

Bruxelas, 2 de dezembro de 2025  
(OR. en)

16221/25

UD 299  
ENFOCUSTOM 211  
MI 987  
COMER 179  
TRANS 617  
ECOFIN 1657  
CADREFIN 346

**NOTA DE ENVIO**

---

de: Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine  
DEPREZ, diretora

data de receção: 1 de dezembro de 2025

para: Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia

---

n.º doc. Com.: COM(2025) 733 final

---

Assunto: RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO  
COMITÉ DAS REGIÕES  
sobre a avaliação intercalar do Instrumento de Apoio Financeiro aos  
Equipamentos de Controlo Aduaneiro 2021-2027

---

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2025) 733 final.

---

Anexo: COM(2025) 733 final



Bruxelas, 1.12.2025  
COM(2025) 733 final

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

**sobre a avaliação intercalar do Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de  
Controlo Aduaneiro 2021-2027**

{SWD(2025) 385 final}

## 1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO

A União Aduaneira da UE, criada em 1968, é um domínio da competência exclusiva da União Europeia. Isto significa que só a UE pode adotar legislação aduaneira, ao passo que os Estados-Membros são responsáveis pela sua aplicação. Ao longo do tempo, o papel das alfândegas cresceu para além da cobrança de receitas tradicionais (incluindo os direitos aduaneiros, o IVA sobre os bens importados e, quando aplicável, os impostos especiais de consumo). As autoridades aduaneiras desempenham atualmente muitas outras tarefas e perseguem objetivos mais vastos, como a proteção, a segurança, a saúde e a prosperidade das pessoas e das empresas na UE. As inspeções físicas efetuadas pelos funcionários aduaneiros nos pontos de passagem de fronteira (incluindo fronteiras terrestres, aeroportos, portos marítimos e centros postais), bem como a análise de amostras recolhidas durante essas inspeções em laboratórios aduaneiros, devem ser efetuadas de forma harmonizada, a fim de evitar a entrada de mercadorias ilegais ou perigosas na UE, facilitando simultaneamente o comércio legítimo. Para desempenharem as suas tarefas de forma eficiente e eficaz, os funcionários aduaneiros, os pontos de passagem de fronteira e os laboratórios aduaneiros devem estar equipados com equipamentos de controlo modernos e fiáveis. O Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro («IECA» ou «instrumento») responde à necessidade de os Estados-Membros obterem apoio financeiro para a aquisição desses equipamentos.

O IECA <sup>(1)</sup> faz parte do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, juntamente com o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos <sup>(2)</sup>, no âmbito da rubrica 4 (Migração e Gestão das Fronteiras) do orçamento da UE. O instrumento é um novo programa de financiamento da UE no domínio da política aduaneira <sup>(3)</sup> no âmbito do quadro financeiro plurianual 2021-2027, com um orçamento de 1,006 mil milhões de EUR para este período. Concede subvenções às autoridades aduaneiras dos Estados-Membros para a aquisição, a manutenção e a modernização dos equipamentos de controlo aduaneiro.

O objetivo do instrumento é contribuir para a obtenção de resultados adequados e equivalentes em matéria de controlos aduaneiros, com o objetivo a longo prazo de alcançar uma aplicação harmonizada das regras aduaneiras entre todos os Estados-Membros. O programa visa garantir que as estâncias aduaneiras estejam devidamente equipadas com equipamento de controlo de ponta. Desta forma, reduzir-se-ão os desequilíbrios no desempenho dos controlos aduaneiros pelos

---

<sup>(1)</sup> Regulamento (UE) 2021/1077 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro.

<sup>(2)</sup> Regulamento (UE) 2021/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de julho de 2021, que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

<sup>(3)</sup> O programa Alfândega [Regulamento (UE) 2021/444], que facilita e reforça a cooperação aduaneira entre as autoridades aduaneiras, foi precedido de outros programas.

Estados-Membros devido a diferenças de capacidade. Garantir a disponibilidade de equipamentos de controlo equivalentes também ajuda a evitar que as mercadorias sejam desviadas para os pontos mais fracos do sistema de controlo aduaneiro <sup>(4)</sup>. O IECA ajuda as autoridades aduaneiras a atuarem como um todo e a cumprirem a sua missão de:

- proteger os interesses financeiros e económicos da UE e dos seus Estados-Membros,
- garantir a segurança e a proteção na UE,
- proteger a UE do comércio ilegal, facilitando simultaneamente as atividades comerciais legítimas.

O artigo 13.º do Regulamento IECA exige que a Comissão proceda a uma avaliação intercalar do instrumento, avaliando o seu desempenho em termos de eficácia, de eficiência, de coerência, de pertinência, de sinergias e de valor acrescentado da UE. O presente relatório apresenta os resultados intercalares do instrumento para o período de referência de 2021-2024 e baseia-se numa avaliação da Comissão <sup>(5)</sup> apoiada por um estudo externo <sup>(6)</sup>. A avaliação abrange os 27 Estados-Membros.

O objetivo da avaliação intercalar é avaliar os progressos realizados na consecução dos objetivos do instrumento e identificar os domínios a melhorar para garantir que o programa cumpre a sua finalidade. A avaliação intercalar permite à Comissão proceder a ajustamentos na execução do IECA, com base na experiência adquirida, e retirar ensinamentos para as políticas futuras.

## **2. ELEMENTOS ESSENCIAIS E PONTO DA SITUAÇÃO DA EXECUÇÃO**

O IECA foi lançado em 2021 com a adoção e a entrada em vigor do Regulamento IECA. É executado pela DG TAXUD em regime de gestão direta por meio de programas de trabalho plurianuais. Os seus únicos beneficiários são as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros da UE. Conforme estabelecido no primeiro (2021-2022) e no segundo (2023-2024) programas de trabalho plurianuais, foram lançados dois convites à apresentação de propostas, em outubro de 2021 e dezembro de 2023, respetivamente. O primeiro convite à apresentação de propostas dispunha de um orçamento de 271,5 milhões de EUR e o segundo de 284 milhões de EUR. Em conjunto, estes representam cerca de 55 % da dotação financeira do instrumento para 2021-2027.

