



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 22 de novembro de 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

NOTA DE ENVIO

| | |
|------------------|--|
| de: | Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora |
| data de receção: | 18 de novembro de 2022 |
| para: | Thérèse Blanchet, secretária-geral do Conselho da União Europeia |
| n.º doc. Com.: | COM(2022) 635 final |
| Assunto: | RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a avaliação final do programa Alfândega 2020 |

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 635 final.

Anexo: COM(2022) 635 final



Bruxelas, 18.11.2022
COM(2022) 635 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a avaliação final do programa Alfanega 2020

{SWD(2022) 363 final}

1. CONTEXTO

A União Aduaneira é um dos fundamentos da UE e um elemento essencial para o funcionamento do mercado único. O território da União Aduaneira da UE é regido por regras e procedimentos comuns estabelecidos no Código Aduaneiro da União (CAU)¹. Exigem uma execução e aplicação adequadas e uniformes nos Estados-Membros. Além disso, a política aduaneira e as administrações aduaneiras têm constantemente de se adaptar às realidades comerciais modernas, aumentando as responsabilidades e os instrumentos de comunicação modernos. O CAU é um marco importante na modernização das alfândegas da UE, que tem por objetivo alcançar uma União Aduaneira sem papel e totalmente automatizada. O programa Alfândega 2020 da UE, o programa de ação plurianual no domínio aduaneiro na UE, criado pelo [Regulamento \(UE\) n.º 1294/2013](#), é indispensável para apoiar a sua execução. Proporciona os recursos necessários para o funcionamento dos atuais Sistemas de Informação Europeus (SIE) para as alfândegas (e para o desenvolvimento de novos sistemas necessários para a aplicação do CAU) e para facilitar e reforçar a cooperação entre as administrações aduaneiras nacionais.

Em conformidade com o artigo 18.º, n.ºs 1 e 3, do Regulamento (UE) n.º 1294/2013, que exige que a Comissão apresente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de avaliação intercalar e um relatório de avaliação final do programa Alfândega e que estabelece que essas avaliações devem ser realizadas por um avaliador externo independente, foi encomendado um estudo externo destinado a apoiar a avaliação final do programa. Os resultados desse estudo são apresentados no documento de trabalho em anexo e constituem a base do presente relatório.

A presente avaliação final baseia-se na avaliação intercalar do programa Alfândega, publicada em 2019. O seu objetivo é avaliar o programa Alfândega 2020 desde o seu lançamento, em 1 de janeiro de 2014, até ao seu termo, em 31 de dezembro de 2020. A avaliação tem em conta todas as atividades financiadas pelo programa, bem como todas as suas partes interessadas.

Em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1294/2013, o presente relatório apresenta os resultados da avaliação final sobre: i) os progressos alcançados a nível da realização dos objetivos do programa; ii) a relação custo-eficácia das diferentes atividades financiadas; iii) a coerência do programa e o seu contributo para as políticas e prioridades mais abrangentes da UE; iv) a pertinência contínua do programa; e v) o valor acrescentado da intervenção a nível da UE. Os impactos a longo prazo e a sustentabilidade dos efeitos do programa foram tidos em conta ao longo de toda a análise.

¹ [Regulamento \(UE\) n.º 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União](#) (JO L 269 de 10.10.2013, p. 1);

2. EFICÁCIA

O objetivo geral do programa consiste em apoiar o funcionamento e a modernização da União Aduaneira através da cooperação entre os países participantes, as suas autoridades aduaneiras e os seus funcionários.

A avaliação confirmou que o programa Alfândega 2020 foi um instrumento fundamental para apoiar a execução e a aplicação coerente do novo quadro legislativo aduaneiro (CAU). Foi especialmente importante para o **desenvolvimento progressivo e para o funcionamento dos Sistemas de Informação Europeus (SIE) para as alfândegas, criando um ambiente informático colaborativo**, em que as autoridades aduaneiras trabalham em conjunto e partilham dados sobre a cadeia de abastecimento e informações pertinentes em matéria de risco.

Os SIE aduaneiros financiados pelo programa proporcionaram os meios para um intercâmbio automatizado, sólido e fiável de dados entre as administrações aduaneiras nacionais e com os operadores económicos e outras autoridades governamentais. O número de mensagens trocadas entre as administrações aduaneiras através da plataforma segura apoiada pelo programa aumentou continuamente desde 2014, atingindo cerca de 8,4 mil milhões apenas em 2020. Alguns intercâmbios de informações com os operadores económicos melhoraram significativamente através da implementação do Portal Aduaneiro da UE para Operadores e de portais específicos para operadores de determinados sistemas². Estes portais têm acesso centralizado a vários SIE aduaneiros, permitindo assim o intercâmbio de dados entre as autoridades aduaneiras e os operadores económicos de modo uniforme. Os seus serviços permitiram aos operadores económicos apresentarem pedidos e informações adicionais e receberem notificações das autoridades aduaneiras. O intercâmbio de informações com outras autoridades governamentais foi promovido através do sistema de Intercâmbio de Certificados da Janela Única Aduaneira da UE (EU CSW-CERTEX), que ligou os sistemas aduaneiros nacionais dos países participantes às bases de dados da UE³ que gerem documentos comprovativos relacionados com requisitos não aduaneiros, como os documentos sanitários comuns de entrada, as licenças FLEGT para a importação de madeira e produtos de madeira e o certificado de inspeção de produtos biológicos.

