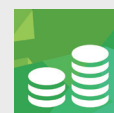


Relatório Especial

Vários atrasos nos sistemas informáticos aduaneiros: o que correu mal?

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

EQUIPA DE AUDITORIA

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V, responsável pela auditoria do financiamento e administração da UE, presidida pelo Membro do TCE Lazaros S. Lazarou. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Eva Lindström, com a colaboração de Katharina Bryan, chefe de gabinete; Johan Stålhammar, assessor de gabinete; Alberto Gasperoni, responsável principal; José Parente, responsável de tarefa e Jitka Benešová, Josef Edelmann e Ilze Ozola, auditores.



Da esquerda para a direita: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan e Josef Edelmann.

ÍNDICE

	Pontos
Siglas e acrónimos	
Glossário	
Síntese	I - V
Introdução	1 - 11
A União Aduaneira é um dos pilares do Mercado Único da União Europeia	1 - 3
A modernização da União Aduaneira está nos planos da UE desde 2003	4 - 7
O programa Alfândega 2020 é o atual instrumento financeiro para a introdução dos sistemas informáticos necessários	8 - 10
A estrutura que governa a introdução dos sistemas informáticos na União Aduaneira tem vários níveis	11
Âmbito da auditoria e metodologia	12 - 15
Observações	16 - 47
A introdução dos novos sistemas informáticos das alfândegas sofreu vários atrasos	16 - 22
A conclusão de alguns sistemas informáticos essenciais exigidos pelo Código Aduaneiro da União foi adiada para depois de 2020	19 - 21
Existe um risco de incumprimento do prazo de 2025 recentemente proposto	22
Os principais motivos de atraso foram a alteração do âmbito, a insuficiência dos recursos atribuídos e a morosidade do processo decisório	23 - 40
A Comissão comunicou os atrasos tardiamente	37 - 40
A abordagem inicialmente escolhida para o desenvolvimento não foi a mais eficiente em termos de custos	41 - 42
Os objetivos e os mecanismos de comunicação de informações do programa Alfândega 2020 não são adequados para assegurar o acompanhamento da introdução dos sistemas informáticos	43 - 47
Conclusões e recomendações	48 - 50

Anexo I – Descrição dos projetos informáticos

Anexo II – Número de anos suplementares necessários à conclusão de cada projeto informático em comparação com a previsão inicial

Respostas da Comissão

SIGLAS E ACRÓNIMOS

CAU: Código Aduaneiro da União

DG TAXUD: Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira

SIE: Sistemas de Informação Europeus

GLOSSÁRIO

O ***anexo I*** contém uma descrição dos projetos informáticos mencionados no relatório.

Âmbito do projeto: aquilo que está incluído num projeto ou excluído dele. O *Project Management Institute* define o âmbito de um projeto como o trabalho que é necessário realizar para obter um produto, serviço ou resultado com as características e funções especificadas.

Código Aduaneiro da União: estabelece um quadro global de regras e procedimentos aduaneiros no território aduaneiro da UE, adaptado às realidades comerciais e ferramentas de comunicação modernas. Entrou em vigor em 1 de maio de 2016, mas continuam aplicáveis algumas disposições transitórias, sobretudo quanto a formalidades aduaneiras que ainda estão em processo de transição gradual para sistemas eletrónicos.

Código Aduaneiro Modernizado: entrou em vigor em 24 de junho de 2008, dispondo que seria aplicável o mais tardar em 24 de junho de 2013. No entanto, nunca foi aplicado, pois foi revogado e substituído pelo Código Aduaneiro da União.

Componentes dos sistemas informáticos pertencentes à UE (componentes da União): ativos (tais como o equipamento, os programas e as ligações de rede) e serviços de apoio aos sistemas informáticos que são comuns aos países participantes (anexo II, secção B, do Regulamento (UE) nº 1294/2013). É a UE que suporta as despesas de aquisição, desenvolvimento, instalação, manutenção e funcionamento quotidiano dos componentes da União.

Componentes nacionais dos sistemas informáticos (componentes não pertencentes à União): todos os componentes dos sistemas informáticos que não são mencionados como componentes da União (anexo II, secção C, do Regulamento (UE) nº 1294/2013). São os Estados-Membros que suportam as despesas de aquisição, desenvolvimento, instalação, manutenção e funcionamento quotidiano dos componentes não pertencentes à União.

Documentos relativos à justificação económica e à estratégia: documentos das fases iniciais de um projeto de desenvolvimento de sistemas informáticos, que especificam pormenorizadamente o seu âmbito e precedem a decisão de iniciar os trabalhos técnicos.

Equipa de peritos: instrumento das ações conjuntas do programa Alfândega 2020 para reunir conhecimentos especializados de várias formas, numa base regional, temática, temporária ou permanente, permitindo aos Estados-Membros intensificar a sua cooperação na execução da política.

Plano estratégico plurianual: instrumento de gestão e planificação elaborado pela Comissão em parceria com os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 8º, nº 2, da Decisão relativa às alfândegas eletrónicas, que estabelece um quadro estratégico e etapas para gerir projetos informáticos de forma coerente e eficaz.

Programa de trabalho do Código Aduaneiro da União: estabelecido em conformidade com o artigo 280º do Código Aduaneiro da União, inclui medidas transitórias relacionadas com os sistemas eletrónicos e um calendário para os casos em que os sistemas ainda não estavam operacionais à data da aplicação do Código, ou seja, 1 de maio de 2016.

Quadro de medição do desempenho: sistema de acompanhamento que mede o progresso do programa Alfândega 2020 através de 86 indicadores, compostos por 68 indicadores de realizações/resultados e 18 indicadores de impacto.

Relatório de acompanhamento do programa Alfândega 2020: relatório anual de acompanhamento da execução do programa, em conformidade com o artigo 17º do Regulamento (UE) nº 1294/2013.

Relatório intercalar sobre as alfândegas eletrónicas: relatório anual que avalia os progressos realizados no sentido de um ambiente sem papel nas alfândegas, em conformidade com o artigo 12º da Decisão nº 70/2008/CE.

Representantes do comércio: operadores, por exemplo importadores, despachantes, empresas de transporte e operadores logísticos, que são membros do Grupo de Contactos Comerciais, uma plataforma de informal de reunião para consultas a nível da União sobre comércio, designadamente a aplicação de questões relacionadas com as alfândegas e a evolução da política aduaneira.

SÍNTESE

- I. A União Aduaneira é um dos pilares do Mercado Único. A modernização dos procedimentos aduaneiros, assente no desenvolvimento de novos sistemas informáticos, é um elemento importante para o funcionamento da União Europeia (UE) e deve, designadamente, aumentar a atividade económica e o crescimento e reforçar a segurança e a proteção dos cidadãos da UE. Estes benefícios devem incentivar os Estados-Membros a investirem nos sistemas informáticos aduaneiros.
- II. A Decisão da Comissão relativa às alfândegas eletrónicas, o Código Aduaneiro Modernizado e, em última instância, o Código Aduaneiro da União (CAU) prepararam o caminho e definiram os sistemas informáticos necessários para a modernização da União Aduaneira. O programa Alfândega 2020 financia os componentes da União que fazem parte dos sistemas informáticos. Os Estados-Membros devem desenvolver os componentes nacionais associados (componentes não pertencentes à União) e suportar os seus custos. A introdução dos sistemas informáticos rege-se por um processo decisório com vários níveis que envolve diversos organismos.
- III. No âmbito da sua auditoria, o Tribunal analisou se o programa Alfândega 2020 e a legislação aduaneira correspondente poderão conduzir à introdução dos sistemas informáticos necessários à melhoria das operações aduaneiras na UE. Foi conduzida durante a fase de execução, a fim de contribuir para o debate sobre o próximo programa "Alfândega", que terá início em 2021. O Tribunal examinou se o programa permite garantir que os sistemas informáticos são introduzidos em tempo útil e, nos casos aplicáveis, determinou os motivos dos atrasos. A auditoria assentou principalmente na análise de documentos da Comissão, atas e relatórios de comités e grupos de trabalho, bem como nos resultados de um inquérito enviado aos Estados-Membros.
- IV. O Tribunal constatou que a introdução dos novos sistemas informáticos no âmbito da União Aduaneira sofreu vários atrasos, de tal forma que alguns dos sistemas essenciais não estarão disponíveis em 2020, prazo fixado no CAU. Os atrasos devem-se a vários fatores, designadamente a alterações no âmbito de projetos, à insuficiência dos recursos atribuídos pela Comissão e pelos Estados-Membros e um à morosidade do processo decisório devido à

estrutura de governação com vários níveis. O Tribunal constatou também que a Comissão não comunicou apropriadamente os atrasos e que os objetivos e mecanismos de comunicação de informações do programa Alfândega 2020 não se coadunam com o acompanhamento da introdução dos sistemas informáticos. A abordagem inicial para o desenvolvimento dos sistemas informáticos foi maioritariamente descentralizada, a fim de reduzir o risco de estes não se concretizarem, mas em detrimento da eficiência.

V. O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- a) propor que os objetivos do próximo programa "Alfândega" estejam explicitamente relacionados com os sistemas informáticos a desenvolver e apresentar objetivos precisos e mensuráveis;
- b) assegurar que os ensinamentos retirados dos programas precedentes são devidamente tidos em conta e facultar informações adequadas aos Estados-Membros que lhes permitam tomar decisões fundamentadas e em tempo útil sobre o âmbito dos projetos;
- c) acompanhar o risco de os Estados-Membros não conseguirem cumprir os prazos de execução dos componentes nacionais e, numa fase precoce, delinear possíveis soluções e facilitar a sua aplicação a nível nacional, além de promover um maior recurso à colaboração no desenvolvimento das tecnologias da informação;
- d) racionalizar a governação do desenvolvimento de sistemas informáticos aduaneiros, assegurando uma comunicação mais eficiente e célere com os Estados-Membros, por exemplo mediante a utilização de novas soluções de intercâmbio de informações que permitam tomar decisões rapidamente;
- e) informar todas as partes interessadas envolvidas na introdução dos sistemas informáticos a nível da UE e dos Estados-Membros, de forma atempada e transparente, sobre os atrasos na execução e nas despesas dos componentes da União e nacionais, e definir mecanismos de comunicação de informações e indicadores apropriados sobre o nível de execução global e de cada um dos projetos.

