



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 17.12.1999
COM(1999)590 final

**PROTECÇÃO DOS INTERESSES FINANCEIROS DAS COMUNIDADES
E LUTA CONTRA A FRAUDE - RELATÓRIO ANUAL 1998**

(apresentado pela Comissão)

LISTA DOS NÚMEROS DO TELEFONE VERDE POR ESTADO-MEMBRO

Alemanha	0130820595	Grécia	008003212595
Áustria	06605845	Irlanda	1800553295
Bélgica	080012426	Itália	167878495
Dinamarca	80018495	Luxemburgo	08003595
Espanha	900993295	Holanda	08000224595
Finlândia	0800112595	Portugal	0505329595
França	0800917295	Reino Unido	0800963595
		Suécia	020791695

SUMÁRIO

Introdução	6
1. Análises e estatísticas.....	10
1.1. Fraudes e outras irregularidades.....	10
1.2. Fraude provada e presunção de fraude	11
1.3. A situação em 1998.....	12
1.3.1. Os casos de irregularidades comunicados pelos Estados-Membros	12
1.3.2. Os casos sob investigação da UCLAF em cooperação com os Estados-Membros	13
1.4. As tendências	14
1.4.1. Comunicações dos Estados-Membros.....	14
1.4.1.1. Recursos próprios tradicionais	14
1.4.1.2. As despesas do FEOGA-Garantia	14
1.4.1.3. As despesas estruturais	15
1.4.2. Os casos sob investigação da UCLAF.....	15
1.4.2.1. Os recursos próprios tradicionais	16
1.4.2.2. As despesas do FEOGA—Garantia.....	16
1.4.2.3. As despesas estruturais	16
1.4.2.4. As despesas directas.....	17
1.5. A recuperação dos montantes envolvidos.....	17
1.5.1. Os recursos próprios tradicionais	17
1.5.2. As despesas do FEOGA Garantia	19
1.5.3. As despesas estruturais	20
2. Inquéritos.....	20
2.1. A criminalidade organizada (actividade dos « <i>task-groups</i> »).....	21
2.1.1. Tráfico de cigarros	21
2.1.2. Tráfico de álcool	22
2.1.3. Azeite misturado	23
2.2. As infracções às políticas comunitárias por sector orçamental.....	24
2.2.1. O domínio das origens preferenciais (recursos próprios).....	24
2.2.1.1. Importações de veículos automóveis	25

2.2.1.2.	Importações de alho da China	26
2.2.1.3.	Os têxteis chineses	26
2.2.1.4.	Importação de conservas de atum da Turquia	27
2.2.2.	O domínio da política agrícola comum	27
2.2.2.1.	Exportações de carne destinadas à Jordânia.....	27
2.2.2.2.	Exportações de vinho.....	28
2.2.2.3.	Batatas – amido	29
2.2.2.4.	Quotas leiteiras	30
2.2.3.	O domínio das políticas estruturais	30
2.2.3.1.	Financiamento de colégios universitários pelo Fundo Social Europeu (FSE)	30
2.2.3.2.	Fundo Social Europeu: Holanda, região «Rijnmond e Gelderland» ...	31
2.2.3.3.	FEOGA – Orientação.....	32
2.2.3.4.	PIC LEADER I.....	33
2.2.3.5.	Instrumento Financeiro da Orientação da Pesca (IFOP) – Sector da aquicultura – Sobrefacturação do equipamento	33
2.2.4.	O domínio das despesas directas.....	34
2.2.4.1.	Programa de formação profissional «Leonardo da Vinci»	34
2.2.4.2.	As despesas de «Investigação – Telecomunicações»	35
2.2.5.	Inquéritos que compreendem aspectos internos.....	36
2.2.5.1.	Contrato de vigilância dos edifícios da Comissão.....	36
2.2.5.2.	Desvio de fundos destinados aos programas de ajuda exterior.....	36
2.3.	A fiscalidade indirecta: o IVA.....	38
3.	Mudanças significativas no domínio da protecção dos interesses financeiros das Comunidades	38
3.1.	A reforma do regime de trânsito aduaneiro	39
3.1.1.	Medidas legislativas: disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário e da Convenção de trânsito comum.....	39
3.1.2.	Medidas operacionais	40
3.1.3.	O novo Sistema de trânsito informatizado - NSTI.....	40
3.2.	A reforma dos regimes preferenciais.....	41
3.3.	A fiscalidade indirecta	43
3.4.	A reforma da gestão financeira (SEM 2000).....	46

3.5.	<i>O corpus juris</i>	46
3.6.	A análise comparada (relatórios "209º-A CE")	47
4.	Cooperação e parceria com os Estados-Membros	47
4.1.	As iniciativas dos Estados-Membros para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades	48
4.2.	O artigo 280º CE e a responsabilidade partilhada entre a Comunidade e os Estados-Membros para a protecção das finanças da Europa.....	49
4.3.	A cooperação judiciária	50
4.4.	A protecção do euro	51
4.4.1.	A comunicação da Comissão de 22 de Julho de 1998	51
4.4.2.	As trocas de informações e a cooperação	52
4.5.	A cooperação aduaneira.....	53
4.6.	As acções de formação relativas à protecção dos interesses financeiros	54
5.	Cooperação e parceria com os países terceiros	54
5.1.	A estratégia de pré-adesão	55
5.2.	Os acordos de assistência mútua entre a Comunidade e os países terceiros .	56

INTRODUÇÃO

A elaboração do décimo relatório anual sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades e a luta contra a fraude rodeou-se de um circunstancialismo sem paralelo com os relatórios precedentes. Com efeito, a Comissão tomou a decisão de se demitir em 16 de Março de 1999, no seguimento da publicação, em 15 de Março de 1999, do primeiro relatório¹ do Comité de Peritos Independentes. A Comissão demissionária não considerou oportuno, nestas condições, publicar o relatório anual nos prazos habituais. Importa notar igualmente que a elaboração deste documento começou no quadro da Comissão cessante, a cargo da Task-Force «Coordenação da Luta Antifraude» (UCLAF), e terminou com o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), organismo independente, no quadro da Comissão Prodi. Este relatório é, assim, a expressão única de um período de transição entre a Comissão antiga e a actual, bem como entre a anterior estrutura antifraude e o novo organismo.

O relatório da Comissão relativo ao ano 1998 é o último que faz o balanço das actividades da *task-force* «Coordenação da Luta Antifraude» (UCLAF). Com efeito, a Comissão decidiu, em 28 de Abril de 1999, criar o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)², instância independente quanto às actividades operacionais, que retoma o conjunto das missões assumidas pela UCLAF. O novo dispositivo legislativo³, entrado em vigor a 1 Junho de 1999, estende e reforça as responsabilidades do serviço em todas as actividades ligadas à salvaguarda dos interesses comunitários contra comportamentos ilícitos susceptíveis de procedimentos administrativos ou penais.

O orçamento comunitário para 1998⁴ representa 82,8 mil milhões de ecus (execução das dotações de pagamento). O seu financiamento é assegurado pelos recursos próprios tradicionais (14 mil milhões de ecus), pelo IVA (33 mil milhões de ecus) e pelo quarto recurso, vertido directamente no orçamento comunitário, que constitui a sua principal receita (35 mil milhões de ecus). Do lado das despesas, estas continuam a ser principalmente do sector agrícola (39,1 mil milhões de ecus ou 47% do total). As acções estruturais representam 28,8 mil milhões de ecus (35% do total) e as despesas directamente geridas pela Comissão (acções externas, investigação e desenvolvimento, etc.) elevam-se a 10,7 mil milhões de ecus (13% do total, sem contar com as despesas de administração e de pessoal).

Importa recordar que a detecção dos casos de fraude e outras irregularidades cometidas em detrimento dos interesses financeiros das Comunidades deve ser efectuada pelos Estados-Membros e pela Comissão, em cooperação estreita. Os Estados-Membros têm especiais obrigações nesta matéria, dado que recebem os recursos próprios tradicionais por conta das Comunidades e administram cerca de 80% das despesas do orçamento comunitário. Com base nas definições de «irregularidade» e de «fraude» (este último conceito abrangendo uma irregularidade que comporta elementos intencionais que a transformam em infracção penal), tentou-se, pela primeira vez, determinar o número de fraudes cometidas em detrimento do orçamento comunitário. Ora, actualmente, as comunicações dos Estados-Membros sobre a

¹ "Primeiro relatório do Comité de Peritos Independentes sobre acusações relativas a fraude, má gestão e nepotismo na Comissão Europeia".

² Decisão da Comissão 1999/352/CE, CECA, Euratom, do 28 de Abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), JO L 136 de 31.5.1999, página 20.

³ Dispositivo que compreende nomeadamente, para além da decisão da Comissão supracitada, um regulamento (CE) do Conselho e do Parlamento europeu relativo aos investigações OLAF e um acordo interinstitucional relativo aos investigações internos do Serviço (JO L 136 de 31.5.1999).

⁴ Fonte: vade-mécum orçamental (Comissão Europeia), edição 1999, documento SEC(1999) 1100.

matéria, fonte da análise, revelam-se insuficientemente precisas e harmonizadas entre si para permitir o estabelecimento de estatísticas detalhadas. De maneira global, no entanto, é possível afirmar que 20% das irregularidades comunicadas podem ser considerada «fraudes».

A interpretação das tendências e das correntes de irregularidades apresentadas no primeiro capítulo do relatório deve contudo fazer-se com prudência. É necessário ter sempre em conta que uma comunicação efectuada por um Estado-Membro em cumprimento das suas obrigações regulamentares em matéria de luta contra a fraude pode cobrir realmente uma irregularidade ou uma fraude que se estende por vários anos, como é o caso no domínio do FEOGA-Garantia em 1998, e que um número limitado de casos pode ter uma grande influência estatística, sem no entanto demonstrar uma tendência geral. Além disso, os resultados das investigações no terreno dos anos precedentes começam a produzir efeitos.

Assim, no domínio dos recursos próprios, por exemplo, o ano de 1997 foi particularmente prolífico, na medida em que os casos de fraude ou de irregularidade (casos comunicados pelos Estados-Membros e inquéritos da UCLAF, em cooperação com estes) envolveram cerca de mil milhões de ecus, o que representa 6,6% do orçamento em causa (14 mil milhões de ecus em 1997); em 1998, os montantes constatados ficaram-se por metade daquela soma (538 milhões de ecus), ou seja, uma incidência orçamental de 3,8% (o orçamento em causa manteve-se estável). A influência dos casos «cigarros» sobre as estatísticas foi assim particularmente determinante em 1997. A baixa significativa dos montantes procedentes deste tráfico correspondeu aos êxitos obtidos no terreno em Espanha e em Andorra contra o mercado negro. Assim, os meios da UCLAF continuaram a ser mobilizados em 1998, com a cooperação das autoridades nacionais competentes, para concluir as investigações iniciadas, tendo em vista punir os culpados e recuperar os montantes desviados.

No que respeita aos fundos estruturais, certos Estados-Membros têm ainda dificuldades para satisfazer as suas obrigações de comunicação dos casos. A pequena expressão dos montantes em jogo nos casos de fraude ou de irregularidades comunicados em 1998 relativamente a 1997 (42 milhões de ecus contra 57 milhões em 1997) pode ser confrontada com o número reduzido de casos tratados pela UCLAF em cooperação com os Estados-Membros no mesmo período (7 milhões de ecus, contra 60 milhões em 1997). Com orçamentos relativamente estáveis, que só aumentaram de 26 para 28 mil milhões de ecus, a incidência orçamental global passou de 0,45% em 1997 para 0,18% em 1998. Quanto ao Fundo de Coesão, iniciado em 1994 importa precisar que a ausência de comunicações de irregularidades neste domínio pode explicar-se, por um lado, pelo facto de apenas abranger quatro Estados-Membros. Por outro lado, tratando-se de projectos de periodicidade anual, são objecto de uma vigilância mais estreita por parte dos Estados-Membros interessados⁵.

Na *task-force* UCLAF existia uma só unidade responsável pelas investigações em matéria de fundos estruturais, de despesas directas e de corrupção (ou de casos susceptíveis de implicar funcionários ou agentes da instituição). Dado que esta unidade, durante o ano de 1998, deu prioridade aos assuntos «internos», que requerem maior volume de trabalho, o número global de investigações ressentiu-se do facto.

Por último, no domínio do FEOGA-Garantia, constata-se um fenómeno inverso: em 1997 foram detectadas fraudes ou irregularidades no montante de 317 milhões de ecus, enquanto em 1998 este montante aumentou para 420 milhões de ecus (em 1997 este montante representava 0,79% dum orçamento anual consagrado a estas despesas - superior a 40 mil

⁵ Espanha, Portugal, Irlanda e Grécia.

milhões de ecus, enquanto que em 1998 esta percentagem se elevou a mais 1%, dum orçamento de menos de 39,1 mil milhões de ecus). Este desvio deve-se à comunicação pelos Estados-Membros, em 1998, de alguns novos casos de irregularidades que abrangem vários anos de investigações.

Destas actividades de investigação e de coordenação operacional foram extraídas certas lições para lançar acções importantes em matéria de prevenção, nomeadamente no que diz respeito à adaptação do quadro jurídico e ao reforço da legislação comunitária em termos de impermeabilidade à fraude, em conformidade com as decisões tomadas pela Comissão no âmbito da iniciativa «SEM 2000» e da sua recomendação n.º 7⁶:

- A reforma do regime do trânsito, cuja necessidade foi destacada na sequência das verificações feitas no terreno, prosseguiu em 1998, em conformidade com o plano de acção adoptado pela Comissão em 1995;
- Do mesmo modo, a reforma dos regimes preferenciais, começada em 1996 por um primeiro reforço da regulamentação relativa ao SPG (sistema das preferências generalizadas), foi prosseguida de uma maneira mais geral, em 1997 e em 1998, incluindo através da comunicação da Comissão sobre a gestão dos regimes preferenciais, que coloca a tónica sobre os riscos de fraudes e de irregularidades importantes nestes domínios. Isto conduziu, no final de 1998, à adopção de um novo tipo de cláusula de salvaguarda, juridicamente ligada à protecção dos interesses financeiros, no novo esquema do SPG, que permite à Comissão agir rapidamente em caso de fraudes importantes e de insuficiências em matéria de cooperação administrativa com os países terceiros. Além disso, esta evolução está na base de trabalhos em curso, em 1999, para finalizar um instrumento jurídico horizontal relativo ao conjunto dos acordos preferenciais em caso de fraudes, instrumento preconizado pela Comissão na referida comunicação;
- Além disso, o sistema de correcção financeira foi reforçado no domínio das políticas estruturais, no espírito da situação existente no domínio agrícola; tais medidas foram igualmente propostas no domínio dos recursos próprios tradicionais;
- Outras medidas de natureza preventiva permitiram um reforço de várias regulamentações específicas no domínio agrícola (restituições, vacas loucas, etc.).

Para lá do aspecto estritamente financeiro, merecem ser assinaladas outras acções efectuadas em 1998 no domínio da protecção dos interesses comunitários.

Os desenvolvimentos relativos à protecção dos interesses das Comunidades perante uma delinquência - ou mesmo duma criminalidade - bem organizada que toma por alvo, não somente as finanças europeias, mas os próprios fundamentos de certas políticas comunitárias essenciais, pondo em perigo as economias nacionais e minando a credibilidade da construção europeia. Perante tais comportamentos de natureza criminosa, há que encontrar a resposta penal adequada, conjugando os efeitos do direito comunitário e dos direitos nacionais, a fim de enfrentar os criminosos e impedi-los de actuar.

As novas políticas da União, como a União Económica e Monetária, nomeadamente com a introdução do euro, exigem a instituição de um sistema de protecção comunitário face à contrafacção e à falsificação de moeda. Do mesmo modo, para responder ao desafio do alargamento, a Comissão desenvolve uma estratégia de pré-adesão que consiste em ajudar os países candidatos a preparar a sua entrada na União com um sistema de protecção adaptado à salvaguarda dos interesses comunitários, tanto no plano da organização como no plano operacional.

⁶ SEC(96) 1802/4. Cfr. relatório anual de 1996, capítulo 1, página 11.

Por último, constata-se que os instrumentos jurídicos do Título VI do Tratado que estabelecem as disposições relativas à protecção dos interesses financeiros das Comunidades continuam por ratificar desde a sua adopção em 1995, apesar dos apelos reiterados dos Conselhos Ecofin e JAI, bem como do Conselho Europeu. Em contrapartida, são aplicáveis os instrumentos adoptados ao mesmo tempo no âmbito do primeiro pilar.

1. ANÁLISES E ESTATÍSTICAS

1.1. Fraudes e outras irregularidades

A luta contra a fraude visa proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias (e, por conseguinte, os interesses do contribuinte europeu) contra qualquer comportamento ilegal. A forma que pode assumir tal comportamento varia muito e cobre toda uma gama que vai desde o incumprimento de uma norma de direito comunitário, por erro ou negligência, até actos intencionais, mesmo criminais, frequentemente perpetrados por redes organizadas.

Com a preocupação de proteger eficazmente as finanças comunitárias, os instrumentos legais que organizam a luta contra a fraude cobrem toda a gama dos comportamentos ilícitos, da simples "irregularidade" à "fraude" criminosa e organizada. O termo "irregularidade", muito mais amplo, é definido no direito comunitário do seguinte modo:

«Constitui *irregularidade* qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida»⁷.

Em contrapartida, o termo "fraude" cobre um comportamento susceptível de sanções penais, sendo definido do seguinte modo:

«Constitui *fraude* lesiva dos interesses financeiros das Comunidades Europeias:

a) Em matéria de despesas, qualquer acto ou omissão intencionais relativos:

- à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexactos ou incompletos, que tenha por efeito o recebimento ou a retenção indevidos de fundos provenientes do Orçamento Geral das Comunidades Europeias ou dos orçamentos geridos pelas Comunidades Europeias ou por sua conta,
- à não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito,
- ao desvio desses fundos para fins diferentes daqueles para que foram inicialmente concedidos.

b) Em matéria de receitas, qualquer acto ou omissão intencionais relativos:

- à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexactos ou incompletos, que tenha por efeito a diminuição ilegal de recursos do Orçamento Geral das Comunidades Europeias ou dos orçamentos geridos pelas Comunidades Europeias ou por sua conta,
- à não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito,
- ao desvio de um benefício legalmente obtido, que produza o mesmo efeito»⁸.

⁷ Artigo 1º, nº 2, do Regulamento (CE, Euratom) nº 2988/95 do Conselho (JO L 312 de 23.12.1995).

⁸ Artigo 1º, nº 1, da Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO C 316 de 27.11.1995).

De acordo com estas definições, a noção geral de "irregularidade" engloba também a de "fraude", que no entanto se distingue das outras "irregularidades", nomeadamente pelo carácter intencional da infracção e pela utilização de meios ilícitos susceptíveis de procedimento penal. A fraude exige a aplicação de meios de repressão muito mais fortes e o envolvimento do sistema judicial, enquanto nas outras irregularidades a tónica é antes colocada na regularização financeira da questão.

Nesta situação, seria certamente útil poder distinguir mais claramente, no relatório sobre as actividades da UCLAF, as "fraudes" das "outras irregularidades". No entanto, as informações transmitidas pelos Estados-Membros não se têm revelado suficientemente precisas e fiáveis para permitir esta distinção. Mesmo as indicações fornecidas a respeito do "tipo de irregularidade" devem ser encaradas com muita prudência.