Os Estados-Membros podiam apresentar candidaturas em relação a dois temas: pontos de passagem de fronteira (PPF) e laboratórios aduaneiros. Na sequência da avaliação das candidaturas submetidas no âmbito do primeiro convite à apresentação de propostas, foi utilizado o orçamento total, tendo sido assinadas com os Estados-Membros

---

<sup>(4)</sup> Esta prática, denominada «procura do ponto de importação mais favorável», compromete a eficácia de todo o sistema.

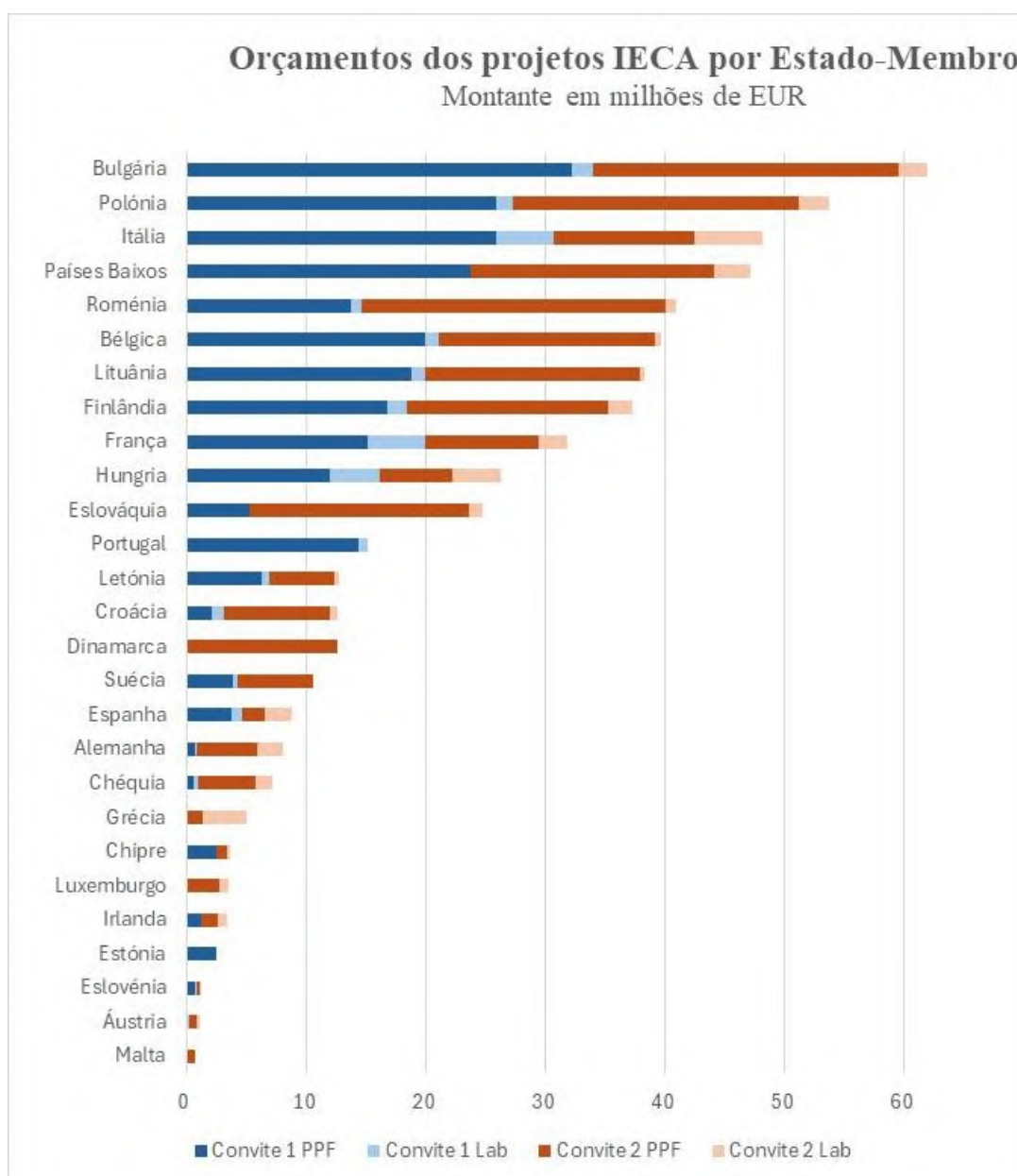
<sup>(5)</sup> SWD(2025) 385 final, Documento de trabalho dos Serviços da Comissão.

<sup>(6)</sup> Estudo de apoio à avaliação intercalar do IECA 2021-2027, IPSOS e Synthesia, relatório final, abril de 2025.

24 convenções de subvenção para PPF e 18 para laboratórios aduaneiros. Os fundos atribuídos permitiram aos Estados-Membros adquirir, manter ou modernizar mais de 1 300 equipamentos de controlo aduaneiro para mais de 210 PPF e mais de 500 equipamentos para mais de 30 laboratórios aduaneiros.

Na sequência da avaliação das candidaturas submetidas no âmbito do segundo convite à apresentação de propostas, a Comissão assinou com os Estados-Membros 24 convenções de subvenção para PPF e 22 para laboratórios aduaneiros. Um pedido (apresentado pela Bulgária relativamente aos PPF) ainda estava pendente de finalização em meados de 2025. Incluindo esta última subvenção pendente, o orçamento do segundo convite à apresentação de propostas foi também plenamente utilizado. O valor dos projetos seleccionados no âmbito dos dois convites à apresentação de propostas é apresentado na figura 1.

*Figura 1: dotação orçamental por tema do convite à apresentação de propostas e Estado-Membro*



Os projetos podem durar até 36 meses, sendo possíveis prorrogações em casos justificados. Aquando da avaliação intercalar, o programa ainda se encontrava em fase inicial de execução. Em meados de 2025, 13 projetos de um total de 42 no âmbito do primeiro convite à apresentação de propostas tinham sido totalmente concluídos. Esperava-se que outros 13 projetos estivessem concluídos em 2025, com mais 12 em 2026 e quatro em 2027. Os projetos selecionados no segundo convite à apresentação de propostas, com início em finais de 2024 ou 2025, decorrerão até 2027-2028 <sup>(7)</sup>.