INTRODUÇÃO

A União Aduaneira é um dos pilares do Mercado Único da União Europeia

1. Em 2018, a União Europeia (UE) celebra o 50º aniversário da União Aduaneira, cuja essência é a ausência de direitos aduaneiros nas fronteiras internas entre os Estados-Membros e o estabelecimento de direitos aduaneiros comuns sobre importações provenientes de países terceiros.
2. Para funcionar enquanto grande bloco de comércio, a UE depende da eficiência do fluxo de mercadorias à entrada e à saída da União Aduaneira, bem como da sua livre circulação dentro do espaço do Mercado Único. Segundo os dados estatísticos mais recentes, as importações e exportações representam, em conjunto, cerca de 3,7 biliões de euros¹, o que demonstra a importância do comércio e da União Aduaneira para a prosperidade da UE.
3. Além disso, os direitos aduaneiros sobre as importações são uma parte importante das receitas da UE, tendo alcançado em 2017 o montante de 20,3 mil milhões de euros, ou seja, 15% do orçamento total da UE.



¹ Fonte: dados estatísticos do Eurostat sobre o comércio mundial em 2017.

A modernização da União Aduaneira está nos planos da UE desde 2003

4. Vários intervenientes de relevo manifestaram, desde a criação da União Aduaneira, a necessidade de a modernizar. As melhorias devem incluir a digitalização², a criação de um ambiente sem papel e a redução da burocracia, intensificando assim a atividade económica e o crescimento. Devem igualmente reforçar a proteção e segurança dos cidadãos da UE e permitir maior eficiência na cobrança dos direitos. Os benefícios para os consumidores e as empresas da União devido à melhoria no comércio da UE devem incentivar os Estados-Membros a investirem nos sistemas informáticos aduaneiros.

5. Em 2003, a Comissão definiu o objetivo de criar um ambiente simples e sem papel nas alfândegas e no comércio³. Com a sua Decisão relativa às alfândegas eletrónicas⁴, publicada em 2008, salientou ainda mais a importância deste objetivo. Em junho de 2008, entrou em vigor o Código Aduaneiro Modernizado⁵, visando modernizar a União Aduaneira através, nomeadamente, do desenvolvimento de vários sistemas informáticos que deviam estar plenamente operacionais até junho de 2013. Por várias razões que incluíram atrasos na

² A Organização Mundial das Alfândegas (OMA) também considera a digitalização como elemento essencial de um sistema aduaneiro modernizado, tendo desenvolvido um modelo de maturidade de sistemas aduaneiros digitais.

³ Ver a comunicação de 24 de julho 2003 da Comissão, intitulada "Um quadro simples e sem papel para as alfândegas e os operadores económicos".

⁴ Decisão nº 70/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa a um ambiente sem papel para as alfândegas e o comércio (JO L 23 de 26.1.2008, p. 21), também designada por Decisão relativa às alfândegas eletrónicas.

⁵ Regulamento (CE) nº 450/2008 do Conselho, de 23 de abril de 2008, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (Código Aduaneiro Modernizado) (JO L 145 de 4.6.2008, p. 1), revogado pelo Regulamento (UE) nº 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013 (JO L 269 de 10.10.2013, p. 1). O Código Aduaneiro Modernizado entrou em vigor em 24 de junho de 2008, dispondo porém que seria aplicável o mais tardar em 24 de junho de 2013.

introdução dos sistemas informáticos necessários⁶, o Código Aduaneiro Modernizado nunca foi aplicado.

6. Em outubro de 2013, foi aprovado o Código Aduaneiro da União (CAU)⁷, em substituição do Código Aduaneiro Modernizado e procurando novamente fazer a transição para um ambiente sem papel e de intercâmbio de informações baseado em sistemas informáticos. O CAU é aplicável desde maio de 2016, com um período transitório até ao final de 2020 para a introdução dos sistemas informáticos, que são semelhantes aos previamente exigidos no âmbito do Código Aduaneiro Modernizado.

7. A fim de cumprir os requisitos da Decisão relativa às alfândegas eletrónicas e do CAU, a Comissão elaborou documentos de planeamento estratégico para o desenvolvimento dos sistemas informáticos aduaneiros necessários, nomeadamente o plano estratégico plurianual⁸ e o programa de trabalho do CAU⁹. O plano estratégico plurianual tem em consideração o calendário de execução do programa de trabalho do CAU, mas inclui também sistemas informáticos adicionais que necessitam de desenvolvimento.

⁶ Ver a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União (reformulação) (COM (2012) 64 final), aprovado pela Comissão em 20 de fevereiro de 2012.

⁷ Regulamento (UE) nº 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de outubro de 2013, que estabelece o Código Aduaneiro da União (reformulação) (JO L 269 de 10.10.2013, p. 1), também designado por Regulamento CAU.

⁸ O plano estratégico plurianual é um instrumento de gestão e planificação elaborado pela Comissão em parceria com os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 8º, nº 2, da Decisão relativa às alfândegas eletrónicas que estabelece um quadro estratégico e etapas para a gestão de projetos informáticos. Após aprovação, cada revisão é publicada pela Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (DG TAXUD).

⁹ Decisão de Execução da Comissão, de 29 de abril de 2014, que institui o Programa de Trabalho do Código Aduaneiro da União (2014/255/UE) (JO L 134 de 7.5.2014, p. 46), designado por programa de trabalho de 2014 do CAU, revogada pela Decisão de Execução (UE) 2016/578 da Comissão, de 11 de abril de 2016, que estabelece o Programa de Trabalho para o desenvolvimento e a implementação dos sistemas eletrónicos previstos no Código Aduaneiro da União (JO L 99 de 15.4.2016, p. 6), também designado por programa de trabalho de 2016 do CAU.

O programa Alfândega 2020 é o atual instrumento financeiro para a introdução dos sistemas informáticos necessários

8. A UE financia o desenvolvimento dos novos sistemas informáticos indicados no plano estratégico plurianual e a manutenção dos atuais sistemas no âmbito de um programa geral no domínio aduaneiro. Este programa, designado por Alfândega 2020¹⁰, disponibiliza fundos para os componentes dos sistemas informáticos pertencentes à UE (componentes da União), ou seja, ativos (tais como o equipamento, os programas e as ligações de rede) e serviços de apoio aos sistemas informáticos que são comuns à UE e aos Estados-Membros. Estes últimos têm de desenvolver os componentes nacionais (componentes não pertencentes à União) e suportar os seus custos¹¹.

9. A Comissão criou o programa Alfândega 2020 para "apoiar o funcionamento e a modernização da união aduaneira, a fim de reforçar o mercado interno através da cooperação entre os países participantes, as suas autoridades aduaneiras e os respetivos funcionários". O orçamento total deste programa é de 523 milhões de euros ao longo de sete anos (ou seja, cerca de 75 milhões de euros por ano)¹². Representa a continuação dos anteriores programas "Alfândega", dos quais o primeiro foi iniciado em 1991 e o último encerrado em 2013. No âmbito do quadro financeiro plurianual para o período de 2021-2027, a Comissão propõe uma dotação de 950 milhões de euros para o programa "Alfândega".

10. Três quartos do orçamento do programa Alfândega 2020 estão consagrados ao reforço das capacidades informáticas, designadas no regulamento que estabelece o programa por

¹⁰ Regulamento (UE) nº 1294/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece um programa de ação no domínio aduaneiro na União Europeia para o período de 2014-2020 (Alfândega 2020) e revoga a Decisão nº 624/2007/CE (JO L 347 de 20.12.2013, p. 209).

¹¹ Alguns Estados-Membros recorrem aos fundos estruturais da UE para cobrir alguns destes custos.

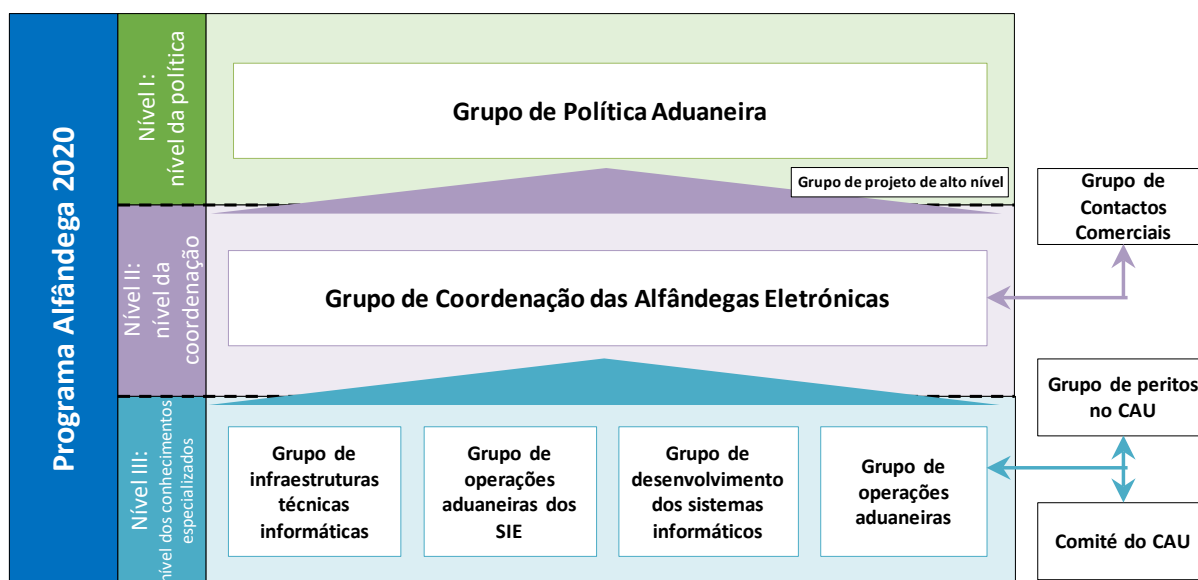
¹² Este orçamento não inclui os desenvolvimentos informáticos financiados exclusivamente pelos Estados-Membros (componentes nacionais). O Tribunal não está em condições de formular observações sobre os custos totais dos sistemas (ver o **ponto 47**).