- A prática das autoridades competentes para a comunicação dos casos varia muito de um Estado-Membro para outro (a proporção de «irregularidades» qualificadas de «fraudes» varia entre 0 e 76%). Assim, a qualificação inicial de um caso pode depender da circunstância de a autoridade de supervisão ou de detecção ter ou não competências penais⁹.
- Examinando-se não somente o «tipo de irregularidade» mas também a descrição do *modus operandi* utilizada pelos Estados-Membros, verifica-se que um número mais elevado de casos poderia realmente ser qualificado de «fraude». Isto vale, nomeadamente, para o domínio dos recursos próprios.
- Finalmente, a apreciação jurídica do mesmo caso pode evoluir no tempo: um caso inicialmente considerado de «fraude» - e comunicado como tal - poderá ser qualificado, no final do procedimento judicial, de mera «irregularidade», ou vice-versa.

No que diz respeito aos casos sob investigação da UCLAF, em cooperação com os Estados-Membros, esta distinção não seria adequada pelas seguintes razões: por um lado, a UCLAF concentra-se voluntariamente nos casos complexos e transnacionais, as chamadas «irregularidades graves», que frequentemente se prendem com a criminalidade organizada e que os Estados-Membros não podem enfrentar sem um contributo a nível comunitário; por outro lado, a UCLAF não tem competência para decidir a questão da natureza penal de uma irregularidade, dado que as suas investigações visam unicamente estabelecer o carácter irregular dos factos, cabendo às autoridades competentes dos Estados-Membros a qualificação penal da irregularidade em causa.

1.2. Fraude provada e presunção de fraude

Uma interpretação cuidadosa de todos os elementos factuais de que dispõe a UCLAF permite considerar que, sem distinção de domínios orçamentais, um caso em cada cinco deve ser qualificado de «fraude» e justifica a aplicação de medidas do foro penal¹⁰. Enquanto as «outras irregularidades» podem frequentemente ser processadas por uma autoridade administrativa, um comportamento de «fraude», por conseguinte de natureza penal, deve ser qualificado como tal pelas instâncias judiciais e, geralmente, por um tribunal. Entre a instauração de um procedimento penal e o veredicto final pode decorrer um lapso de tempo frequentemente importante.

⁹ Por exemplo, a maioria dos casos comunicados pela Itália foi detectada pela *Guardia di Finanza*, unidade que sai do quadro meramente administrativo.

¹⁰ Por falsificação de documentos, por exemplo.

Do mesmo modo, a qualificação como «fraude» de uma irregularidade investigada pela UCLAF não passa de um indicador relativo da gravidade do caso. A UCLAF limita-se a fornecer os elementos recolhidos durante a investigação e a contribuir (por exemplo, por meio da coordenação transnacional) para o procedimento perante as instâncias nacionais. Por conseguinte, a «qualificação» de um caso como «fraude» pela Comissão não pode deixar de ser provisória, na pendência do veredicto das instâncias nacionais competentes. Este veredicto deverá ser expresso numa comunicação formal do Estado-Membro, com base na regulamentação sectorial aplicável.

O mesmo se passa quanto à determinação dos montantes em causa. Nomeadamente nos casos de fraude, o impacto orçamental só poderá ser precisado com base no veredicto final do tribunal competente. Nas fases que precedem este veredicto final, haverá quando muito uma avaliação mais ou menos rigorosa. É o caso das investigações da UCLAF – que têm justamente por objectivo esclarecer os factos e apreciá-los no seu contexto. Só durante a investigação é que será precisado o montante em causa¹¹.

Para medir o impacto real da fraude e das outras irregularidades, é necessário considerar, de um lado, os montantes comunicados pelos Estados-Membros como resultado dos seus controlos e, do outro, os montantes calculados pela Comissão para os casos sob investigação, ainda não comunicados formalmente pelos Estados-Membros. Na medida em que os Estados-Membros respeitem as suas obrigações de comunicação, o impacto calculado dos casos sob investigação da UCLAF deveria ser confirmado (ou infirmado) pelas comunicações dos Estados-Membros (frequentemente, de resto, no ano seguinte).

1.3. A situação em 1998

1.3.1. Os casos de irregularidades comunicados pelos Estados-Membros

Relativamente a 1998, os Estados-Membros comunicaram à Comissão 5091 casos de irregularidades, incluindo fraudes eventuais, envolvendo 577 milhões de ecus. Uma análise preliminar indica que, globalmente e sem distinção de domínios orçamentais, os casos de irregularidades com suspeita de fraude representam, em número e em valor, cerca de 20% do conjunto.

Os casos comunicados pelos Estados-Membros repartem-se do seguinte modo:

¹¹ O caso do contrabando de cigarros ilustra bem esta afirmação. Quando um controlo permite apreender uma dada quantidade de cigarros em contrabando, a investigação deve abranger também as anteriores importações fraudulentas, que não puderam ser detectadas em tempo útil. O impacto financeiro da fraude deve ser calculado com base no conjunto das importações fraudulentas e não apenas com base na quantidade de cigarros apreendidos.

<i>Domínio orçamental</i>	<i>Número de casos (para 1998)</i>	<i>Montante (em milhões de ecus)</i>	<i>% do orçamento (*)</i>
<i>Recursos próprios</i>	2 272	249	1,77% (**)
<i>Despesas FEOGA-Garantia</i>	2 412	285	0,73 %
<i>Despesas acções estruturais</i>	407	43	0,15%

(*) Esta percentagem do orçamento de 1998 afectada pelas irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros é apenas indicativa, como ordem de grandeza, pois certos casos, comunicados em 1998, podem cobrir vários exercícios anteriores (uma irregularidade com um ou mais anos pode ter sido comunicada apenas em 1998).

(**) Dos recursos próprios tradicionais líquidos.

Uma repartição dos casos por Estado-Membro figura em anexo (quadros 1 a 4).

1.3.2. *Os casos sob investigação da UCLAF em cooperação com os Estados-Membros*

Para além dos casos comunicados pelos Estados-Membros, em 1998 a UCLAF iniciou 227 processos de investigação, geralmente por suspeita de fraude ou outra actividade ilegal. A este número juntam-se diversos processos abertos durante os anos precedentes, sob investigação em 1998. O impacto presumido destes novos processos, bem como as verificações relativas a processos ainda sob investigação¹², representam cerca de 442 milhões de ecus.

<i>Domínio orçamental</i>	<i>Novas investigações (para 1998)</i>	<i>Montante avaliado (em milhões de ecus)</i>	<i>% do orçamento (*)</i>
<i>Recursos próprios</i>	89	289	2,05% (**)
<i>Despesas FEOGA-Garantia</i>	73	135	0,35%
<i>Despesas acções estruturais</i>	41	7	0,02 %
<i>Despesas directas</i>	24	11	0,10 %

(*) Esta percentagem do orçamento a que dizem respeito os processos abertos pela UCLAF em 1998 é apenas indicativa, como ordem de grandeza, pois certos casos podem cobrir vários exercícios anteriores (um processo iniciado em 1998 pode ser referente a uma suspeita de fraude com vários anos).

(**) Dos recursos próprios tradicionais líquidos.

¹² Em relação aos processos já abertos nos anos anteriores em que se verificou em 1998 uma evolução dos montantes em jogo (uma trintena de processos, no total dos sectores), apenas é contabilizada a parte destes montantes que excede a estimativa inicial.

1.4. As tendências

Comparando a evolução dos últimos anos, pode-se constatar certa estabilização do número de novos casos e do seu impacto financeiro, tanto no respeitante a casos de fraude como a outras irregularidades.

1.4.1. Comunicações dos Estados-Membros¹³

1.4.1.1. Recursos próprios tradicionais

O número de casos de fraude ou outras irregularidades detectados pelos Estados-Membros conheceu uma flutuação bastante importante. Depois de atingir o seu nível máximo em 1997, retornou em 1998 ao nível de 1995¹⁴.

Enquanto anteriormente os montantes em causa aumentavam de ano para ano, constata-se em 1998 uma certa regressão em relação aos anos precedentes. No entanto, os montantes mais modestos constatados e comunicados pelos Estados-Membros em 1998 não estão em consonância com os resultados das investigações efectuadas nos últimos anos pela UCLAF, em cooperação com os Estados-Membros. Só no domínio dos *cigarros*, os Estados-Membros referem quase 5 mil milhões de cigarros de contrabando apreendidos (ou seja, mais 78% que em 1997), o que representa uma perda de 118 milhões de ecus para o orçamento comunitário.

Com 16% dos casos detectados e 12% do montante global envolvido, o domínio dos *regimes preferenciais* continua a revelar-se particularmente vulnerável. Em contrapartida, o número de casos detectados e, em especial, os montantes envolvidos no domínio do *trânsito externo* estão em nítida regressão em relação aos anos precedentes. Este fenómeno poderá explicar-se pela atenção específica que é dedicada a este tipo de transacções e pela utilização do Sistema de Informação Prévio (SIP)¹⁵.

1.4.1.2. As despesas do FEOGA-Garantia

Os 2412 casos comunicados em 1998 (fraudes e irregularidades) representam um aumento de quase 20% em relação a 1997 e de quase 40% em relação a 1995.

Após uma redução considerável dos montantes referidos nas comunicações de 1995-1997, a verba global aumentou novamente em 1998 (+ 75%). Este aumento deve-se à comunicação pela Itália de quatro casos muito importantes no sector do azeite (ajuda ao consumo); estes casos referem-se a um longo período, de vários

¹³ Os gráficos 1, 3 e 5, em anexo, mostram a evolução das comunicações dos Estados-Membros desde 1995.

¹⁴ Desde meados de 1996, os Estados-Membros comunicam as informações relativas aos casos de fraude e de irregularidade directamente à Comissão por meio da aplicação informática «OWNRES». O gráfico 1, apresentado em anexo, indica a situação destas comunicações electrónicas (fichas originais e actualizadas) em 4 de Outubro de 1999. Além de 1998, as comunicações referem-se aos anos precedentes, sempre que foi necessária uma actualização. A Comissão pediu várias vezes que os Estados-Membros procedessem automaticamente à comunicação de uma actualização dos casos de fraude e de irregularidades referentes ao período de 1989 (início da obrigação de comunicação) a 1996, utilizando este meio de comunicação electrónico. Deste modo, é de esperar que, nos próximos anos, a Comissão disponha progressivamente de informações mais detalhadas e mais fiáveis.

¹⁵ Cfr. ponto 4.5, página 53.

anos. Isto confirma a convicção da Comissão¹⁶ de que o impacto orçamental real das irregularidades comunicadas não pode ser medido só por um exercício, pois é largamente influenciado pela data (aleatória) da detecção das irregularidades.

Entre os tipos de intervenção, as irregularidades detectadas pelos Estados-Membros referem-se sempre em primeiro lugar a medidas que podem ser qualificadas de apoio ao mercado. A parte das restituições à exportação continuou relativamente estável. Os produtos mais afectados são o azeite, os bovinos e a sua carne, bem como os produtos lácteos.

1.4.1.3. As despesas estruturais

O número de casos detectados e comunicados pelos Estados-Membros continua a aumentar. Isto indica que os sistemas de controlo criados são cada vez mais eficientes. No entanto, há divergências entre Estados-Membros: a detecção, pelos serviços da Comissão, de um caso de fraude em grande escala no domínio do Fundo Social nos Países Baixos¹⁷ revelou as dificuldades deste Estado-Membro em cumprir a sua obrigação de comunicação. De modo geral, durante o exercício de 1998, este Estado-Membro só comunicou três casos de irregularidade, todos no âmbito do FEDER.

Em 1998, cerca de metade dos casos - e dos montantes - comunicados refere-se ao Fundo Social; em 1997, este fundo representava menos de 40% dos casos e dos montantes. Em relação à dotação orçamental, a incidência das fraudes e irregularidades é mais elevada no domínio do Fundo Social (0,28%) e do FEOGA-Orientação (0,23%) que no domínio do Fundo Regional (0,11%) ou do IFOP (0,12%).

1.4.2. Os casos sob investigação da UCLAF¹⁸

A UCLAF conduziu no total, em 1998, 346 *missões de investigação e de cooperação*, em colaboração com os Estados-Membros, investigações que não se referem apenas aos novos processos do ano, mas igualmente aos processos abertos de um ponto de vista operacional. Aquele número inclui 132 missões no domínio dos recursos próprios (produtos industriais, da pesca, produtos agrícolas, produtos têxteis, cigarros), 135 no domínio do FEOGA-Garantia, 79 nos domínios das acções estruturais (fundos estruturais e Fundo de Coesão) e das despesas directas geridas pela Comissão («Investigação», despesas em prol de certos países terceiros - programas PHARE, TACIS, despesas do FED, etc.).

Uma parte destas missões de investigação (55) foi conduzida em países terceiros, ou seja, cerca de 16% do número total. Mas em termos de recursos humanos (número de agentes/dia), estas missões nos países terceiros representam quase 30% da actividade operacional.

Uma das prioridades da Comissão é a luta contra as fraudes cometidas por redes organizadas, por vezes de natureza mafiosa. Foi por isso que a actividade dos seus

¹⁶ Cfr. nomeadamente o relatório anual de 1994, capítulo 6, secção 2.

¹⁷ Cfr. ponto 2.2.3.2, página 31.

¹⁸ Os gráficos 2, 4, 6 e 7, em anexo, mostram a evolução dos processos abertos pela UCLAF em cooperação com os Estados-Membros desde 1995.

task-groups especializados (cigarros, álcool, azeite, etc.), em colaboração estreita com os Estados-Membros, prosseguiu e se intensificou em 1998 no combate a estes grandes tráficos lucrativos, impedindo-os de se desenvolverem. Foi também por isso que o campo de actividade da UCLAF passou a ir além da protecção dos interesses financeiros comunitários e engloba outras actividades ligadas ao crime organizado, como a luta contra o comércio de produtos falsificados (produtos piratas).

Estes negócios exigem tratamento penal, única maneira de dissuadir a criminalidade organizada que se aproveita das disparidades entre os sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

1.4.2.1. Os recursos próprios tradicionais

A diminuição dos montantes em 1998, relativamente a 1997, enquanto aumentava o número de investigações, explica-se pelo facto de os montantes relativos a fraudes importantes em sectores de actividade diferentes serem contabilizados num determinado ano, enquanto as respectivas investigações prosseguem no(s) ano(s) seguinte(s). É o caso, por exemplo, do processo de contrabando de cigarros via Montenegro¹⁹, cujas investigações prosseguiram em 1998, ou do processo de contrabando de cigarros via Andorra em 1997²⁰, que foi objecto de medidas específicas, tomadas no âmbito do reforço da cooperação CE/Andorra²¹.

1.4.2.2. As despesas do FEOGA—Garantia

No domínio do FEOGA-Garantia, o número de processos de investigação instaurados em 1998 é do mesmo nível de 1996, superior ao de 1997 e inferior ao de 1995. Isto mostra bem que a instrução dos grandes processos instaurados nos últimos anos exige ainda recursos substanciais. No respeitante às investigações da UCLAF, os montantes envolvidos atingiram o seu nível mais elevado em 1997, enquanto, para as comunicações dos Estados-Membros, os montantes globais eram, no mesmo ano, claramente inferiores aos dos anos precedentes ou, mesmo, aos do ano seguinte. Isto ilustra efectivamente o desfazamento no tempo entre, por um lado, os resultados de uma investigação efectuada por um único Estado-Membro e, por outro lado, os resultados de uma investigação multilateral coordenada pela UCLAF.

As novas investigações referem-se em primeiro lugar a medidas de apoio do mercado, exportação de carne de bovinos, tráfico de açúcar e quotas leiteiras.

1.4.2.3. As despesas estruturais

Os processos de investigação iniciados pela UCLAF em cooperação com os Estados-Membros não seguem a mesma evolução que as comunicações destes últimos. O seu número e, em especial, os montantes envolvidos diminuíram. Metade das investigações iniciadas em 1998 refere-se ao *Fundo Social*, que representava menos de 40% das investigações em 1997 (mas mais de 50% em 1996). O número de novas investigações nos domínios do *FEDER* e do *FEOGA-Orientação* está em retrocesso nítido em relação aos anos precedentes.

¹⁹ Cfr. relatório anual 1997, capítulo 2, ponto 2.1.1.3, página 20.

²⁰ Cfr. relatório anual 1997, capítulo 2, ponto 2.1.1.5, página 21.

²¹ Cfr. capítulo 2, ponto 2.1.1, página 21 e seguintes.

Os montantes envolvidos nos casos investigados pela UCLAF são, em média, o duplo ou o triplo dos montantes envolvidos nos casos comunicados pelos Estados-Membros.

1.4.2.4. As despesas directas

O número de novos processos de investigação está em retrocesso relativamente aos anos de 1996 e 1997 e o montante global em jogo é também claramente inferior ao de 1997. Como nos anos precedentes, as novas investigações referem-se em primeiro lugar à «Investigação» e à «Ajuda ao desenvolvimento».

1.5. A recuperação dos montantes envolvidos

Os números indicados no ponto 1.3 visam descrever o impacto global dos casos provados ou suspeitos de fraude ou outras irregularidades. Estes números também incluem por conseguinte as tentativas de fraude abortadas e as perdas sofridas pelo orçamento comunitário, que só podem ser calculadas por extrapolação (nomeadamente no que diz respeito ao contrabando). Em contrapartida, a recuperação é uma acção de «reparação», que se limita aos casos em que o operador económico em causa e os montantes exactos em jogo puderam ser identificados.

1.5.1. Os recursos próprios tradicionais

Em conformidade com a regulamentação comunitária²², a cobrança dos recursos próprios tradicionais foi delegada nos Estados-Membros e estes têm a obrigação de adoptar todas as medidas necessárias para que o apuramento, a contabilização, a cobrança e a disponibilização destes recursos sejam assegurados nas melhores condições.

O problema fundamental da cobrança dos recursos próprios reside no facto de o procedimento de cobrança só poder ser lançado se os direitos forem apurados pela autoridade competente do Estado-Membro em causa. Isto implica, nomeadamente, a identificação do operador em causa e o cálculo exacto dos direitos devidos. No caso de contrabando (de cigarros, por exemplo), é difícil, ou mesmo impossível, calcular *a posteriori* os direitos devidos aquando da importação clandestina da mercadoria que, entretanto, foi escoada no mercado; se a mercadoria é apreendida aquando da importação clandestina, é normalmente destruída e os direitos não são recebidos.

Nos casos de importação de mercadorias com aplicação injustificada de um regime preferencial, os problemas essenciais residem nas insuficiências dos controlos a realizar pelos Estados-Membros e nos atrasos ou ausências de cooperação por parte dos países beneficiários. Daí resulta que, incluindo nos casos de efectiva constatação de falsa origem preferencial, os importadores responsáveis, sob o efeito separado ou conjugado dos prazos de prescrição em matéria de cobrança e devido à incerteza jurídica por falta de cooperação dos países beneficiários, podem subtrair-se ao pagamento da dívida aduaneira e aos eventuais procedimentos.

²² Decisão 94/728/CE, Euratom do Conselho, de 31 de Outubro de 1994, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 293 de 12.11.1994) e Regulamento (CEE, Euratom) n.º 1552/89 do Conselho, de 29 de Maio de 1989 (JO L 155 de 7.6.1989).

Nestes casos e noutras formas de fraude sofisticada, ligada a redes criminais organizadas, é frequentemente impossível proceder a qualquer cobrança junto de um devedor solvente. Por isso é primordial atacar estas redes, quaisquer que sejam.

Apurados os direitos, a prática demonstra que o processo de cobrança, sob a responsabilidade dos Estados-Membros, se caracteriza frequentemente pela sua lentidão. Esta lentidão explica-se, em especial, pela demora dos procedimentos administrativos e judiciais. As interpretações divergentes do direito comunitário pelas administrações nacionais também constituem obstáculos a uma cobrança homogénea destes recursos.

A Comissão, pelo seu lado, assegura o acompanhamento da cobrança, designadamente através dos seguintes instrumentos :

- Estabelecimento do relatório de síntese das comunicações dos Estados-Membros sobre a actividade e os resultados dos seus controlos²³;
- Análise estatística das comunicações sobre «fraude» (designada por “amostra A”), que tem por objecto apresentar os aspectos gerais da situação em matéria de cobrança. Um primeiro relatório redigido nesta base foi dirigido à autoridade orçamental (Parlamento Europeu e Conselho) em 1995²⁴;
- Exame mais detalhado dos casos principais, seleccionados no quadro de uma amostragem com base em critérios objectivos²⁵ ou atendendo à sua complexidade.

