COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Tribunal de Contas

Avaliação intercalar nos termos do Regulamento (UE) 2021/785 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, que cria o Programa Antifraude da União e revoga o Regulamento (UE) n.º 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. INTRODUÇÃO

A fraude e as atividades ilegais conexas podem ter um impacto muito negativo nos interesses financeiros da União Europeia (UE) e dos seus Estados-Membros. Este problema afigura-se particularmente premente dado que, em parte como resposta à pandemia de COVID-19, o orçamento total da UE ao abrigo do seu orçamento plurianual para 2021-2027 («QFP») aumentou para um volume sem precedentes de cerca de 1,8 biliões de EUR. Uma execução eficiente e adequada do orçamento da UE, também nos Estados-Membros, é essencial para preservar a confiança dos cidadãos e dos contribuintes. Pelo contrário, uma elevada prevalência de fraude pode impedir o crescimento económico e prejudicar a recuperação económica em geral. Por conseguinte, melhorar os nossos meios de defesa conjunta contra a fraude, tanto dentro como fora da UE, desempenha um papel importante no reforço da resiliência da UE em tempos de grande incerteza.

Nos termos do artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE») os Estados-Membros e a UE têm uma obrigação solidária de proteger os interesses financeiros da UE. Na última década, a nível da UE, o panorama da luta contra a fraude sofreu mudanças profundas com:

- a adoção, em 2017, da Diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal([1]),
- o início das atividades operacionais da Procuradoria Europeia em junho de 2021,
- a revisão do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013([2]) («Regulamento OLAF») em 2020, com vista a reforçar a eficácia dos inquéritos administrativos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)([3]).

Há um reconhecimento geral de que a UE deve apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para proteger os seus interesses financeiros. Afinal, a deteção, o inquérito e o exercício da ação penal na maior parte dos casos de fraude e irregularidades ocorrem a nível nacional.

Tal como o seu antecessor, o programa Hercule III, o Programa Antifraude da União concede financiamento específico para a luta contra a fraude aos beneficiários elegíveis dos Estados-Membros e países associados.

([1]) Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (JO L 198 de 28.7.2017).

([2]) Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho (JO L 248 de 18.9.2013, p. 1), com a redação que lhe foi dada: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

([3]) Regulamento (UE, Euratom) 2020/2223 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de dezembro de 2020 que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (JO L 437 de 28.12.2020).

2. PROGRAMA ANTIFRAUDE DA UNIÃO

O Programa Antifraude da União é o principal instrumento de financiamento da UE dedicado à proteção dos interesses financeiros da UE contra a fraude, a corrupção ou quaisquer outras irregularidades.

O Regulamento que cria o Programa Antifraude da União estabelece os seguintes objetivos do programa:

> «1. Os **objetivos gerais** do Programa são:
>
> a) A proteção dos interesses financeiros da União;
>
> b) O apoio à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e a colaboração entre estas e a Comissão para assegurar a correta aplicação do direito em matéria aduaneira e agrícola.
>
> 2. Os **objetivos específicos** do Programa são:
>
> a) A prevenção e combate à fraude, corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União;
>
> b) O apoio à comunicação de irregularidades, incluindo a fraude, no que respeita aos fundos de gestão partilhada e de assistência de pré-adesão do orçamento da União;
>
> c) A disponibilização de ferramentas para o intercâmbio de informações e apoio às atividades operacionais no domínio da assistência administrativa mútua em matéria aduaneira e agrícola.».

O artigo 13.º do referido regulamento incumbe a Comissão de proceder a uma avaliação intercalar do programa:

> «2. A avaliação intercalar do Programa é efetuada assim que estiverem disponíveis informações suficientes acerca da sua execução, mas o mais tardar quatro anos após o início da execução do Programa.
>
> (...)
>
> 4. A Comissão comunica as conclusões das avaliações, acompanhadas das suas observações, ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Tribunal de Contas, e publica-as no sítio Web da Comissão.».

O prazo de quatro anos após o início do programa termina em 31 de dezembro de 2024.