Sistemas de Informação Europeus (SIE), e abrangem o desenvolvimento, funcionamento e manutenção dos componentes destes sistemas pertencentes à UE (componentes da União). Os restantes 25% do orçamento destinam-se a outras ações relativas ao funcionamento e modernização da União Aduaneira, designadamente ações conjuntas (tais como grupos de projeto e equipas de peritos) e de formação.

A estrutura que governa a introdução dos sistemas informáticos na União Aduaneira tem vários níveis

11. A **figura 1** mostra a estrutura que governa a introdução dos sistemas informáticos na União Aduaneira, que se baseia na interação de vários organismos que envolvem a Comissão, os Estados-Membros e os representantes dos interesses comerciais, nomeadamente o Grupo de Política Aduaneira, o Grupo de Coordenação das Alfândegas Eletrónicas e o Grupo de Contactos Comerciais. A Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (DG TAXUD) é a responsável pela execução do programa Alfândega 2020 e preside a estes grupos. Para chegar a acordo sobre os diferentes projetos são necessárias várias discussões acerca de questões técnicas, operacionais, jurídicas e financeiras em que participam peritos da Comissão e dos Estados-Membros.

Figura 1 – Estrutura que governa a execução do plano estratégico plurianual e dos projetos no domínio das alfândegas eletrónicas



Fonte: TCE, com base no plano estratégico plurianual, anexo III – Estrutura de governação, revisão de 2017.

ÂMBITO DA AUDITORIA E METODOLOGIA

12. A auditoria realizada pelo Tribunal consistiu em avaliar se o programa Alfândega 2020 e a legislação aduaneira correspondente poderão conduzir à introdução dos sistemas informáticos necessários à melhoria das operações aduaneiras na UE. A auditoria centrou-se no desenvolvimento dos componentes da União nos novos sistemas informáticos. No que respeita aos componentes nacionais, o Tribunal limitou-se a analisar o papel de supervisão desempenhado pela Comissão ao coordenar a introdução desses componentes pelos Estados-Membros nos sistemas informáticos nacionais. Não foram abrangidas as restantes ações previstas no programa Alfândega 2020, nomeadamente as ações conjuntas, as atividades de formação e o funcionamento e manutenção dos sistemas informáticos existentes.

13. A auditoria foi realizada durante a fase de execução do programa, o que permitiu proceder a uma revisão intercalar do desenvolvimento dos sistemas informáticos e contribuir oportunamente para o debate sobre o próximo programa "Alfândega", que terá início em 2021 (ver o **ponto 9**).

14. O Tribunal examinou se o programa garante que os sistemas informáticos são desenvolvidos e introduzidos em tempo útil e, nos casos aplicáveis, determinou os motivos dos atrasos. Analisou também aspetos conexos relacionados com a conceção, o acompanhamento e as disposições previstas para a comunicação de informações¹³. A auditoria teve por base uma análise de documentos da Comissão, atas e relatórios de comités e grupos de trabalho em que a Comissão e os Estados-Membros participam e entrevistas com funcionários da DG TAXUD.

15. A fim de obter uma visão geral da introdução, pelos Estados-Membros, dos componentes nacionais dos novos sistemas informáticos, o Tribunal realizou um inquérito às 28 autoridades aduaneiras nacionais.

OBSERVAÇÕES

A introdução dos novos sistemas informáticos das alfândegas sofreu vários atrasos

16. A rápida evolução das tecnologias da informação cria continuamente novas oportunidades, desafios e exigências aos utilizadores em geral. O mesmo sucede no domínio aduaneiro, que exige que a Comissão e os Estados-Membros apresentem soluções flexíveis e respostas céleres aos acontecimentos externos. Passados dez anos da aprovação da Decisão relativa às alfândegas eletrónicas, o Tribunal observou progressos no desenvolvimento dos sistemas informáticos. Contudo, alguns deles ainda não foram integralmente introduzidos.

17. O plano estratégico plurianual de 2017 comporta a execução de 31 projetos informáticos pela Comissão e pelos Estados-Membros, concebidos para desenvolver novos sistemas ou melhorar os existentes e visando modernizar a União Aduaneira e assegurar a plena aplicação do CAU. Os prazos de conclusão destes projetos foram sendo gradualmente prorrogados. As revisões do plano estratégico plurianual realizadas em 2016 e 2017 levaram

¹³ O Tribunal teve também em consideração as conclusões e recomendações do 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".

ao adiamento das datas de conclusão dos sistemas informáticos em, respetivamente, 28% e 42% dos projetos.

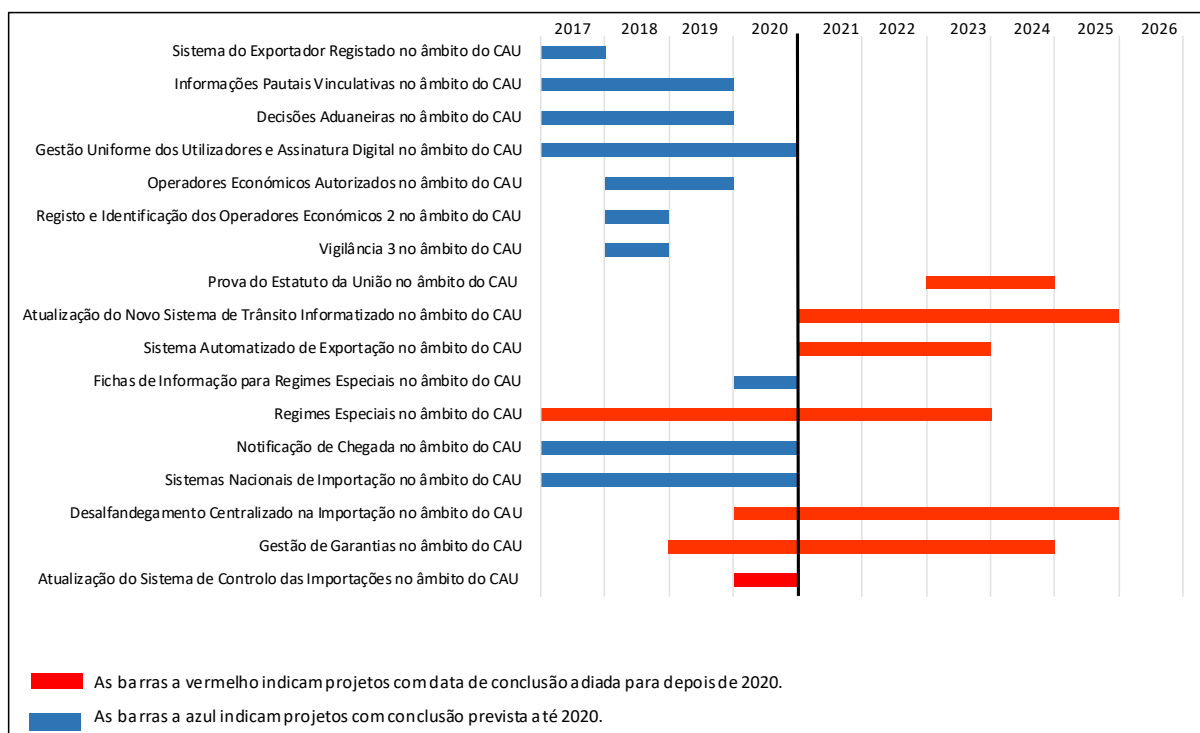
18. O gráfico apresentado no **anexo II** indica o número de anos suplementares necessários à conclusão de cada projeto informático e resultou da comparação dos prazos de conclusão estabelecidos no plano estratégico plurianual de 2017 com a previsão inicial. A análise do Tribunal revela que, em quatro projetos, a data de conclusão inicial foi mantida, mas que muitos outros registaram atrasos e quatro deles foram adiados cinco ou mais anos.

A conclusão de alguns sistemas informáticos essenciais exigidos pelo Código Aduaneiro da União foi adiada para depois de 2020

19. A plena aplicação do CAU depende da disponibilidade de vários sistemas informáticos na Comissão e nos Estados-Membros. Embora o CAU seja aplicável desde 2016, prevê um período transitório até 31 de dezembro de 2020, o mais tardar, a fim de permitir o desenvolvimento dos 17 sistemas informáticos necessários pela Comissão e pelos Estados-Membros.

20. Segundo o plano estratégico plurianual de 2017, sete dos sistemas informáticos¹⁴ apenas serão concretizados na íntegra após o prazo de 2020. A Comissão estima que a taxa global de execução do CAU será, no fim de 2020, de cerca de 75%. No entanto, este cálculo baseia-se na concretização das etapas dos componentes da União, sem tomar em consideração a data em que os sistemas estarão prontos a ser utilizados. Além disso, o Tribunal constatou que os projetos em atraso incluem sistemas essenciais para o funcionamento de procedimentos aduaneiros centrais (importação, trânsito e exportação) ou para a sua atualização. Nas respostas ao inquérito do Tribunal, os Estados-Membros consideraram que estes sistemas eram determinantes para a eficiência e modernização da União Aduaneira (ver a **figura 2**).