O relatório de síntese refere-se ao conjunto das irregularidades detectadas e dos montantes envolvidos, sem ter em conta o limiar de 10 000 ecus que desencadeia a obrigação de comunicação à Comissão²⁶. Resulta deste relatório que a «taxa de cobrança bruta» (cobrança durante o ano) nos Estados-Membros se situava em 1997, em média, cerca de 23%. Esta taxa está em consonância com a taxa de cobrança que resulta das comunicações formais dos Estados-Membros para o ano de 1998, relativas a casos de mais de 10 000 ecus, que é de 27%.

O acompanhamento financeiro dos casos de fraude e outras irregularidades que fazem parte das amostras B94 e B98²⁷ demonstra, respectivamente, um progresso não negligenciável - mas ainda insuficiente - na eficácia da cobrança (a taxa passou de 2% para 12%) e uma forte redução da taxa de prescrição (de 12% para 4%). No entanto, a taxa de cobrança varia muito em função do produto em causa e do regime aduaneiro. Assim, em dois casos referentes à importação irregular de produtos têxteis a coberto de certificados de preferência inaplicáveis²⁸, a taxa de cobrança foi de 55% e 60%, o que demonstra a viabilidade da cobrança se houver uma cooperação eficaz

²³ Cfr. segundo relatório de síntese relativo ao exercício de 1997 [Documento COM (1999) 110 final, de 12 de Março de 1999].

²⁴ «Relatório sobre a cobrança dos recursos próprios tradicionais provenientes dos casos de fraude e de irregularidades (metodologia e amostra A 94)», documento COM(95) 398 final, de 6 de Setembro de 1995. Um segundo relatório está previsto para o final de 1999.

²⁵ «Relatórios sobre a cobrança dos recursos próprios tradicionais provenientes dos casos de fraude e de irregularidades (amostras B94 e B98)», documentos COM(97) 259 final, de 9 de Junho de 1997, e COM(1999) 160 final, de 21 de Abril de 1999.

²⁶ Artigo 6º, nº 4, do Regulamento (CEE, Euratom) nº 1552/89 do Conselho.

²⁷ Cfr. relatório anual de 1994, já citado, capítulo 6, secção 2 (B94). Foram seleccionados 9 casos (B98), objecto de uma comunicação no âmbito da assistência mútua e com um impacto total de 136 milhões de ecus.

²⁸ Peças de vestuário importadas do Laos e têxteis do Camboja.

com o país de origem. Esta constatação é confirmada por outro caso que envolve igualmente a importação irregular de produtos têxteis²⁹. Neste último caso, a taxa de cobrança ascendeu a 52%.

Em conformidade com o n° 2 do artigo 17° do Regulamento (CEE, Euratom) n° 1552/89 do Conselho, os Estados-Membros só são dispensados da colocação dos recursos próprios à disposição do orçamento comunitário se a cobrança não puder ser efectuada por razões que não lhes são imputáveis³⁰. Nos seus relatórios anuais nos termos do artigo 17°, n° 3, do mesmo regulamento, os Estados-Membros devem, se for caso disso, indicar as razões que os impedem de colocar os recursos próprios à disposição do orçamento comunitário. Entre 1989 e 1998, sete Estados-Membros comunicaram à Comissão 44 casos por eles considerados «irrecuperáveis». Dado este escasso número de casos, a Comissão interroga-se sobre o respeito escrupuloso, pelos Estados-Membros, das obrigações que lhes incumbem.

A fim de aumentar a eficácia dos procedimentos, a Comissão propôs que se introduzisse um prazo limite (cinco anos) para os Estados-Membros retirarem os montantes irrecuperáveis da sua contabilidade³¹.

1.5.2. *As despesas do FEOGA Garantia*

Em conformidade com o artigo 8°, n° 2, do Regulamento (CE) n° 729/70 do Conselho, na falta de cobrança integral dos montantes em causa, as consequências financeiras das fraudes e outras irregularidades ficam a cargo, quer do orçamento comunitário, quer do Estado-Membro em causa, se este não tiver respeitado qualquer das suas obrigações. A decisão de saber quem deve suportar a perda é tomada no âmbito do chamado procedimento de liquidação das contas.

Desde há alguns anos, a Comissão (Direcção-Geral da Agricultura) esforça-se, com os Estados-Membros, por liquidar o «peso do passado», nomeadamente os montantes que permanecem por recuperar, nos casos de fraude e outras irregularidades comunicados há vários anos. Com efeito, reconhecendo simultaneamente que os procedimentos de cobrança podem revelar-se particularmente longos, a Comissão considera que um período de quatro anos deveria ser suficiente para tomar as medidas necessárias e constatar se o montante em causa pode seguramente ser recuperado. Se, após este período de quatro anos, a cobrança não estiver iniciada e se revelar impossível, a Comissão deve decidir se o montante fica a cargo do FEOGA (dado que a cobrança é impossível por razões que não são imputáveis ao Estado-Membro em causa) ou a cargo do Estado-Membro (dado que não fez prova da diligência devida). No entanto, há que prever uma excepção para os casos de cobrança judicial.

As tentativas da Comissão para levar os Estados-Membros a liquidar este «peso do passado» e a aumentar a taxa de cobrança efectiva ainda não deram os seus frutos. A percentagem dos montantes ainda por recuperar após quatro anos (sem contar os

²⁹ Peças têxteis importadas do Bangladesh, caso que não faz parte da amostra B98.

³⁰ Em Julho de 1997, a Comissão apresentou uma proposta de modificação do Regulamento n° 1552/89, ainda perante o Conselho em 1999, tendente a introduzir um procedimento que permita identificar de maneira mais sistemática e clara os montantes que devem ser postos a cargo de um Estado-Membro que não respeitou qualquer das suas obrigações de cobrança (procedimento do estilo «liquidação das contas»).

³¹ Proposta apresentada ao Conselho em 11 de Maio de 1999.

casos em juízo) passou de 36%, relativamente aos casos comunicados antes de 1994³², para 50% dos casos comunicados antes de 1995. De um montante global de 1651 milhões de ecus comunicado à Comissão de 1973 a 1994 inclusive, 824 milhões de ecus permaneciam por recuperar em 1998 (sem contar os casos em juízo).

No âmbito das próximas decisões sobre a liquidação das contas, a Comissão será forçada a colocar montantes consideráveis a cargo dos Estados-Membros, se estes não puderem demonstrar a impossibilidade objectiva da cobrança, já que lhes incumbe provar que foram diligentes e tomaram todas as medidas necessárias para assegurar a cobrança dos montantes em causa.

1.5.3. *As despesas estruturais*

Como para as outras despesas, o ponto de partida para o acompanhamento financeiro são as comunicações dos Estados-Membros, nos termos dos Regulamentos (CE) n.ºs 1681/94 e 1831/94. No entanto, ao contrário dos outros domínios orçamentais, os projectos individuais co-financiados pelos fundos comunitários inscrevem-se geralmente no âmbito de um programa plurianual, o que muitas vezes permite regularizar a situação financeira, o mais tardar, por ocasião do pagamento final para o programa em causa. Consequência: a situação da cobrança só pode ser apreciada uma vez terminado o programa em causa.

Atendendo apenas à situação da recuperação no referente aos programas operacionais encerrados ou mais particularmente à situação dos projectos financiados ao abrigo do primeiro programa-quadro 1988-1993, verifica-se que foram recuperados 44 milhões de ecus de um montante declarado de 123 milhões de ecus (ou seja, cerca de 36%). No entanto, os Estados-Membros só muito raramente comunicam as medidas de acompanhamento tomadas, de modo a que possam ser apreciadas as consequências financeiras das fraudes e outras irregularidades detectadas. Os Estados-Membros, por conseguinte, arriscam-se a que a Comissão sobreavalié sistematicamente os montantes que faltam regularizar.

2. INQUÉRITOS

Este capítulo apresenta algumas das investigações mais significativas levadas a cabo pela UCLAF, envolvendo em primeiro lugar redes de criminalidade organizada, qualquer que seja o sector afectado e a política comunitária em perigo. Nas secções seguintes deste capítulo são detalhadas algumas investigações destinadas a proteger o conjunto das políticas comunitárias: política comercial, política agrícola, política estrutural e as chamadas políticas de «despesas directas», administradas «directamente» pelos serviços da Comissão e não através dos Estados-Membros. Algumas destas políticas de despesas comportam aspectos «internos». Esta «vertente» interna revela a existência de irregularidades graves e de casos de má gestão detectados no próprio seio dos serviços da Comissão. Por último, a última secção deste capítulo é consagrada à fiscalidade indirecta (fraudes no domínio do IVA e dos impostos indirectos).

³² Cfr. relatório anual de 1997, quadro 4.

2.1. A criminalidade organizada (actividade dos «*task-groups*»)

Em certos sectores onde existem grandes potencialidades de obter lucros ilícitos, a actividade dos *task-groups* especializados por produto (cigarros, álcool, azeite, etc.) mostra que, a par dos esforços de prevenção desenvolvidos a nível comunitário e nacional, uma colaboração estreita entre os Estados-Membros e uma coordenação eficaz a nível comunitário permitem detectar tráficos importantes.

2.1.1. Tráfico de cigarros

- Operação *Rana*

Em Janeiro de 1998, as autoridades aduaneiras espanholas (SVA³³) apreenderam sete camiões com mais de 80 milhões de cigarros prestes a ser colocados em contrabando em Espanha. Seguidamente, numa operação complementar, o navio (ro-ro) *Rana* foi apreendido pelo SVA por ter sido utilizado para desembarcar os cigarros de contrabando num pequeno porto da região de Barcelona. As investigações efectuadas, no quadro das disposições de assistência mútua da União Europeia, revelaram que os cigarros em questão haviam sido inicialmente carregados no Pireu, na Grécia, provenientes de diferentes portos dos Estados Unidos.

As autoridades espanholas pediram a assistência do grupo de trabalho «cigarros» da UCLAF. Após trocas de informações com o procurador espanhol responsável pelo processo, os agentes da Comissão efectuaram investigações na Grécia, na Albânia e nos Estados Unidos, tendo recolhido provas suficientes para indicar que os cigarros apreendidos tinham sido efectivamente exportados dos Estados Unidos para a Grécia, antes de serem carregados no navio *Rana* em contrabando para Espanha, sem terem legalmente descarregado na Albânia, como pretendiam os armadores.

A informação e as provas fornecidas pela Comissão revelaram-se decisivas nos procedimentos judiciais em Espanha. Perante o tribunal espanhol, os investigadores da UCLAF apresentaram as provas obtidas aquando das missões supracitadas. Julgados culpados, os réus foram condenados a multas e penas de prisão. Deve sublinhar-se, a este respeito, a eficácia da cooperação entre a Comissão e as autoridades judiciárias espanholas, bem como entre a Comissão e as demais autoridades do Reino de Espanha e da Grécia.

Uma ajuda administrativa notável foi prestada pelo Governo da Albânia. Os serviços americanos prestaram também uma cooperação excelente, que marcou a primeira aplicação importante do novo acordo de assistência mútua aduaneira entre os Estados Unidos e as Comunidades Europeias.

- Contrabando em Andorra

A Comissão, nos últimos anos, desenvolveu uma acção de cooperação com vários serviços nacionais a fim de lutar contra as perdas consideráveis causadas ao orçamento da Comunidade e aos orçamentos nacionais pela criminalidade organizada. Desde 1996, Andorra foi identificada como uma fonte importante de contrabando de cigarros para a União Europeia, tendo causado em 1997 uma perda

³³

Servicio de Vigilancia Aduanera.

total estimada em 400 milhões de ecus (recursos próprios comunitários e direitos nacionais).

Em Março de 1998, a UCLAF conduziu uma primeira missão com representantes dos serviços especializados interessados (Espanha, França, Irlanda e Reino Unido). As investigações então efectuadas mostraram a ausência de instrumentos legislativos adequados em Andorra para prevenir e combater a fraude.

Em Novembro de 1998, uma missão da Comissão, com a participação da UCLAF, encontrou-se com o Governo andorrano e notou uma mudança fundamental de atitude, de resto também expressa por este governo a uma delegação da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, que aí se deslocara em Julho de 1998.

O governo da Andorra criou uma nova legislação adequada ao combate do contrabando e à execução plena do protocolo de assistência mútua existente entre as Comunidades Europeias e Andorra³⁴. Em termos de recursos próprios comunitários, a UCLAF considera que, só em 1998, o impacto desta melhor prevenção da fraude ascende a 75 milhões de ecus (direitos aduaneiros). O montante de perdas que puderam ser evitadas para as finanças dos diferentes Estados-Membros é avaliado em 300 milhões de ecus de IVA e impostos indirectos.

2.1.2. *Tráfico de álcool*

O grupo de trabalho especializado («*task-group*» álcool) coordena desde o fim de 1996 as investigações internacionais sobre os circuitos ilegais relativos ao álcool e às bebidas alcoólicas. A sua actividade em 1998 permitiu demonstrar que várias redes sofisticadas do crime organizado, activas noutros desvios de produtos comunitários, se interessaram pelo comércio ilícito de álcool (regime de circulação intracomunitária de álcool e de bebidas alcoólicas com suspensão do pagamento dos impostos indirectos) em direcção aos países com níveis de tributação mais elevados.

O caso mais importante de que este «*task-group*» se ocupou em 1998 refere-se ao desmantelamento de uma organização criminosa responsável pela subtracção de 1,5 milhões de litros de álcool «anídrico» do regime de circulação intracomunitário para os países do Leste.

Um segundo caso importante refere-se à subtracção ao regime de circulação intracomunitário de 150 000 litros de álcool «anídrico» e bebidas espirituosas desviados para os mercados da Europa do Norte.

Foram detectados, nesta ocasião, vários tipos de irregularidades. O primeiro, na exportação de álcool de Itália para países da Europa de Leste, consistia na apresentação de documentos administrativos de acompanhamento carimbados, como se o álcool tivesse efectivamente deixado a Comunidade. Os produtos eram retirados do regime de circulação e transportados de maneira ilícita para os países nórdicos. Este sistema de tráfico está em declínio, dado que é relativamente fácil para as unidades de investigação das alfândegas detectar para que destino o produto é exportado.

³⁴ As leis sobre a fraude no domínio aduaneiro e sobre o controlo das mercadorias sensíveis foram publicadas no jornal oficial andorrano em 4.3.1999. A lei que altera o código penal, criminalizando o contrabando, foi publicada no jornal oficial andorrano em 7.7.1999.

Um segundo tipo de irregularidades consistia numa descrição falsa do álcool, declarado nos títulos de transporte como molho de tomate ou outra mercadoria. Neste tipo de fraude, os documentos administrativos de acompanhamento elaborados na destilaria de origem eram falsamente carimbados com o nome e o número de contribuinte de um destinatário fictício das mercadorias noutra Estado-Membro.

Por último, o terceiro tipo de irregularidade consistia em simular fisicamente a exportação do álcool: por exemplo, como observou a UCLAF, os camiões podiam ser enviados vazios de Itália para a Eslovénia, sendo os documentos administrativos de acompanhamento carimbados à passagem da fronteira. As exportações falsas criam uma quantidade de álcool não declarada, disponível para ser vendida no mercado negro da Europa do Norte. No âmbito deste processo, a UCLAF coordenou a troca de informações que conduziu à detenção na Eslovénia dos responsáveis «financeiros» da organização criminosa, acusados de branqueamento do dinheiro proveniente da fraude.

Finalmente, em Novembro de 1998, o *task-group* foi informado pelos serviços italianos de uma segunda investigação relativa ao contrabando de álcool no Reino Unido e na Irlanda. O grupo colaborou nas investigações, que se desenrolaram na Itália, França, Reino Unido, Irlanda, Bélgica e Holanda, permitindo o desmantelamento de uma organização criminosa baseada na Itália, acusada de exportar bebidas alcoólicas do Reino Unido para a Holanda e Bélgica, reintroduzindo-as seguidamente no Reino Unido e na Irlanda com falsos documentos administrativos de acompanhamento italianos fabricados pela organização. As investigações em curso revelaram que a fraude envolvia cerca de 150 000 litros de álcool «anídrico».

2.1.3. *Azeite misturado*

Esta questão já foi tratada no relatório anual de 1997³⁵ relativamente a um caso de desvio ilustrativo do método empregado por redes criminosas para introduzir na União Europeia óleo de avelã proveniente da Turquia, com o intuito de o misturar com azeite e beneficiar indevidamente de ajudas comunitárias ao consumo³⁶. O óleo de avelã, introduzido em diferentes portos da Europa do Norte com a denominação de "óleo vegetal" ou "óleo de girassol", era transportado em camiões cisterna, geralmente franceses, para os países produtores de azeite.

O *task-group* do azeite continuou as suas investigações sobre a questão do azeite misturado com óleo de avelã ou de girassol, em especial, o destinado às ramificações espanholas deste contrabando. Após o serviço francês de investigações aduaneiras ter identificado todos os transportadores e destinatários finais, o caso deu lugar, em 1998, a novos desenvolvimentos. A investigação foi efectuada pelo serviço fiscal da *Guardia Civil* espanhola, junto de três sociedades espanholas identificadas de antemão como destinatárias do óleo de avelã.

Esta investigação revelou o seguinte circuito: após o desembarque na Europa do Norte, através de diversas sociedades estabelecidas em paraísos fiscais e de

³⁵ Capítulo 2, ponto 2.1.2.2, página 23.

³⁶ Regulamento (CE) n° 1638/98 do Conselho, de 20 de Julho de 1998, que altera o Regulamento n° 136/66/CEE que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO L 210, de 28.7.1998).

companhias fiduciárias suíças, o óleo de avelã era vendido a uma sociedade suíça que o facturava como azeite a três sociedades espanholas controladas pela mesma pessoa, proprietária de uma fábrica de azeite.

A maior parte do óleo, que figurava na contabilidade deste destinatário espanhol como "azeite de Tarragona", era misturada na sua fábrica, de acordo com proporções variáveis entre 15 e 50%, com azeite comprado no mercado espanhol. Assim, a contabilidade das três sociedades espanholas não indicava nenhuma anomalia específica, parecendo que as sociedades nunca tinham comprado nem passado recibo de óleo de avelã ou de óleo de girassol.

Procedia-se em seguida à revenda do produto misturado a diversas sociedades espanholas de produção e engarrafamento que o comercializavam sob a denominação de "azeite", beneficiando indevidamente dos fundos comunitários para fomento do consumo. Numa operação policial de grande envergadura, foram detidas treze pessoas nas instalações das sociedades destinatárias da mistura.

As investigações complementares permitiram concluir que as empresas mais importantes desta rede eram dirigidas pela mesma pessoa.

Em função do volume final (em curso de avaliação) de azeite misturado comercializado, variável em função da percentagem de óleo de avelã contida no azeite, as investigações permitiram estabelecer que um montante de 8 a 14 milhões de ecus (em função da percentagem de mistura no azeite) havia sido indevidamente concedido ao abrigo da ajuda ao consumo. Os principais mentores desta falsificação foram capturados e levados a tribunal.

2.2. As infracções às políticas comunitárias por sector orçamental

As infracções a estas políticas não só lesam o orçamento da Comunidade, como prejudicam a credibilidade das instituições. É por isso que a Comissão contribui para a protecção, no terreno, das suas políticas, em estreita cooperação com os serviços especializados dos Estados-Membros, que, pela sua parte, possuem todos os meios para proteger as finanças comunitárias, nomeadamente em termos de efectivos.