Por ocasião da preparação do atual orçamento plurianual, foram analisadas as irregularidades e suspeitas de fraude detetadas durante a execução do orçamento e comunicadas pelos Estados-Membros([4]) nos termos do artigo 325.º, n.º 5, do TFUE. Tal revelou que o seu impacto financeiro negativo ao longo dos anos continuou a ser suficientemente elevado para que a UE continue a fazer cumprir a sua obrigação de proteger o orçamento da UE através de um programa como o Programa Antifraude da União.

O programa é executado com base em decisões de financiamento e programas de trabalho anuais adotados pela Comissão. O artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento que cria o Programa Antifraude da União fixou o orçamento disponível para a execução do programa para o QFP 2021-2027 em 181,2 milhões de EUR.

Nos termos do referido regulamento, em princípio, o programa tem de ser executado em regime de gestão direta, em conformidade com o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046([5]) («Regulamento Financeiro»), ou (excecionalmente) em regime de gestão indireta com outro organismo referido no artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Financeiro (por exemplo, um organismo internacional).

Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento que cria o Programa Antifraude da União, o programa pode prestar financiamento através de qualquer das formas estabelecidas no Regulamento Financeiro, em especial subvenções e contratos públicos, assim como o reembolso de despesas de viagem e estadia como previsto no artigo 238.º do Regulamento Financeiro. O programa pode financiar atividades realizadas em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 515/97([6]), nomeadamente para cobrir os tipos de custos referidos na lista indicativa que consta do anexo I do Regulamento que cria o Programa Antifraude da União.

Além disso, nos termos do artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento que cria o Programa Antifraude da União, se a atividade apoiada envolver a aquisição de equipamento, a Comissão estabelece, sempre que adequado, um mecanismo de coordenação para

([4]) Os relatórios anuais elaborados nos termos do artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia relativos à proteção dos interesses financeiros da União (Relatórios PIF) estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_pt.

([5]) Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1). Este regulamento foi substituído, a partir de 30 de setembro de 2024, pelo Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L, 2024/2509, 26.9.2024). No entanto, dado que o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 era aplicável durante o período em avaliação, todas as referências no presente documento ao «Regulamento Financeiro» dizem respeito a esse regulamento.

([6]) Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho, de 13 de março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola **(**JO L 82 de 22.3.1997, p. 1). O regulamento foi avaliado pela Comissão (OLAF) em 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

assegurar a eficiência e a interoperabilidade entre todos os equipamentos adquiridos com o apoio de (outros) programas da UE [por exemplo, através do Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro (IECA) da DG TAXUD].

As subvenções concedidas ao abrigo do programa podem cobrir até 80 % dos custos elegíveis. Em casos excecionais e devidamente justificados, se o projeto proposto for uma «ação prioritária» (de acordo com o programa de trabalho anual pertinente), esta percentagem pode ser aumentada, no máximo, para 90 %([7]), nas condições a seguir indicadas.

1) Para o convite à apresentação de propostas para assistência técnica, a percentagem pode ser aumentada quando:

i) A proposta reflete as conclusões dos relatórios anuais sobre a aplicação do artigo 325.º do TFUE relativo à luta contra a fraude, nomeadamente, identificando situações vulneráveis e que representam a maior ameaça para a proteção dos interesses financeiros da UE; ou

ii) A proposta reflete as conclusões do Relatório Especial n.º 19/2017 do Tribunal de Contas Europeu sobre procedimentos de importação([8]).

2) Para o convite à apresentação de propostas para formação, a percentagem pode ser aumentada quando:

i) Os projetos empreendidos por organismos científicos e/ou de investigação preenchem, pelo menos, um dos critérios a) e b) *infra*, além do critério c):

a) O projeto foi especificamente criado para promover estudos no domínio do direito penal europeu; ou

b) O projeto apoia a criação de redes neste domínio; e

c) Estas atividades visam proteger os interesses financeiros da UE; ou

ii) Os projetos de formação abrangem um dos casos excecionais referidos para o convite à apresentação de propostas para assistência técnica.

Os contratos públicos podem ser adjudicados a qualquer entidade jurídica que satisfaça os requisitos estabelecidos no quadro jurídico aplicável. A contratação pública é utilizada para adquirir o acesso a bases de dados, para financiar conferências e formação (especializada), e para o desenvolvimento de ferramentas informáticas específicas.