As ações conjuntas do programa Alfândega 2020 constituíram um **instrumento para o intercâmbio de conhecimentos e de boas práticas** entre as autoridades aduaneiras e com outras autoridades governamentais dos países participantes. Através de todos os tipos de ações conjuntas, incluindo as equipas de peritos (um novo instrumento que apoia uma cooperação operacional reforçada numa base regional ou temática), o programa ajudou a desenvolver

² Sistema dos Operadores Económicos Autorizados, Sistema Europeu de Informações Pautais Vinculativas-3 e Fichas de Informação para Regimes Especiais

³ ou seja, TRAd Control and Expert System (TRACES - Sistema informático veterinário integrado) e Sistema de licenciamento de ODS

orientações e a identificar, divulgar e adotar as melhores práticas, conduzindo a melhores métodos de trabalho e a uma aplicação mais coerente e harmonizada da legislação da União em matéria aduaneira e questões conexas. **As ações conjuntas também ajudaram na preparação de novas iniciativas legislativas**, como a proposta de regulamento relativo ao Ambiente de Janela Única Aduaneira da UE⁴, contribuindo assim para a modernização da União Aduaneira e para um melhor funcionamento do Mercado Único.

As **atividades de formação** do programa Alfândega 2020 **desempenharam um papel importante no apoio a uma aplicação mais coerente do novo quadro legislativo aduaneiro (CAU)**, que entrou em vigor durante o período de financiamento. Tal facilitou a sua compreensão entre as autoridades aduaneiras e os operadores económicos, contribuindo para uma execução mais fácil. Paralelamente às várias ações conjuntas, as atividades de formação também forneceram orientações para a preparação da saída do Reino Unido da União Europeia.

O programa Alfândega 2020 **criou um clima de confiança** entre as administrações aduaneiras e os seus funcionários e promoveu relações de trabalho e intercâmbios que prosseguiram para além das atividades específicas do programa. No entanto, estas oportunidades de criação de redes, que foram sempre consideradas um elemento fundamental do programa, diminuíram ligeiramente com a pandemia de COVID-19, aumentando a necessidade de reavaliar a forma de otimizar a utilização das reuniões presenciais e em linha, bem como de explorar plataformas e/ou canais mais adequados que possam assegurar a continuidade da criação de redes através de meios virtuais, a fim de substituir ou completar as formas comuns de criação de redes.

Com base no que precede, a avaliação revelou que o programa Alfândega 2020 teve um **impacto positivo no funcionamento e na modernização da União Aduaneira e do mercado interno**, apoiando, por sua vez, o comércio legítimo e prevenindo as atividades ilegais. **O programa apoiou atividades económicas legítimas** de várias formas. Em primeiro lugar, **a digitalização dos procedimentos aduaneiros financiados pelo programa simplificou e harmonizou alguns deles** (e espera-se que continue a fazê-lo à medida que mais sistemas se tornem operacionais), reduzindo assim os custos de conformidade e aumentando a segurança jurídica para os operadores, reforçando, em última análise, a competitividade das empresas europeias. Em segundo lugar, os materiais de formação disponíveis tanto para as autoridades aduaneiras como para os operadores económicos também apoiaram este objetivo. Além disso, as melhores práticas resultantes de ações conjuntas contribuíram para melhorar as condições e os procedimentos para a realização de trocas comerciais.

No entanto, como já foi referido, **a digitalização é ainda um processo em curso e alguns dos sistemas informáticos previstos no CAU ainda não foram desenvolvidos ou atualizados⁵, o**

⁴ COM(2020) 673 final.

⁵ O CAU foi alterado em 2019 para adiar o prazo de implantação de três sistemas nacionais para 2022 e de seis sistemas transeuropeus para 2025. Estas incluem o sistema que trata as declarações sumárias de entrada, o sistema que trata o trânsito externo e interno, o sistema que trata as mercadorias retiradas do território

que atrasa a concretização dos benefícios esperados. Os operadores económicos consultados consideram que existe margem para uma maior facilitação do comércio em geral e referiram os desafios relacionados com a complexidade do ambiente informático, o desenvolvimento faseado dos componentes nacionais pelos Estados-Membros e a insuficiência da comunicação sobre esta matéria. Embora estas questões estejam essencialmente relacionadas com as políticas e sejam principalmente da responsabilidade dos Estados-Membros da UE, apontam para a oportunidade de procurar um maior envolvimento com os operadores económicos no âmbito da próxima iteração do programa.