2.2.1. O domínio das origens preferenciais (recursos próprios)

A Comissão compromete-se a proteger o sistema de preferências comerciais comunitárias e a conduzir investigações que evidenciem a obtenção imprópria do tratamento preferencial. Tal como o Tribunal de Contas já tem salientado nos seus relatórios anuais, os regimes preferenciais, aplicáveis aos países em vias de desenvolvimento ou a outros países beneficiários, revelam-se particularmente favoráveis às fraudes e às irregularidades. A Comissão, investida de um papel de coordenação das acções efectuadas pelos Estados-Membros, organiza, nomeadamente, missões comunitárias de cooperação administrativa e de investigação nos países terceiros. Estas missões são efectuadas em coordenação e em cooperação estreita com as autoridades competentes dos Estados-Membros³⁷.

³⁷ Cfr. relatório do Tribunal de Contas relativo ao exercício 1994, JO C 303, de 14.11.1995, ponto 1.21, página 26.

O tipo de infracção mais comum é a descrição errada relativamente à origem preferencial de mercadorias declaradas para importação na Comunidade Europeia, acompanhada da produção de uma documentação comercial inexacta e/ou de certificados de origem falsos, geralmente obtidos através das autoridades dos países beneficiários com base em declarações falsas dos operadores.

As investigações, nestes tipos de casos, podem implicar vários Estados-Membros e mais de um país terceiro, sendo ao mesmo tempo longas e complexas.

Embora a Comissão negocie as disposições de cooperação administrativa com todos os países beneficiários a que concede a preferência tarifária, cada um é soberano no seio da ordem jurídica dentro da qual têm lugar as investigações das operações litigiosas. Na recolha dos elementos comprovativos, os investigadores comunitários são altamente tributários de factores externos, como o interesse político ou comercial, a eficácia do sistema jurídico local, a eficácia e a boa vontade das administrações locais.

Por esta razão, a Comissão tem insistido no facto de que os importadores devam continuar a ser inteiramente responsáveis pela exactidão das declarações de importação feitas em seu nome, comprometendo a sua responsabilidade financeira relativamente a somas subtraídas em detrimento do orçamento comunitário.

Durante estes últimos anos, as investigações efectuadas pelos serviços da Comissão e pelas administrações dos Estados-Membros demonstraram que as perdas eram ao mesmo tempo substanciais e se encontravam em crescimento.

2.2.1.1. Importações de veículos automóveis

A cooperação entre a Comissão (UCLAF) e as autoridades aduaneiras dos Estados-Membros e da Hungria permitiu actualizar as informações relativas à utilização de declarações falsas de origem húngara por um construtor automóvel japonês, relativamente a 58 000 veículos automóveis importados pela Comunidade Europeia. O pagamento de 10% de direitos aduaneiros foi assim eludido, com um prejuízo de 32 milhões de ecus para as finanças comunitárias.

O acordo aduaneiro entre a Comunidade Europeia e a Hungria prevê, com efeito, que os veículos automóveis provenientes deste país possam ser importados na Comunidade com isenção de direitos aduaneiros, através da apresentação de um certificado de origem húngara, mas somente se as peças constitutivas não originais (produzidas fora de Hungria e da União Europeia) não excederem 40% do valor dos produtos finais. Ora o fabricante japonês, que havia transferido a sua produção para a Hungria no final de 1993, de modo a poder recorrer progressivamente à subcontratação húngara e comunitária, não respeitou estas exigências durante os primeiros anos de fabrico, mas obteve indevidamente da administração húngara a emissão de certificados (EUR1) justificativos da origem húngara dos veículos.

Ao declararem originários da Hungria os veículos produzidos a partir de peças maioritariamente originárias do Japão, os importadores europeus e as sucursais do grupo estabelecidas em 14 Estados Membros beneficiaram, entre 1994 e 1997, de uma isenção de direitos aduaneiros na importação de 58.000 veículos em relação a um total de 98.000 importados durante aquele período.

Os Estados-Membros deram início aos processos de cobrança dos direitos aduaneiros em dívida pelas sucursais europeias do produtor e dos outros importadores comunitários. Só após conclusão das investigações efectuadas pela UCLAF e pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, foi possível determinar os montantes desta fraude. Um controlo conjunto com as autoridades aduaneiras da Alemanha, efectuado nos termos do Regulamento (Euratom, CE) n.º 2185/96 do Conselho³⁸ foi realizado junto dum operador daquele país. A cooperação aduaneira com a administração húngara revelou bem o empenhamento deste Estado no processo de pré-adesão.

2.2.1.2. Importações de alho da China

A partir de 1993, a Comissão criou um sistema de certificados de importação para controlar as importações de alho proveniente da China³⁹. As informações estatísticas na posse dos serviços da Comissão ou provenientes de fontes comerciais mostraram então um aumento súbito das importações de alho provenientes de certos países terceiros que, anteriormente, exportavam poucos (ou nenhuns) alhos para a Comunidade. Países terceiros como o Irão, os Emiratos Árabes Unidos, posteriormente a Malásia e recentemente a Jordânia e a Índia, situavam-se no itinerário das expedições de alhos a partir da China.

A Comissão suspeitou que as restrições à importação de alhos chineses estavam a ser contornadas por uma declaração errada dos países de origem. No caso da Malásia, por exemplo, as autoridades deste país confirmaram aos serviços da Comissão que a Malásia não produzia alhos.

A UCLAF coordenou inquéritos, nomeadamente na Holanda, na Bélgica e na Itália, tendo resultado dessas que todos os fornecimentos em causa eram originários da China. Documentos falsos ou inválidos haviam sido apresentados aos importadores europeus. A Comissão e os Estados-Membros continuam a vigiar as importações de países terceiros neste sector, para detectar eventuais irregularidades.

Um importador holandês foi já objecto de procedimento judicial, na sequência da apreensão de 260 toneladas efectuada pelas autoridades portuguesas. Na Itália, as investigações junto dos importadores conduziram à apreensão de 1 100 toneladas de alhos. Esta fraude dá origem, não à elusão de direitos aduaneiros, pois as taxas aplicáveis à China e aos países terceiros são idênticas, mas a uma distorção do mercado comunitário do alho. Foram igualmente adoptadas medidas preventivas para evitar que novas quantidades de alho chinês excedentárias entrem no mercado da União; a legislação foi adaptada no sentido de se exigirem certificados de origem no caso de certos países exportadores, tais como a Malásia, os Emiratos Árabes Unidos e o Irão, o que contribuiu para a redução significativa das importações a breve trecho.

2.2.1.3. Os têxteis chineses

As irregularidades neste sector parecem ter aumentado nos últimos anos.

³⁸ JO L 292, de 15.11.1996.

³⁹ A medida de protecção actual figura no Regulamento (CE) n.º 1137/98 de 29.5.1998 (JO L 157, de 30.5.1998), que limita a 12 000 toneladas (nos dozes meses que terminam em 31 de Maio de 1999) a quantidade de alho proveniente da China coberta por certificados de importação.

As irregularidades baseiam-se numa falsa declaração por um importador relativamente à origem das suas mercadorias, infracção que tem como consequência contornar as restrições quantitativas (estabelecidas nas disposições relativas à emissão das licenças de importação na União Europeia) e eludir os direitos aduaneiros ou os direitos anti-*dumping*.

As vantagens que estas práticas ilícitas atribuem aos seus autores podem revelar-se comercialmente decisivas: a combinação de direitos de importação nulos ou reduzidos aliado à ausência de restrições quantitativas fornecem a estes defraudadores uma vantagem comercial imediata sobre os operadores que respeitam as regras do sistema.

É o que ilustra o caso dos têxteis chineses transbordados nas Maldivas. Uma missão comunitária verificou que uma carga de cerca de 18,5 milhões de *T-shirts*, importadas pela União Europeia como originárias das Maldivas, na realidade nunca tinham tocado o território deste país. Os inquéritos posteriores efectuados pelos serviços de investigação aduaneira da UCLAF e dos Estados-Membros interessados, com a cooperação de certas administrações de países terceiros, estabeleceram que as mercadorias têxteis em questão haviam sido inicialmente expedidas da República Popular da China. A falsa declaração inicial quanto à sua pretensa origem nas Maldivas produzia assim um duplo efeito, na medida em que permitia simultaneamente uma reivindicação irregular de uma preferência tarifária e o contornamento dos contingentes de importação em vigor na Comunidade sobre as mercadorias têxteis chinesas.

2.2.1.4. Importação de conservas de atum da Turquia⁴⁰

Em 1998, novas verificações permitiram concluir que a fraude, detectada em 1996, voltara a ser praticada: o tráfico era susceptível de prosseguir e revelaram-se necessárias novas verificações.

A missão comunitária confirmou em Junho de 1998 que, apesar das verificações precedentes efectuadas em 1996, os exportadores turcos continuavam as suas actividades ilegais. A análise dos documentos contabilísticos apresentados às autoridades turcas e aos investigadores comunitários como prova do estatuto originário dos produtos exportados revelou que alguns destes documentos não reflectiam a realidade das operações. Estas conclusões foram em seguida confirmadas pelas provas recolhidas no decurso de investigações conduzidas em França e em Espanha no quadro do Regulamento nº 2185/96, relativo aos controlos no local efectuados pela Comissão. Os Estados-Membros foram convidados a instaurar procedimentos para recuperação e a tomar todas as medidas úteis relativamente a estas importações.

2.2.2. *O domínio da política agrícola comum*

2.2.2.1. Exportações de carne destinadas à Jordânia

O exame *a posteriori* do volume das exportações com restituições de carne bovina destinada à Jordânia revelou, desde 1991, um crescimento das quantidades sem relação com o consumo local. A ausência de um acordo de assistência mútua com a

⁴⁰ Cf. relatório anual de 1996, capítulo 3, ponto 3.2.2, página 33.

Jordânia, bem como a inexistência de elementos concretos sobre eventuais irregularidades, não permitiram a abertura imediata de um inquérito. Mais recentemente, uma informação fidedigna, chegada à UCLAF, sobre a fraude suspeitada, permitiu, após ter sido exposta às autoridades jordanas, obter o seu acordo formal para a realização de uma missão de inquérito comunitária naquele país.

Após a reunião de toda a documentação necessária nos Estados-Membros intervenientes, o inquérito efectuado no local em Fevereiro-Março de 1998 permitiu estabelecer que cerca de 38 000 toneladas de carne bovina e 3 300 toneladas de carne de aves declaradas na alfândega não se destinavam ao consumo local: as provas da chegada ao destino fornecidas aos organismos pagadores para obter o pagamento das restituições eram falsas ou inadequadas.

Na maior parte dos casos, o operador jordano depositava na alfândega uma declaração de importação, a fim de obter um número de registo; em seguida, solicitava directamente a anulação do processo em curso e requeria um documento de reexportação em trânsito. Assim, não era cobrado qualquer direito aduaneiro e, ainda que nenhuma assinatura de aceitação definitiva figurasse nos documentos aduaneiros, os exportadores europeus recebiam como prova da chegada um duplicado do documento que havia sido anulado imediatamente após a sua emissão.

Noutros casos era estabelecida desde o início uma declaração de trânsito. A pedido dos exportadores, sociedades internacionais de vigilância homologadas estabeleciam, no entanto, um certificado de colocação no consumo local, fazendo uma referência precisa à declaração de trânsito, sem que se possa ter dúvidas quanto à natureza e ao significado deste documento.

Saliente-se, no entanto, que os funcionários da administração jordana fornecem habitualmente aos operadores, desde que esteja terminado o processo de desalfandegamento e se mostrem pagos os direitos aduaneiros, um certificado de cumprimento das formalidades de importação. Como é evidente, esta via normal nunca foi utilizada pelos exportadores.

Em todas as operações em causa (com duas excepções), o destino final das mercadorias era o Iraque. Para contornar o embargo, os operadores em causa efectuavam um simulacro de desalfandegamento na Jordânia e obtinham o pagamento das restituições. O montante das restituições indevidamente recebidas pelos exportadores graças a estas operações foi de cerca de 65 milhões de ecus.

2.2.2.2. Exportações de vinho⁴¹

Os inquéritos sobre as exportações fictícias de vinho para países da Europa de Leste foram alargados ao conjunto das exportações por grosso de vinho italiano, com restituições, entre 1992 e 1995. Os inquéritos já chegaram ao seu termo.

Missões no local efectuadas em vários Estados-Membros (França, Grécia e Itália) e em países terceiros (Eslovénia, Croácia, Roménia, Macedónia⁴² e Rússia) permitiram

⁴¹ Cfr. relatório anual de 1996, capítulo 3, ponto 3.1.6, página 32.

estabelecer que uma grande parte do vinho exportado (80%) não foi regularmente colocada no mercado nos países de destino. O vinho, acompanhado de falsos documentos ou de certificados incorrectos, era submetido ao regime de importação temporária e em seguida reexportado ou descarregado em contrabando.

Outra parte do vinho (10%) nunca foi descarregado nos portos de destino e foi dirigida para a Suíça, destino que não beneficia da concessão das restituições à exportação. Foram então apresentadas falsas provas de colocação no consumo, para o recebimento das restituições.

O resto do vinho (10%) revelou-se um produto de substituição com qualidades e características tais que não era elegível para beneficiar de restituições.

Estas irregularidades dizem respeito a 80% do total das exportações de vinho da Itália (ou seja, 350 000 hectolitros). Estão em causa quatro sociedades, duas das quais têm relações directas com o crime organizado. Foram iniciados procedimentos para recuperação das restituições indevidamente pagas, no valor de 6,5 milhões de ecus.

Neste caso, os procedimentos judiciais contra as empresas implicadas encontram-se na fase de julgamento. A Comissão colabora com as autoridades judiciais e os funcionários da UCLAF que realizaram os inquéritos foram ouvidos, na qualidade de testemunhas de acusação, pelo tribunal encarregue do caso. Os documentos e declarações recolhidos por ocasião das missões nos países terceiros foram admitidos nos procedimentos judiciais como elementos de prova da acusação.

2.2.2.3. Batatas – amido

Segundo os relatórios sobre o mercado do amido disponíveis no final de 1997, os Países Baixos, tradicionalmente um importante produtor de amido, conheceram um excedente de produção de cerca de 200 000 toneladas de batatas destinadas ao fabrico de amido. Estas batatas não podiam ser aceites pela indústria de transformação, pois a quota nacional de amido já havia sido atingida.

No início de 1998, a UCLAF foi informada de que este excedente de batatas parecia ter desaparecido do mercado holandês. Suspeitou-se que certas quantidades haviam sido transportadas para a Alemanha, pois, neste mercado, manifestava-se uma certa penúria.

Com base nestas informações, a Comissão entrou em contacto com as autoridades alemãs e a UCLAF, em cooperação com as administrações nacionais competentes, iniciou um inquérito no seio da indústria alemã do amido,

Os investigadores detectaram um certo número de irregularidades e puderam demonstrar que importantes quantidades de batata destinada à produção de amido, de origem holandesa, haviam sido transportadas para a Alemanha, fornecidas a empresas alemãs e transformadas em amido, beneficiando do auxílio comunitário.

⁴²

As restituições à exportação com destino a estes países terceiros foram abolidas pelo Regulamento (CE) n° 213/94 da Comissão, de 31 de Janeiro de 1994, que altera o Regulamento (CEE) n° 2137/93, que fixa as restituições à exportação no sector vitivinícola (JO L 27 de 1.2.1994).

Até à data, as autoridades alemãs já recuperaram 1,5 milhões de ecus de auxílio indevidamente pagos. A investigação conjunta da UCLAF e das autoridades alemãs continua em curso e os montantes em causa, incluindo os montantes indevidamente pagos e as multas previstas pelo Regulamento (CEE) nº 97/95 da Comissão⁴³, deverão elevar-se a vários milhões de ecus.

2.2.2.4. Quotas leiteiras

Agindo conjuntamente com as autoridades britânicas (*Intervention Board*), a UCLAF conduziu uma investigação junto de uma sociedade da Irlanda do Norte sobre vendas suspeitas de leite e produtos de lácteos desta sociedade a uma sua filial situada na República da Irlanda. O controlo incidu sobre os registos e sobre a documentação relativa às vendas de leite. A análise comparativa revelou divergências no teor de gordura declarada em quantidades significativas de natas vendidas durante o período de 1995 a 1997.

Uma investigação complementar nas instalações da filial na República da Irlanda permitiu descobrir que o teor em matérias gordas das entradas de leite era sistematicamente subdeclarado, o que evitava pagar a taxa normalmente devida em benefício do orçamento comunitário. A sociedade da Irlanda do Norte exagerava o teor de matérias gordas dos fornecimentos de natas: dissimulava assim, na relação leite/matérias gordas, volumes suplementares de matérias gordas, evitando a detecção da fraude no quadro de verificações que incidissem unicamente sobre as entradas e as saídas de matérias gordas.

Um exame detalhado, efectuado pela UCLAF e pelo Ministério irlandês da Agricultura, aos registos da sociedade produtora revelou que o teor em matéria gorda do leite havia sido subdeclarado durante as campanhas leiteiras de 1995-1996 e de 1996-1997, conduzindo a um prejuízo de 2,2 milhões de ecus em detrimento do orçamento comunitário, soma que foi paga pela sociedade em questão em Maio de 1998.

2.2.3. *O domínio das políticas estruturais*

2.2.3.1. Financiamento de colégios universitários pelo Fundo Social Europeu (FSE)

Após acordo das autoridades britânicas, um colégio participou, durante o período de 1994-1996, em 10 projectos, recebendo, no total, um financiamento do FSE de 2,1 milhões de ecus.

Na sequência de uma suspeita de práticas irregulares e de má gestão dos fundos pelo colégio, a UCLAF procedeu, com a ajuda das autoridades nacionais, a um controlo de todas as actividades daquele estabelecimento de ensino.

A UCLAF constatou principalmente que os fundos do FSE haviam sido irregularmente utilizados, na medida em que, nem os conteúdos do curso do FSE, nem os estudantes interessados, podiam ser diferenciados da actividade principal do colégio. Os estudantes eram seleccionados ao acaso a partir da base de dados do

⁴³ Regulamento (CE) nº 97/95 da Comissão de 17.1.1995, que fixa as normas de execução do Regulamento (CEE) nº 1766/92 do Conselho, no que diz respeito ao preço mínimo e ao pagamento compensatório a pagar aos produtores de batata, e do Regulamento (CE) nº 1868/94 do Conselho, que institui o regime de contingentes para a produção de fécula de batata (JO L 16 de 24.1.1995).

colégio, e mesmo os seus departamentos não estavam informados desse facto. Na realidade não pôde ser identificado qualquer curso do FSE.

A Comissão instaurou os procedimentos administrativos previstos no artigo 24º do Regulamento (CEE) nº 4253/88 do Conselho⁴⁴, para a supressão ou a redução do financiamento e a recuperação dos montantes indevidamente pagos. O Reino Unido foi convidado a rever os critérios de aprovação destes projectos, nomeadamente quando pela natureza da instituição escolar, a acção do FSE não puder ser claramente distinguida da actividade principal. O controlo da actividade do FSE pelas autoridades nacionais deve igualmente ser revisto e alargado a um conjunto de vinte outros colégios do Reino Unido, em que poderão ter ocorrido as mesmas irregularidades.

Este caso ilustra a necessidade de controlos nacionais aprofundados nos diferentes estádios do desenvolvimento dos projectos financiados pelos Fundos Estruturais. A Comissão deve intervir quando se verifica uma insuficiência desses controlos.

2.2.3.2. Fundo Social Europeu: Holanda, região «Rijnmond e Gelderland»

Em 1998, uma auditoria financeira efectuada pelos serviços da Comissão nas regiões de Rijnmond e Gelderland, nos Países Baixos, relativa às acções de formação profissional co-financiadas no quadro do Fundo Social Europeu, revelou a existência de irregularidades.

Após uma análise da situação, a Comissão alargou a auditoria a outros projectos e solicitou às autoridades nacionais que procedessem a controlos relativos à totalidade das acções co-financiadas nas regiões em causa.