¹⁴ Projetos no âmbito do CAU adiados para depois de 2020: Sistema Automatizado de Exportação, atualização do Novo Sistema de Trânsito Informatizado, Gestão de Garantias, Regimes Especiais, Desalfandegamento Centralizado na Importação, Prova do Estatuto da União e atualização do Sistema de Controlo das Importações.

Figura 2 — Plano estratégico plurianual de 2017 para 17 projetos no âmbito do CAU¹⁵

Fonte: TCE, com base no plano estratégico plurianual de 2017 (o [anexo I](#) contém uma descrição pormenorizada dos projetos informáticos).

21. Em janeiro de 2018, a Comissão informou o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a aplicação do CAU e indicou que o prazo de 2020 não seria respeitado. Em março de 2018, apresentou uma proposta de alteração do CAU que incluía o alargamento do período transitório para a aplicação de determinadas disposições até 2025.

Existe um risco de incumprimento do prazo de 2025 recentemente proposto

22. A revisão do plano estratégico plurianual realizada em 2017 levou a uma grande concentração dos trabalhos da Comissão no período de 2023 a 2025, altura em que se prevê

¹⁵ O calendário relativo à atualização do Sistema de Controlo das Importações refere-se apenas à primeira parte do projeto. As restantes partes serão concluídas após 2020.

a entrada em funcionamento de seis sistemas¹⁶ resultantes de projetos de grande envergadura¹⁷. Além disso, muitos Estados-Membros estão atrasados na introdução dos seus sistemas informáticos¹⁸. Em consequência, corre-se o risco de os prazos revistos também não serem cumpridos e de a data de aplicação do CAU ser novamente adiada para depois de 2025.

Os principais motivos de atraso foram a alteração do âmbito, a insuficiência dos recursos atribuídos e a morosidade do processo decisório

23. O exame do Tribunal à execução dos projetos informáticos aduaneiros, que incluiu uma análise aprofundada de cinco projetos¹⁹ e das respostas dos Estados-Membros ao inquérito do TCE, revelou que os principais motivos de atraso foram os seguintes:

- alterações do âmbito de alguns projetos que aumentaram a sua complexidade (ver os ***pontos 24 a 25***);
- a insuficiência dos recursos atribuídos pela Comissão e pelos Estados-Membros para a introdução dos sistemas informáticos (ver os ***pontos 26 a 32***);

¹⁶ Além disso, a segunda parte da atualização do Sistema de Controlo das Importações irá também ocorrer neste período, embora o seu planeamento não esteja ainda incluído no plano estratégico plurianual de 2017.

¹⁷ Este tipo de concentração é contrário às conclusões do grupo de projeto Alfândega 2020 sobre os impactos dos requisitos do CAU nos Estados-Membros, segundo as quais deve ser evitada a sobreposição da implantação de diversos sistemas principais no mesmo período de tempo. A Comissão reconheceu igualmente que a UE nunca antes conheceu uma transição de tão grandes proporções e que esta terá muitos riscos operacionais tanto ao nível técnico como no plano da coordenação.

¹⁸ O Tribunal comparou a fase atual (tal como comunicada pelos Estados-Membros nas respostas ao inquérito do TCE) com a etapa do plano estratégico plurianual prevista para o primeiro trimestre de 2018.

¹⁹ Quatro projetos no âmbito do CAU (Sistema do Exportador Registado, Vigilância 3, atualização do Sistema de Controlo das Importações e Desalfandegamento Centralizado na Importação) e um projeto fora do âmbito do CAU (Plataforma Única da UE) (ver o ***anexo I***).

- a morosidade do processo decisório resultante da estrutura de governação com vários níveis²⁰ que envolve a Comissão e os Estados-Membros (ver os **pontos 33 a 36**).

Alterações do âmbito de alguns projetos

24. A Comissão baseou o calendário de desenvolvimento e implantação dos sistemas aduaneiros no estudo para o plano diretor de tecnologias da informação, terminado em 2012, e concluiu que o prazo de 2020 para a execução dos projetos informáticos previstos à data era realista.

25. Dos 17 projetos em causa, 12 já estavam planeados no âmbito do Código Aduaneiro Modernizado, que precedeu o CAU, e já se encontravam bastante desenvolvidos²¹. No entanto, durante as discussões subseqüentes, a Comissão e os Estados-Membros acordaram alterar significativamente o âmbito de alguns sistemas informáticos. Além disso, alguns desenvolvimentos informáticos passaram da esfera dos Estados-Membros para a da UE. Estas modificações levaram a um aumento substancial do volume de trabalho da Comissão, impossibilitando o cumprimento do calendário inicialmente fixado.

Insuficiência dos recursos atribuídos pela Comissão e pelos Estados-Membros

Orçamento da Comissão (componentes da União)

26. A Comissão baseou a avaliação das necessidades de recursos para o programa Alfândega 2020 na execução da estratégia informática da UE para o domínio de intervenção aduaneiro, estabelecida no plano estratégico plurianual de 2012.

27. O primeiro sinal importante de que o orçamento disponível no programa Alfândega 2020 poderia não ser suficiente surgiu em 2015 no âmbito do projeto de

²⁰ Dos 24 Estados-Membros que responderam ao inquérito do Tribunal, 19 indicaram que as atuais estruturas de governação são adequadas tendo em conta as circunstâncias, mas 14 reconheceram que o método de trabalho e o processo decisório poderiam ser melhorados.

²¹ De acordo com a modelização de processos operacionais, já tinham sido definidos os requisitos dos sistemas no que respeita ao utilizador ou ao plano funcional.

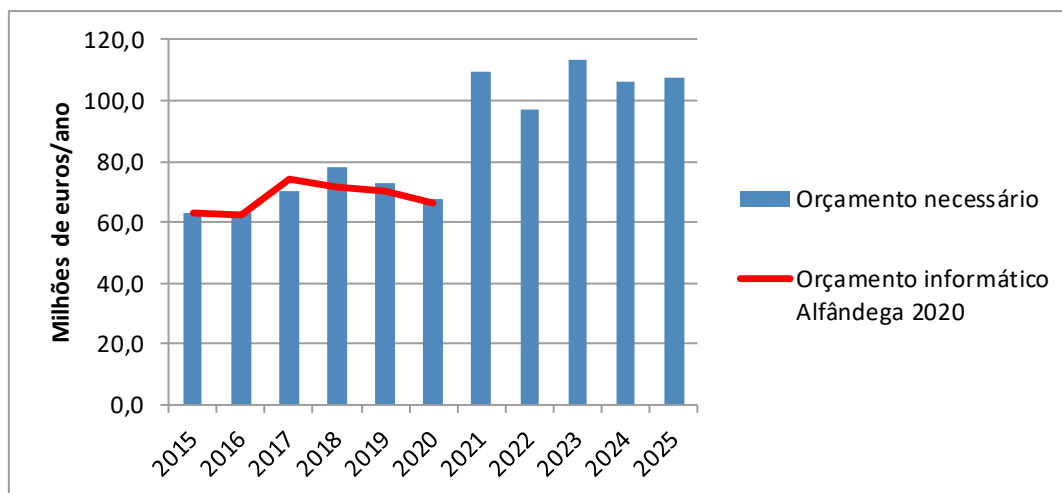
atualização do Sistema de Controlo das Importações. O documento de estratégia aprovado pela Comissão e pelos Estados-Membros recomendava uma abordagem mais centralizada para o desenvolvimento do sistema em comparação com os planos iniciais e propunha uma revisão do orçamento total da sua introdução para cerca de 170 milhões de euros, mais do dobro das estimativas anteriores. Em consequência, a Comissão concluiu que o orçamento restante destinado ao reforço das capacidades informáticas do programa Alfândega 2020 era demasiado baixo para cobrir os custos da introdução deste sistema.

28. A Comissão decidiu atenuar o problema das seguintes formas:

- dividindo o projeto em blocos e fixando um período de introdução mais longo, alargado além de 2020, a fim de utilizar o orçamento dos futuros programas "Alfândega";
- garantindo recursos adicionais para o orçamento de reforço das capacidades informáticas no âmbito do programa Alfândega 2020. Estes esforços foram apenas parcialmente bem-sucedidos.

29. As previsões da Comissão quanto às exigências orçamentais para o período de 2021-2025 são significativamente mais elevadas do que as do período de 2014-2020. A **figura 3** ilustra a estimativa das necessidades orçamentais dos sistemas informáticos até ao final do período do programa Alfândega 2020 e o aumento das necessidades orçamentais previstas após 2020. Para o período do próximo programa "Alfândega", a Comissão estima que irá necessitar de cerca de 100 a 115 milhões de euros por ano para manter todos os sistemas informáticos em estado operacional e concluir os restantes projetos do plano estratégico plurianual que foram adiados para depois de 2020.

Figura 3 – Estimativa das necessidades orçamentais para executar o plano estratégico plurianual revisto em 2017



Fonte: documentos de trabalho da Comissão.

Orçamento dos Estados-Membros (componentes nacionais)

30. O inquérito realizado pelo Tribunal aos Estados-Membros revelou que, na maior parte destes (67%), uma das principais causas dos atrasos na aplicação do CAU foi a insuficiência da dotação orçamental a nível nacional. Imediatamente após a aprovação do programa de trabalho do CAU, em 2014, a Comissão tomou conhecimento de que alguns Estados-Membros não iriam disponibilizar fundos suficientes às administrações aduaneiras para que estas pudessem cumprir o plano estratégico plurianual. A Comissão informou o Tribunal de que esta situação se deveu em parte à crise macroeconómica internacional a partir de 2008. No Relatório Especial nº 19/2017, o Tribunal já tinha sublinhado que o subfinanciamento dos sistemas informáticos transeuropeus podia adiar a aplicação do Código Aduaneiro da União²².

31. A Comissão continuou a instar os Estados-Membros a disponibilizar recursos nacionais e procurou outras opções para resolver o problema da insuficiência orçamental a nível nacional, por exemplo facilitando a cooperação entre os Estados-Membros (ver a **caixa 1**).