De acordo com a avaliação, **o programa apoiou as autoridades aduaneiras na prevenção de atividades ilegais** e, por conseguinte, na proteção dos interesses financeiros e económicos da União e dos Estados-Membros. O processo de digitalização, apoiado pelo Alfândega 2020, proporciona os meios para a realização de controlos automatizados, verificações cruzadas e validações de dados, contribuindo potencialmente para reduzir a fraude e o erro. Além disso, as atividades de reforço das capacidades informáticas e as ações conjuntas (em especial as novas equipas de peritos) permitiram aumentar a coordenação entre as autoridades aduaneiras e a Comissão em relação à prevenção da fraude. As atividades de criação de competências humanas reforçaram a competência dos funcionários aduaneiros em matéria de controlos no território aduaneiro da União.

Apesar destas conclusões positivas, **existem provas de uma aplicação incoerente dos controlos aduaneiros**⁶, o que demonstra a necessidade de ajustar o quadro de gestão dos riscos que a Comissão criou com o apoio do programa para prevenir as atividades ilegais. Além disso, várias partes interessadas consultadas referiram **a fraude no comércio eletrónico como uma questão pendente.**

3. EFICIÊNCIA

O programa Alfândega 2020 autorizou um orçamento de **531,7 milhões de EUR** para o **período 2014-2020**. Este orçamento é significativamente superior aos 272 milhões de EUR autorizados para o período de programação anterior (2007-2013), principalmente devido à maior ênfase dada ao desenvolvimento dos SIE no contexto da aplicação do CAU. **Uma percentagem de 87 % do orçamento foi afetada ao desenvolvimento, ao funcionamento e à manutenção dos SIE para as alfândegas.** Estes sistemas informáticos comuns exigem manifestamente muitos recursos. No entanto, são indispensáveis para o trabalho quotidiano das administrações aduaneiras e trazem uma série de benefícios em todos os domínios das atividades aduaneiras. Embora não tenha sido

aduaneiro, o sistema relativo às garantias para dívidas existentes ou potenciais, o estatuto aduaneiro das mercadorias e o desalfandegamento centralizado.

⁶ Tribunal de Contas Europeu, Relatório especial 04/2021 – Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE.

possível quantificar estes benefícios, estes dizem sobretudo respeito à simplificação e à normalização dos procedimentos aduaneiros através da automatização, a uma implementação mais eficaz e a uma aplicação mais coerente da legislação aduaneira e a uma maior interoperabilidade e partilha de informações entre as autoridades aduaneiras. Ao desenvolver e explorar os componentes comuns dos SIE, o programa conduziu a importantes economias de escala, evitando a duplicação de esforços para os Estados-Membros e reduzindo simultaneamente os custos de conformidade e os encargos administrativos para os operadores económicos. Apesar de a avaliação não ter podido confirmar a relação custo-eficácia das atividades de reforço das capacidades informáticas (principalmente devido às dificuldades em quantificar os seus benefícios), proporcionou uma imagem globalmente positiva da sua eficiência.

As ações conjuntas representaram 11 % do orçamento autorizado e constituíram um elevado contributo para os objetivos do programa. O custo médio por participante por ação e para todos os tipos de ações conjuntas (com exceção das equipas de peritos) foi de cerca de 742 EUR. Os grupos de projeto representaram quase metade das despesas com ações conjuntas, sendo, porém, provavelmente o tipo de ações conjuntas mais eficaz em termos de custos devido ao seu alcance (mais de 33 000 participantes) e ao seu custo relativamente baixo (custo médio por participante de 676 EUR). Reforçaram a cooperação e as relações de trabalho entre os participantes e apoiaram a elaboração de nova legislação aduaneira e a aplicação efetiva da legislação em vigor, através da identificação das melhores práticas de trabalho no que respeita aos procedimentos administrativos. A avaliação assinalou a necessidade de melhorar o envio atempado dos convites para as reuniões, a fim de assegurar a participação dos melhores peritos possíveis ao menor custo possível. Devido à natureza diferente das equipas de peritos recentemente implementadas (e, por conseguinte, aos diferentes dados de acompanhamento), é difícil comparar a relação custo-eficácia das equipas de peritos com as outras ações conjuntas. No entanto, o seu potencial para reduzir os custos foi destacado durante a avaliação, **uma vez que proporcionam aos Estados-Membros a oportunidade de congregarem recursos e conhecimentos especializados em vez de agirem separadamente.**