([7]) Artigo 8.º do Regulamento que cria o Programa Antifraude da União, relativamente ao cofinanciamento: «A taxa de cofinanciamento das subvenções concedidas ao abrigo do Programa não pode exceder 80 % dos custos elegíveis. Qualquer financiamento que exceda esse limite só é concedido em casos excecionais e devidamente justificados, que devem estar definidos nos programas de trabalho referidos no artigo 11.º, e esse financiamento não pode exceder 90 % dos custos elegíveis.».

([8]) https://www.eca.europa.eu/pt/publications?did=44169

Os beneficiários elegíveis do programa são as administrações nacionais ou regionais dos Estados-Membros ou países associados, os organismos de investigação, os institutos de ensino e os organismos sem fins lucrativos criados num Estado-Membro e que aí operem há pelo menos um ano, bem como as organizações internacionais.

Em 20 de março de 2024, a Comissão Europeia assinou um Acordo de Associação com a Ucrânia, que se tornou o primeiro país terceiro a formalizar a sua participação no Programa Antifraude da União, com efeitos retroativos a partir de 1 de janeiro de 2023.

3. AVALIAÇÃO INTERCALAR

De acordo com as indicações previstas no artigo 13.º do Regulamento que cria o Programa Antifraude da União e nas Orientações para Legislar Melhor da Comissão, a avaliação intercalar utiliza cinco critérios para avaliar o programa:

- a **eficácia** do programa na consecução dos seus objetivos e resultados esperados, incluindo a sustentabilidade (durabilidade) dos equipamentos e das ferramentas adquiridos,
- a utilização **eficiente** dos recursos (financeiros e humanos),
- a **coerência** interna e externa do programa com os outros domínios de intervenção da UE,
- a **pertinência** de todos os objetivos do programa,
- o **valor acrescentado para a UE** do programa.

A avaliação abrange o período compreendido entre 1 de janeiro de 2021 e 31 de julho de 2024. Baseia-se nas conclusões de um estudo externo, concluído em maio de 2024([9]), que abrangeu o período entre 1 de janeiro de 2021 e 31 de janeiro de 2024.

4. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Ao efetuar a presente avaliação, a Comissão baseou-se principalmente no estudo acima referido. Recorreu também à avaliação *ex ante* de 2018 realizada no âmbito dos trabalhos preparatórios da proposta legislativa do Programa Antifraude da União, aos programas de trabalho anuais do Programa Antifraude da União e às panorâmicas anuais sobre a sua execução, elaboradas pela Comissão e anexadas ao seu relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da UE (Relatórios PIF»).

Para apoiar o processo de avaliação, foi criado um grupo diretor interserviços dos serviços competentes da Comissão.

O âmbito da avaliação intercalar abrange as três componentes do programa [a parte «Hercule», o Sistema de Informação Antifraude (AFIS) e o Sistema de Gestão de

([9]) O estudo foi realizado pela ICF Belgium S.A., Bruxelas. Disponível em: https://op.europa.eu/s/zXCm.

Irregularidades (SGI)], todas as medidas financiadas ao abrigo do programa, bem como os trabalhos preparatórios e de execução realizados pelas partes interessadas para essas medidas. Abrange igualmente os pedidos de subvenção de potenciais beneficiários (no âmbito da componente «Hercule») que não foram bem-sucedidos na sequência do processo de avaliação das propostas, quer porque os pedidos elegíveis não receberam uma subvenção devido à falta de fundos, quer porque os pedidos não eram elegíveis, uma vez que a sua pontuação foi inferior ao limiar mínimo de 60 %.

5. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO INTERCALAR

Globalmente, com base nos dados recolhidos, a avaliação concluiu que, até à data, o programa cumpriu com êxito os seus objetivos gerais e específicos. Refletindo o ponto de vista de muitos beneficiários, concluiu também que é necessário manter um programa de financiamento que os apoie nos seus esforços para proteger os interesses financeiros da UE. Os beneficiários consideraram que os resultados obtidos e o balanço global do programa superaram, em grande medida, o investimento em termos de tempo, esforço e custos necessário para participar. Os participantes também consideraram que a notoriedade e a melhoria da reputação resultantes da sua participação no programa constituem uma grande mais-valia enquanto valor acrescentado inesperado.