²² Ver os pontos 33 a 38 do Relatório Especial nº 19/2017.

Caixa 1 – Colaboração no desenvolvimento dos componentes nacionais por um grupo de Estados-Membros

A Comissão promoveu a colaboração entre Estados-Membros no desenvolvimento conjunto de componentes nacionais, ao invés de trabalharem isoladamente. No domínio da fiscalidade, a DG TAXUD tem tido experiências positivas com este tipo de colaboração no desenvolvimento de tecnologias da informação.

Em 2017, a Estónia elaborou um projeto de criação de uma nova equipa de peritos composta por representantes de vários Estados-Membros, a fim de desenvolver em conjunto os componentes nacionais dos sistemas informáticos aduaneiros. Esta equipa iria, por exemplo, elaborar procedimentos de contratação comuns para obter economias de escala. O projeto foi aprovado pela Comissão e irá receber financiamento a partir do programa de trabalho de 2018 do programa Alfândega 2020. Quinze Estados-Membros manifestaram o seu interesse em participar neste tipo de ação.

À data da auditoria, a equipa de peritos ainda não tinha iniciado trabalhos, pelo que não foi possível avaliar plenamente os resultados desta iniciativa.

32. Os Estados-Membros retêm 20% dos montantes cobrados em direitos aduaneiros, a título de despesas de cobrança, e os restantes 80% entram no orçamento da UE como receitas. A taxa de retenção das despesas de cobrança seria suficiente²³ para cobrir as despesas suportadas pelos Estados-Membros com a introdução de sistemas informáticos aduaneiros. O Tribunal constatou, porém, que nenhum Estado-Membro indicou tê-lo feito.

²³ Em 2017, os Estados-Membros retiveram mais de 4 mil milhões de euros a título de despesas de cobrança. Ao nível de cada Estado-Membro, os montantes retidos variaram entre 3 milhões de euros e mil milhões de euros.

Para financiar o desenvolvimento dos sistemas informáticos aduaneiros, recorreram ao invés a verbas do orçamento nacional e aos fundos estruturais da UE.

Morosidade do processo decisório resultante da estrutura de governação com vários níveis que envolve a Comissão e os Estados-Membros

33. O desenvolvimento dos sistemas informáticos aduaneiros requer a participação, a estreita coordenação e o acordo de um elevado número de intervenientes a vários níveis na Comissão e nos Estados-Membros (ver o **ponto 11**). Além da complexidade do próprio desenvolvimento de tecnologias da informação, a tomada de decisões é ainda complicada pelas especificidades nacionais das operações aduaneiras e pelas diferenças entre os Estados-Membros quanto aos progressos e capacidades a nível informático no domínio aduaneiro.

34. Enquanto coordenadora, a Comissão já adquiriu experiência com esta estrutura de governação no contexto da introdução dos sistemas aduaneiros existentes, em especial a primeira geração do sistema de trânsito (o Novo Sistema de Trânsito Informatizado). Essa experiência demonstrou que a procura de acordo sobre todos os aspetos da execução do projeto é uma tarefa difícil e morosa²⁴.

35. Dada a complexidade dos projetos informáticos aduaneiros, a Comissão estabeleceu um conjunto de etapas pormenorizadas para cada projeto, de modo a facilitar o planeamento operacional e o acompanhamento. Estas etapas dividem-se de acordo com as fases principais do projeto e referem-se à aprovação das ações ou documentos conexos pelos Estados-Membros representados nos órgãos de governação²⁵.

²⁴ No estudo sobre a estimativa global realizado no quadro do plano diretor informático (*Iteration 1 Global Estimation Study Document*), teve-se em conta o tempo necessário para o desenvolvimento do Novo Sistema de Trânsito Informatizado (12 anos) ao estimar o tempo necessário para desenvolver os novos sistemas.

²⁵ Grupo de Política Aduaneira e Grupo de Coordenação das Alfândegas Eletrónicas.

36. O Tribunal analisou a execução destas etapas na sua amostra de cinco projetos (ver o **ponto 23**). Em todos os casos, a Comissão e os Estados-Membros tardaram a chegar a acordo sobre as etapas iniciais (elaboração dos documentos relativos à justificação económica e/ou à estratégia)²⁶.

A Comissão comunicou os atrasos tardiamente

37. A viabilidade dos calendários de conclusão dos projetos informáticos começou a ser questionada por alguns Estados-Membros e representantes do comércio (tais como importadores, despachantes, empresas de transporte e operadores logísticos) logo após a aprovação dos principais documentos de planeamento, em 2013 e 2014. Não obstante, em 2016 os documentos oficiais de planeamento estratégico e os relatórios da Comissão continuavam a indicar que todos os sistemas informáticos do CAU e vários outros projetos do plano estratégico plurianual fora do âmbito do CAU seriam concluídos até 2020 (ver a **caixa 2**).

Caixa 2 – Os relatórios da Comissão (até 2016) indicavam que os sistemas informáticos seriam concluídos até 2020

A Comissão não mencionou o risco de os sistemas informáticos do CAU não ficarem concluídos até 2020 em nenhum dos relatórios de acompanhamento do programa Alfândega 2020 relativos a 2014, 2015 e 2016 (ver o **ponto 46**).

No relatório intercalar sobre as alfândegas eletrónicas relativo a 2016 (publicado em julho de 2017), a Comissão reconheceu que vários projetos tinham atrasos. No entanto, tendo em conta os progressos realizados em 2016, indicou que a sua execução atempada continuava a ser viável.

Os relatórios intercalares sobre as alfândegas eletrónicas relativos a 2014 e 2015 continham informações semelhantes.

²⁶ Em dois casos (Vigilância 3 e Sistema do Exportador Registrado), foi possível recuperar o atraso e manter o prazo de conclusão original (plano estratégico plurianual de 2014). Noutros dois casos (Desalfandegamento Centralizado na Importação e atualização do Sistema de Controlo das Importações), os projetos foram divididos em fases, o que provocou o adiamento da conclusão para depois de 2020. Em relação à Plataforma Única da UE, o projeto foi dividido em vários subprojetos e o prazo para a sua conclusão integral ainda não é conhecido.

38. Quando, em junho de 2014, a Comissão verificou que havia problemas com a disponibilidade de recursos e com potenciais atrasos na execução do programa de trabalho do CAU, não alterou os prazos do mesmo nem do plano estratégico plurianual. Em vez disso, criou um novo plano operacional interno baseado nos recursos e propôs geri-lo em paralelo. Esta situação fez com que, externamente, fossem utilizados o plano estratégico plurianual ou o programa de trabalho do CAU e, internamente, fosse principalmente utilizado o plano operacional, que descrevia a realidade. A partir de 2015, o plano operacional interno indicava prazos mais alargados do que os do plano estratégico plurianual ou do programa de trabalho do CAU e incluía projetos a executar após o prazo de 2020 estabelecido no CAU.

39. Os dois instrumentos de planeamento coexistiram no desenvolvimento dos sistemas informáticos aduaneiros até 2017, data em que foram conciliados na sequência de um reexame ("adaptação à realidade") feito pela Comissão. O resultado desse reexame foi a revisão do plano estratégico plurianual realizada em 2017, que alterou os prazos de implantação de vários sistemas informáticos para depois do prazo de 2020, juridicamente vinculativo, estabelecido pelo CAU. Em consequência, a Comissão viu-se obrigada a atualizar o programa de trabalho do CAU e a propor uma alteração do Regulamento CAU (ver o **ponto 21**).

40. A existência de dois instrumentos de planeamento mostra que a Comissão estava ciente dos atrasos. A decisão de não incluir esta informação nas comunicações oficiais impediu as partes interessadas (tais como o Parlamento Europeu, outras instituições da UE não representadas na estrutura de governação do programa Alfândega 2020, empresas e cidadãos interessados) de ter pleno conhecimento, em tempo real, do risco de atrasos.

A abordagem inicialmente escolhida para o desenvolvimento não foi a mais eficiente em termos de custos

41. Quando o programa Alfândega 2020 foi concebido, a Comissão realizou um estudo para determinar os prazos de introdução dos sistemas informáticos e o orçamento necessário para os componentes da União (ver o **ponto 26**). A abordagem escolhida para o desenvolvimento foi maioritariamente descentralizada, apesar de a execução centralizada ser a opção mais eficiente em termos de custos (ver a **caixa 3**).

Caixa 3 – A abordagem centralizada foi rejeitada pelos Estados-Membros

Na sua avaliação de impacto, a Comissão apresentou quatro cenários para o programa Alfândega 2020, diferindo sobretudo no grau de centralização do desenvolvimento pela Comissão ou descentralização entre os diferentes Estados-Membros. A opção mais centralizada de introdução dos sistemas informáticos implicava o desenvolvimento em comum de toda a execução do processo central de desalfandegamento e da sua interface de operadores.

Esta solução centralizada exigia um orçamento do programa Alfândega 2020 mais elevado (estimado em cerca de 200 milhões de euros mais do que a opção escolhida). No entanto, proporcionava igualmente economias de escala significativas (um euro investido a nível central poderia gerar uma economia de quatro euros para os Estados-Membros).

Este cenário não foi escolhido, pois os Estados-Membros consideraram que uma solução descentralizada seria mais apropriada para cumprir os requisitos nacionais específicos e atenuar o risco de fracasso do projeto.

42. Mais tarde, durante as discussões sobre o âmbito de cada projeto, os Estados-Membros solicitaram que a UE desenvolvesse determinados componentes dos sistemas informáticos a nível central. Estes pedidos conduziram a uma solução mais eficiente em termos de custos devido às economias de escala, mas exigiram recursos adicionais do programa Alfândega 2020 que não estavam previstos (ver o **ponto 27**).