Embora as atividades de **criação de competências humanas** tenham consumido apenas 2 % do orçamento do programa, considera-se que geram uma boa relação custo-benefício, em especial as ações de formação *eLearning* (aprendizagem em linha) que podem ser utilizadas repetidamente sem incorrer em custos adicionais (para além das atualizações necessárias). Tal como demonstrado na avaliação, os principais benefícios das atividades de formação do programa Alfândega 2020 estão associados a uma **aplicação mais coerente da legislação aduaneira e, em última análise, a um funcionamento mais eficaz e eficiente da União Aduaneira, uma vez que reforçam a capacidade dos funcionários aduaneiros para desempenharem as suas funções, bem como a compreensão das regras aduaneiras pelos operadores económicos.** Este aspeto foi particularmente importante durante esta iteração do programa, em que se tornou aplicável um novo quadro legislativo em matéria aduaneira. A este respeito, o programa *eLearning* da UE no âmbito do CAU, composto por 15 módulos de apoio à aplicação do CAU,

foi publicado em 2016. Os anos seguintes centraram-se principalmente na atualização e no desenvolvimento de traduções dos módulos existentes (com dois a três novos módulos em inglês por ano). Em consonância com a sua publicação, o número de módulos *eLearning* utilizados pelos países participantes também aumentou ao longo da vigência do programa. O número de descarregamentos de módulos *eLearning* acessíveis ao público (nomeadamente os disponíveis para os operadores económicos) aumentou de 3 219 em 2014 para 30 408 em 2020 e o número de funcionários aduaneiros nacionais formados por material de formação comum da UE foi dez vezes superior durante este período de programação (de pouco mais de 4 000 em 2014 para 40 000 em 2019). Estas formações foram, de um modo geral, consideradas de boa qualidade.

4. COERÊNCIA

A avaliação final centrou-se na *coerência externa* do programa com as políticas e prioridades mais vastas da UE. As conclusões da avaliação intercalar, que se centrou na *coerência interna* entre as diferentes características, componentes e conceção do programa, permanecem válidas. A avaliação concluiu que o **programa Alfândega 2020, por um lado, apoiou outras iniciativas e programas da UE e, por outro, beneficiou deles**. Tal como descrito no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, um exemplo dessas interligações é o caso das «proibições e restrições», que se referem a formalidades regulamentares não aduaneiras (sanitárias, fitossanitárias, ambientais, agrícolas, etc.) exigidas para a importação e exportação de mercadorias que as autoridades aduaneiras estão encarregadas de fazer cumprir nas fronteiras da UE. A coerência com outros programas de despesas, como o Fiscalis 2020, o Programa de Apoio às Reformas Estruturais ou o programa Hercule III, bem como com os respetivos domínios de intervenção, também foi alcançada numa medida razoável, evitando sobreposições e garantindo a complementaridade.

Foram utilizados vários mecanismos para assegurar esta coerência, tais como reuniões interserviços e consultas interserviços entre diferentes serviços da Comissão, grupos mistos de projetos e de peritos, a participação de observadores de vários serviços da Comissão em reuniões ou atividades de grupos de projeto, ou a avaliação das propostas de projetos por funcionários de diferentes serviços da Comissão. Apesar dos resultados positivos observados, a avaliação, bem como a avaliação de impacto realizada para o próximo programa de financiamento, encontrou margem para novas complementaridades e sinergias em determinados domínios. Por exemplo, poderão ser exploradas sinergias adicionais com o sucessor do programa Hercule III sobre o desenvolvimento de repositórios de dados ou sobre a análise conjunta de dados, ou com o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos, procurando uma abordagem mais concertada e intersetorial a nível operacional. A cooperação com países terceiros para o cumprimento dos objetivos ambientais internacionais e da UE foi também salientada como um domínio potencial em que a coerência poderia ser reforçada.

Por último, a avaliação sugeriu formas adicionais de melhorar a coerência, tais como uma maior estruturação ou formalização da cooperação entre os serviços envolvidos da Comissão, seguindo os

princípios e recomendações do Quadro Europeu de Interoperabilidade⁷, aumentando a visibilidade do programa e a sua complementaridade com outros fundos da UE nos Estados-Membros ou explorando sinergias informáticas com outros programas da UE que gerem sistemas eletrónicos significativos.

A iniciativa sucessora poderia beneficiar da futura proposta de regulamento relativo a um elevado nível de interoperabilidade do setor público em toda a União⁸, a fim de continuar a assegurar interações transeitoriais e transfronteiras sem descontinuidades. Tal contribuiria igualmente para identificar soluções bem sucedidas e experiências práticas que poderiam beneficiar os outros.

5. PERTINÊNCIA

A União Aduaneira é um elemento essencial e integrante do funcionamento do Mercado Único. Por ser uma competência exclusiva da UE, a legislação aduaneira é adotada a nível da UE, mas é aplicada pelos Estados-Membros. Assim, as necessidades diretas para que a União Aduaneira funcione sem descontinuidades estão, por conseguinte, predominantemente do lado das administrações aduaneiras, que necessitam cada vez mais de intercâmbio de informações, de cooperação e de reforço das suas capacidades administrativas. Os grupos-alvo secundários cujas necessidades também devem ser tidas em conta são os operadores económicos.