5.1. Eficácia

A avaliação de todas as fontes de dados disponíveis indica que o programa e as suas atividades foram eficazes. Em especial, nesta fase de execução das três componentes do programa, as atividades apoiadas melhoraram (ou poderão melhorar) a prevenção, a deteção e a investigação de fraudes e de outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE. As três componentes poderão também melhorar a cooperação transnacional e multidisciplinar. Globalmente, em comparação com as bases de referência identificadas para cada uma das componentes, que se referem a indicadores de desempenho utilizados entre 2019 (Hercule III) e 2022 (Programa Antifraude da União), a eficácia manteve-se inalterada ou melhorou desde o início, em 2021.

A avaliação final do Hercule III detetou aspetos que podem ter prejudicado a eficácia do programa, designadamente, que as administrações de determinados Estados-Membros não dispunham de recursos que lhes permitissem fazer face aos requisitos administrativos do programa. No entanto, apesar disso, o número de pedidos recebidos nos últimos anos (de 2022 a 2024) para a «componente Hercule» do Programa Antifraude da União (propostas de assistência técnica) duplicou. Este aumento significativo mostra que os esforços envidados pela Comissão em 2022 e 2023, na organização de seminários para beneficiários passados e potenciais, foram eficazes para aumentar a sensibilização e a atratividade das oportunidades de financiamento. Esta oferta acrescida de orientação também deu resposta a uma recomendação da avaliação do programa Hercule III em 2021.

Informar os potenciais beneficiários dos convites à apresentação de propostas de uma forma mais direcionada poderia aumentar ainda mais o número de requerentes, bem como o número de Estados-Membros que participam no programa, especialmente de países que atualmente apresentam menos pedidos ou até nenhum.

A realização de sessões de informação específicas com a participação dos Estados-Membros que comunicam um elevado número de casos de fraude/irregularidades na UE poderia aumentar a taxa de participação e resultar numa distribuição mais equilibrada dos fundos entre os Estados-Membros. No entanto, é de salientar que, por várias razões (como, por exemplo, a disponibilidade de fundos nacionais), alguns países poderão não estar interessados em participar na componente de subvenções do Programa Antifraude da União.

A cooperação transnacional pode ser melhorada através da concessão de incentivos aos beneficiários para que criem equipas de projeto multinacionais e envolvam parceiros de outros Estados-Membros.

No que respeita à sustentabilidade (durabilidade), a avaliação demonstrou que as medidas financiadas pelo programa são sustentáveis, ou seja, produziram efeitos que se prolongaram para além da data de conclusão do projeto. O estudo revelou que a sustentabilidade da assistência técnica depende da natureza e dos custos do equipamento adquirido. Os beneficiários de ações de formação e conferências salientaram que as oportunidades de trabalho em rede, em especial as que envolvem a colaboração transfronteiriça, se prolongariam para além da duração dos respetivos projetos.

Ao contrário da componente Hercule, o AFIS não presta apoio financeiro aos requerentes para o desenvolvimento de projetos. O seu principal objetivo consiste em facilitar o intercâmbio de informações relacionadas com a fraude entre as administrações nacionais e da UE pertinentes. A eficácia do AFIS pode ser avaliada pelos seus resultados.

Um indicador-chave de desempenho para o AFIS é o número de elementos de informação sobre a assistência mútua disponibilizados e o número de atividades apoiadas relacionadas com a assistência mútua. As metas anuais para este indicador foram excedidas no período de 2021 a 2023.

O indicador-chave para avaliar o impacto dos resultados do AFIS é o nível de satisfação dos seus utilizadores, calculado com base em inquéritos periódicos realizados aos mesmos. Os resultados do último inquérito (2023) confirmaram que o AFIS é capaz de fornecer ferramentas funcionais para o intercâmbio de informações no seu domínio de atividade.