Os resultados dos controlos suplementares confirmaram a existência de irregularidades numa escala mais alargada (aumento artificial das despesas, do co-financiamento público e do número de horas de formação) e revelaram a existência de problemas ligados ao funcionamento dos sistemas de controlo a nível nacional.

Ao mesmo tempo, prosseguem os procedimentos previstos no artigo 24º do Regulamento (CEE) nº 4253/88 do Conselho relativos à suspensão, redução ou supressão do financiamento, num montante de cerca de 2,5 milhões de ecus.

Realizaram-se contactos entre os serviços da Comissão e as autoridades holandesas, tendo sido acordado que estas procederiam imediatamente à comunicação das irregularidades verificadas, não só no domínio do FSE, mas também na totalidade do domínio das políticas estruturais, em conformidade com as disposições do Regulamento (CEE) nº 4253/88, com as alterações introduzidas pelos Regulamentos (CEE) nº 2082/93⁴⁵ e (CE) nº 1681/94.

Foram igualmente instauradas acções judiciais.

⁴⁴ JO L 374, de 31.12.1988, páginas 1 à 14.

⁴⁵ JO L 193, de 31.7.1993

2.2.3.3. FEOGA – Orientação

Os inquéritos iniciados em 1997, relativos aos projectos-piloto e aos projectos de demonstração financiados ao abrigo do artigo 8º do Regulamento (CEE) nº 4256/88 do Conselho⁴⁶, no quadro do FEOGA – Orientação, continuam em curso e foram alargados a novos projectos.

As averiguações confirmaram os resultados dos inquéritos precedentes, a saber, a existência de redes de empresas ligadas por proprietários ou gerentes idênticos. Várias destas sociedades são sociedades *offshore*, constituídas ao mesmo tempo que eram aprovados os projectos, com a única finalidade de obter fundos comunitários para serviços praticamente inexistentes. Os financiamentos em causa circularam entre as diversas empresas até que uma parte deles acabou por escapar do circuito.

Estes fluxos financeiros foram realizados graças a numerosas facturações internas fictícias, na ausência de qualquer convenção ou contrato preliminar, e por vezes mesmo sem as capacidades operacionais e/ou técnicas necessárias. O co-financiamento privado, tal como previsto pela Comissão, não existe. Só uma pequena parte das despesas pôde realmente ser justificada. Verifica-se uma falsificação sistemática, sobrefacturação e facturação entre as empresas das mesmas redes por serviços inexistentes. Foram igualmente descobertas neste sistema de fraude responsabilidades no que diz respeito às sociedades de *lobby*, elas próprias «*off-shore*», desempenhando o papel de “interface” entre os beneficiários e a Comissão.

Os inquéritos judiciais realizados em Espanha, Itália e Portugal, países em relação aos quais a Comissão procedeu em 1997 à notificação das autoridades competentes, continuam ainda em curso. Em 1998, a Comissão procedeu à notificação das autoridades judiciais francesas relativamente a outros projectos nos termos do artigo 8º do Regulamento nº 4256/88.

Além disso, nos termos do artigo 209º-A do Tratado CE⁴⁷, os magistrados encarregues dos processos nos cinco países em causa reuniram-se, por iniciativa da UCLAF, para serem informados sobre as iniciativas judiciais em curso, assegurando a respectiva coordenação.

Verificou-se, por outro lado, que certas redes de empresas, beneficiárias destes projectos, se candidataram igualmente a projectos no domínio da investigação, que também deram origem à notificação das autoridades judiciais italianas.

É de notar que um dos ministérios públicos encarregados do processo já tentou acções judiciais contra os responsáveis implicados nesta rede.

Além disso, a Comissão recorreu ao artigo 24º do Regulamento (CEE) nº 4253/88 do Conselho para revogar decisões e recuperar montantes indevidamente pagos, com justificação nos resultados dos inquéritos relativos a cada um dos projectos. Para o efeito, relativamente a 20 projectos que foram objecto de inquéritos judiciais, a Comissão tomou 19 decisões de supressão do financiamento e de recuperação, no montante total de 10 683 525 ecus.

⁴⁶ JO L 374, de 31.12.1988, páginas 25 a 28.

⁴⁷ Artigo 280 do Tratado de Amsterdão, que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999.

2.2.3.4. PIC LEADER I

Informações recebidas por ocasião do inquérito nos termos do artigo 8º do Regulamento nº 4256/88, relativas a projectos italianos financiados no quadro da iniciativa comunitária LEADER I⁴⁸ e analisadas pela UCLAF, conduziram a Comissão a proceder a um novo inquérito.

O objectivo deste inquérito consistia mais particularmente em controlar eventuais sobreposições dos fundos entre um projecto «artigo 8º» e projectos financiados no quadro do PIC LEADER I.

O controlo no local revelou problemas importantes. Grande parte das despesas apresentadas respeitava, na realidade, a despesas de funcionamento da sociedade gerente. Existia também uma certa confusão entre a gestão do programa e os interesses privados. Relativamente a várias medidas ou acções, as convenções com os beneficiários foram assinadas fora do período de elegibilidade. Todas estas medidas ou acções são, portanto, inelegíveis.

A supressão de numerosas acções engendrou uma taxa de realização extremamente baixa. Se se excluir as despesas de funcionamento, os projectos e materiais e os estudos, a taxa real relativa às realizações concretas é extremamente baixa, em relação à taxa inicial proposta no programa. O montante envolvido, no quadro do projecto PIC LEADER I, eleva-se a 2 milhões de ecus.

2.2.3.5. Instrumento Financeiro da Orientação da Pesca (IFOP) – Sector da aquacultura – Sobrefacturação do equipamento

Informações recebidas e analisadas a nível da Comissão, relativas aos projectos financiados no quadro do Regulamento (CEE) nº 3699/93 do Conselho⁴⁹, levaram a UCLAF a abrir um inquérito sobre os auxílios aos investimentos no domínio da aquacultura (IFOP).

Trata-se, no caso concreto, de projectos apresentados pela Grécia, co-financiados à taxa de 34% pelo orçamento comunitário e de 11,3% pelo orçamento nacional, emanando o restante dos beneficiários privados.

O inquérito levado a efeito pela Comissão revelou sobrefacturações muito significativas quanto a um equipamento de aquacultura proveniente de um segundo Estado-Membro (Irlanda). Em relação a cinco destes projectos, o montante das facturas do fornecedor em questão eleva-se a 2 287 000 ecus.

Foi descoberto, no do primeiro Estado-Membro citado e num outro, a existência de facturas do mesmo fornecedor para outros projectos co-financiados pelo IFOP. O inquérito em curso determinará o montante das somas desviadas.

⁴⁸ As iniciativas comunitárias são instrumentos específicos das políticas estruturais das Comunidades. A iniciativa LEADER I, lançada pela primeira vez em 1989, apoia projectos de desenvolvimento rural, concebidos e geridos por parceiros locais, que colocam a tónica no carácter inovador, demonstrativo e transferível das acções.

⁴⁹ Regulamento (CEE) nº 3699/93 do Conselho, de 21.12.1993, que define os critérios e condições das intervenções comunitárias de finalidade estrutural no sector da pesca e da aquacultura, bem como da transformação e da comercialização dos seus produtos (JO L 346 de 13.12.1993).

Além disso, o inquérito demonstrou que esta prática foi instituída pelo fornecedor, por meio do seu representante local no Estado-Membro de origem dos beneficiários do projecto (que não aparecia no circuito oficial). Todos ganhavam, fornecedor e beneficiários: um arranjava clientes para os seus produtos e os outros faziam suportar a totalidade das facturas em causa pelos financiamentos comunitário e nacional.

Uma vez mais, verificou-se que, também no domínio dos Fundos Estruturais, uma fraude que nasce num Estado-Membro pode levar os investigadores a inquirir em vários outros Estados-Membros. Este inquérito mostra que, num sector que permite a empresas que trabalham a nível local beneficiar de investimentos co-financiados pela Comunidade, pode haver ramificações em vários Estados-Membros relativamente a casos que, à primeira vista, pareceriam poder ser tratados a nível local.

2.2.4. *O domínio das despesas directas*

As despesas directas beneficiam os interessados sob a forma de subvenções ou de contratos directamente geridos e controlados pelos serviços da Comissão, representando cerca de 13% das despesas comunitárias em 1998. Este domínio foi objecto de um vasto debate no seio das instituições e da opinião pública. Os Estados-Membros não intervêm directamente na gestão destas despesas e é às instituições que cabe reprimir os casos de fraude e de irregularidade detectados. O Tribunal de Contas e a Comissão colaboram nesta óptica: os controlos do Tribunal que revelem eventuais irregularidades são sistematicamente objecto de uma transmissão formal à Comissão (UCLAF) no quadro de acordos entre as duas instituições.

Sabe-se, por outro lado, que, na sequência de várias investigações no seio dos serviços da Comissão, o serviço anti-fraude desta instituição (*task-force* «UCLAF»)⁵⁰ identificou um certo número de casos de irregularidades graves e de má gestão. O Parlamento Europeu foi levado a suscitar, no plano político, a problemática das irregularidades na gestão de programas comunitários, como o ECHO ou o «Leonardo».

2.2.4.1. Programa de formação profissional «Leonardo da Vinci»

Em 1995, a Comissão Europeia lançou o programa Leonardo da Vinci, com a finalidade de executar uma política de formação profissional que apoie as iniciativas desenvolvidas pelos diferentes Estados-Membros neste domínio.

Na sequência de um concurso público, foi assinado um contrato com uma sociedade belga, um Gabinete de Assistência Técnica (GAT) que devia ajudar a Comissão na administração do programa, que representa cerca de 7 milhões de ecus por ano.

Em 1997 e 1998, os serviços de verificação da Comissão fiscalizaram o funcionamento administrativo e operacional do GAT «Leonardo da Vinci» e concluíram por uma falta de controlo interno das transacções financeiras e um deficiente controlo das actividades, permitindo a existência de irregularidades no seio do GAT.

Os controlos da Comissão revelaram, além disso, irregularidades no GAT.

⁵⁰ Cf. ponto 2.2.5 infra.

Após um exame completo, a UCLAF identificou quatro casos de irregularidades susceptíveis de procedimentos penais que foram transmitidos às autoridades judiciais belgas, tendo sido aberta a instrução.

2.2.4.2. As despesas de «Investigação – Telecomunicações»

Agindo com base nas observações do Tribunal de Contas dirigidas ao membro responsável da Comissão, os serviços desta última instituição efectuaram uma série de inquéritos relativos aos contratos celebrados pela Comissão com dois grupos de sociedades gregas.

A Comissão verificou que os dois grupos (compostos essencialmente por pequenas e médias empresas) celebraram, com numerosas Direcções-Gerais da Comissão, um número muito significativo de contratos com diferentes bases jurídicas.

O primeiro grupo, constituído por duas pequenas sociedades gregas, celebrou com três Direcções-Gerais distintas, com três bases jurídicas diferentes, 17 contratos, principalmente contratos de investigação com partilha de despesas, acarretando um sobrecusto para a Comunidade superior a 4 milhões de ecus.

O segundo grupo, incluindo três pequenas sociedades, duas na Grécia uma na Bélgica, participou ou participa actualmente em 21 contratos de investigação com partilha de despesas, com duas bases jurídicas e quadro Direcções-Gerais distintas, bem como em sete outros contratos nos programas PACT⁵¹ e «Leonardo»⁵². No total, estes projectos ocasionaram um custo para a Comunidade de mais de 6 milhões de ecus.

Os resultados das investigações da Comissão nos dois grupos, efectuados em companhia de representantes das autoridades gregas, confirmaram que estes dois grupos apresentavam despesas que não podiam ser justificadas e que estavam sistematicamente inflacionadas.

Ainda que os dois grupos não tenham apresentado documentos financeiros ou bancários adequados, verificou-se que as despesas apresentadas, tanto para a mão-de-obra como para os custos de funcionamento, não tinham qualquer relação com os custos reais. Por exemplo, no que diz respeito ao primeiro grupo, as despesas de mão-de-obra declaradas nos contratos eram, em média, cinco vezes mais elevadas do que os vencimentos efectivamente pagos aos directores e empregados. O segundo grupo conservou irregularmente fundos destinados a outros parceiros para certos projectos.

A ausência de apresentação de documentação adequada justifica que as autoridades gregas levem a efeito investigações suplementares relativas a uma eventual fraude fiscal. No que lhe diz respeito, a Comissão pôs termo às suas relações contratuais com os dois grupos de sociedades gregas e emitiu ordens de reembolso correspondentes aos montantes indevidamente pagos.

⁵¹ Decisão 93/45/CEE do Conselho (JO L16 de 25.1.1993, página 55).

⁵² Decisão 94/819/CE do Conselho (JO L 340 de 29.12.1994, página 8).

2.2.5. *Inquéritos que compreendem aspectos internos*

Na sequência de vários inquéritos no domínio das despesas directamente geridas pela Comissão, a *task-force* UCLAF tratou de vários casos de má gestão, relativamente aos quais existiam sérias suspeitas de graves irregularidades. Alguns destes casos compreendiam uma vertente interna. A Comissão procedeu à revisão das regras de execução deste tipo de inquéritos, adoptando a sua decisão de 14 de Julho de 1998 relativa aos inquéritos efectuados pela UCLAF⁵³.

2.2.5.1. Contrato de vigilância dos edifícios da Comissão

A partir de afirmações publicadas na imprensa belga em Agosto de 1997, que punham em causa responsabilidades pessoais na atribuição do contrato de vigilância dos edifícios da Comissão no período de 1992-1997, o inquérito levado a efeito pela UCLAF em associação com os serviços de auditoria do Controlo Financeiro da Comissão constatou uma série de práticas irregulares.

A escolha do contratante para a adjudicação do contrato (80 milhões de ecus em cinco anos) foi efectuada na sequência de concurso público e parecer da Comissão Central de Compras e Contratos (CCCC), garante da regularidade dos procedimentos aplicáveis às relações contratuais da Comissão.

As averiguações feitas no seio da Comissão e, principalmente, no “Bureau de Sécurité” (BDS), serviço responsável pela execução e acompanhamento do contrato, levaram às primeiras constatações de infracção às regras de procedimento interno:

- Aditamentos ao contrato sob a forma de adicionais, incluindo cláusulas não conformes com o contrato aprovado pelos serviços especializados da Comissão (CCCC e Controlo Financeiro);
- Utilização de pessoal afectado a funções administrativas no seio do BDS, à margem das regras de recrutamento aplicáveis aos prestadores de serviços externos excepcionalmente recrutados para este trabalho.

O prosseguimento do inquérito junto da sociedade titular do contrato comprovou definitivamente a existência de irregularidades nas diferentes fases do tratamento das ofertas, da elaboração e da execução do contrato.

As conclusões do inquérito foram transmitidas imediatamente ao procurador de Bruxelas, que iniciou as suas investigações no início de 1999, no quadro de uma instrução que deverá definir as eventuais responsabilidades pessoais, tanto na Comissão como no seio da sociedade.

Na mesma ocasião, a Comissão iniciou procedimentos disciplinares contra quatro funcionários.

2.2.5.2. Desvio de fundos destinados aos programas de ajuda exterior

Na sequência de suspeitas sobre o destino final das ajudas humanitárias previstas por quatro contratos geridos pelo ECHO, no decurso do período de 1993 a 1995 (um

⁵³ Cfr. doc. C (1998) 2049/5 de 13.7.1998.

sobre a região africana dos Grandes Lagos e os outros três relativos à ex-Jugoslávia), a UCLAF decidiu lançar um inquérito.

Uma primeira verificação em Dublin e no Luxemburgo, em Outubro de 1997, revelou que uma parte dos fundos fora utilizada para financiar de forma irregular pessoal externo que trabalhava para a Comissão, dentro e fora das suas instalações. Além disso, descobriu-se que a sociedade luxemburguesa em causa beneficiava, por outro lado, há mais de duas décadas, de contratos muito importantes com outros serviços da Comissão, no valor de várias dezenas de milhões de ecus. O montante dos financiamentos concedidos pelo ECHO a esta estrutura e às sociedades «off-shore» dela dependentes elevava-se a 2,4 milhões de ecus.

Um missão de controlo na ex-Jugoslávia, em fins de Janeiro de 1998, demonstrou que os três contratos relativos a esta região não haviam sido executados no terreno e que nem as pessoas mencionadas nos relatórios finais, nem o equipamento, foram utilizados como havia sido indicado.

Em Fevereiro e Março de 1998, as reuniões com os funcionários que assumiram, no seio do ECHO, a responsabilidade hierárquica e organizacional pela execução destes contratos, confirmaram a constatação de que aqueles contratos serviam para financiar irregularmente, em parte, o recrutamento de pessoal externo (cerca de 31 pessoas *extra-muros* e *intra-muros* contribuíram efectivamente, entre 1992 e 1995, para o funcionamento do ECHO em Bruxelas, dado que, nos primeiros anos da sua criação, este serviço estava insuficientemente dotado de recursos humanos). Apesar das tentativas para reconstituir, na ausência de documentação disponível, as despesas em causa, os esforços foram insuficientes para explicar a utilização da totalidade dos fundos e a estimativa fica aquém das somas envolvidas.

Entre o fim de Março e o princípio de Maio de 1998 foi levado a efeito um controlo no local, nos termos do Regulamento nº 2185/96, junto da sociedade luxemburguesa responsável pela execução dos quatro contratos em causa. Não foi apresentado, no decurso desse controlo, qualquer registo contabilístico para justificar os montantes pagos a título da execução dos contratos.

Outro aspecto deste caso, examinado no final de Junho de 1998, revelou que um funcionário do ECHO, responsável pela gestão das despesas destes quatro contratos, beneficiara de pagamentos de sociedades directamente implicadas nesta operação por trabalhos que, aparentemente, nunca foram efectuados. O funcionário foi suspenso das suas funções em meados de Julho de 1998 e demitido com perda de uma parte dos seus direitos de pensão⁵⁴.

Outros inquéritos efectuados no final de Agosto e no princípio de Novembro de 1998 indicaram que outros pagamentos haviam sido efectuados por sociedades, controladas pela sociedade luxemburguesa objecto do primeiro controlo. Destes pagamentos beneficiaram dois outros funcionários da Comissão colocados em serviços alheios ao ECHO, em contrapartida de serviços prestados, muito parciais ou inexistentes. Esses dois funcionários foram suspensos. Um deles já foi objecto de uma medida de retrogradação; o processo disciplinar relativo ao segundo ainda está em curso.

⁵⁴ O director do ECHO na altura dos factos, pelo seu lado, foi igualmente alvo de um processo disciplinar, em que não foi encontrada matéria incriminatória.

Todos os *dossiers* que continham elementos para procedimento criminal foram enviados ao Ministério Público luxemburguês.

2.3. A fiscalidade indirecta: o IVA

As perdas significativas de receita do IVA consecutivas a fraudes transnacionais, já realçadas no relatório do ano passado⁵⁵, continuaram e até cresceram em 1998. A Comissão apoiou um certo número de acções de luta contra as fraudes relativas, nomeadamente, a metais preciosos, peças de computador e automóveis. Uma das maiores operações incidiu no sector dos telefones portáteis.

O caso dos telefones portáteis

Em 1998, a fraude sobre os telefones portáteis atingiu quase todos os Estados-Membros, num montante total estimado em 100 milhões de ecus. A UCLAF realizou duas reuniões de coordenação com os investigadores nacionais, a fim de intercambiar informações sobre os métodos utilizados e sobre a identidade dos organizadores da fraude.

Neste caso, as regras relativas ao IVA no mercado único foram contornadas por um consórcio de criminosos que efectuava fornecimentos e aquisições de telefones sem pagamento do IVA. Uma operação coordenada pelos Estados-Membros, realizada em Novembro de 1998, envolvendo as administrações belga, dinamarquesa, alemã, espanhola e britânica, conduziu à detenção de dez pessoas no Reino Unido e em Espanha e à apreensão de somas substanciais em numerário, bem como de uma grande quantidade de telefones portáteis.