A pertinência do programa Alfândega foi confirmada pela avaliação intercalar, que concluiu que os objetivos específicos e operacionais do programa eram pertinentes para as necessidades das partes interessadas e que sem o programa não teria sido possível adotar políticas ambiciosas. **A avaliação final centrou-se, por conseguinte, na continuação da pertinência à luz da** evolução verificada desde a revisão intercalar, em especial o **Brexit** e a **pandemia de COVID-19**. Além disso, **a avaliação examinou se o programa está alinhado com problemas e ações identificados no Plano de Ação Aduaneira de 2020** «Fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar»⁹, que propõe uma estratégia revista da União Aduaneira.

A avaliação final revelou que **o programa continua a ser pertinente e necessário** e que as necessidades das partes interessadas se mantiveram praticamente inalteradas desde a avaliação intercalar. Tal está também em consonância com a **avaliação de impacto do programa aduaneiro pós-2020, que confirmou estas necessidades**. Além disso, o **Plano de Ação Aduaneira de 2020 propôs um conjunto de ações relacionadas com os objetivos específicos e operacionais do programa**, corroborando assim a continuação da sua pertinência. As ações propostas, que estão bem alinhadas com os objetivos do programa, diziam respeito ao domínio

⁷ Ver [The European Interoperability Framework in detail | Joinup \(europa.eu\)](#)

⁸ Incluída no programa de trabalho da Comissão para 2022, p. 7 ([resource.html \(europa.eu\)](#))

⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu «Fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar: um plano de ação», COM(2020) 581 final.

da gestão dos riscos, à gestão do comércio eletrónico, à promoção da conformidade e à cooperação operacional entre as autoridades aduaneiras¹⁰.

Considerou-se que o programa continua a ser particularmente pertinente no que diz respeito à **necessidade de harmonizar a aplicação e a execução efetiva das regras da União Aduaneira**. As autoridades aduaneiras, mas também os operadores económicos, indicaram, no âmbito da avaliação, que as atividades do programa tinham ajudado os Estados-Membros a reunir-se e, por conseguinte, a aproximarem-se de um entendimento mais comum dessas regras. A criação de redes, o intercâmbio de ideias e práticas, bem como a formulação de orientações e normas comuns, foram considerados aspetos importantes destas atividades. As autoridades aduaneiras confirmaram igualmente a **continuação da necessidade de o programa apoiar os Estados-Membros na digitalização e a modernização dos procedimentos aduaneiros, que ainda estão em curso**.

De um modo geral, **os operadores económicos** entrevistados **pediram uma maior simplificação e harmonização da legislação e dos processos aduaneiros, confirmando que se trata de uma necessidade continuada**. No que diz respeito à gestão do programa, **alguns operadores económicos apelaram a um envolvimento e uma comunicação mais proativos com o setor empresarial**, bem como a uma melhor prestação de informações às empresas. Esta questão já tinha sido recomendada na avaliação intercalar do programa e será abordada durante o próximo período de financiamento.

De um modo geral, o programa adaptou-se bem aos acontecimentos imprevistos, como a COVID-19 e a saída do Reino Unido da União Europeia. As **atividades do programa contribuíram para preparar o terreno para a saída do Reino Unido da UE**, demonstrando a sua flexibilidade para enfrentar acontecimentos imprevistos. As autoridades aduaneiras foram regularmente informadas sobre os progressos realizados a este respeito e participaram em várias reuniões e seminários¹¹ sobre esta matéria. Foram realizadas ações conjuntas específicas neste domínio fundamental a fim de apoiar a preparação, a aplicação e a implementação do direito da União, tendo sido também prestado apoio à formação específica, em 2019, sobre a preparação da saída do Reino Unido da União Europeia¹². Além disso, as alterações necessárias aos sistemas transeuropeus, como o Sistema de Controlo das Exportações (ECS), o Novo Sistema de Trânsito Informatizado (NSTI) e outros, foram preparadas e implementadas de forma atempada e coordenada. Apesar desta avaliação positiva, as autoridades aduaneiras consultadas consideram que **ainda é necessário um maior apoio do programa neste domínio**.

¹⁰ No plano de ação, este domínio é designado por «autoridades aduaneiras agindo como uma só entidade».

¹¹ Um exemplo disso é o Seminário de peritos técnicos (UE27) sobre o impacto da saída do Reino Unido da UE nas TI aduaneiras (CPG/054/047), realizado em 13 de fevereiro de 2019. Esta reunião foi dirigida a peritos que participam regularmente no Grupo de Coordenação das Alfândegas Eletrónicas (GCAE).