Este último inquérito também continha perguntas sobre a funcionalidade e o desempenho da ferramenta SGI. A taxa de satisfação combinada dos utilizadores (com a funcionalidade e o desempenho) do SGI foi de cerca de 91 %, o que é muito favorável

em comparação com os resultados de 2019, em que a taxa de satisfação dos utilizadores foi de 72 %.

Ao mesmo tempo, as entrevistas com vários gestores nacionais do SGI revelaram alguns domínios a melhorar. Por exemplo, os formulários de comunicação contêm demasiados campos, que por vezes têm descrições confusas.

Importa salientar que esta questão não diz apenas respeito ao OLAF/SGI, refletindo uma maior procura «global» geral em termos de registo, comunicação e intercâmbio de dados para várias finalidades, incluindo a responsabilização e a rastreabilidade.

Em 1 de outubro de 2024, foi implantada uma nova versão do SGI, que foi objeto de uma profunda atualização para tecnologias de ponta, o que melhorou o desempenho do sistema, criando simultaneamente as condições para um apoio mais fácil e para o desenvolvimento eficiente de futuros requisitos. Os trabalhos técnicos também foram complementados por várias outras melhorias: um ambiente operativo com um aspeto moderno, uma navegação mais fácil, uma ferramenta de pesquisa melhorada, melhores estatísticas e manuais de utilizador atualizados.

Até ao final de 2024, está prevista formação sobre o sistema novo e atualizado para todos os utilizadores do SGI no OLAF, nos serviços da Comissão e nos Estados-Membros.

A avaliação intercalar do Programa Antifraude da União também detetou aspetos que podem ter prejudicado a eficácia do programa. A falta de recursos das administrações dos Estados-Membros, já referida, e a consequente incapacidade de fazer face aos requisitos administrativos do programa podem conduzir a um menor número de pedidos. A disponibilização de mais orientações aos requerentes («Hercule») e aos utilizadores (da ferramenta SGI) poderá ser fundamental para resolver esta questão.

5.2. Eficiência

De forma geral, a execução da primeira componente do programa permitiu à UE e às autoridades nacionais de investigação utilizar os seus recursos de forma mais eficiente para combater as infrações graves lesivas dos interesses financeiros da UE com eficácia. Embora a maior parte dos projetos de assistência técnica e de formação ainda se encontre em fase de execução, a avaliação conseguiu identificar os principais domínios em que as subvenções (Hercule) contribuíram para uma gestão mais eficiente dos custos e dos recursos, incluindo a aquisição de equipamentos, a recolha, a análise e o intercâmbio de dados relacionados com a fraude, as atividades de formação, a construção de relações e as investigações.

O atual processo de pedido é significativamente melhor do que o do programa anterior e as partes interessadas consideram-no extremamente eficiente. O programa atual teve em conta as reações e recomendações formuladas no âmbito da avaliação final do programa Hercule III, no sentido de simplificar o procedimento de pedido e proporcionar mais orientações aos requerentes, o que resulta num maior número de pedidos todos os anos.

A maior parte dos requerentes considerou as orientações e instruções fornecidas para preparar o pedido claras e facilmente disponíveis. Os documentos do convite à apresentação de propostas anual publicado no âmbito de cada programa de trabalho anual fornecem uma panorâmica clara das propostas elegíveis para financiamento e apresentam claramente os critérios de elegibilidade. O convite é igualmente acompanhado de um manual em linha para a preparação e a apresentação das propostas, que os requerentes consideraram fácil e intuitivo.

Uma maior facilidade de utilização para os utilizadores com deficiência, nomeadamente deficiências visuais, pode também tornar o processo menos intensivo em termos de recursos para alguns requerentes.

A convenção de subvenção proporciona aos beneficiários um bom grau de flexibilidade orçamental. Esta flexibilidade aumenta a eficiência dos projetos, uma vez que reduz os encargos administrativos tanto para os beneficiários como para os gestores de programas da Comissão (OLAF).