O sector dos telefones portáteis é um dos mais seriamente afectados pela fraude às regras relativas à cobrança do IVA e os inquéritos prosseguem neste domínio a fim de limitar as perdas, que tanto afectam o orçamento comunitário como os orçamentos nacionais: só no Reino Unido, as perdas resultantes desta fraude são calculadas em 1,4 milhões de ecus por mês.

3. MUDANÇAS SIGNIFICATIVAS NO DOMÍNIO DA PROTECÇÃO DOS INTERESSES FINANCEIROS DAS COMUNIDADES

Este capítulo apresenta as mudanças mais recentes, que integram a dimensão da protecção dos interesses financeiros das Comunidades, na legislação sectorial relativa às grandes políticas da União em matéria de ajuda e de co-financiamento de acções em prol dos Estados-Membros.

Começa-se pelo domínio aduaneiro, a que se seguirão o ponto sobre a reforma do regime de trânsito comunitário, os aspectos relativos à política comercial da Comunidade, o domínio da fiscalidade indirecta, o domínio agrícola e as políticas estruturais. Por último, analisar-se-á a situação no domínio das disposições penais destinadas a proteger os interesses financeiros da Comunidade Europeia.

A última secção deste capítulo é consagrada à análise comparada dos relatórios nacionais que os Estados-Membros dirigiram à Comissão, em conformidade com as

⁵⁵ Cfr. relatório anual de 1997, capítulo II, ponto 2.3, página 34.

conclusões do Conselho⁵⁶, relativamente às medidas a adoptar para combater as fraudes e irregularidades praticadas contra os interesses financeiros da Comunidade.

3.1. A reforma do regime de trânsito aduaneiro

Na sua comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada "Plano de acção para o trânsito na Europa - uma nova política aduaneira"⁵⁷, a Comissão apresentou medidas concretas para restaurar a segurança e a eficácia dos regimes de trânsito.

A aplicação deste plano de acção passa por modificações da regulamentação, pela implementação de medidas operacionais, com o intuito de melhorar a gestão e o controlo dos procedimentos pelas administrações aduaneiras nacionais, e pela continuação da realização do projecto de informatização dos procedimentos de trânsito.

3.1.1. *Medidas legislativas: disposições de aplicação do Código Aduaneiro Comunitário e da Convenção de trânsito comum*

Os trabalhos empreendidos desde Julho de 1997 com o propósito de realizar a reforma da regulamentação relativa ao trânsito desembocaram, a nível comunitário, na adopção de um novo regulamento⁵⁸ destinado a clarificar e a melhorar as regras de base relativas ao apuramento do regime de trânsito e às responsabilidades do titular deste regime, às garantias financeiras, ao enquadramento comunitário dos procedimentos simplificados e dos procedimentos de cobrança da dívida constituída por ocasião de uma operação de trânsito comunitária.

A Comissão tenciona igualmente alterar as disposições relativas à aplicação do Código Aduaneiro Comunitário e os anexos da Convenção de trânsito comum (Convenção de 20 de Maio de 1987) depois de uma abordagem comum para os dois regimes de trânsito (trânsito comunitário e trânsito comum⁵⁹).

Com efeito, tendo em conta que a reforma dos regimes de trânsito diz igualmente respeito ao trânsito comunitário e ao trânsito comum, as propostas são, *mutatis mutandis*, idênticas para os dois quadros legais. As propostas iniciais da Comissão foram revistas várias vezes, desde Julho de 1997, de modo a obter informações acerca dos pontos de vista expressos e dos argumentos avançados pelas administrações das alfândegas e pelos operadores.

Certas propostas estão ainda em discussão com os Estados-Membros e os países que aderiram à convenção de trânsito comum, à qual se juntaram os países de Visegrado⁶⁰ em 1 de Julho de 1996.

⁵⁶ Cfr. conclusões do Conselho Ecofin, de 11.7.1994, JO C 292, de 20.10.1994. Cfr. relatório de síntese intitulado "Análise comparada" e o documento de síntese COM (95) 556 final.

⁵⁷ COM (97) 188 final, de 30.4.1997, JO C 176, de 10.6.1997, página 1.

⁵⁸ Regulamento (CE) n° 955/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Abril de 1999, que altera o Regulamento (CEE) n° 2913/92 do Conselho no que diz respeito ao regime de trânsito externo (JO L 119, de 7.5.1999).

⁵⁹ O regime do trânsito comum é a extensão do regime de trânsito comunitário aos países da EFTA, em virtude de uma convenção de 1987.

⁶⁰ Hungria, Polónia, República Checa e Eslováquia.

3.1.2. Medidas operacionais

No seguimento do plano de acção sobre o trânsito e do compromisso dos chefes das administrações aduaneiras em causa, foram adoptadas certas medidas operacionais e outras encontram-se em estudo, com o intuito de assegurar uma aplicação efectiva e uniforme da regulamentação e melhorar a cooperação entre as administrações aduaneiras e o diálogo com os utilizadores:

- Foi criada uma rede de 21 coordenadores nacionais e de 330 correspondentes locais. O anuário desta rede foi distribuído a cada coordenador nacional e correspondente local bem como às associações profissionais de operadores. Encontra-se igualmente acessível através do servidor INTERNET EUROPA⁶¹;
- Os coordenadores locais de 22 países estabeleceram planos nacionais de gestão dos procedimentos de trânsito para o ano de 1998, com base numa estrutura e objectivos definidos conjuntamente, especificando as medidas prioritárias a adoptar pelas administrações aduaneiras. Estas medidas referem-se em especial à redução dos prazos para o envio do exemplar da declaração de trânsito e o recurso aos instrumentos de prevenção e de controlo, como o Sistema de Informação Prévio (SIP) no caso das mercadorias sensíveis⁶²;
- Os relatórios nacionais sobre a aplicação dos planos de gestão e dos planos de controlo para o ano 1998, estabelecidos pelas administrações aduaneiras, permitindo à Comissão elaborar um relatório de actividade que constituirá uma primeira avaliação do conjunto das acções realizadas a nível europeu, em 1998;
- Um sistema de transmissão electrónico das impressões dos carimbos aduaneiros de trânsito encontra-se operacional desde Maio de 1997 ("TCT"⁶³). O sistema permite a troca, entre todas as administrações aduaneiras conectadas, de imagens e de informações relativas aos carimbos aduaneiros de trânsito bem como aos selos judiciais. Actualmente, todas as administrações comunitárias estão conectadas ao sistema, bem como as administrações aduaneiras checas, eslovacas, húngaras, norueguesas e suíças;
- O Grupo de contacto Trânsito, que foi estreitamente associado ao acompanhamento da aplicação da reforma dos regimes de trânsito. Esta parceria prosseguirá tendo em vista a aplicação harmoniosa e homogénea de novas disposições, nomeadamente no que se refere à concessão e ao funcionamento uniforme das simplificações.

3.1.3. O novo Sistema de trânsito informatizado - NSTI

O projecto NSTI entra na sua segunda fase, ou seja, a elaboração, os testes e a integração do "software" e do material informático e de comunicações que permitem a aplicação inicial do sistema⁶⁴.

A fim de respeitar os prazos e, se possível, compensar os atrasos que afectaram a primeira fase do projecto (desenvolvimento das especificações técnicas e funcionais),

⁶¹ Endereço: "<http://europa.eu.int/pt/comm/dg21/publicat/workingpapers/index.htm>".

⁶² Em Março de 1999, entrou em vigor um novo acordo administrativo para melhor utilização do SIP.

⁶³ Cfr. relatório anual de 1997, ponto 3.3, página 39.

⁶⁴ O quadro jurídico necessário foi adoptado: Regulamento (CE) n° 502/1999 da Comissão de 12 de Fevereiro de 1999 que altera o Regulamento (CEE) n° 2454/93 que fixa certas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n° 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 65, de 12.3.1999); Decisão n°1/1999 da Comissão Mista CE/EFTA sobre trânsito comum, de 12 de Fevereiro de 1999, que altera os anexos I, II e III da Convenção de 20 de Maio de 1987 relativa a um regime de trânsito comum (JO L 65, de 12.3.1999); e Decisão n°2/1999 da Comissão Mista CE/EFTA sobre trânsito comum, de 30 de Março de 1999, que altera o anexo I da Convenção, de 20 de Maio de 1987, relativa a um regime de trânsito comum (JO L 119, de 7.5.1999).

tomou-se a decisão de limitar a fase de aplicação inicial a cinco países (Holanda, Alemanha, Itália, Espanha e Suíça) e utilizar somente as mensagens indispensáveis ao controlo das operações de trânsito (aceitação das declarações, transmissão e aviso de recepção do parecer inicial antecipado, transmissão da notificação de chegada e dos resultados dos controlos e procedimentos simplificados).

Além disso, uma aplicação "standard" mínima (Minimal Common Core) foi desenvolvida pela Comissão para ser fornecida aos países que não tenham desenvolvido a sua própria aplicação para o trânsito.

Em conclusão, a reforma do trânsito progride. No entanto, o seu êxito só pode ser garantido através do empenhamento e do apoio contínuo de todos os intervenientes, bem como da aplicação de certas disposições durante a negociação.

3.2. A reforma dos regimes preferenciais

Chamando a atenção para a necessidade urgente de reforçar as regras preferenciais e restaurar assim a confiança na equidade do sistema, a Comissão propôs um conjunto de medidas correctivas⁶⁵, compreendendo nomeadamente:

- Uma simplificação das regras relativas à origem;
- Programas de assistência técnica para os países beneficiários;
- Uma melhor análise do risco nos domínios sensíveis;
- Um reforço dos dispositivos de aplicação dos regimes preferenciais.

É com base, nomeadamente, no teor desta comunicação que o novo esquema plurianual de preferências tarifárias generalizadas, entrado em vigor em 1 de Julho de 1999⁶⁶, reforça as possibilidades da Comunidade relativamente à luta contra as fraudes neste domínio. Introduce, em especial, um novo procedimento de retirada ou de suspensão do tratamento preferencial em relação aos países beneficiários no caso de fraude ou de ausência de cooperação administrativa, que permitirá reagir rapidamente nestas situações, inclusive através da aplicação, por parte da Comissão, de medidas a título provisório.

Num contexto mais geral, englobando todos os regimes preferenciais, a Comissão implementou um programa de renovação destes regimes, que inclui, para além de medidas de acompanhamento de natureza técnica, propostas de ordem regulamentar que visam:

- Melhorar a sua gestão e a prevenção das fraudes;
- Consolidar as responsabilidades das partes em causa (autoridades dos Estados-Membros e dos países beneficiários, operadores);
- Harmonizar os procedimentos de verificação, de tomada de garantias e de cobrança dos direitos sonogados.

⁶⁵ Comunicação da Comissão de 23.7.1997 [COM (97) 402 final]. Cfr. relatório anual de 1997, capítulo 2, ponto 2.2.1, página 27.

⁶⁶ Regulamento (CE) n° 2820/98 do Conselho, de 21.12.1998 (JO L 357, de 30.12.1998).

As medidas complementares consistem em:

- Dirigir pareceres aos importadores em causa quando a boa aplicação dos regimes preferenciais o justifique;
- Aumentar o controlo pelas autoridades comunitárias na emissão dos certificados;
- Aumentar igualmente a responsabilidade dos países terceiros, enquanto beneficiários, na prevenção da fraude e das irregularidades.

A introdução de tais medidas permitirá sem dúvida melhorar a situação; contudo, a experiência colhida após vários anos sugere que seja reconhecida, finalmente, a necessidade de os ramos comerciais que beneficiam dos regimes de preferência tarifária da Comunidade cooperarem na gestão eficaz e homogênea do mercado único, através do exercício de uma responsabilidade que continua a ser primordial.

Apesar das medidas de melhoria propostas pela Comissão e que são objecto de debates no Conselho e no Parlamento Europeu, o sistema preferencial é sempre, a curto prazo, susceptível de representar um sector difícil e litigioso. As decisões recentes do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias⁶⁷, em especial, revelam uma evolução da apreciação que incide sobre o importador que concluiu uma transacção que envolve a aplicação das regras preferenciais. O seu papel e a sua responsabilidade são susceptíveis de ser objecto de uma análise minuciosa, incluindo o exame da sua "boa fé" num processo que tenha conduzido a uma fraude ou a uma violação das regras. Existem perguntas difíceis por resolver no que diz respeito à distribuição da responsabilidade e às consequências jurídicas e financeiras da fraude e das irregularidades. É neste contexto que a Comissão prossegue um trabalho imparcial de investigação nos numerosos sectores em causa⁶⁸.

A mais longo prazo, embora a Organização Mundial do Comércio (OMC) tenha em vista uma redução progressiva dos obstáculos tarifários, a experiência adquirida no domínio têxtil parece indicar que a concessão ou o benefício dos sistemas de preferência tarifária da Comunidade Europeia estão sujeitos a tentativas por parte de certos operadores para beneficiar indevidamente de vantagens financeiras e aumentar assim a sua parte de mercado.

Fora da União, a fraude pode contribuir para favorecer injustamente os fornecedores nos países terceiros, assim em condições de adquirir uma supremacia sobre o mercado em detrimento de operadores situados nos países menos desenvolvidos que constituem o principal alvo, enquanto beneficiários, das preferências tarifárias da Comunidade Europeia. Em tal configuração, a fraude coloca novamente em causa a realização dos objectivos das políticas de comércio externo e de desenvolvimento da Comunidade Europeia.

⁶⁷ Processos C-86/97 (Colectânea da Jurisprudência 1999, página I-1041) e C-413/96 (Colectânea da Jurisprudência 1998, página I-5285); acórdãos "Hilton Beef" (processos T-50/96 e T-42/96 - Colectânea da Jurisprudência 1998, páginas II-3773 e II-0401) e "Faroos Seefood" (processos apensos C-153/94 e C-204/94 - Colectânea da Jurisprudência 1996, página I-2465).

⁶⁸ Cfr. ponto 2.2.1, a partir da página 24.

3.3. A fiscalidade indirecta

No que diz respeito aos impostos indirectos, o Conselho Ecofin de 19 de Maio de 1998 aprovou recomendações e directrizes com o objectivo de reforçar a luta contra a fraude neste domínio e tornar mais eficientes os controlos dos movimentos de bens sujeitos a este regime.

Para a *task-force* UCLAF, a problemática da luta contra a fraude no domínio do IVA, que permanece o recurso próprio mais elevado da Comunidade, constitui igualmente uma prioridade, ainda que os Estados-Membros sejam os primeiros afectados pelas respectivas perdas de receitas. Revelou-se que os sistemas de fuga ao IVA evidenciam, em vários dos casos mais importantes, mecanismos transnacionais, o que exige uma coordenação da acção dos Estados-Membros a nível comunitário⁶⁹.

O relatório do grupo de alto nível⁷⁰, presidido pela Comissão, sobre a fraude no domínio dos impostos indirectos nos sectores do tabaco e do álcool foi aprovado pelos Directores-Gerais das Alfândegas e da Fiscalidade Indirecta (Estados-Membros) em Abril de 1998. As observações apresentadas neste relatório baseiam-se em elementos recolhidos junto dos serviços da Comissão, das autoridades competentes dos Estados-Membros e das organizações profissionais mais representativas dos sectores do tabaco e do álcool. O relatório contém várias recomendações práticas que partem do postulado segundo o qual os actuais sistemas são indispensáveis ao bom funcionamento do mercado único e visam a sua melhoria. Trata-se neste caso da melhoria dos procedimentos relativos ao armazenamento e ao transporte de tabaco e de álcool, tanto no plano dos Estados-Membros como a nível comunitário, em especial sob o ângulo dos controlos.

Este relatório exorta igualmente os Estados-Membros à discussão de acordos de parceria⁷¹ com os produtores e os negociantes, de modo a reforçar a cooperação na investigação de informações relativas aos movimentos suspeitos ou ilegais de cigarros e de álcool.

No seguimento dos trabalhos do grupo, a Comissão, na sua comunicação ao Conselho sobre os esforços para combater a fraude no domínio dos impostos indirectos⁷², propôs que o Conselho partilhasse as recomendações do grupo.

Uma das mais importantes recomendações aprovadas no Conselho Ecofin de 19 de Maio de 1998 abordava a necessidade de criar, o mais rapidamente possível, um sistema de informações prévias⁷³ relativo aos movimentos de tabaco e de álcool, trabalhando ao mesmo tempo na elaboração, a mais longo prazo, de um sistema informatizado de vigilância e de controlo neste domínio.

A Comissão leva a cabo acções para reforçar o controlo dos armazéns e para sensibilizar os responsáveis pela gestão das existências em relação às boas práticas na matéria. Do mesmo modo, são realizadas reflexões com o objectivo de desenvolver técnicas de análise e selecção dos riscos para prevenir, detectar e

⁶⁹ Cfr. ponto 2.3, página 38.

⁷⁰ Cfr. relatório anual de 1997, capítulo 3, ponto 3.5.1, página 42.

⁷¹ *Memorandums of understanding* (MOU).

⁷² SEC(1998) 732 final.

⁷³ Cf. ponto 4.5, página 53.

reprimir a fraude. O quadro prático para o funcionamento de um sistema de informações prévias foi definido. Este sistema específico entrou em vigor no início de 1999 em alguns Estados-Membros. Face à experiência do seu funcionamento, este poderá ser reexaminado e alargado a outros produtos, se necessário, de modo a que os transportes e o comércio de mercadorias "de risco" sejam objecto de controlos acrescidos através de todo o território da Comunidade Europeia⁷⁴.

– O IVA

Apesar de os métodos de fraude ao IVA a nível internacional serem em número limitado, estes aplicam-se a um vasto leque de mercadorias. A maior parte dos Estados-Membros reconhece que a fraude internacional ao IVA é um problema importante, ainda que a fuga ao IVA nacional seja actualmente mais significativa, em termos de perda total de receitas, que a fuga ao IVA internacional.

Será, em todo o caso, razoável examinar a dimensão internacional da fraude ao IVA, de forma a tomar oportunamente todas as medidas necessárias a nível comunitário. Outros sectores, como o trânsito comunitário e os impostos indirectos sobre os cigarros e o álcool, assim o demonstraram: esperar que a crise seja manifesta para agir adequadamente beneficia os criminosos bem organizados, prontos a obter importantes benefícios a custo das receitas nacionais e comunitárias.

Contudo, tem sido pouco satisfatória a cooperação de certas administrações fiscais com a Comissão no combate a casos específicos de fraude ao IVA. A Comissão trata apenas os casos de fraude que os Estados-Membros lhe apresentam, apesar de se considerar como um dado adquirido o facto de a fraude ao IVA causar perdas sérias em todos os Estados-Membros. A equipa IVA da UCLAF trabalha mais regularmente com as autoridades dos Estados-Membros que se mostraram favoráveis à cooperação. Esta cooperação, geralmente estreita e eficaz, deve ser incentivada e alargada. É por isso que o programa comunitário FISCALIS⁷⁵, adoptado em 30 de Março de 1998 através de uma decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, compreende seminários que permitem trocas de informações sobre os métodos e as tendências da fraude, bem como contactos reforçados para melhorar a eficácia da luta contra a fraude ao IVA a nível comunitário. Neste domínio, a cooperação com os serviços judiciais em certos Estados-Membros foi igualmente aumentada para facilitar a recolha de testemunhos necessários à instauração de acções judiciais.