¹² Através do desenvolvimento de programas de formação rápida de aperfeiçoamento e integração de novos funcionários em matéria aduaneira, diretamente dirigidos às administrações nacionais.

O programa também se adaptou bem à pandemia de COVID-19 e à nova realidade. Tanto as autoridades aduaneiras como os operadores económicos consultados concordaram que os **serviços da Comissão responsáveis pelas alfândegas tinham reagido rapidamente à crise**, adotando legislação, emitindo orientações e apoiando ativamente os Estados-Membros e as empresas, a fim de assegurar a flexibilidade em relação às obrigações aduaneiras e ao desalfandegamento. Em termos de atividades do programa, após algumas **interrupções iniciais e atrasos nas ações conjuntas e nos testes de novos sistemas informáticos, o programa adaptou-se bem à situação**. No entanto, o **ambiente mais virtual parece ter afetado as oportunidades de criação de redes e algumas autoridades aduaneiras consideram que os sistemas de gestão do programa estão desatualizados e não estão adaptados à nova realidade do aumento das formas virtuais de trabalho e de criação de redes**.

Por seu lado, os **operadores económicos** apontaram a **gestão do comércio eletrónico e a inovação tecnológica para os processos aduaneiros** como duas necessidades em evolução que não foram suficientemente satisfeitas pela Comissão e pelos Estados-Membros através do programa, confirmando assim que continua a ser pertinente.

6. VALOR ACRESCENTADO PARA A UE

A política aduaneira é uma competência exclusiva da UE. No entanto, a aplicação da legislação aduaneira da UE cabe aos Estados-Membros. O quadro jurídico da UE, por si só, não garante suficientemente o bom funcionamento da União Aduaneira. Esse quadro deve ser complementado por medidas de apoio, como as previstas no programa Alfândega 2020, a fim de assegurar que a legislação aduaneira da UE é aplicada de forma convergente e coerente a nível nacional.

Tal como acima referido, o programa Alfândega 2020 contribuiu para apoiar todos os aspetos da aplicação do CAU. O CAU teria sido aplicado por si só, mas, sem o apoio do programa, teriam surgido maiores dificuldades e uma menor harmonização. O programa Alfândega 2020 contribuiu para a sustentabilidade financeira dos sistemas de informação europeus, que são cruciais para garantir a disponibilidade e a partilha dos dados sobre a cadeia de abastecimento e das informações pertinentes em matéria de risco. Assim, o programa Alfândega 2020 gerou **economias de escala e ganhos de eficiência**, ajudando as administrações nacionais — e, muitas vezes, os operadores económicos — a poupar tempo e recursos, em especial para os países participantes com administrações aduaneiras mais reduzidas e menos recursos. Tudo o que está relacionado com a interoperabilidade e a interconectividade dos sistemas informáticos centrais representa um valor acrescentado para a UE. As características simbióticas da arquitetura central dos SIE são inigualáveis e não podem ser reproduzidas a nível nacional.

As ações conjuntas reuniram os conhecimentos especializados e os conhecimentos dos países participantes, proporcionando às administrações **oportunidades sem paralelo de cooperação**, comunicação e criação de redes; em última análise, criam um clima de confiança e conduzem a uma maior convergência das abordagens e das práticas. O mesmo se aplica às atividades de

formação, que não só ajudaram as administrações aduaneiras nacionais a melhor compreender e aplicar a legislação aduaneira da UE e os procedimentos conexos, mas também, o que é talvez ainda mais importante, a fazê-lo de um modo mais uniforme. Os ganhos de eficiência foram os mais significativos, especialmente para os países participantes que não dispunham de conhecimentos especializados num domínio específico ou que não tinham programas nacionais de formação bem desenvolvidos. Teria sido difícil e mais dispendioso, ou mesmo impossível, para esses países fazê-lo por si só. Em última análise, o programa Alfândega 2020 contribuiu para a aproximação das abordagens nacionais, gerando um clima de confiança e criando uma narrativa única e uma visão partilhada.

Se o programa não existisse, a cooperação entre os países participantes teria sido muito mais difícil, baseada em relações não estruturadas, em canais formais morosos e em acordos de reciprocidade (acordos bilaterais ou multilaterais em que as disposições são aplicadas mutuamente), o que seria, na prática, significativamente mais difícil e dispendioso de aplicar na prática e de manter. Dada a dimensão das operações do programa Alfândega 2020, quer em termos do elevado número de ações conjuntas, da versatilidade dos temas, da sua dimensão europeia, quer da participação pan-europeia em ações e formações, é difícil imaginar que poderiam ser organizadas atividades semelhantes a qualquer outro nível. No que diz respeito aos sistemas de informação europeus, caso não houvesse financiamento futuro para o seu desenvolvimento e manutenção contínuos, seria difícil continuar a utilizá-los para além do médio prazo. O risco de se tornarem obsoletos seria elevado, e perder-se-iam as economias de escala e as reduções dos custos globais.