Os objetivos e os mecanismos de comunicação de informações do programa***Alfândega 2020 não são adequados para assegurar o acompanhamento da introdução dos sistemas informáticos***

43. Os objetivos específicos e operacionais do programa Alfândega 2020 no que respeita à introdução de tecnologias da informação são demasiado gerais para serem utilizados para efeitos de acompanhamento e de comunicação de informações (por exemplo, "informatização" ou "desenvolver, melhorar, fazer funcionar e apoiar os sistemas de informação europeus no domínio aduaneiro"). Além disso, uma vez que os sistemas informáticos específicos a desenvolver não foram incluídos nos referidos objetivos do programa Alfândega 2020, não são devidamente acompanhados através dos relatórios existentes.

44. O quadro de medição do desempenho desenvolvido para avaliar o programa Alfândega 2020 estabelece quatro indicadores para a introdução de novos sistemas informáticos:

1. número de projetos informáticos na fase de "investigação";
2. número de projetos informáticos na fase de "desenvolvimento";
3. número de novos sistemas informáticos na fase de "funcionamento";
4. proporção de projetos informáticos com estatuto de "verde".

45. O Tribunal constatou que os três primeiros indicadores não têm meta e que a fixada para o quarto indicador era apenas que 50% dos projetos informáticos devem cumprir os requisitos (ou seja, ter estatuto de "verde"). Esta meta não era relevante, uma vez que um projeto pode receber um estatuto de "verde" como mera consequência da revisão do plano estratégico plurianual, sem quaisquer progressos reais na introdução do sistema informático. Por conseguinte, os quatro indicadores criados para avaliar a introdução das tecnologias da informação não permitem detetar e comunicar os atrasos.

46. A Comissão publica relatórios anuais de acompanhamento sobre a execução do programa Alfândega 2020. Nos três relatórios de acompanhamento do programa Alfândega 2020 já publicados à data da auditoria (2014, 2015 e 2016), as informações sobre a introdução dos sistemas informáticos são reduzidas, sendo referido em todos eles que os novos desenvolvimentos estão em geral a ocorrer de acordo com os planos. Os relatórios intercalares sobre as alfândegas eletrónicas relativos aos três anos referidos contêm dados mais pormenorizados sobre o nível de implantação dos sistemas informáticos, mas não dão informações sobre o risco de incumprimento dos prazos previstos. Tendo em conta os atrasos no desenvolvimento e na implantação dos novos sistemas informáticos, os relatórios de acompanhamento do programa Alfândega 2020 não deram uma visão equilibrada e abrangente²⁷ da execução do programa.

²⁷ Os relatórios de acompanhamento do programa Alfândega 2020 dedicam apenas uma página (em cerca de 15) aos novos sistemas informáticos, pois apenas 4 dos 68 indicadores (de realizações e de resultados) lhes dizem respeito.

47. A Comissão recebe regularmente informações sobre os custos suportados pelos Estados-Membros no desenvolvimento dos componentes nacionais a incluir nos sistemas informáticos. Estes dados são compilados e apresentados nos relatórios intercalares sobre as alfândegas eletrónicas. Contudo, as informações facultadas pelos Estados-Membros não são completas nem comparáveis. O Tribunal confirmou esta limitação no inquérito que realizou, que não permitiu obter uma estimativa dos custos totais (componentes da União e nacionais) do desenvolvimento dos sistemas informáticos. A falta de fiabilidade das informações sobre os montantes despendidos impede a Comissão de avaliar devidamente se a execução dos projetos informáticos é eficaz e se proporciona uma boa relação custo-benefício para a modernização da União Aduaneira.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

48. Os procedimentos aduaneiros podem ter uma influência muito grande sobre o comércio, a cobrança de direitos aduaneiros e a segurança e a proteção dos cidadãos. A sua modernização é fundamental para o funcionamento da UE. Passados dez anos da aprovação da Decisão relativa às alfândegas eletrónicas, o Tribunal observou progressos no desenvolvimento dos sistemas informáticos no sentido de criar um ambiente sem papel nas alfândegas e no comércio. Contudo, estes sistemas ainda não foram integralmente introduzidos.

49. O Tribunal conclui que:

- a conclusão de 7 dos 17 sistemas informáticos do CAU não irá cumprir o prazo de 2020. Alguns deles são sistemas essenciais, por exemplo a atualização do Sistema de Controlo das Importações e o Desalfandegamento Centralizado na Importação (ver os **pontos 19 a 21**);
- o novo prazo de 2025 corre o risco de não ser cumprido (ver o **ponto 22**);
- o calendário inicialmente fixado pela Comissão para a introdução dos sistemas informáticos tornou-se inexecutável devido a alterações do âmbito de alguns projetos (ver os **pontos 24 a 25**);
- os custos reais de desenvolvimento dos sistemas informáticos no respeitante aos componentes da União foram significativamente superiores aos estimados no plano inicial e a Comissão não atribuiu recursos suficientes a estes projetos (ver os **pontos 26 a 29**);
- a insuficiência da dotação orçamental concedida pelos Estados-Membros foi uma das principais razões dos atrasos (ver os **pontos 30 a 32**);
- a morosidade do processo decisório atrasou a introdução de alguns dos sistemas informáticos, devido à estrutura de governação com vários níveis que envolve a Comissão e os Estados-Membros (ver os **pontos 33 a 36**);

- a Comissão comunicou tardiamente os atrasos na introdução dos sistemas informáticos (ver os **pontos 37 a 40**);
- a decisão sobre o grau de centralização do desenvolvimento das tecnologias da informação a nível da UE nem sempre foi motivada por considerações de relação custo-eficácia, sendo-o também pelos requisitos nacionais específicos dos Estados-Membros e pelo risco de fracasso do projeto (ver os **pontos 41 e 42**);
- os objetivos e os mecanismos de comunicação de informações do programa Alfândega 2020 não se coadunam com o acompanhamento da introdução dos sistemas informáticos (ver os **pontos 43 a 47**).

50. O Tribunal recomenda que, nos futuros programas "Alfândega", a Comissão tenha em conta a experiência adquirida com o programa Alfândega 2020 e com a sua abordagem de gestão dos projetos informáticos, como delineado no plano estratégico plurianual.

Recomendação 1 – Orientar a conceção dos programas no sentido da introdução das tecnologias da informação

No próximo programa "Alfândega", a Comissão deve propor:

- a) objetivos explicitamente relacionados com os sistemas informáticos a desenvolver;
- b) objetivos precisos e mensuráveis.

Prazo de execução: 2020

Recomendação 2 – Melhorar as estimativas dos prazos, recursos e âmbito dos projetos informáticos

Nos futuros programas "Alfândega", a Comissão deve:

- a) ao elaborar os prazos e a atribuição de recursos, assegurar que os ensinamentos retirados dos programas precedentes (tais como os riscos relativos ao ambiente informático e à complexidade do projeto) são devidamente tidos em conta;
- b) facultar informações adequadas aos Estados-Membros que lhes permitam tomar decisões fundamentadas e em tempo útil sobre o âmbito dos projetos.

Prazo de execução: 2020

Recomendação 3 – Facilitar a colaboração no desenvolvimento das tecnologias da informação

A Comissão deve:

- a) acompanhar o risco de os Estados-Membros não cumprirem os prazos de execução dos componentes nacionais e, numa fase precoce, delinear possíveis soluções e facilitar a sua aplicação a nível nacional;
- b) promover um maior recurso à colaboração entre os Estados-Membros no desenvolvimento das tecnologias da informação.

Calendário de execução: 2020

Recomendação 4 – Racionalizar a governação através da melhoria da comunicação

A Comissão deve racionalizar a governação do desenvolvimento de sistemas informáticos aduaneiros, assegurando uma comunicação mais eficiente e célere com os Estados-Membros, por exemplo mediante a utilização de novas soluções de intercâmbio de informações que permitam tomar decisões rapidamente.

Prazo de execução: 2020

Recomendação 5 – Transparência na comunicação de informações sobre a introdução das tecnologias da informação

A Comissão deve:

- a) informar todas as partes interessadas envolvidas na introdução dos sistemas informáticos a nível da UE e dos Estados-Membros, de forma atempada e transparente, sobre os atrasos na execução e nas despesas dos componentes da União e nacionais;
- b) nos quadros de medição do desempenho dos próximos programas "Alfândega", definir mecanismos de comunicação de informações e indicadores apropriados sobre o nível de execução global e de cada um dos projetos, bem como publicar os relatórios necessários.