A natureza e o impacto da fraude ao IVA não são suficientemente conhecidos. Ora, este imposto financia cerca de 40% do orçamento comunitário e representa uma fonte importante de receitas para os orçamentos nacionais. Se os Estados-Membros não fizerem o necessário para lutar contra a fraude ao IVA e para cobrar integralmente o imposto, isso poderá afectar a parte das contribuições nacionais relativa ao orçamento comunitário (recurso PNB): o facto de um Estado-Membro estar em falta poderá ter um impacto na contribuição dos outros Estados-Membros. Ao contrário dos domínios aduaneiros ou agrícolas, os Estados-Membros não se encontram obrigados a assinalar à Comissão os casos de fraude ao IVA. Contudo, em

⁷⁴ Na sequência de um concurso, a Comissão assinou com uma firma privada, em Dezembro de 1998, um contrato para a realização de um estudo de viabilidade relativo à informatização dos movimentos e do controlo dos produtos sujeitos a impostos indirectos.

⁷⁵ Decisão n° 888/98/CE (JO L 126, de 28.4.1998); cf. igualmente relatório anual de 1997, capítulo 3, ponto 3.5.3, página 45.

vários relatórios nacionais figuram igualmente indicações preocupantes que mostram que existe um problema grave de fraude no domínio do IVA.

– O impacto financeiro e o desenvolvimento das investigações

Desde 1996 que o Subcomité Antifraude da Comissão (SCAF) estuda, em cooperação com os Estados-Membros, a situação da fraude ao IVA na Comunidade, a fim de identificar a sua natureza e os seus mecanismos. Uma primeira análise de 500 casos de evasão fiscal identificados pelos Estados-Membros em 1995 e 1996 como os casos mais importantes e cujo impacto financeiro é avaliado em 573 milhões de ecus de perda total de IVA, mostrou que todo o sistema do IVA é seriamente afectado pela fraude.

Com o reforço dos controlos em outros sectores, tais como o trânsito comunitário ou os impostos indirectos, este tipo de criminalidade tem vindo a crescer rapidamente em todos os Estados-Membros e ameaça seriamente os interesses financeiros comunitários e nacionais. O impacto financeiro dos 500 casos assinalados pelos Estados-Membros ascendeu a 739 milhões de ecus em 1998 (fruto de uma segunda análise dos casos de fraude descobertos durante o primeiro semestre de 1998 - impacto médio próximo de 1,5 milhões de ecus por caso).

Para além dos tipos correntes de fraude (imposto subtraído sobre as vendas ou recuperado através de compras fictícias), figura a fraude ligada ao sistema de IVA transitório fundado no princípio da imposição no país de destino. Os criminosos que actuam em grupos organizados manobram as transacções de modo a tirar proveito das regras de isenção de IVA em matéria de entregas intracomunitárias, bem como das regras de isenção para favorecer as exportações. Os dados fornecidos pelos Estados-Membros mostram que o impacto das fraudes assentes nos mecanismos de isenção é mais importante: 250 casos assinalados em 1998 representam 478 milhões de ecus (ou seja, em média, 1,9 milhões de ecus por caso).

As transacções fraudulentas assentam em "carrosséis" de mercadorias e "sociedades de fachada" criadas por um período curto. A fraude afecta particularmente os produtos com forte valor acrescentado, de fraca obstrução e de fácil e rápido transporte (por exemplo: componentes de computadores, telefones móveis, metais preciosos).

A única maneira de detectar estas fraudes consiste em efectuar verificações fiscais completas e na cooperação estreita e rápida entre os investigadores fiscais dos Estados-Membros em causa, nomeadamente nos sectores de risco. Um elemento importante é a possibilidade de levar a cabo verificações simultâneas em vários Estados-Membros. Desde a entrada em vigor do programa FISCALIS, em Julho de 1998, foram introduzidos 13 controlos exaustivos multilaterais, com a participação, em média, de 6 Estados-Membros.

3.4. A reforma da gestão financeira (SEM 2000)

Os serviços da Comissão efectuaram um balanço detalhado das acções lançadas desde a implementação do processo SEM 2000⁷⁶. Deverão realçar-se os seguintes elementos, no que diz respeito à protecção dos interesses financeiros da Comunidade.

A estratégia adoptada pela Comissão, que conduziu, nomeadamente, à adopção do Regulamento (CE) n° 2064/97 do Conselho⁷⁷, sensibilizou mais os Estados-Membros para a responsabilidade da execução do orçamento que, embora incumbindo unicamente à Comissão por força do Tratado⁷⁸, deveria ser partilhada pelos Estados-Membros na medida em que estes gerem mais de 80% das despesas da Comunidade (política agrícola, fundos estruturais). É também assim que, no domínio dos fundos estruturais, foram concluídos protocolos ou acordos administrativos, com praticamente todos os Estados-Membros, sobre a coordenação dos controlos financeiros relativos aos fundos.

Se é verdade que o artigo 23° do Regulamento (CEE) n° 4253/88 do Conselho prevê a obrigação para os Estados-Membros de procederem ao controlo financeiro das operações co-financiadas pelos fundos estruturais, também é um facto que os fundos estruturais não dispõem de um mecanismo de liquidação de contas similar ao do FEOGA-Garantia. No entanto, o artigo 24° do Regulamento (CEE) n° 4253/88 do Conselho prevê a possibilidade de reduzir, suspender ou suprimir o apoio financeiro comunitário em caso de descoberta de irregularidades. A Comissão adoptou, neste contexto, directrizes internas para a aplicação das correcções financeiras. O relatório sobre as correcções efectuadas será realizado com base nestas novas orientações durante o ano de 1999.

A Comissão, na sua proposta de 18 de Março de 1998⁷⁹, prevê a modificação do financiamento da PAC, sistema que se baseia no Regulamento (CEE) n° 729/70 do Conselho⁸⁰, alterado em diversas ocasiões e que, entre outros elementos "técnicos", precisa os compromissos dos beneficiários bem como as condições de atribuição das ajudas, nomeadamente do ponto de vista dos controlos.

Em 1998, procurou-se igualmente executar as propostas do programa Agenda 2000 e reforçar a cooperação com os países candidatos à adesão⁸¹.

3.5. *O corpus juris*

A Comissão efectuou, no seguimento das resoluções do Parlamento Europeu de 12 de Junho e de 22 de Outubro de 1997, um estudo comparativo exaustivo para avaliar todas as possibilidades de reforço, a nível comunitário ou da União, da protecção

⁷⁶ Documento SEC(1998) 1904/3, de 11.11.1998. Cfr. igualmente relatório anual de 1997, capítulo 1, ponto 1.3.1, página 14.

⁷⁷ JO L 290, de 23.10.1997. Regulamento que adopta as regras de execução do artigo 23° do Regulamento (CE) n° 4253/88 do Conselho.

⁷⁸ Artigo 205° CE (novo artigo 274° do Tratado de Amsterdão que prevê contudo que "a cooperação dos Estados-Membros com a Comissão de modo a que os créditos sejam utilizados em conformidade com os princípios da boa gestão financeira") e artigo 206° CE no que diz respeito à responsabilidade da Comissão em relação à autoridade de quitação (Parlamento Europeu e Conselho).

⁷⁹ COM (1998) 158 final.

⁸⁰ JO L 94, de 28.4.1970.

⁸¹ Cfr. ponto 5.1, página 55. Cfr. igualmente relatório anual de 1997, capítulo 4, secção 4.1, página 49.

penal dos interesses financeiros europeus⁸². O objectivo deste estudo consiste igualmente em medir o impacto das orientações *do corpus juris* que contém disposições penais para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Este estudo permite igualmente aprofundar o debate de fundo relativo ao projecto de estudo de direito comparado iniciado nos meios políticos (parlamentos, governos) de vários Estados-Membros.

Desde o ano de 1998, os membros do grupo de investigadores encarregado deste estudo de viabilidade procederam, por um lado, à análise *do corpus juris* em relação às questões específicas levantadas a partir de cada uma das recomendações e, por outro lado, à avaliação do impacto destas recomendações e da sua compatibilidade com o direito nacional. Nesta base, encontra-se em fase de conclusão um estudo de direito comparado. O Parlamento Europeu concedeu o seu apoio político a estes trabalhos mediante uma resolução⁸³ (Março/Abril de 1998) e uma audição pública organizada em Bruxelas em Novembro de 1998.

A Comissão examinará, em 1999, os resultados do estudo e comunicará em seguida as suas conclusões às instituições comunitárias (Parlamento Europeu, Conselho, Tribunal das Contas, Tribunal de Justiça).

3.6. A análise comparada (relatórios "209º-A CE")

A Comissão elaborou um projecto de relatório sobre o estado de aplicação do ex-artigo 209º-A CE relativo aos controlos e às sanções administrativas, como complemento do relatório estabelecido em Novembro de 1995 sobre as medidas tomadas a nível nacional relativamente à luta contra a fraude. Este segundo relatório apresenta a síntese das contribuições dirigidas à Comissão pelos Estados-Membros relativa às disposições adoptadas sobre as despesas pelas quais estes são responsáveis ao nível da execução, do controlo e das sanções em caso de irregularidades (as despesas agrícolas são excluídas do estudo porque a regulamentação comunitária fixa de maneira detalhada as regras de controlo adequadas das despesas do FEOGA-Garantia). Para além das receitas, o relatório centra-se nos recursos próprios tradicionais.

A conclusão geral deste projecto de relatório, a enviar aos Estados-Membros durante o corrente ano de 1999, indica que deve ser realizada uma reflexão exaustiva sobre a oportunidade de novas iniciativas da Comunidade Europeia no sentido de se aproximar do objectivo de eficácia e de equivalência da protecção das finanças comunitárias, em conformidade com o artigo 209º-A do Tratado CE (novo artigo 280º CE do Tratado de Amsterdão).

4. COOPERAÇÃO E PARCERIA COM OS ESTADOS-MEMBROS

Este capítulo apresenta em primeiro lugar algumas das iniciativas principais dos Estados-Membros, no ano de 1998, em prol da protecção dos interesses financeiros da Comunidade e da luta contra a delinquência financeira antes de concluir pelo resumo das acções de formação organizadas este ano pela Comissão nestes domínios.

⁸² Cfr. Relatório Anual 1997, capítulo 5, secção 5.6, página 56.

⁸³ Resolução de 31.3.1998 sobre as "continuações judiciais para a protecção das finanças da União", JO C 138, de 4.5.1998.

O artigo 280º CE do Tratado de Amsterdão, que entrou em vigor em 1 de Maio de 1999, apresenta novas perspectivas em matéria de cooperação, em sentido lato, com os Estados-Membros, sendo-lhe consagrada uma secção deste capítulo.

A cooperação judicial em matéria penal constitui um tema essencial para a protecção dos interesses comunitários. Trata-se, com efeito, de reprimir, de maneira homogénea e credível (devido principalmente à importância das somas em questão), os delitos ou infracções mais graves, frequentemente transnacionais, cometidos em detrimento dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. Encontram-se em curso acções a nível comunitário⁸⁴ para tentar melhorar a situação, nomeadamente no seguimento dos diferentes relatórios publicados sobre o assunto pelo Parlamento Europeu, em 1997 e 1998⁸⁵.

A 1 de Janeiro de 1999 o euro tornou-se a moeda única da União Europeia, ou pelo menos dos onze países que constituem a "zona euro". Assim, a luta contra a falsificação desta moeda representa, para a Comissão, um desafio que a mesma se prepara para assumir desde há alguns meses⁸⁶. Os progressos realizados neste domínio encontram-se também neste capítulo.

4.1. As iniciativas dos Estados-Membros para a protecção dos interesses financeiros das Comunidades

Uma das principais iniciativas dos Estados-Membros em matéria de protecção dos interesses financeiros da Comunidade é, de acordo com a Comissão, a ratificação dos instrumentos jurídicos relativos a este objecto. Com efeito, dois Estados-Membros (a Alemanha, em 24.11.1998, e a Finlândia, em 18.12.1998) ratificaram a convenção relativa à protecção dos interesses financeiros, bem como o seu primeiro protocolo sobre "corrupção"⁸⁷.

Por outro lado - e para a Comissão isto constitui também um motivo de satisfação - as relações entre os serviços nacionais competentes, quer adaptados à dimensão comunitária da luta contra a fraude, quer criados para esse efeito, e a Comissão são quase diárias, tendo lugar especialmente no âmbito de investigações transnacionais⁸⁸.

Ainda em 1998, foram desenvolvidos os contactos entre a UCLAF e certos serviços nacionais. Assim, em Itália, com o corpo dos Carabinieri⁸⁹, cuja presença em todo o território da península, em todos os meios da comunidade italiana, lhe assegura uma informação de primeiro nível sobre os diversos factos e, neste caso, sobre as

⁸⁴ Cfr. igualmente ponto 3.5, página 46, sobre *o corpus juris*, estudo que pede nomeadamente a criação de um "espaço judicial europeu" perante as dificuldades encontradas pelas instâncias políticas para fornecer instrumentos de cooperação judicial moderna e eficaz.

⁸⁵ Resoluções de 1997 (cfr. relatório anual de 1997, capítulo 5, ponto 5.6, página 56) e de 1998 (Resolução de 13.3.1998 sobre a cooperação judicial em matéria penal na União europeia, JO C 104, de 6.4.1998; Resolução de 31.3.1998, já citada).

⁸⁶ Cfr. relatório anual de 1997, capítulo 3, ponto 3.4.1, página 41.

⁸⁷ Seguiram-se dois outros Estados-Membros (a Áustria, em 21.5.1999, e a Suécia, em 10.6.1999). Somente a Finlândia ratificou o segundo protocolo da convenção.

⁸⁸ Cfr. ponto 2.1, a partir da página 21.

⁸⁹ Força policial cujos agentes estão, na sua maioria, afectados a zonas rurais. Visita a Bruxelas do comando do CCTNCA (*Comando Carabinieri Tutela Norme Comunitarie ed Agroalimentari*), dependente do Ministério da Agricultura e incumbido de fiscalizar todos os auxílios comunitários nos sectores agrícola e agro-alimentar.

evoluções das correntes de irregularidades, de fraudes ou de operações com carácter mafioso.

Sob este ponto de vista, a instituição de uma cooperação específica entre a UCLAF e a *Direzione Nazionale Antimafia* (DNA)⁹⁰ foi discutida entre os dois organismos de modo a assegurar uma acção mais eficaz contra a grande delinquência económica e financeira e o crime organizado, os quais tiram proveito da fraude, da corrupção e do branqueamento de dinheiro em detrimento das finanças comunitárias. Isto poderia concretizar-se através de medidas práticas, estabelecendo contactos permanentes de cooperação entre os dois serviços e organizando a troca de informações.

Em qualquer caso, a cooperação horizontal entre os vários serviços internacionais, por vezes de natureza diferente (serviços de agricultura, de alfândegas, de finanças, polícia ou justiça), tem-se desenvolvido de maneira positiva. Esta tendência verificou-se várias vezes no âmbito dos casos transnacionais e corresponde, de resto, às recomendações presentes no programa de acção contra a criminalidade organizada adoptado pelo Conselho em 1997⁹¹ (Recomendações n.º s 1 e 2).

4.2. O artigo 280º CE e a responsabilidade partilhada entre a Comunidade e os Estados-Membros para a protecção das finanças da Europa

No novo quadro jurídico da protecção dos interesses financeiros e da luta contra a fraude e contra qualquer outra actividade ilegal prejudicial aos interesses financeiros comunitários, o artigo 280º CE associa, doravante, a Comunidade e os Estados-Membros no contexto de uma responsabilidade partilhada visando realizar uma protecção equivalente em toda a Comunidade.

O artigo 280º CE do Tratado de Amsterdão⁹² atribui um papel e uma responsabilidade específicos à Comissão no que diz respeito à protecção das finanças da Comunidade e à luta contra a fraude, de modo a que exista uma cooperação estreita e regular com o conjunto das autoridades nacionais competentes, ou seja, as autoridades administrativas, judiciais e policiais, na luta contra a fraude em detrimento dos interesses financeiros da Comunidade. Este artigo precisa doravante, claramente, que se trata de uma responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros e a Comunidade, devendo as medidas tomadas oferecer uma protecção efectiva em todos os Estados-Membros.

Também o Tratado, com este novo artigo 280º CE, que representa uma nova base jurídica, específica e ampla, para tomar as medidas necessárias em matéria de prevenção e de luta contra a fraude e qualquer outra actividade ilegal em detrimento dos interesses financeiros da Comunidade, cria, no âmbito da co-decisão, novas e acrescidas potencialidades que vêm juntar-se ao acervo, proporcionando uma dinâmica importante, de bom augúrio para o desenvolvimento futuro do quadro legal da protecção dos interesses financeiros comunitários⁹³.

⁹⁰ Magistratura antimáfia cuja missão consiste em coordenar e incentivar em certa medida as actividades de investigação contra a criminalidade organizada.

⁹¹ JO C 251, de 15.8.1997. Esta ideia foi igualmente incluída no segundo relatório, de 10.9.1999, do Comité de Peritos Independentes (cfr. introdução do presente relatório, página 6) sobre a reforma da Comissão.

⁹² Tratado entrado em vigor em 1.5.1999.

⁹³ A primeira aplicação concreta desta nova base jurídica foi a adopção dos dois Regulamentos do Conselho n.ºs 1073/99 e 1074/99, relativos às investigações efectuadas pelo Serviço Europeu de Luta

4.3. A cooperação judiciária

A Comissão (UCLAF), depois de solicitada, fornece uma assistência técnica e operacional às autoridades nacionais encarregadas de reprimir os defraudadores no âmbito de investigações transnacionais. São organizadas reuniões entre os ministérios públicos nacionais, responsáveis pela acção penal, de modo a facilitar as trocas de informações. Foi o caso em 1998, no âmbito de uma importante investigação relativa a um caso de contrabando de produtos têxteis⁹⁴ (T-shirts) em que estavam implicadas várias pessoas singulares e colectivas, na Suíça, Itália e Bélgica. Os magistrados responsáveis pelo processo, ao constatarem a necessidade de levar a cabo uma gestão coordenada das investigações e, nomeadamente, das comissões rogatórias internacionais, em Espanha e na Suíça, pediram a intervenção da UCLAF (célula de ligação e de perícia penal).

Os magistrados, em larga maioria, são os primeiros a constatar e denunciar, no âmbito de processos deste tipo, as dificuldades e lentidões que afligem o auxílio judiciário mútuo. O papel da UCLAF, em tais processos, é propor o seu apoio para tentar superar estas dificuldades.

A UCLAF pôde dar um contributo noutros processos transnacionais importantes. Foi também o caso no contexto das investigações de fraude relativas às restituições por exportação de sêmola de trigo duro para a Argélia, ao tráfico de leite em pó, aos tráficos no domínio do azeite, ao tráfico de manteiga e a um processo de introdução ilegal de carne britânica no território da Comunidade. Os investigadores especializados da UCLAF puderam, por um lado, levar o seu conhecimento dos processos às diferentes autoridades nacionais e, por outro lado, estabelecer ligações directas entre os diferentes locais de intervenção, com o intuito de otimizar os resultados das investigações em curso.

Do mesmo modo, no que diz respeito a casos de fraude ao IVA, a UCLAF pôde intervir num processo de compra de açúcar austríaco por uma sociedade italiana, efectuado através de duas "sociedades de fachada". A dívida de IVA tinha sido concentrada fraudulentamente nestas duas sociedades, totalmente insolventes e destinadas a desaparecer rapidamente, de maneira a permitir à sociedade destinatária das mercadorias dispor de quantidades importantes de açúcar a preço reduzido⁹⁵. Solicitou-se à UCLAF que viabilizasse a assistência necessária à preparação e à execução de uma comissão rogatória internacional na Áustria. Neste caso, decorreram apenas 17 dias entre o envio do pedido de auxílio e o cumprimento da perquisição pelas autoridades competentes.

No que diz respeito à luta contra o crime organizado na Europa, a UCLAF realizaram-se ao longo de todo o ano de 1998, com base numa troca de cartas dos comissários responsáveis com o Conselheiro federal suíço da Justiça, encontros com representantes da administração federal suíça para analisar conjuntamente os problemas suscitados tanto no âmbito da aplicação do protocolo adicional ao acordo

Antifraude (OLAF), instituído por decisão da Comissão de 28 de Abril de 1999 (JO L 136, de 31.5.1999).