O programa Alfândega 2020 gerou resultados tangíveis e ajudou os funcionários aduaneiros a adquirir competências e a trocar experiências. Se o programa fosse interrompido, nenhum dos resultados do programa poderia ter continuidade para além do curto prazo. As diferenças existentes persistiriam e as redes construídas graças aos anos de colaboração desapareceriam.

7. CONCLUSÕES E ENSINAMENTOS

A avaliação revelou que o programa foi **eficaz na consecução dos seus objetivos e contribuiu significativamente para melhorar o funcionamento da União Aduaneira** e para a sua modernização. Promoveu a cooperação e o intercâmbio de informações, quer facilitando a convergência a nível estratégico, quer aproximando as abordagens, a interpretação, os procedimentos administrativos, as melhores práticas e as regras a nível operacional. O programa tem sido especialmente importante na transição para um ambiente aduaneiro sem papel, apoiando o desenvolvimento e o funcionamento dos SIE aduaneiros, assegurando a sua sustentabilidade financeira e garantindo a disponibilidade e o intercâmbio de dados sobre a cadeia de abastecimento e de informações pertinentes em matéria de risco.

Do ponto de vista da **eficiência**, as dificuldades em monetizar os benefícios das atividades do programa Alfândega 2020 não permitiram que a avaliação concluísse com exatidão em que medida os recursos do programa produziram os melhores resultados possíveis ao menor custo

possível. No entanto, tendo em conta as conclusões sobre a eficácia, juntamente com os dados relativos aos custos, **o programa tinha, de um modo geral, proporcionado valor às autoridades aduaneiras nacionais e da UE a um custo razoável.**

A avaliação concluiu positivamente sobre a **coerência do programa Alfândega 2020 com as políticas mais vastas da UE**, em especial, mas não só, no que diz respeito às proibições e restrições que as autoridades aduaneiras devem aplicar na fronteira. **Corroborou igualmente o valor acrescentado do programa**, que consiste no apoio a todos os aspetos da aplicação do CAU, exigindo soluções da UE para os problemas da UE e uma estreita cooperação entre os Estados-Membros. O programa contribuiu para a sustentabilidade financeira dos sistemas de informação europeus interoperáveis e interligados, preenchendo os requisitos do CAU graças a maiores economias de escala e a uma eficiência acrescida. Por último, a avaliação revelou que o **programa Alfândega continua a ser pertinente, especialmente em relação às necessidades das administrações aduaneiras nacionais**, que são os seus principais beneficiários. De um modo geral, o programa continua a responder às necessidades das partes interessadas, adaptando-se bem a acontecimentos imprevistos (como a COVID-19 e a saída do Reino Unido da União Europeia) e dando resposta aos problemas e prioridades identificados na avaliação de impacto do próximo programa aduaneiro e no Plano de Ação Aduaneira de 2020.

Apesar dos progressos realizados, a análise realizada no âmbito dos cinco critérios de avaliação revelou uma série de desafios e ensinamentos. Assinalou os seguintes domínios em que são necessárias melhorias:

- A avaliação apresentou provas das **diferenças na aplicação dos controlos aduaneiros**, sugerindo que havia margem para rever o quadro de gestão dos riscos em vigor. Além disso, várias partes interessadas referiram a fraude no comércio eletrónico como uma questão pendente e algumas autoridades aduaneiras consideram que continua a ser necessário um maior apoio ao programa no que respeita às consequências da saída do Reino Unido da União Europeia. Tal está em consonância com a avaliação apresentada no Tribunal de Contas Europeu, no Relatório especial sobre os controlos aduaneiros¹³ e no Relatório de 2022 do Grupo de Sábios sobre os desafios enfrentados pela União Aduaneira¹⁴. Neste contexto, as ações dos futuros programas poderão ser concebidas para ajudar a resolver essas diferenças.
- A avaliação mostrou que, apesar dos progressos significativos realizados em termos de desenvolvimento de estruturas e sistemas informáticos, alguns dos sistemas informáticos previstos no CAU ainda não foram desenvolvidos ou atualizados, **o que levou os**

¹³ Tribunal de Contas Europeu, Relatório especial 04/2021 – Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE.

¹⁴ Ver [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). O relatório refere que continuam a existir divergências entre as autoridades aduaneiras nacionais na aplicação das regras e procedimentos e que as alfândegas enfrentam dificuldades crescentes em controlar as fronteiras.

operadores económicos a não perceber os benefícios do CAU e a manifestar preocupações quanto à complexidade do ambiente informático aduaneiro. Salientaram a necessidade de simplificar e harmonizar ainda mais a legislação e os processos aduaneiros. Tal está em consonância com os resultados da avaliação intercalar da aplicação do CAU, que concluiu que *muitas regras ainda não são aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros. A plena automatização dos processos aduaneiros está ainda em vias de ser alcançada (...), mesmo que já tenham sido alcançados marcos significativos*¹⁵.