O IECA foi concebido para utilizar uma abordagem baseada em dados para a elaboração de políticas. Os elementos de dados, como os equipamentos de controlo aduaneiro disponíveis, os modos de transporte, os riscos e as ameaças para cada PPF e laboratório aduaneiro, são recolhidos junto dos Estados-Membros com cada pedido apresentado e nos relatórios anuais e finais de execução do projeto. Estes dados contribuem para as decisões sobre as prioridades políticas e a afetação de fundos e permitem o acompanhamento e a avaliação ao nível dos projetos e dos programas.

### **3. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO INTERCALAR**

Nesta secção, apresenta-se uma síntese da avaliação. O documento de trabalho dos serviços da Comissão inclui informações mais circunstanciadas.

#### **3.1 Eficácia**

As atividades previstas no âmbito do IECA foram de um modo geral implementadas como previsto, com dois programas de trabalho plurianuais e dois convites à apresentação de propostas. Os 27 Estados-Membros receberam financiamento do IECA: 22 no âmbito dos dois convites, dois apenas no âmbito do primeiro e três apenas no âmbito do segundo. A procura de financiamento excedeu ligeiramente o orçamento em ambos os convites à apresentação de propostas: em menos de 1 % para o primeiro e em 8 % para o segundo.

A conceção do IECA revelou-se apropriada e adequada à sua finalidade. Mais de 90 % das administrações aduaneiras nacionais inquiridas concordaram que o orçamento do IECA era suficiente para colmatar lacunas de desempenho e fazer a diferença para os controlos aduaneiros no seu Estado-Membro. O facto de a procura de cofinanciamento estar tão estreitamente alinhada com o orçamento disponível também demonstra que o montante do financiamento disponível é suficiente para satisfazer as principais necessidades dos Estados-Membros. No entanto, a decisão de apresentar uma candidatura ao financiamento do IECA não se baseia exclusivamente nas necessidades existentes, já que os Estados-Membros também devem ter em conta outros fatores importantes, como a sua capacidade operacional e financeira para adquirir e utilizar os equipamentos (incluindo o seu orçamento de cofinanciamento, pessoal formado, infraestruturas e fluxos comerciais previstos nos PPF).

---

<sup>(7)</sup> O projeto AT-PPF, com uma duração prevista de 12 meses, deverá estar concluído em 30 de setembro de 2025. O projeto ES-PPF está em vias de ser encerrado devido a considerações nacionais.

### *Atrasos na execução*

Uma grande parte dos projetos no âmbito do primeiro convite à apresentação de propostas registou atrasos na sua execução: 20 das 42 convenções de subvenção <sup>(8)</sup> foram prorrogadas ou aguardam atualmente prorrogação. Mais de metade (53 %) das administrações aduaneiras nacionais afirmou que os progressos do IECA nos seus países foi mais lento do que o previsto. Estes atrasos têm impacto tanto no desempenho global do instrumento (por exemplo, atrasos na melhoria do desempenho da União Aduaneira) como na capacidade de planeamento financeiro da Comissão (uma vez que os atrasos nos projetos atrasam a atribuição de fundos da UE).

O fator mais significativo que atrasa os progressos dos projetos financiados ao abrigo do IECA tem sido a dificuldade em concluir os procedimentos nacionais de contratação pública. As autoridades aduaneiras nacionais comunicaram os seguintes problemas como fatores que atrasaram a aquisição de equipamentos: procedimentos complexos que exigem múltiplas licenças e aprovações; falta de conhecimentos especializados e de recursos humanos nas unidades de contratação pública; incerteza quanto à eventual necessidade de excluir determinados fornecedores devido a preocupações de cibersegurança e ao modo como deve proceder-se a essa exclusão; falta de proponentes; recursos ou reclamações de proponentes não selecionados; e restrições orçamentais. Estes atrasos, combinados com a procura apenas ligeiramente superior ao orçamento disponível no âmbito de ambos os convites à apresentação de propostas, indicam que as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros têm uma capacidade de absorção limitada para projetos desta escala.

As considerações em matéria de cibersegurança desempenharam um papel significativo em vários projetos. Face às preocupações que surgiram e se intensificaram nos últimos anos, foram envidados esforços para avaliar os perfis de risco dos fabricantes e, sempre que necessário, restringir o acesso dos proponentes de alto risco aos procedimentos de contratação pública para equipamentos sensíveis. O objetivo é garantir que apenas as soluções seguras recebem financiamento da UE (incluindo do IECA). No entanto, vários Estados-Membros comunicaram dificuldades práticas a este respeito, uma vez que a legislação nacional proporciona diferentes graus de eficácia na resposta a estas preocupações. A nível da UE, a segurança e a proteção em termos de cibersegurança dos equipamentos foram abordadas através de orientações específicas da Comissão emitidas no âmbito do convite à apresentação de propostas de 2022 e reafirmadas em 2023 através do trabalho do Grupo de Coordenação do IECA. O segundo convite à apresentação de propostas previa requisitos e orientações adicionais para garantir a segurança e a cibersegurança dos equipamentos financiados ao abrigo do IECA. Estas incluíam a obrigação de os Estados-Membros beneficiários envolverem os serviços de segurança nacional e fornecerem documentação comprovativa da conformidade com os requisitos de segurança. No entanto, esta questão ainda não foi tratada de forma harmonizada a nível da UE, sendo os processos de contratação pública por vezes cancelados, relançados

---

<sup>(8)</sup> Desde julho de 2025.

e/ou reconhecidos de modo a cumprirem as regras nacionais em matéria de contratação pública e as prioridades em matéria de segurança.

A invasão em grande escala da Ucrânia pela Rússia também afetou alguns projetos IECA em países limítrofes da Ucrânia, da Bielorrússia ou da Rússia, causando atrasos ou exigindo que o equipamento previsto seja transferido para outros locais devido a alterações significativas dos fluxos comerciais.