Prazo de execução: 2021

O presente Relatório Especial foi adotado pela Câmara V, presidida por Lazaros S. LAZAROU, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 26 de setembro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

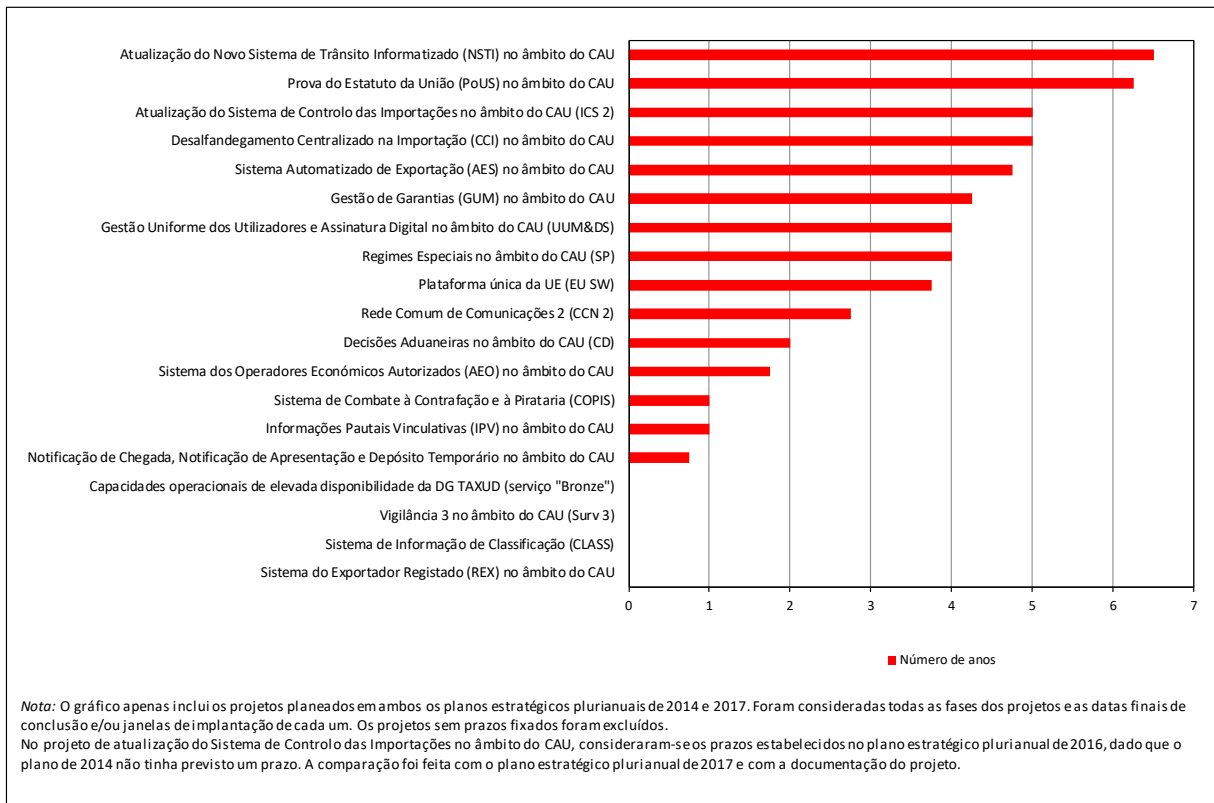
DESCRIÇÃO DOS PROJETOS INFORMÁTICOS

SISTEMAS DO CAU	
Decisões Aduaneiras no âmbito do CAU	O presente projeto visa harmonizar os processos relacionados com o pedido de adoção de decisões aduaneiras, assim como com a tomada de decisões e a sua gestão em toda a UE.
Informações Pautais Vinculativas (IPV) no âmbito do CAU	O objetivo do projeto é uma atualização dos atuais sistemas transeuropeus EBTI-3 e Vigilância 2 em conformidade com o CAU e as suas disposições (por exemplo, alterações no período de validade). O projeto está estreitamente associado ao Vigilância 3.
Atualização do Sistema dos Operadores Económicos Autorizados (AEO) no âmbito do CAU	O projeto visa melhorar os processos relacionados com os pedidos e autorizações AEO tendo em atenção as alterações das disposições do CAU.
Sistema Automatizado de Exportação (AES) no âmbito do CAU	O projeto tem como objetivo aplicar os requisitos do CAU em matéria de exportação e de saída e tem dois componentes: transeuropeu (AES) e nacional (atualização dos sistemas nacionais de exportação).
Atualização do Novo Sistema de Trânsito Informatizado (NSTI) no âmbito do CAU	O objetivo deste projeto transeuropeu é a melhoria do sistema existente, que automatiza os procedimentos de trânsito e o controlo dos movimentos realizados ao abrigo do procedimento TIR no território da UE.
Sistema do Exportador Registrado (REX) no âmbito do CAU	O projeto REX visa introduzir um sistema que dará informações completas e atualizadas sobre o registo de exportadores estabelecidos em países terceiros que exportam mercadorias para a UE ao abrigo de acordos comerciais preferenciais.
Registo e Identificação dos Operadores Económicos - subsistema 2 (EORI 2) no âmbito do CAU	Este projeto tem por objetivo melhorar o atual sistema EORI transeuropeu, que regista e identifica os operadores económicos da UE e de países terceiros.

<p>Notificação de Chegada, Notificação de Apresentação e Depósito Temporário no âmbito do CAU</p>	<p>Este projeto tem como objetivo definir os processos de notificação de chegada do meio de transporte, de apresentação das mercadorias e de declaração de depósito temporário, bem como apoiar a harmonização entre os Estados-Membros.</p>
<p>Gestão de Garantias (GUM) no âmbito do CAU</p>	<p>Este projeto tem como objetivo garantir a gestão eficaz e eficiente dos diferentes tipos de garantias. Tem um componente transeuropeu e outro nacional.</p>
<p>Fichas de informação (INF) para Regimes Especiais no âmbito do CAU</p>	<p>Este projeto tem como objetivo desenvolver um novo sistema transeuropeu para a cooperação administrativa e o intercâmbio de informações normalizado entre autoridades aduaneiras em todos os Estados-Membros.</p>
<p>Regimes Especiais no âmbito do CAU</p>	<p>Este projeto pretende acelerar, facilitar e harmonizar os regimes especiais na União através de modelos comuns de processos.</p>
<p>Vigilância 3 no âmbito do CAU</p>	<p>Este projeto tem por objetivo atualizar o sistema de Vigilância 2+, a fim de permitir o tratamento de dados adicionais a partir das declarações para melhorar a análise de riscos aduaneiros, a luta contra a fraude, a análise do mercado, os controlos <i>a posteriori</i> e para fins estatísticos.</p>
<p>Atualização do Sistema de Controlo das Importações (ICS 2) no âmbito do CAU para reforçar a segurança da cadeia logística à entrada</p>	<p>O projeto visa a criação de um novo sistema transeuropeu para substituir o atual ICS. O principal objetivo consiste em reforçar a segurança da cadeia logística mediante a otimização do intercâmbio de informações prévias sobre a carga e a eliminação das insuficiências dos processos de segurança e/ou da qualidade dos dados a fim de melhorar a análise do risco.</p>
<p>Atualização dos Sistemas Nacionais de Importação (NIS) no âmbito do CAU</p>	<p>O projeto visa a aplicação de todos os requisitos do CAU relacionados com o domínio nacional da importação. Abrange os sistemas nacionais de tratamento das declarações aduaneiras nacionais, bem como outros sistemas conexos.</p>
<p>Desalfandegamento Centralizado na Importação (CCI) no âmbito do CAU</p>	<p>O projeto visa a criação de um sistema transeuropeu que permita aos operadores centralizar a apresentação das suas declarações aduaneiras de importação numa única administração aduaneira enquanto as mercadorias serão apresentadas fisicamente noutra Estado ou Estados-Membros.</p>
<p>Prova do Estatuto da União (PoUS) no âmbito do CAU</p>	<p>Este projeto tem como objetivo a criação de um novo sistema transeuropeu para armazenar, gerir e extrair os documentos eletrónicos comprovativos do estatuto aduaneiro de mercadorias UE.</p>

<p>Gestão Uniforme dos Utilizadores e Assinatura Digital no âmbito do CAU – UUM&DS (acesso direto dos operadores económicos aos SIE)</p>	<p>O projeto UUM&DS visa introduzir um sistema que disponibilize aos operadores um acesso direto e harmonizado a novos serviços a nível da UE, incluindo aos serviços centrais.</p>
<p align="center">SISTEMAS FORA DO ÂMBITO DO CAU (referidos no presente relatório)</p>	
<p>Ambiente de plataforma única da UE para as alfândegas</p>	<p>O objetivo deste sistema é permitir aos operadores económicos apresentar por via eletrónica, simultaneamente, todas as informações exigidas pela legislação aduaneira ou outra para a circulação transfronteiriça de mercadorias.</p>
<p>Sistema de Combate à Contrafação e à Pirataria (COPIS)</p>	<p>A base de dados COPIS destina-se a reforçar a proteção dos direitos de propriedade intelectual, melhorando a cooperação e a partilha de informações entre os titulares de direitos e as administrações aduaneiras dos Estados-Membros e entre todas as estâncias aduaneiras dos Estados-Membros.</p>
<p>Sistema de Informação de Classificação (CLASS)</p>	<p>O presente projeto tem como objetivo desenvolver um sistema de informação sobre a classificação pautal que permita fornecer uma única plataforma que disponibilize toda a informação sobre a classificação e que seja de fácil acesso.</p>
<p>Rede Comum de Comunicações 2 (CCN 2)</p>	<p>A rede CCN 2 constitui uma evolução da atual rede CCN, que é uma infraestrutura de rede fechada e segura disponibilizada pela Comissão para facilitar o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais no domínio aduaneiro e fiscal.</p>
<p>Capacidades operacionais de elevada disponibilidade da DG TAXUD</p>	<p>No âmbito deste projeto, a Comissão tenciona disponibilizar capacidades em termos de infraestruturas de elevada disponibilidade para o acolhimento de componentes e serviços informáticos dos sistemas aduaneiros da UE.</p>

NÚMERO DE ANOS SUPLEMENTARES NECESSÁRIOS À CONCLUSÃO DE CADA PROJETO EM COMPARAÇÃO COM A PREVISÃO INICIAL



Fonte: TCE, com base nos planos estratégicos plurianuais de 2017, 2016 e 2014 e na documentação do projeto de atualização do Sistema de Controlo das Importações no âmbito do CAU (o **anexo I** contém uma descrição pormenorizada dos projetos informáticos).

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«VÁRIOS ATRASOS NOS SISTEMAS INFORMÁTICOS ADUANEIROS: O QUE CORREU MAL?»

SÍNTESE

V. Em relação às recomendações adotadas na síntese, a Comissão remete para as suas respostas relativas a cada uma das recomendações no final do relatório.

INTRODUÇÃO

5. A Comissão pretende destacar outros motivos que não os especificados pelo TCE, tais como a necessidade de um alinhamento com o Tratado de Lisboa.