- A avaliação concluiu que poderiam ser exploradas **sinergias adicionais** com o sucessor do programa Hercule III, por exemplo no que diz respeito ao desenvolvimento de repositórios de dados ou à análise conjunta de dados, ou com outros programas da UE que gerem sistemas eletrónicos importantes. A avaliação considerou positiva a coordenação existente no seio da Comissão, mas salientou a necessidade de explorar continuamente formas de melhorar a coordenação com outros serviços, tendo em conta um mundo em rápida mutação. A avaliação salientou igualmente a necessidade de aumentar a visibilidade do programa. Além disso, a avaliação intercalar da aplicação do CAU indicou que *a aplicação do CAU não explorou plenamente as potenciais sinergias com políticas conexas e que falta uma coordenação adequada entre as autoridades aduaneiras e outras administrações nacionais competentes responsáveis pela aplicação das políticas da UE nas fronteiras.*
- O processo de avaliação demonstrou que poderia ser útil que a Comissão e os Estados-Membros **partilhassem mais dados aduaneiros**. Tal serviria, nomeadamente, para medir melhor os custos e benefícios dos investimentos efetuados. A necessidade de melhorar os dados aduaneiros foi também salientada no relatório de 2022 do Grupo de Trabalho. A sua recomendação pormenorizada n.º 2 de *Introduzir uma nova abordagem dos dados, centrada na obtenção de dados de melhor qualidade (...)* sugere que o programa Alfândega se deve centrar nesse objetivo: *«O orçamento existente para 2021-2027 poderia ser reorientado para estes objetivos.*¹⁶

¹⁵ Ver [COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EXECUTIVE SUMMARY OF THE EVALUATION INTERIM EVALUATION of the implementation of the Union Customs Code - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#) [Documento de trabalho dos serviços da Comissão - Resumo da avaliação intercalar da aplicação do Código Aduaneiro da União - Serviço das Publicações da UE (europa.eu)].

¹⁶ A recomendação n.º 2 é a seguinte: *Introduzir uma nova abordagem dos dados, centrada na obtenção de dados de melhor qualidade baseados em fontes comerciais, assegurando que são validados ao longo da cadeia, mais bem partilhados entre as administrações e mais bem utilizados para a gestão dos riscos na UE. Clarificar quais os agentes privados – incluindo as plataformas de comércio eletrónico – que devem fornecer dados, com custos em caso de incumprimento. Proporcionar às empresas um ponto único de entrada de dados para as formalidades aduaneiras e um(a) janela única/portal único. Dados a armazenar e a gerir adequadamente num armazém central de dados. O orçamento existente para 2021-2027 poderia ser reorientado para estes objetivos.*

- A avaliação revelou que o programa continua a ser pertinente para financiar o desenvolvimento, a implementação e o **funcionamento de infraestruturas e sistemas informáticos** no terreno, uma vez que estes necessitam de muitos recursos e podem beneficiar de economias de escala e do seu âmbito de aplicação. Tal está em conformidade com a recomendação n.º 9 do relatório de 2022 do Grupo de Trabalho no sentido de *Conceder recursos, competências e meios adequados às alfândegas para assegurar as suas capacidades para cumprirem as suas missões*.
- A avaliação confirmou que i) as ações conjuntas proporcionaram aos Estados-Membros a oportunidade de acederem a um conjunto mais vasto de conhecimentos e peritos do que a nível individual e geraram economias de escala; e ii) que as equipas de peritos reforçam a cooperação operacional e uma aplicação mais coerente da legislação aduaneira. No entanto, demonstrou igualmente que a liderança das equipas de peritos é complexa e que nenhuma equipa de peritos reúne todos os Estados-Membros; assim, a cooperação é necessariamente limitada. Neste contexto, a configuração do programa Alfândega 2020 pode não ser suficiente para dar resposta a todos os atuais desafios com que se defronta a União Aduaneira e, como referido no relatório de 2022 do Grupo de Trabalho, poderá ser necessário criar um novo agente operacional para apoiar e coordenar os esforços dos Estados-Membros, proporcionando uma cooperação mais integrada e assegurando assim que a União Aduaneira funciona como uma só entidade.

Na sequência da avaliação intercalar do programa, a Comissão apresentou um plano de ação sobre a forma de dar resposta às 13 recomendações formuladas nessa altura. Diziam respeito à «programação e conceção», à «execução», ao «acompanhamento e apresentação de relatórios» e à «comunicação». Foram executadas várias ações e algumas estão em curso no âmbito do novo programa. De um modo geral, a Comissão reconhece e esforça-se por dar resposta a estes desafios no âmbito da execução do programa Alfândega 2021-2027.