### *Resultados emergentes*

Apesar dos atrasos e dos obstáculos à execução acima referidos, o IECA começou a produzir resultados tangíveis. De acordo com os dados apresentados pelos Estados-Membros, até ao final de 2024 tinham sido adquiridos, mantidos ou modernizados 907 equipamentos através de fundos do IECA. Para os PPF, os equipamentos utilizados representam 41 % de todos os equipamentos financiados no âmbito do primeiro convite; para os laboratórios, representam 64 %.

No entanto, a medição quantitativa dos resultados e do impacto do IECA continua a ser difícil nesta fase inicial. A experiência adquirida até à data mostra que todos os indicadores de resultados enumerados no quadro de acompanhamento e avaliação do IECA<sup>(9)</sup> são afetados por desafios e limitações significativos relacionados com a exaustividade, a qualidade e a comparabilidade dos dados subjacentes. No final de 2024, o principal indicador de resultados que mede a percentagem de PPF plenamente conformes à lista comum de equipamentos que devem estar disponíveis para cada tipo de PPF registou progressos lentos (10,67 % face a uma meta de 60 %). O indicador que mede a percentagem de Estados-Membros que cumpriram os seus compromissos (com base em valores de referência ou metas fixadas por si próprios, por exemplo, o número ou o valor das apreensões de vários tipos de mercadorias ou substâncias, o número de controlos realizados ou as taxas de deteção) também revela progressos limitados (entre 10 % e 21 %, consoante o objetivo, em comparação com uma meta de 60 %). Estes resultados sugerem igualmente que as metas estabelecidas podem ser irrealistas e demasiado ambiciosas, uma vez que descrevem um cenário ideal e não têm suficientemente em conta as especificidades de cada PPF e dos controlos aduaneiros. Uma vez que o impacto dos projetos leva mais tempo a manifestar-se, até à data não foi possível calcular os indicadores de impacto<sup>(10)</sup> para o instrumento.

Na consulta das partes interessadas, a maioria dos Estados-Membros (74 % dos respondentes) respondeu que, com base na experiência adquirida até à data e nas

---

<sup>(9)</sup> Regulamento Delegado (UE) 2022/1528 da Comissão de 4 de julho de 2022 que complementa o Regulamento (UE) 2021/1077 do Parlamento Europeu e do Conselho com disposições relativas ao estabelecimento de um quadro de acompanhamento e avaliação.

<sup>(10)</sup> Estes indicadores de impacto estão relacionados com a contribuição do IECA para: i) proteger os interesses financeiros e económicos da UE e dos seus Estados-Membros; ii) garantir a segurança e a proteção da UE e dos seus cidadãos; e iii) proteger a UE do comércio ilegal, facilitando simultaneamente as atividades comerciais legítimas.

expectativas para o resto do período de programação, o IECA contribuiria «significativamente» para o seu objetivo específico de «contribuir para a obtenção de resultados adequados e equivalentes dos controlos aduaneiros». Os restantes esperavam «alguma» contribuição (16 %) ou responderam «não sei» (10 %). As administrações aduaneiras nacionais declararam também que os equipamentos adquiridos e implantados até à data foram utilizados de forma eficaz e conforme previsto. A maioria dos respondentes observou melhorias significativas no desempenho tanto dos PPF (especialmente em termos de exatidão da deteção, mas também da velocidade, da capacidade e do número de controlos) como dos laboratórios aduaneiros. Em termos de inovação, 91 % dos respondentes concordaram que o IECA incentiva e facilita a aquisição de equipamentos inovadores e de ponta. 87 % concordaram que a execução do IECA tem devidamente em conta as considerações de segurança e ambientais.

#### *Atribuição de financiamento aos domínios de maior prioridade*

A avaliação examinou a forma como as necessidades são avaliadas e utilizadas para determinar a atribuição de financiamento. A DG TAXUD identificou domínios prioritários em cada programa de trabalho plurianual para dar resposta a necessidades específicas. No entanto, estas prioridades eram de carácter geral, deixando às autoridades aduaneiras nacionais a liberdade de apresentarem candidaturas relativamente a qualquer equipamento elegível. Os estudos de casos realizados para esta avaliação mostram que alguns Estados-Membros, mas não todos, se centraram nos riscos mais elevados. Além disso, o excesso marginal de candidaturas aos convites à apresentação de propostas no âmbito do IECA significava que, no essencial, não havia concorrência por financiamento. Por conseguinte, não foi necessário a Comissão dar prioridade às propostas ou aos pacotes de trabalho mais alinhados com as principais necessidades ou riscos. A natureza polivalente dos equipamentos, que podem, em princípio, ser utilizados para combater uma série de ameaças e riscos, explica igualmente a falta de priorização entre as propostas. No essencial, os Estados-Membros receberam cofinanciamento para todos os equipamentos relativamente aos quais apresentaram uma candidatura, desde que fossem elegíveis ao abrigo do IECA. Além disso, existem problemas no que respeita aos dados disponíveis para a avaliação das necessidades, nomeadamente os equipamentos atualmente disponíveis em cada PPF, em comparação com os que idealmente deveriam estar disponíveis com base nos volumes de tráfego e nos perfis de risco. Por conseguinte, o IECA, conforme executado até à data, pode nem sempre assegurar que as lacunas e as necessidades mais significativas a nível da UE sejam abordadas da forma mais eficaz e eficiente possível.

É difícil determinar o nível adequado de orientação e de prescrição. Uma abordagem mais centralizada e descendente — em que as decisões sobre a aquisição de equipamentos e os locais de implantação são considerados a nível da UE — poderia, em princípio, resultar numa atribuição mais eficiente dos recursos e responder melhor aos desafios enfrentados pela UE no seu conjunto. No entanto, a competência nacional em matéria de controlos aduaneiros limita o alcance da orientação que seria política e juridicamente viável. Dar a todos os Estados-Membros a oportunidade de participar contribui para garantir um amplo apoio ao instrumento. A decisão de adquirir

equipamentos é complexa e exige a tomada em consideração de múltiplos fatores para além da mera necessidade de equipamentos: infraestruturas existentes, espaço disponível, localização geográfica, pessoal qualificado suficiente, restrições orçamentais, padrões de tráfego, etc. Alguns destes fatores só podem provavelmente ser avaliados de forma adequada do ponto de vista de um Estado-Membro ou através de inspeções no local pela Comissão, avaliando os PPF ou os laboratórios aduaneiros na sua totalidade.