A avaliação intercalar da primeira componente do Programa Antifraude da União («Hercule») concluiu que os beneficiários tinham alcançado algumas economias de custos. Um terço dos beneficiários considerou essas economias muito significativas ou significativas. No que respeita à componente técnica, os beneficiários observaram que a melhoria das suas capacidades e aptidões lhes permitiu realizar operações de forma mais eficiente nos seus países. Outro fator importante é que este aumento da eficiência tem um efeito de bola de neve e beneficia também as agências parceiras da UE. Por conseguinte, os participantes do Programa Antifraude da União estão mais bem equipados para responder aos pedidos de assistência mútua e investigações conjuntas com as agências parceiras da UE.

A presente avaliação concluiu que o AFIS se tornou mais eficiente. Por exemplo, desde 2021, prestou apoio técnico a algumas dezenas de operações aduaneiras conjuntas. Os utilizadores consideram que o financiamento do Programa Antifraude da União para o SGI é uma utilização eficiente dos recursos. No entanto, é difícil avaliar a eficiência global associada às melhorias introduzidas nos dois sistemas com base nos dados disponíveis para esta avaliação.

A análise sugere que o Programa Antifraude da União parece representar uma utilização eficiente dos recursos com base numa análise de custo-benefício. No entanto, é importante notar que, com os dados disponíveis nesta fase intercalar do programa, não é possível efetuar um levantamento quantitativo completo dos custos e benefícios do programa, nem monetizar todos os custos e benefícios para uma comparação direta entre si.

5.3. Coerência

Com base na análise dos programas pertinentes, bem como nos resultados da consulta das partes interessadas realizada para a avaliação, de um modo geral, o programa é considerado coerente, tanto a nível interno como externo. No entanto, foram identificadas algumas potenciais sobreposições e/ou domínios a melhorar.

A investigação revelou uma maior coerência interna em comparação com o período de programação anterior, uma vez que a estrutura de três componentes do programa reduz os encargos administrativos e simplifica a gestão do financiamento, a flexibilidade orçamental e a redistribuição dos fundos pelas três componentes.

Para a coerência externa, a investigação centrou-se em vários programas pertinentes da UE. O risco de duplicação mais elevado foi identificado entre o Programa Antifraude da União e o IECA e, em muito menor medida, com dois outros programas de financiamento disponibilizados pela DG TAXUD, ou seja, o programa Alfândega e o programa Fiscalis. Em termos de beneficiários do programa, o IECA presta apoio financeiro especificamente às autoridades aduaneiras dos Estados-Membros. Em contrapartida, o Programa Antifraude da União centra-se (mais) nas autoridades responsáveis pela aplicação da lei, que não recebem financiamento do IECA. O IECA centra-se nas atividades aduaneiras, em especial no desenvolvimento da capacidade das alfândegas nos pontos de passagem fronteiriços e na capacidade dos laboratórios aduaneiros, enquanto o Programa Antifraude da União se centra na prevenção de irregularidades (financeiras) e comportamentos fraudulentos lesivos dos interesses financeiros da UE.

As consultas realizadas no âmbito da presente avaliação não identificaram quaisquer duplicações significativas entre o financiamento concedido pela DG TAXUD às autoridades aduaneiras nacionais e as atividades financiadas ao abrigo do Programa Antifraude da União, o que se deve, principalmente, às diferenças no âmbito desses programas e ao facto de as direções-gerais competentes trabalharem em estreita colaboração a diferentes níveis e em diferentes fases do processo de concessão. Tal permite-lhes assegurar a coordenação e proporcionar clareza aos requerentes e beneficiários sobre o funcionamento dos programas e as atividades elegíveis para financiamento. Com base na investigação realizada pelo estudo, o Programa Antifraude da União continua a ser, de um modo geral, coerente com os outros programas de financiamento pertinentes, em consonância com o período de programação anterior.

5.4. Pertinência

A avaliação da pertinência conclui que as atividades do Programa Antifraude da União foram amplamente pertinentes ao longo deste período de avaliação, tanto para alcançar os objetivos gerais do programa como para responder às necessidades dos seus requerentes, beneficiários, participantes (Hercule) e utilizadores (AFIS e SGI).

O Hercule e o AFIS também foram considerados pertinentes para identificar e combater as tendências emergentes no domínio da fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, apesar de alguns elementos sugerirem que o Hercule beneficiaria de um aumento significativo dos recursos financeiros, tal como salientado no presente relatório.

