a proposta da Comissão colhe benefícios ao aferir se a combinação do novo programa com outros que financiam ações semelhantes<sup>(17)</sup> em áreas como a Justiça, as Alfândegas e os Assuntos Internos<sup>(18)</sup> garantiria uma melhor utilização dos fundos. Essa aferição poderia igualmente constituir uma base mais apropriada para a avaliação do valor acrescentado do programa.

### Objetivos do programa

13 A proposta estabelece dois objetivos gerais e três específicos (ver os **pontos 3 e 4**). Na opinião do Tribunal, o objetivo geral 1 e o objetivo específico 1 são demasiadamente genéricos e poderão sobrepor-se aos objetivos de outros programas. Além disso, ao contrário do exigido pelo artigo 33.º, n.º 3, do Regulamento Financeiro, apenas parcialmente são SMART (específicos, mensuráveis, atingíveis, pertinentes e calendarizados).

<sup>(12)</sup> O programa Hercule II foi o programa que antecedeu o Hercule III no período de programação de 2007-2013.

<sup>(13)</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão: *Ex-ante evaluation accompanying the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing the EU Anti-Fraud Programme* (Avaliação *ex ante* que acompanha a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa Antifraude da UE), SWD(2018) 294 final de 30 de maio de 2018.

<sup>(14)</sup> Justiça, Alfândegas e Assuntos Internos (ver também a nota de rodapé n.º 18).

<sup>(15)</sup> COM(2015) 221 final de 27 de maio de 2015, «Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o cumprimento dos objetivos do programa Hercule II».

<sup>(16)</sup> De acordo com as Orientações para legislar melhor [SWD(2017) 350 final de 7 de maio de 2017], é necessário realizar uma avaliação de impacto quando for provável que a ação da UE tenha um impacto económico, ambiental ou social significativo (p. 15).

<sup>(17)</sup> Ver em especial o considerando 13 da proposta no que diz respeito à aquisição de equipamento de controlo aduaneiro.

<sup>(18)</sup> Programas Fiscais, Alfândega e Justiça e Fundo para a Segurança Interna.

14 O Tribunal salienta também que o programa não define objetivos operacionais de tipo semelhante aos definidos para o Hercule III. Se isso sucedesse, os atuais objetivos seriam decompostos em metas de trabalho mais pormenorizadas e a definição de indicadores de desempenho seria mais fácil.

### Indicadores do programa

15 O artigo 33º, nº 3, do Regulamento Financeiro exige a utilização de indicadores de desempenho que sejam relevantes, aceites, credíveis, fáceis e fiáveis (RACER). A proposta prevê três indicadores a utilizar no acompanhamento dos progressos realizados no cumprimento dos objetivos específicos do programa (ver a **caixa**).

#### Caixa — Indicadores de desempenho ligados aos objetivos específicos do programa

- 1) Apoio na prevenção e no combate à fraude, corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, medido pela:
  - taxa de satisfação das atividades organizadas e (co)financiadas através do programa;
  - percentagem de Estados-Membros que recebem apoio do programa em cada ano.
- 2) Taxa de satisfação dos utilizadores do Sistema de Gestão de Irregularidades.
- 3) Número de informações de assistência mútua disponibilizadas e número de atividades apoiadas relacionadas com a assistência mútua.

16 Estes indicadores não medem os resultados e o impacto das medidas de apoio à proteção dos interesses financeiros da UE. Na presente forma, apenas satisfazem parcialmente os critérios RACER e não seriam adequados à medição do grau de cumprimento dos objetivos do programa. No entender do Tribunal, a proposta não inclui indicadores apropriados que associem os recursos utilizados nas atividades de combate à fraude com o seu impacto.

### Acompanhamento, avaliação e comunicação de informações sobre o programa

17 As lacunas acima expostas quanto aos objetivos e indicadores implicariam limitações no acompanhamento da execução do programa e na avaliação (intercalar e final) dos seus resultados. Além disso, a proposta não indica a frequência de comunicação de informações sobre o desempenho. O Tribunal considera que proceder anualmente a essa comunicação constitui uma boa prática (ver o **anexo**).

## PARTE DOIS: OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS

### Regras de elegibilidade

18 O artigo 8º da proposta tornaria elegíveis para financiamento todas as ações de execução dos objetivos. O Tribunal constata que a Comissão não estabeleceu regras específicas para avaliar a elegibilidade das ações a financiar. Na ausência de regras e tendo em conta que alguns dos objetivos são vagos (ver os **pontos 3, 4 e 13**), a avaliação é demasiadamente genérica para ter significado.

### Taxas de cofinanciamento

19 A proposta não prevê uma taxa de cofinanciamento (a percentagem de contribuição da UE para os custos das ações, sendo o restante suportado pelo organismo nacional de execução), o que não está em conformidade com o Regulamento Financeiro <sup>(19)</sup>. No âmbito do programa Hercule II, a taxa de cofinanciamento para a assistência técnica foi fixada em 50 % das despesas elegíveis e, no Hercule III, a taxa de cofinanciamento foi de 80 % para todas as ações da UE (e de 90 % em casos excecionais devidamente justificados). Ao invés, a presente proposta não clarifica o limite máximo admissível do apoio da UE ou quais os montantes com que os Estados-Membros teriam de contribuir a partir dos orçamentos nacionais.