### 3.2 Eficiência

A avaliação confirmou que a execução do IECA é, em grande medida, eficiente. As administrações aduaneiras nacionais manifestaram elevada satisfação com as orientações, a gestão dos programas e a celeridade do apoio da DG TAXUD. As reações sobre os pedidos de subvenção e os processos de concessão de subvenções também foram, de um modo geral, positivas. Os requerentes não apresentaram reclamações significativas, exceto no que diz respeito aos encargos administrativos associados à preparação das candidaturas ao IECA, que vários Estados-Membros consideraram particularmente onerosos.

Esta crítica ao processo de candidatura diz principalmente respeito ao modelo de dados e, mais especificamente, aos dados quantitativos exaustivos necessários. Estes dados incluem: i) um inventário exaustivo dos equipamentos de controlo aduaneiro do Estado-Membro disponíveis nos PPF e nos laboratórios aduaneiros; ii) estatísticas de tráfego; iii) informações sobre o risco; e iv) indicadores de desempenho. De acordo com a abordagem baseada em dados consagrada no Regulamento IECA, o objetivo da recolha destes dados é identificar de forma objetiva lacunas e necessidades, de modo que o financiamento do IECA possa ser direcionado em conformidade, bem como facilitar o acompanhamento e a avaliação do instrumento.

No entanto, a maioria das administrações aduaneiras nacionais considerou difícil e oneroso fornecer o nível de pormenor e granularidade solicitado. A recolha e a comunicação de dados exigiram frequentemente um esforço manual significativo, uma vez que os dados tinham normalmente de ser compilados a partir de várias fontes e as categorias nem sempre estavam alinhadas com os procedimentos e quadros nacionais. Em alguns casos, os dados não estavam sequer disponíveis. Vários Estados-Membros questionaram a pertinência e a utilidade dos dados. Embora, de um modo geral, compreendessem a necessidade de o apoio do IECA se basear numa compreensão clara das necessidades e dos riscos reais e apoiassem, em princípio, os esforços da Comissão, muitos duvidavam que as atuais fichas de dados contribuíssem para este objetivo.

Consequentemente, existem problemas relacionados com a exaustividade, a qualidade, a fiabilidade e a comparabilidade dos dados do IECA entre os Estados-Membros e as categorias. Tal prejudica a plena aplicação e limita o potencial do modelo de dados. As limitações dos dados aduaneiros da UE não são exclusivas do IECA. A Comissão propôs a criação de uma plataforma de dados aduaneiros da UE específica para: i) consolidar os dados atualmente dispersos por várias fontes; ii) permitir uma melhor análise de dados; e iii) permitir melhores processos de gestão e controlo do risco.

Por conseguinte, existe um potencial significativo para simplificar o modelo de dados. O quadro poderia ser racionalizado de modo a centrar-se em elementos relativamente aos quais possam ser recolhidos dados fiáveis e comparáveis com um esforço adicional mínimo e, em seguida, utilizados para identificar necessidades reais e acompanhar os progressos. A granularidade dos dados a recolher para os indicadores deve ser revista, tendo em conta eventuais incoerências metodológicas identificadas e outras especificidades até agora não tidas em conta. As metas dos indicadores fixadas no início da execução do programa devem ser revistas para garantir que todas são exequíveis e, sobretudo, realistas.

### 3.3 Coerência

A conceção do IECA é coerente a nível interno: os seus vários elementos funcionam bem em conjunto para alcançar os seus objetivos. O IECA foi concebido como um instrumento relativamente simples que presta apoio financeiro a uma única atividade principal: a aquisição, manutenção e modernização de equipamentos de controlo aduaneiro pelas administrações aduaneiras nacionais dos 27 Estados-Membros. Este apoio é prestado de acordo com uma lógica de intervenção clara e sólida. As atividades de apoio (incluindo as reuniões e os resultados do Grupo de Coordenação do IECA e as orientações e o apoio técnico e administrativo prestado aos requerentes pela DG TAXUD) são coerentes com a lógica e os objetivos do instrumento.

A nível externo, o IECA foi concebido para maximizar a coerência com outros programas e fundos da UE. Incentiva as complementaridades e sinergias com: o programa Alfândega <sup>(11)</sup>, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos <sup>(12)</sup>, o programa antifraude da UE, o programa Horizonte Europa, o Instrumento de Assistência Técnica, o Fundo para a Segurança Interna e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Concretamente, o IECA e o programa antifraude da UE, que é gerido pelo OLAF, são claramente complementares, abordando objetivos distintos, mas interligados. Antes da criação do IECA como instrumento autónomo, o programa Hercule do OLAF desempenhou um papel fundamental no apoio aos beneficiários que procuram financiamento para equipamentos fronteiriços. Desde a sua criação, o programa antifraude reafetou os seus recursos a outros beneficiários (por exemplo, outros organismos responsáveis pela aplicação da lei) e a outros tipos de ferramentas e tecnologias.

A medida em que tal conduziu a sinergias e complementaridades reais varia ligeiramente, o que se deve, em parte, a diferentes níveis de sensibilização. Com base nas respostas ao

---

<sup>(11)</sup> Entre outras coisas, o programa Alfândega apoia ações que complementam o IECA, como o intercâmbio de boas práticas, a análise dos ensinamentos retirados e a formação relacionada com os equipamentos em causa.