10. A Comissão gostaria de esclarecer que a auditoria se centra no desenvolvimento de novos sistemas informáticos aduaneiros, o que representa entre 10 % e 30 % (em função do ano) das despesas informáticas do programa. O resto das despesas informáticas financia o Sistema de Informação Europeu (SIE) (operações, infraestruturas, serviços de manutenção e de apoio) já existente.

OBSERVAÇÕES

23. Os projetos informáticos, como os associados ao desalfandegamento centralizado e ao «balcão único» da UE, caracterizam-se por um nível particularmente elevado de complexidade. Em relação ao ambiente de «balcão único» para as alfândegas da UE, importa, além disso, referir que faz parte de uma possível iniciativa futura, a adotar até 2020 (sob reserva de confirmação pela próxima Comissão).

25. A Comissão gostaria de salientar que havia necessidade de mais discussões e definição do âmbito dos sistemas informáticos entre a Comissão e os Estados-Membros. Estes esforços adicionais para definir o âmbito contribuíram para atrasos, uma vez que a execução dos projetos não pôde começar imediatamente após a adoção da decisão no âmbito do CAU. Para alguns sistemas, a decisão consistiu em concordar que devem ser realizados progressos adicionais a nível da UE. As alterações do âmbito de aplicação, juntamente com os imperativos de sequenciamento do desenvolvimento dos sistemas devido à sua interdependência, bem como condicionalismos dos Estados-Membros expressos durante o inquérito realizado em 2016, tornaram inalcançável o calendário fixado inicialmente no CAU.

28. A fim de mitigar o problema de falta de orçamento, a Comissão decidiu igualmente reexaminar a organização e reforçar os recursos humanos atribuídos aos projetos.

A título de exemplo, uma vez que as diferentes medidas de mitigação foram postas em prática em 2016-17, todos os objetivos intermédios estabelecidos para a modernização do projeto de Sistema de Controlo das Importações (SCI 2) no Plano Estratégico Plurianual (MASP) atual foram alcançados com êxito.

29. Deve sublinhar-se que, com base nas atuais previsões e nos desenvolvimentos solicitados a nível informático, a Comissão propôs um montante global de 950 milhões de EUR para o período de programação de 2021-2027, em comparação com o montante de 522,9 milhões de EUR para o período de 2014-2020.

36. É de assinalar que, tal como reconhecido pelo TCE na nota de rodapé 26, os atrasos constatados dizem unicamente respeito às etapas iniciais do projeto e não aos objetivos intermédios juridicamente vinculativos da disponibilidade das especificações técnicas e do início da implantação do sistema informático. Vale a pena mencionar que foi decidido recorrer ao ambiente de «balcão

único» para as alfândegas da UE como parte de uma possível futura iniciativa legislativa, a ser adotada até 2020 (sob reserva de confirmação pela próxima Comissão). Por esta razão, não pode ser planeado dentro do tempo previsto e a sua plena prestação ainda não é conhecida. Partindo deste pressuposto, de momento, não é uma atividade sujeita a um prazo juridicamente vinculativo.

37. A Comissão gostaria de salientar que, desde a adoção do CAU, os debates sobre o planeamento dos projetos informáticos, as interdependências, o estabelecimento de prioridades e a viabilidade fizeram parte de um diálogo aberto e construtivo entre os representantes da Comissão, Estados-Membros e as associações setoriais da UE. Este intercâmbio de informações ocorreu em conformidade com o sistema de governação para os serviços de alfândega eletrónica. O considerando 10 da decisão de aplicação que institui o Programa de Trabalho do Código Aduaneiro de 11 de abril de 2016 refere explicitamente a necessidade de dedicar atenção aos progressos alcançados no cumprimento dos objetivos acordados, dada a natureza ambiciosa e exigente dos sistemas eletrónicos a concluir em 2019 e 2020. No seguimento deste, em meados de 2016, a Comissão lançou um inquérito para recolher os pontos de vista dos Estados-Membros e representantes setoriais sobre a viabilidade e o estabelecimento de prioridades. Esta foi a base para futuros acordos sobre um plano revisto, tal como estabelecido e acordado no âmbito do Plano Estratégico Plurianual 2017. Uma vez acordado o planeamento pormenorizado, a Comissão publicou a sua proposta de alteração do artigo 278.º do CAU.

38. A Comissão criou um plano com base em recursos internos para determinar as consequências de atrasos e estudar as opções para lhes dar resposta.

Embora os prazos do CAU se tenham mantido inalterados, a Comissão debateu-os com os Estados-Membros e os representantes do setor ao preparar a segunda versão do Programa de Trabalho do CAU (com início em meados de 2015, Decisão COM de abril de 2016, no contexto do prazo legal no CAU do final de 2020). A Comissão considera que se manteve totalmente transparente a este respeito para com os Estados-Membros e os representantes setoriais.

40. A Comissão mantém uma total transparência relativamente aos Estados-Membros. Desde as primeiras fases do planeamento, as administrações dos Estados-Membros em causa e a Comissão têm vindo a debater abertamente o risco de atrasos. É neste contexto que foi alcançado um entendimento com os mesmos para manter o planeamento para os primeiros sistemas e acompanhar de perto, tanto pela Comissão como pelos Estados-Membros, o planeamento para os outros sistemas.

43. No que diz respeito à observação do TCE sobre a adequação dos objetivos do programa «Alfândega 2020» e as disposições relativas à comunicação de informações, a Comissão remete para a sua resposta à recomendação 1.

46. A Comissão gostaria de esclarecer que, no que respeita à comunicação sobre o funcionamento e o desenvolvimento de sistemas informáticos aduaneiros, os relatórios intercalares do programa «Alfândega 2020» contêm informações limitadas a fim de evitar a duplicação, uma vez que são complementados por relatórios de progresso relativos à alfândega eletrónica. Tanto os relatórios intercalares relativos ao programa «Alfândega 2020» como os relativos à alfândega eletrónica estão disponíveis no sítio Europa.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

49.

Primeiro ponto:

A fim de minimizar o impacto dos atrasos, a Comissão e os Estados-Membros chegaram a acordo sobre as prioridades a estabelecer e as execuções a sequenciar. Este acordo teve lugar em 2016 por meio de um inquérito e esteve na origem do novo Plano Estratégico Plurianual 2017.

Nono ponto:

Ver a resposta da Comissão ao ponto 46.

Recomendação 1 – Conduzir a conceção dos programas no sentido da introdução das tecnologias da informação

A Comissão aceita a recomendação.

No contexto da sua proposta para o próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão aplicou o princípio «Legislar Melhor» para fixar objetivos precisos e mensuráveis, tanto gerais como específicos, para os programas. Estas propostas estão atualmente em fase de negociação pelos legisladores.

Recomendação 2 – Melhorar as estimativas dos prazos, orçamento e âmbito dos projetos informáticos

A Comissão aceita a recomendação.

A Comissão gostaria também de sublinhar que avalia os seus programas em fase intercalar e final, a fim de garantir que os ensinamentos retirados das avaliações contribuirão para a preparação de políticas relativas a novos programas. Foi este o caso do programa atual e teve nomeadamente como resultado a criação de um quadro de medição do desempenho para os programas «Alfândega 2020», bem como o desenvolvimento de objetivos específicos e mensuráveis. Todas as recomendações resultantes da avaliação final do programa «Alfândega 2014» foram tidas em consideração. O TCE deve também ter em conta que os objetivos do programa «Alfândega 2020» são o resultado de negociações legislativas exaustivas.

Recomendação 3 – Facilitar a colaboração no desenvolvimento das tecnologias da informação

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 4 – Racionalizar a governação através da melhoria da comunicação

A Comissão aceita a recomendação.

Recomendação 5 – Transparência na comunicação de informações sobre a introdução das tecnologias da informação

A Comissão aceita a recomendação.

No que diz respeito à alínea a), a Comissão gostaria de salientar que só pode informar as partes interessadas sobre as despesas com componentes nacionais na medida em que os Estados-Membros forneçam essas informações à Comissão.

Relativamente à alínea b), a Comissão gostaria de salientar que já está a trabalhar numa atualização do atual quadro de avaliação do desempenho do programa «Alfândega 2020», de acordo com as conclusões da avaliação intercalar, tendo em vista simplificar o atual conjunto de indicadores e a fim de dar mais ênfase aos indicadores informáticos. Para o futuro programa Alfândega pós-2020, os indicadores principais foram estabelecidos no anexo 2 da proposta da Comissão. Quatro dos oito indicadores principais dizem respeito aos sistemas informáticos, incluindo um novo indicador «taxa

de conclusão do CAU», que mede a percentagem de etapas já vencidas para a implementação dos sistemas eletrónicos do CAU. No que se refere às disposições em matéria de apresentação de relatórios, o relatório intercalar «Alfândega 2020» para 2017 contém referências cruzadas claras para o relatório intercalar complementar relativo à alfândega eletrónica e uma cobertura mais ampla do ponto da situação da implementação do EEI.

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	29.11.2017
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	12.7.2018
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	26.9.2018
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outras entidades auditadas) em todas as línguas	Inglês: 5.10.2018 Outras línguas: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0898-7

doi:10.2865/729066

QJ-AB-18-023-PT-N

HTML

ISBN 978-92-847-0959-5

doi:10.2865/977030

QJ-AB-18-023-PT-Q

Na presente auditoria, o Tribunal analisou se o programa Alfândega 2020 e a legislação aduaneira correspondente poderão conduzir à introdução dos sistemas informáticos necessários à melhoria das operações aduaneiras na UE. O Tribunal constatou que a introdução destes sistemas sofreu vários atrasos, de tal forma que alguns deles não estarão disponíveis em 2020, prazo fixado no Código Aduaneiro da União. Os atrasos deveram-se a vários fatores, designadamente a alterações no âmbito dos projetos, à insuficiência dos recursos atribuídos pela UE e pelos Estados Membros e à morosidade do processo decisório resultante da estrutura de governação com vários níveis.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.