As atuais tendências em matéria de comportamentos fraudulentos mostram que os projetos que apoiam a luta contra a fraude digital necessitam de financiamento adicional. A prestação de apoio contínuo às autoridades nacionais na luta contra a fraude e outras atividades ilegais lesivas do orçamento da UE poderá exigir um aumento considerável do orçamento atual do programa para cobrir os elevados custos dos equipamentos ou do *hardware*, bem como a necessidade de os decisores políticos acompanharem a evolução tecnológica.

Esse aumento orçamental deve também ter em conta o alargamento do âmbito geográfico do programa à Ucrânia, agora um país associado ao programa, e qualquer eventual alargamento a outros (novos) países candidatos.

Os requerentes e beneficiários de financiamento ao abrigo da componente Hercule indicaram uma procura substancial de apoio adicional através de projetos de assistência técnica e de atividades de formação e salientaram a falta de apoio semelhante de fontes nacionais ou outras.

Por último, o orçamento também poderá ter de ser aumentado para cobrir a percentagem crescente de pedidos anuais do Hercule que atualmente não recebem subvenções, devido a limites orçamentais, ou seja, cerca de três quartos dos pedidos recebidos no âmbito da assistência técnica nos últimos anos.

5.5. Valor acrescentado da UE

Os dados analisados refletem que, de um modo geral, o Programa Antifraude da União teve um bom desempenho em relação aos indicadores de referência relativos ao valor acrescentado da UE.

Os destinatários do financiamento no âmbito da componente Hercule indicaram um nível muito elevado de satisfação e confirmaram que o mesmo nível de apoio não teria sido possível a nível nacional. Todos os inquiridos nos inquéritos específicos e entrevistados confirmaram esta conclusão.

Os dados do Programa Antifraude da União sobre o AFIS indicam um aumento anual sustentado na disponibilidade de informações ligadas à assistência mútua no âmbito do programa, que cumpre regularmente as metas anuais para este indicador.

De um modo geral, os dados refletem uma elevada satisfação com o SGI, uma vez que a grande maioria dos utilizadores está satisfeita com a ferramenta.

O Programa Antifraude da União proporciona benefícios adicionais através do seu contributo para o cumprimento dos principais objetivos de desenvolvimento sustentável. Especificamente, o apoio financeiro da UE através das subvenções de assistência técnica contribui para o objetivo de desenvolvimento sustentável de reduzir as desigualdades no interior de países e entre países, através do reforço dos orçamentos das administrações nacionais.

Além disso, o programa ajuda indiretamente a criar instituições eficazes, responsáveis e inclusivas, apoiando os serviços responsáveis pela aplicação da lei, em especial através de subvenções para impulsionar a transição digital, bem como das ferramentas e do apoio disponibilizados pelo AFIS e pelo SGI.

A participação do OLAF também confere uma credibilidade substancial às atividades de formação organizadas por vários beneficiários, resultando num maior número de participantes e numa maior visibilidade.

O nível e o âmbito do financiamento ao abrigo do Programa Antifraude da União devem, no mínimo, ser mantidos, uma vez que as reações dos requerentes e dos beneficiários mostram que o programa atende a uma necessidade específica e que qualquer perda de oportunidades de financiamento do Programa Antifraude da União deixaria uma lacuna significativa.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Felizmente, a maior parte das conclusões apresentadas no relatório do estudo já se reflete, em grande medida, na atual execução do Programa Antifraude da União. Por conseguinte, a presente avaliação não só apoia a prática atual da Comissão, como também constitui uma referência para futuros desenvolvimentos relacionados com o programa.

Tendo em conta as conclusões apresentadas nos pontos anteriores, a Comissão considera que o programa proporciona uma base sólida para ajudar os Estados-Membros e os países associados a combater a fraude num panorama em constante evolução. Tem igualmente em conta o novo quadro institucional europeu, com o lançamento operacional da Procuradoria Europeia em 2021.