<sup>(12)</sup> O Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos centra-se principalmente no controlo das pessoas que atravessam as fronteiras externas da UE, complementando assim a ênfase do IECA nas mercadorias.

questionário, quase todos os funcionários que lidam com o IECA nas administrações aduaneiras nacionais estão familiarizados com o programa aduaneiro, ao passo que o conhecimento de algumas outras iniciativas é consideravelmente menor, apesar das orientações e informações fornecidas pela Comissão. Neste contexto, a maioria dos exemplos de sinergias salientados pelos respondentes e entrevistados relacionados com aspetos do programa aduaneiro, como a formação, as reuniões, a partilha de conhecimentos especializados e fóruns como a equipa de peritos dos laboratórios aduaneiros, a Rede Europeia de Laboratórios Aduaneiros e a equipa de peritos nas alfândegas das fronteiras terrestres de Leste e de Sudeste. No entanto, só foi possível identificar um pequeno número de exemplos de utilização complementar do IECA, a par com outros instrumentos da UE. Por exemplo, alguns Estados-Membros indicaram que tinham utilizado o programa antifraude para receber financiamento para elementos não abrangidos pelo IECA, mas que complementam o equipamento financiado pelo IECA (por exemplo, gravadores de vídeo, equipamento informático e veículos). O impacto global das sinergias com o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos ainda não se tornou evidente.

Muitos Estados-Membros ainda não partilharam equipamentos financiados pelo IECA com outras autoridades responsáveis pelas fronteiras. Tal deve-se frequentemente à natureza específica dos equipamentos, que são concebidos para utilização aduaneira e exigem pessoal qualificado para o operar.

### 3.4 Valor acrescentado da UE

A avaliação analisou se o instrumento fez a diferença para os beneficiários principais, nomeadamente as autoridades aduaneiras nacionais, para além do que poderia ter sido alcançado apenas através de medidas nacionais e do financiamento. Uma das razões para a criação do IECA foi a existência de desequilíbrios entre os Estados-Membros em termos de recursos financeiros para equipamentos de controlo aduaneiro, o que significa que muitas autoridades aduaneiras não teriam conseguido mobilizar recursos suficientes para equipamentos sem financiamento externo adicional. No entanto, todos os Estados-Membros são elegíveis para financiamento do IECA, ainda que as suas autoridades aduaneiras pudessem adquirir eles próprios os equipamentos.

Os dados recolhidos durante a avaliação mostram que, de um modo geral, os Estados-Membros se dividiram em dois grupos, consoante as suas circunstâncias. O primeiro grupo inclui países para os quais o financiamento do IECA permitiu claramente aquisições de equipamento que não teriam sido possíveis a partir de outras fontes. A maioria das autoridades aduaneiras pertence a este grupo, com quase dois terços (61 %) dos respondentes a afirmar que não teriam conseguido adquirir os equipamentos solicitados nos seus pedidos de subvenção sem o apoio do IECA. Apenas 9 % defenderam a opinião contrária, ao passo que os restantes 29 % eram neutros ou não responderam.

Foram detetados elevados níveis de «adicionalidade» em seis dos estudos de caso aprofundados realizados em relação a 10 subvenções para o primeiro convite à apresentação de propostas no âmbito do IECA. Em contrapartida, os outros quatro

estudos de caso abrangeram necessidades de equipamentos que os funcionários nacionais reconheceram que teriam sido satisfeitas mesmo sem financiamento do IECA. Nestes Estados-Membros, o papel do IECA consistiu em acelerar a implantação dos equipamentos necessários ou aumentar o perfil estratégico dos equipamentos de controlo aduaneiro, incentivando as alfândegas a perseguirem uma maior ambição. De um modo geral, as conclusões confirmam que o financiamento do IECA foi essencialmente adicional, embora, em alguns casos, se tenha limitado a substituir o financiamento nacional.

A maioria dos Estados-Membros «concordou totalmente» (29 %) ou «tendeu a concordar» (55 %) que o Grupo de Coordenação do IECA era um fórum eficaz de colaboração na UE. Os conhecimentos especializados, o aconselhamento e os modelos partilhados no Grupo de Coordenação serviram para reduzir os custos nacionais da elaboração do caderno de encargos, da gestão da contratação pública e do contacto com os fornecedores. Esta situação foi especialmente apreciada pelos Estados-Membros mais pequenos com menos capacidade.

No entanto, os exemplos de colaboração operacional decorrentes do IECA continuam a ser extremamente limitados. Apesar do cofinanciamento da UE e do entusiasmo geral em cooperar mais estreitamente, as decisões sobre a aquisição e a utilização de equipamentos continuam a ser, em grande medida, tomadas a nível nacional. Tal está em consonância com: i) o modelo de execução do IECA (em que os Estados-Membros adquirem os equipamentos); e ii) as políticas aduaneiras de um modo mais geral (em que cada autoridade aduaneira é responsável pela análise e pelos controlos do risco).

### 3.5 Pertinência

A avaliação examinou até que ponto o IECA responde à evolução das necessidades e prioridades da UE, a sua capacidade de adaptação às mudanças e a medida em que responde às necessidades das partes interessadas.

A estratégia aduaneira da UE <sup>(13)</sup> e o plano de ação aduaneira <sup>(14)</sup> constituem o quadro global para o reforço da União Aduaneira. Definiram as principais prioridades, como a modernização da aplicação da legislação aduaneira, o reforço da análise e da gestão do risco, a melhoria da partilha de dados e a promoção da cooperação entre os Estados-Membros. Estas estratégias sublinham o valor: i) da criação de um sistema aduaneiro mais resiliente e baseado em dados; ii) do reforço dos mecanismos de controlo baseados no risco; e iii) de dotar as autoridades aduaneiras das infraestruturas e tecnologias necessárias para melhorar a aplicação da legislação e permitir a tomada de decisões em tempo real e baseadas em dados. Ao financiar equipamento para as autoridades

---

<sup>(13)</sup> Disponível em [https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy\\_en?prefLang=pt](https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_en?prefLang=pt).

<sup>(14)</sup> 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, Bruxelas, 28.9.2020.

aduanейras nacionais, o IECA apoia estes objetivos e ajuda a harmonizar a capacidade de aplicação baseada em dados em toda a União Aduaneira.