20 O Tribunal considera que o regulamento deve indicar claramente as taxas máximas de cofinanciamento (ver o **anexo**), pois estas irão assegurar o equilíbrio adequado entre os interesses nacionais e da UE, garantir a apropriação por parte dos Estados-Membros e proporcionar transparência quanto às despesas. No Parecer nº 3/2012, o Tribunal considerou que a taxa máxima de cofinanciamento deveria permanecer nos 50 % para a componente de equipamento técnico, de modo a assegurar um equilíbrio justo entre os interesses nacionais e da UE no que respeita à aquisição de equipamento.

<sup>(19)</sup> Artigo 186.º.

### Avaliação

21 O artigo 12º, nº 1, prevê a realização de avaliações de forma atempada, a fim de serem tidas em conta no processo de tomada de decisão. No entanto, a proposta não especifica que essas avaliações devam ser realizadas por um avaliador independente. No entender da Comissão <sup>(20)</sup>, uma avaliação pode ser considerado independente quando os avaliadores: i) levem a cabo as suas tarefas sem influência ou pressões por parte da organização; ii) tenham plena autorização para aceder a todas as informações necessárias; iii) tenham total autonomia para agir e comunicar as suas conclusões. O Tribunal sugere que a Comissão desenvolva este artigo em conformidade (ver o **anexo**).

### PARTE TRÊS: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

22 O programa antifraude proposto para o período de programação de 2021-2027 continuaria, no essencial, o programa Hercule III em vigor, financiando ao mesmo tempo o AFIS e o IMS. O Tribunal acolhe favoravelmente a iniciativa da Comissão de simplificar, desta forma, a sua gestão orçamental. No entanto, seria possível conseguir uma utilização eficiente e eficaz dos recursos através da combinação de ações em domínios semelhantes (ver os **pontos 2 e 10**).

23 A proposta não tem por base uma avaliação de impacto exaustiva e devidamente documentada. O Tribunal regista que a Comissão não procedeu a uma avaliação de modo a explorar as sobreposições e sinergias do programa com outras ações da UE e avaliar melhor o seu valor acrescentado (ver os **pontos 11 e 12**).

24 Alguns dos objetivos gerais e específicos não são precisos ou quantificáveis e os indicadores de desempenho não são suficientemente claros e rigorosos, o que restringiria o acompanhamento da execução, a avaliação dos resultados e uma orientação eficaz dos fundos para ações que garantam valor acrescentado. A proposta também não clarifica a frequência de comunicação de informações sobre o desempenho (ver os **pontos 13 a 17**).

25 O Tribunal recomenda que os órgãos legislativos encetem, logo que possível, as seguintes medidas:

- a) definir melhor os objetivos do programa e os indicadores a utilizar para acompanhar a execução e avaliar os resultados;
- b) clarificar a frequência de comunicação de informações sobre o desempenho, fixar taxas máximas de cofinanciamento e estipular que as avaliações devem ser realizadas por um avaliador independente (ver os **pontos 17, 20 e 21**). O **anexo** elenca as alterações sugeridas pelo Tribunal;
- c) solicitar à Comissão que proceda a uma avaliação para explorar as sobreposições e sinergias do programa com outras ações da UE e avaliar melhor o seu valor acrescentado.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 15 de novembro de 2018.

*Pelo Tribunal de Contas*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

---

<sup>(20)</sup> Ver as Orientações para legislar melhor [SWD(2017) 350 final de 7 de maio de 2017].

## ANEXO

## ALTERAÇÕES À PROPOSTA SUGERIDAS PELO TRIBUNAL

## Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa Antifraude da UE [COM(2018) 386 final].

Artigo	Sugestão do Tribunal/Alteração proposta	Observações
8º	<p><b>Onde se lê:</b>  <i>Ações elegíveis</i>            Só são elegíveis para financiamento as ações que executam os objetivos referidos no artigo 2º.</p> <p><b>Proposta de alteração:</b>  <i>Ações elegíveis e cofinanciamento</i></p> <p>1. Só são elegíveis para financiamento as ações que executam os objetivos referidos no artigo 2º.</p> <p>2. A taxa máxima de cofinanciamento é de xx% para equipamento técnico, podendo ser aumentada para xx% em casos excecionais e devidamente justificados. A taxa máxima de cofinanciamento de xx% aplica-se igualmente às restantes ações da UE.</p>	<p>As taxas de cofinanciamento devem ser claramente indicadas no regulamento (ver o <b>ponto 20</b>).</p>
11º, nº 3	<p>Acrescentar uma terceira frase: «A comunicação do desempenho deve ser realizada uma vez por ano.»</p>	<p>De momento, a proposta não indica a frequência de comunicação de informações sobre o desempenho (ver o <b>ponto 17</b>).</p>
12, nº 1	<p>Aditar à frase: «...e devem ser realizadas por um avaliador independente.»</p>	<p>A proposta não refere que as avaliações devem ser realizadas por um avaliador independente. O Tribunal sugere incluir este requisito no artigo pertinente (ver o <b>ponto 21</b>).</p>





ISSN 1977-1010 (edição eletrónica)  
ISSN 1725-2482 (edição em papel)



**Serviço das Publicações da União Europeia**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**PT**