Considera-se que o Programa Antifraude da União responde aos desafios atuais de várias maneiras:

Em primeiro lugar, como cada vez mais atividades criminosas são desenvolvidas no ciberespaço, o programa ajuda os Estados-Membros a reforçar a sua capacidade digital para detetar e investigar fraudes. Por conseguinte, o Programa Antifraude da União apoia a aquisição de ferramentas analíticas avançadas e bases de dados, e presta formação especializada em criminalística digital. Este tipo de apoio prestado está plenamente

alinhado com a nova Estratégia Antifraude da Comissão, que incentiva vivamente a implantação de ferramentas analíticas e informáticas avançadas.

Em segundo lugar, considerando o aumento da despesa da UE ao abrigo do novo orçamento e do NextGenerationEU, a maior parte do financiamento do Programa Antifraude da União é dirigida para a luta contra a fraude relativa a despesas, nomeadamente no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Tal é apoiado pelo facto de a UE ter agora criado o IECA para a aquisição, modernização e manutenção dos equipamentos de controlo aduaneiro. Com o seu orçamento de cerca de mil milhões de EUR para o atual período de sete anos, este instrumento libertou recursos significativos para o Programa Antifraude da União, que eram anteriormente afetados pelo Hercule III ao financiamento de equipamentos e ferramentas de controlo aduaneiro.

Num plano mais operacional, ao resumir as principais conclusões da avaliação em termos de recomendações para a futura execução, destacam-se dois aspetos:

Em primeiro lugar, as partes interessadas solicitaram à Comissão orientações mais específicas sobre a preparação dos pedidos. Por conseguinte, o OLAF prestará mais apoio e orientação aos requerentes de subvenções, especialmente nos países que aderiram mais recentemente ao programa. A presença do programa na Web, na página externa do OLAF, será alargada, a fim de disponibilizar mais informações, boas práticas e manuais para a componente de subvenções.

Em segundo lugar, as conclusões da avaliação podem sugerir que se considere o delicado equilíbrio entre o forte desejo de minimizar os encargos administrativos impostos aos requerentes e a necessidade de dispor de informações mais facilmente disponíveis para a elaboração de relatórios, para o acompanhamento e para as avaliações *ex post*. Tal equilíbrio não é fácil de alcançar, e a Comissão poderá querer estudar possibilidades de aperfeiçoar ainda mais os seus instrumentos de apresentação de relatórios e de acompanhamento para esse efeito.

No que respeita à consistência e coerência externa do programa, os serviços da Comissão coordenam-se entre si na preparação e adoção dos seus programas de trabalho anuais para os instrumentos de financiamento da UE relacionados com a luta contra a fraude e a corrupção.

No âmbito do atual QFP, a Comissão desenvolveu um quadro de avaliação e acompanhamento transversal para todos os programas de despesas. O programa também melhorou o quadro atual, desenvolvendo um número adequado de indicadores específicos para projetos elegíveis, que são utilizados para comunicar anualmente os progressos da execução do programa na panorâmica anual do programa (no âmbito dos relatórios PIF da Comissão). Desde 2017, todos os projetos aos quais foi concedida uma subvenção estão registados na ferramenta «e-Grant» da Comissão, uma base de dados valiosa para a execução do programa.

A presente avaliação intercalar proporcionou uma base para uma futura avaliação de impacto à luz dos preparativos legislativos para o próximo programa. A pertinência contínua e a dimensão crescente do programa em termos de atividades no âmbito das suas componentes, salientadas pela presente avaliação, constituem fundamentos para justificar o apoio a um orçamento global consideravelmente mais elevado para o futuro programa (2028-2034).

Tendo em conta o que precede, o programa é avaliado como sendo eficiente, eficaz, pertinente e coerente, proporcionando também um valor acrescentado da UE significativo. A Comissão continuará a apoiar ativamente as autoridades dos Estados-Membros e dos países associados no reforço da sua capacidade de luta contra a fraude e as atividades irregulares lesivas do orçamento da UE.

Continuará a estudar a possibilidade de: i) melhorar as orientações fornecidas aos requerentes; ii) atualizar o tipo de atividades financiadas, tendo em conta o rápido progresso tecnológico; e iii) assegurar uma coordenação e coerência sistemáticas e contínuas a nível da Comissão entre o Programa Antifraude da União e outros programas da UE.