Os programas de trabalho plurianuais e os convites à apresentação de propostas de financiamento do IECA continuaram a ser pertinentes ao adaptarem o seu âmbito de aplicação às prioridades emergentes. Durante a consulta das partes interessadas, os Estados-Membros manifestaram um acordo firme sobre as prioridades específicas definidas no primeiro (2021-2022) e no segundo programas de trabalho plurianuais (2023-2024).

O IECA beneficia de um forte apoio das 27 autoridades aduanейras. É geralmente considerado um instrumento essencial para reduzir as disparidades nas capacidades de aplicação da legislação aduanейra e para garantir que todos os Estados-Membros possam aceder a equipamentos de controlo aduanейro de ponta, independentemente das restrições orçamentais. A esmagadora maioria das administrações aduanейras concorda que as necessidades visadas pelo IECA são genuínas e corretamente identificadas.

De um modo geral, as autoridades aduanейras nacionais consideram que os critérios de elegibilidade estão bem alinhados com as suas necessidades e prioridades em termos de equipamentos. No entanto, vários Estados-Membros identificaram necessidades adicionais que não são abrangidas pelos critérios atuais, ou são-no apenas parcialmente. Estas incluem custos de infraestruturas, uma vez que alguns equipamentos exigem infraestruturas específicas (por exemplo, novas vias para camiões) para funcionarem eficazmente. Igualmente não abrangida pelos critérios atuais é a necessidade de equipamento informático que permita a interoperabilidade, a integração (ligações dentro de sistemas e redes comuns), o controlo centralizado do equipamento e o tratamento centralizado de dados e imagens. Em princípio, as infraestruturas, o equipamento informático e os custos não são elegíveis no âmbito do atual IECA.

#### 4. CONCLUSÕES E ENSINAMENTOS

A avaliação salienta a importância do IECA como o único programa que ajuda as autoridades aduanейras da UE a investir em equipamentos de controlo aduanейro modernos, a fim de assegurar controlos aduanейros coerentes e eficazes em todos os Estados-Membros. Embora o instrumento ainda se encontre numa fase inicial de execução, tendo em conta as conclusões apresentadas na secção anterior, a Comissão considera que o IECA é um instrumento valioso, com realizações iniciais notáveis no reforço das capacidades de controlo aduanейro em toda a UE. No entanto, identificou também questões e domínios que poderiam ser melhorados para maximizar a eficácia, a eficiência e o impacto do instrumento na harmonização das práticas aduanейras.

O IECA respondeu a necessidades estratégicas e práticas reais e, em grande medida, prestou um apoio eficaz e eficiente. Foram identificados os seguintes **pontos fortes**.

- Pertinência e valor. O IECA responde a uma necessidade importante: combater as disparidades em matéria de equipamentos de controlo aduanейro entre os Estados-Membros. A participação dos 27 Estados-Membros demonstra a

importância do IECA para colmatar as lacunas e modernizar os equipamentos de controlo aduaneiro em toda a UE.

- Coerência com as prioridades da UE. O IECA está fortemente alinhado com os objetivos estratégicos mais vastos estabelecidos no Código Aduaneiro da União <sup>(15)</sup>, bem como na estratégia aduaneira e no plano de ação aduaneira da UE, em especial a necessidade de sistemas aduaneiros modernos, baseados em dados, interligados e resilientes. No âmbito do segundo convite à apresentação de propostas, foram atribuídos mais de 200 milhões de EUR de financiamento da UE às autoridades aduaneiras para equipamentos de ponta. Estes equipamentos apoiam a iniciativa Aliança Europeia dos Portos e aumentam a eficácia da gestão dos riscos aduaneiros e dos controlos relacionados com as drogas ilícitas e os precursores.
- Conceção, gestão e apoio eficazes. As principais características de conceção do IECA são adequadas aos seus objetivos. A sua gestão pela DG TAXUD é amplamente considerada eficaz e eficiente pelos beneficiários, que estão muito satisfeitos com as orientações, a comunicação e o apoio administrativo prestado.
- Resultados emergentes. Os projetos apoiados pelo IECA começaram a produzir resultados. Até à data, foram adquiridos mais de 900 equipamentos de controlo aduaneiro, o que contribui para reforçar as capacidades dos PPF e dos laboratórios destinatários. Embora ainda não seja possível medir o impacto exato, o instrumento já está a reforçar a capacidade dos beneficiários para realizar controlos mais rápidos e precisos. Tendo em conta eventuais atrasos na execução, espera-se que as necessidades mais urgentes em matéria de equipamentos de controlo aduaneiro nos Estados-Membros da UE sejam satisfeitas até ao final deste período de programação através das convenções de subvenção celebradas no âmbito dos convites à apresentação de propostas do IECA 2021-2027.
- Adicionalidade do financiamento. O apoio financeiro do IECA proporcionou um verdadeiro valor acrescentado a muitos Estados-Membros, em especial aos que têm restrições orçamentais ou fronteiras extensas com países terceiros. O financiamento do IECA tem sido fundamental para permitir a aquisição de equipamentos de controlo aduaneiro que, de outro modo, teriam sido inalcançáveis.

Enquanto novo instrumento, o IECA deparou-se com vários desafios durante a execução. Foram identificados os seguintes **problemas e áreas a melhorar**, que requerem atenção.

- Atrasos na execução devido a dificuldades relacionadas com a contratação pública nacional. Quase metade das subvenções no âmbito do primeiro convite à apresentação de propostas exigiu prorrogações, apesar da duração inicial

---

<sup>(15)</sup> 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.

relativamente longa dos projetos (em média, 31 meses). Na sua maioria, estas prorrogações devem-se a: i) problemas com os processos de contratação pública (incluindo falta de conhecimentos especializados, recursos insuficientes, recursos e litígios); ii) dificuldade em integrar os requisitos em matéria de segurança e cibersegurança; e iii) restringir o acesso dos fabricantes de alto risco aos concursos. Embora já tenham sido tomadas medidas no âmbito do IECA para identificar e partilhar boas práticas, a contratação pública nacional continua a constituir um estrangulamento significativo.

De um modo geral, o tempo decorrido entre a apresentação de propostas de projetos IECA pelos Estados-Membros e a implantação efetiva dos equipamentos no terreno é considerável — normalmente, pelo menos dois a três anos para os projetos de menor dimensão e até seis ou sete anos para os projetos mais complexos. Esta situação, agravada pelos atrasos acima referidos, salienta a necessidade de rever a forma como o instrumento é executado, com especial atenção para a contratação pública, a interoperabilidade/interconectividade e a segurança/cibersegurança dos equipamentos.

- Orientação e definição de prioridades insuficientes. A abordagem baseada em dados visa garantir que o apoio do IECA se centra nos riscos e lacunas mais significativos em toda a UE. No entanto, a primeira vaga de projetos refletiu principalmente as necessidades e prioridades nacionais, com orientações limitadas para garantir que respondiam às necessidades mais prementes da União Aduaneira no seu conjunto <sup>(16)</sup>.
- Problemas com o modelo de dados e a comunicação de informações. As administrações aduaneiras nacionais consideraram que o respeito dos requisitos em matéria de dados era difícil e oneroso. Existem preocupações significativas quanto à fiabilidade e comparabilidade dos dados apresentados pelos Estados-Membros à DG TAXUD no âmbito das suas candidaturas e relatórios de projetos. Além disso, a conceção de determinados indicadores e das metas correspondentes foi posta em causa. Consequentemente, os dados recolhidos até à data só foram parcialmente utilizáveis para os fins a que se destinam, a saber, i) identificar lacunas e necessidades para orientar melhor o financiamento do IECA e ii) apoiar o acompanhamento e a avaliação do IECA.
- Adicionalidade desigual. Em alguns casos, o financiamento do IECA foi utilizado para adquirir equipamentos que, de qualquer forma, teriam sido adquiridos com os recursos nacionais. Mesmo nestes casos, o financiamento do IECA acrescentou valor através da aceleração das aquisições e do aumento dos recursos.

---

<sup>(16)</sup> Para o segundo convite à apresentação de propostas, a Comissão forneceu aos Estados-Membros orientações específicas por país, recomendando os equipamentos que deviam solicitar para reforçar os seus pontos de passagem de fronteira e os seus laboratórios aduaneiros mais fracos. Estas recomendações basearam-se numa análise dos dados fornecidos pelos Estados-Membros durante o primeiro convite à apresentação de propostas.

- Impacto limitado nos equipamentos inovadores. Embora a inovação tenha sido incentivada em ambos os convites à apresentação de propostas de financiamento, tem recebido pouca atenção nas subvenções concedidas até à data. Trata-se de uma oportunidade perdida para implantar equipamentos de ponta com vista a melhorar a eficácia e a eficiência dos controlos aduaneiros.
- Execução compartimentada e sinergias limitadas com outros programas. Apesar do trabalho do Grupo de Coordenação do IECA, a execução das subvenções do IECA permanece, essencialmente, uma responsabilidade nacional. A contratação pública conjunta pelos Estados-Membros ainda não foi prevista. Para além do programa Alfândega, as provas de sinergias práticas com outros programas da UE são limitadas.

Durante o resto do período de programação, a DG TAXUD abordará todos os domínios a melhorar identificados, a fim de assegurar a consecução dos objetivos gerais e específicos do instrumento.

O quadro político e institucional do instrumento deverá evoluir de forma significativa nos próximos anos, logo que seja adotada a proposta de reforma aduaneira da UE <sup>(17)</sup>. À medida que prepara o próximo quadro financeiro plurianual da UE (2028-2034), que visa programas de financiamento da UE mais simples, mais racionalizados e harmonizados, com maior flexibilidade em todo o orçamento <sup>(18)</sup>, a Comissão está a analisar a melhor forma de alcançar os objetivos da política aduaneira, bem como se se deve ou não continuar a apoiar as aquisições de equipamentos de controlo aduaneiro e de que forma.

Em consonância com as negociações em curso sobre a reforma aduaneira, a Comissão propõe que quaisquer medidas semelhantes ao IECA sejam aplicadas pela futura Autoridade Aduaneira da UE. Estas medidas poderão também estar abertas aos países do alargamento e da vizinhança, que atualmente não são elegíveis ao abrigo do IECA. Além disso, podem ser utilizadas para fazer face a situações de crise urgentes na UE. O programa de financiamento pertinente para estas medidas seria o Programa Mercado Único e Alfândega proposto <sup>(19)</sup>, que inclui o atual programa aduaneiro.

Devido aos atrasos na execução dos projetos selecionados no âmbito do primeiro convite à apresentação de propostas, e a fim de ter em conta as prioridades políticas emergentes, a Comissão decidiu reafetar 84,95 milhões de EUR dos restantes 448 milhões de EUR a

---

<sup>(17)</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social, «Reforma aduaneira: fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar» [COM(2023) 257 final, Bruxelas, 17.5.2023].

<sup>(18)</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, «Um orçamento da UE dinâmico para as prioridades do futuro — Quadro Financeiro Plurianual 2028-2034» [COM(2025) 570 final, Bruxelas, 16.7.2025].

<sup>(19)</sup> Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa Mercado Único e Alfândega para o período 2028-2034 e revoga os Regulamentos (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, (UE) 2021/847 e (UE) 2021/1077 [COM(2025) 590 final, Bruxelas, 3.9.2025].

autorizações IECA até ao final do atual quadro financeiro plurianual. Esta reafetação será executada em três parcelas: 68,35 milhões de EUR em 2025, 8,85 milhões de EUR em 2026 e 7,75 milhões de EUR em 2027. Esta medida excepcional destina-se a apoiar soluções digitais centralizadas relacionadas com a política aduaneira, sendo 60 milhões de EUR afetados à rubrica 1 para a preparação da plataforma de dados aduaneiros e 24,95 milhões de EUR à rubrica 3 para o mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço. Esta decisão teve em conta a capacidade administrativa dos Estados-Membros para absorver e implantar sucessivamente novos projetos IECA num curto prazo.