⁹⁴ Nove milhões de ecus (recursos próprios tradicionais/direitos aduaneiros), no mínimo, estão em causa neste processo.

⁹⁵ Os montantes tributáveis das transacções atingem cerca de 50 milhões de ecus.

de comércio livre relativo à assistência administrativa em matéria aduaneira⁹⁶ como no quadro da cooperação judicial. Os casos em que a actual cooperação é considerada insuficiente (domínios do direito aduaneiro e da fiscalidade indirecta) foram tratados de forma mais pormenorizada.

A UCLAF considera primordial o aperfeiçoamento dos instrumentos de cooperação que permitam lutar contra as irregularidades que ameaçam os interesses financeiros da Comunidade Europeia. Isto não se refere somente ao tráfico de mercadorias entre a Suíça e a Comunidade, mas também às actividades cada vez mais numerosas de grupos organizados no território suíço, cujos efeitos, no domínio da fiscalidade indirecta, se fazem sentir no território aduaneiro da Comunidade, sem que existam trocas transfronteiriças de mercadorias.

Um grupo de peritos procede a estas análises e deverá dar a conhecer as suas conclusões, sob forma de relatório, até ao final de 1999.

4.4. A protecção do euro

A ameaça que constitui a contrafacção do euro só será verdadeiramente "palpável" no momento em que as notas e as moedas forem postas em circulação, ou seja, a 1 de Janeiro de 2002. Por conseguinte, é essencial criar, antes desta data e de modo a dispor do tempo necessário para efectuar um teste, um sistema de prevenção e de luta efectiva, uma vez que o euro constituirá uma moeda de reserva e de troca a nível internacional.

Na continuidade dos trabalhos iniciados em 1996 e 1997⁹⁷, a Comissão prosseguiu a reflexão iniciada com um grupo de peritos, especialistas nacionais em matéria de contrafacção de moeda, que deu lugar a dois ciclos de reuniões importantes em 1998, no âmbito do Comité Consultivo para a Coordenação no domínio da Luta Antifraude (COCOLAF).

Em Abril de 1998, a Comissão (UCLAF) produziu um primeiro relatório intercalar⁹⁸, e apresentou-o à Presidência britânica do Conselho que solicitou a apresentação de um documento formal que tratasse, nomeadamente, os problemas de formação e troca de informações no domínio da protecção do euro. Entretanto, o Conselho Ecofin de 19 de Maio de 1998, tendo em conta os trabalhos realizados, pediu à Comissão que prosseguisse as suas iniciativas de modo a facilitar as trocas de informações e a instituição de uma cooperação estreita e regular, no respeito pelo princípio de subsidiariedade e da divisão das competências inscritos no Tratado da União Europeia.

4.4.1. A comunicação da Comissão de 22 de Julho de 1998

Na comunicação sobre a protecção do euro⁹⁹, dirigida ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Banco Central Europeu, a Comissão precisou as suas orientações políticas em quatro temas:

⁹⁶ Acordos entrados em vigor em 1 de Julho de 1997; Decisão do Conselho 97/403/CE, de 2.6.1997, JO L 169, de 27.6.1997.

⁹⁷ Cfr. relatório anual de 1997, capítulo 3, ponto 3.4.1, página 41.

⁹⁸ SEC(1998) 624.

⁹⁹ COM (1998) 474 final.

- Formação,
- Troca de informações,
- Cooperação no plano europeu,
- Aproximação das legislações.

De facto, é primordial prever uma política de sensibilização e de formação destinada ao conjunto de profissionais chamados a desempenhar um papel na detecção de fraudes (serviços de polícia, estabelecimentos financeiros). Encontra-se neste momento em fase de estudo um projecto-piloto que poderá ter início em 1999 e servir de base à implementação de um programa plurianual de formação profissional a nível comunitário.

Do mesmo modo, a recolha e a troca de informações sobre actividades e factos relativos a notas e moedas falsificadas, bem como a sua análise, serão fundamentais para a protecção do euro. Os serviços de polícia dispõem de informações estratégicas e operacionais relativas às práticas, aos circuitos e às redes de contrafacção de moeda. Estes dados deverão ser reunidos e analisados. Uma regulamentação comunitária deverá fornecer o quadro jurídico necessário para a recolha e troca de informações entre as autoridades encarregadas da protecção da moeda única na luta contra a falsificação. É por esta razão que se torna necessário planear um sistema de informações e uma base de dados integrada que permitam o acesso em linha a estas informações. Este sistema, acessível em tempo real, deve ser alimentado e actualizado de forma contínua e obrigatória de acordo com padrões que permitam efectuar a comparação dos dados. Pelo facto de veicular dados, frequentemente confidenciais e contendo informações ligadas às pessoas, o sistema será conforme às normas de protecção de tais dados, tal como os actuais sistemas de troca no domínio aduaneiro¹⁰⁰, que incluem igualmente dados sensíveis abrangidos pelas regras relativas à protecção de tais dados.

A protecção do euro deverá ser equivalente, em toda a Comunidade. Isto supõe que as autoridades e as instituições nacionais cooperem e coordenem as suas actividades de maneira efectiva para atingir o objectivo de protecção dos interesses financeiros da Comunidade em geral inscrito no Tratado¹⁰¹.

Por último, em paralelo com o quadro regulamentar a implementar para a recolha e troca de informações, bem como para a cooperação, a Comissão considera, na sua comunicação, que se afigura igualmente necessário abordar a protecção do euro no que diz respeito ao direito penal.

4.4.2. *As trocas de informações e a cooperação*

O euro é a moeda comum e única dos Estados-Membros participantes na União Monetária. A sua protecção resulta de uma abordagem global. A UEM foi colocada no primeiro pilar, tratando-se assim essencialmente de uma questão de interesse comunitário, razão pela qual se torna necessária a existência de uma regulamentação comunitária específica que precise os direitos e obrigações de todos os parceiros, principalmente em matéria de troca de informações e de cooperação.

¹⁰⁰ Cfr. ponto 4.5 infra.

¹⁰¹ Artigo 209º-A CE, novo artigo 280º do Tratado de Amsterdão.

Esta abordagem visa desenvolver, no quadro jurídico comunitário, uma cooperação estreita e regular entre as autoridades da polícia nacional, os bancos centrais, os institutos de emissão, as autoridades comunitárias (Comissão, BCE), a Europol e a Interpol. Esta cooperação está bem sublinhada na comunicação da Comissão, onde se encontram identificados os papéis e as funções susceptíveis de serem assumidos pelas instituições comunitárias e da União.

Assim, o BCE será responsável pela segurança técnica das notas e assegurará, a esse respeito, a gestão da base de dados técnica e a instituição de um CAC (centro de análise da contrafacção de notas)¹⁰². A Europol, por seu lado, pode colocar à disposição dos Estados-Membros o seu sistema de informações e facilitar a cooperação dos serviços de polícia no plano operacional.

O Conselho Ecofin de 23 de Novembro de 1998 convidou o BCE e a Comissão a reflectirem sobre a necessidade de estabelecer uma legislação comunitária relativa à cooperação e à troca obrigatória de informações entre os bancos nacionais e as autoridades competentes dos Estados-Membros. Esta reflexão deu lugar, em 1998, à publicação de um novo documento de trabalho dos serviços da Comissão¹⁰³, e prosseguirá em 1999 com um terceiro ciclo de reuniões no quadro do COCOLAF. O objectivo é preparar propostas legislativas destinadas a criar um sistema e uma rede de direitos e de obrigações entre os Estados-Membros e as instituições, sujeitos ao controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

4.5. A cooperação aduaneira

O novo sistema de informação aduaneiro (SID) foi posto desenvolvido em 1998¹⁰⁴. Este sistema informático, que permite às administrações nacionais dos Estados-Membros trocarem rapidamente e de maneira segura informações relativas a casos de fraude no domínio aduaneiro, foi alimentado com dados relativos aos serviços operacionais de luta contra a fraude, de modo a permitir a todos os investigadores nos Estados-Membros melhorarem a eficácia das suas investigações.

No contexto da luta contra a fraude, que exige a nível nacional a intervenção de vários serviços, foi introduzida a noção de AFIS (AntiFraud Information System). Trata-se de permitir o acesso às informações (e à sua troca), de acordo com o mesmo princípio do SCENT/SID¹⁰⁵, a todas as administrações nacionais em questão. É o caso do "Sistema de Informação Prévio" ou SIP, que permite trocar mensagens e seguir os movimentos de trânsito na Comunidade¹⁰⁶. Está neste momento também a desenvolver-se uma outra aplicação destinada a reforçar a luta contra a fraude no domínio aduaneiro, trata-se de MARINFO (Maritime Information) e destina-se a dar apoio às autoridades aduaneiras no acompanhamento dos movimentos marítimos de mercadorias.

¹⁰² Cfr. igualmente a recomendação sobre a contrafacção, adoptada pelo BCE em 7.7.1998, JO C 11, de 15.1.1999.

¹⁰³ SEC(1998) 2248, de 23.12.1998.

¹⁰⁴ Cfr. relatório anual de 1997, capítulo 3, ponto 3.2, página 38.

¹⁰⁵ System for Customs Enforcement NeTwork: sistema de troca de correio electrónico, que permite o acesso das autoridades aduaneiras a bases de dados externas, a que está associado o SID.

¹⁰⁶ Cfr. ponto 3.1, página 39.

4.6. As acções de formação relativas à protecção dos interesses financeiros

Em conformidade com a política que segue há já alguns anos em matéria de formação, em 1998, a Comissão colocou a tónica, na organização de acções orientadas para os serviços nacionais responsáveis pela protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias. O quadro anexo apresenta o carácter específico e orientado desta formação, ilustrando também claramente a importância que a UCLAF atribui à formação de agentes dos serviços judiciais nacionais no âmbito da protecção dos interesses financeiros da Comunidade. A motivação destes serviços e a sua total cooperação são indispensáveis para assegurar o sucesso, no terreno, da luta contra a fraude.

No total, foram realizadas, em 1998, 28 acções de formação (ver o quadro em anexo) por iniciativa da Comissão. Estas acções envolveram, na sua maioria, vários Estados-Membros e foram abertas aos países candidatos à adesão¹⁰⁷ com o intuito de promover a cooperação com estes últimos. No total, quase 2 500 agentes puderam aprofundar os seus conhecimentos em diversos domínios, principalmente investigação, perseguição e repressão das fraudes comunitárias.

A solicitação dos Estados Membros, Comissão continua igualmente a fornecer uma ajuda financeira para a organização de formações de formação que tenham por tema a protecção das finanças das Comunidades Europeias. Do mesmo modo, compromete-se, de acordo com os seus meios, a enviar participantes capazes de partilhar as suas experiências na matéria.

Neste contexto, merece ser assinalado, nomeadamente, o "Seminário Europeu sobre a Prevenção e a Repressão das Fraudes Comunitárias" organizado pela UCLAF e pela Guardia di Finanza italiana, de 11 a 17 de Maio de 1998, nas salas da escola de sargentos desta corporação, em Áquila, na Itália.

Com efeito, este seminário, sem precedentes em matéria de formação de jovens investigadores ao nível europeu, foi preparado com base num programa realizado pela UCLAF, a Guardia di Finanza, e por representantes das escolas dos serviços de investigação da maior parte dos Estados-Membros. O objectivo deste seminário era formar cerca de 1 000 alunos da Guardia e uma centena de jovens quadros ou investigadores dos Estados-Membros. A organização de "workshops" (*ateliers* de trabalho) terá nomeadamente contribuído para fazer deste seminário um bom exercício de sensibilização na perspectiva da eventual criação de uma estrutura europeia de formação de investigadores¹⁰⁸.

5. COOPERAÇÃO E PARCERIA COM OS PAÍSES TERCEIROS

A criação, nos países candidatos à adesão, de sistemas e de serviços de controlo fiáveis e criados para a protecção dos interesses económicos e financeiros da Europa torna-se uma prioridade cada vez mais importante, à medida que se desenha uma eventual adesão. No caso da Polónia, por exemplo, este objectivo foi concretizado. Este país está a criar uma estrutura administrativa, neste momento em fase de

¹⁰⁷ Cfr. ponto 5.1, página 55.

¹⁰⁸ O Conselho Europeu de Tampere (Outubro de 1999), na Finlândia, encarou a criação de uma "academia europeia de polícia" que consistirá, inicialmente, numa "rede de institutos nacionais de formação".

"normalização", no que diz respeito à protecção das finanças da Europa. A Polónia está bem consciente da necessidade de estabelecer relações estreitas com a UCLAF, a qual, em nome da Comissão, iniciara diligências nesse sentido, destinadas hoje a servir de exemplo a todos os outros países candidatos e às respectivas administrações.

5.1. A estratégia de pré-adesão

O programa de trabalho da Comissão em matéria de luta antifraude¹⁰⁹ para 1998/1999, coloca a tónica sobre a integração na estratégia de pré-adesão. Trata-se neste contexto de empreender acções concretas que se integrem em parcerias para a adesão¹¹⁰ e que devem, a partir deste momento e antes da adesão, permitir a realização de uma protecção equivalente das finanças comunitárias e o cumprimento das condições indispensáveis à realização do alargamento.

Neste contexto, importa, ao mesmo tempo, preparar os candidatos à adesão para a participação nas finanças comunitárias e assegurar, na União alargada, um nível de protecção dos interesses financeiros da Comunidade pelo menos igual ao seu nível actual.

A retoma do acervo comunitário na matéria unicamente através da sua forma legislativa não é suficiente. Os países candidatos devem, no espírito do artigo 280º CE do Tratado de Amsterdão, tomar todas as medidas necessárias para combater a fraude e cooperar de maneira estreita com os Estados-Membros e a Comissão, nomeadamente no âmbito de acções operacionais transnacionais. Para a Comissão, é importante que os países candidatos tenham em conta, a partir deste momento, a especificidade da luta antifraude e das suas implicações em termos de organização administrativa.

A exigência de uma protecção equivalente em toda a Comunidade não permite, neste domínio, considerar regimes transitórios para os países candidatos, aquando da implementação de um eventual Acto de Adesão.

Em 1998, a UCLAF não dispunha dos recursos necessários para concretizar esta abordagem nos 11 países candidatos ao mesmo tempo. Por esta razão, a sua acção orientou-se para a Polónia, em especial porque este é o maior país candidato e o mais importante beneficiário dos fundos Phare e, igualmente, pelo interesse que a cooperação com este país representa devido ao facto de o mesmo constituir a próxima fronteira externa da Comunidade.

Foi neste quadro que a UCLAF, em cooperação estreita com a missão de representação da Polónia junto da União Europeia em Bruxelas, teve a possibilidade de sensibilizar as autoridades polacas, ao mais alto nível (Governo e Parlamento), para a criação de uma estrutura central multidisciplinar com a qual se encontrará em condições de cooperar directamente no terreno, o mais rapidamente possível.

¹⁰⁹ COM (98) 278 final, de 6.5.1998.

¹¹⁰ Regulamento (CE) n.º 622/98 do Conselho relativo à assistência aos Estados candidatos à adesão à União Europeia no contexto da estratégia de pré-adesão e, em particular, à instituição de parcerias de adesão, JO L 85, de 20.03.1998.

Aquando de uma visita do director da UCLAF a Varsóvia, o Primeiro-Ministro manifestou o desejo de confirmar as grandes linhas de acção consideradas, ou seja:

- Criação de uma unidade pluridisciplinar especializada no domínio da luta contra a fraude e a criminalidade organizada,
- Instalação desta estrutura junto do IGD¹¹¹, com competências em matéria de investigação de despesas e receitas,
- Conclusão, entre o IGD e os diferentes departamentos responsáveis pela gestão e controlo dos fundos de pré-adesão e com o patrocínio dos serviços do Primeiro-Ministro, de acordos de cooperação, a fim de permitir ao IGD coordenar as investigações antifraude,
- Elaboração de um projecto de financiamento no âmbito do programa Phare 1999, destinado a conceder ao IGD os meios necessários para o cumprimento desta nova missão¹¹².

5.2. Os acordos de assistência mútua entre a Comunidade e os países terceiros

Em 31 de Dezembro de 1998, a Comunidade tinha celebrado acordos, que compreendem disposições relativas à assistência mútua em matéria aduaneira, com trinta e três países terceiros (acordos que entraram em vigor em 29 destes países¹¹³), entre os quais praticamente todos os vizinhos físicos no continente europeu bem como os respectivos parceiros comerciais mais importantes. Trata-se tanto de acordos globais que comportam um protocolo de assistência mútua em matéria aduaneira como de acordos específicos sobre a cooperação e a assistência mútua administrativa em matéria aduaneira.

As disposições específicas destes acordos e protocolos fornecem aos serviços das partes contratantes, responsáveis pelas investigações aduaneiras, uma base jurídica para pedir e fornecer assistência administrativa aquando da realização de investigações destinadas a assegurar a boa aplicação da legislação aduaneira, quer se trate da Comunidade Europeia ou de um país parceiro.

Os acordos europeus com cada um dos países bálticos, incluindo um protocolo relativo à assistência mútua em matéria aduaneira, entraram em vigor, em 1 de

¹¹¹ O serviço escolhido pelo Primeiro-Ministro para ser a autoridade de acolhimento da estrutura pluridisciplinaire para a protecção dos interesses financeiros da Comunidade será o IGD ("Inspeção-Geral das Alfândegas"), serviço criado recentemente (1997) que depende directamente do ministro das Finanças com a missão de procurar qualquer infracção à legislação relativa ao comércio com países estrangeiros e lutar contra a corrupção. Tem poderes de acção que vão além dos poderes das autoridades aduaneiras polacas, nomeadamente: acesso directo a escritórios e documentos, utilização de medidas coercivas, interrogatório de testemunhas, etc.

¹¹² O projecto de financiamento foi estabelecido pelas autoridades polacas com base em princípios estabelecidos em colaboração estreita entre a UCLAF e o IGD. Um programa de 3,5 milhões de ecus foi seguidamente aceite pelo Comité Phare em 7.5.1999. Os 3,5 milhões de ecus representam +/- 1,4% do total do programa Phare para a Polónia no âmbito do orçamento para 1999. Este projecto prevê, numa primeira fase, o destacamento junto do IGD de quatro funcionários, peritos em disciplinas diferentes, recrutados pelo Serviço Europeu de Luta Antifraude (OLAF), entre os quais um coordenador de nível suficientemente elevado para assegurar o contacto permanente com o conjunto das autoridades responsáveis na Polónia.

¹¹³ Trata-se de 27 acordos que se referem a 29 países terceiros. Destes, 26 acordos foram celebrados com 26 países terceiros diferentes, e o acordo EEE refere-se à União Europeia e a três países terceiros: Liechtenstein, Noruega e Islândia.

Fevereiro de 1998¹¹⁴. A 1 de Janeiro de 1998, entrou em vigor um acordo sobre a cooperação e a assistência mútua administrativa em matéria aduaneira com o Canadá.

O acordo sobre a cooperação e a assistência mútua administrativa em matéria aduaneira entre a Comunidade Europeia e Hong-Kong (China) foi assinado a 3 de Novembro de 1998. O acordo entrou em vigor a 1 de Junho de 1999.

Antes de 1998, tinham já sido assinados vários acordos, incluindo um protocolo de assistência mútua em matéria aduaneira com vários países terceiros. Trata-se, neste contexto, de acordos com os seguintes países: Azerbaijão, Bielorrússia, Quirguizistão, Marrocos, Uzbequistão, Tunísia e Turquemenistão. Em 1999, entraram em vigor os seguintes acordos: Azerbaijão (1 de Março), Quirguizistão e Uzbequistão (1 de Julho).

Estão presentemente a ser realizadas, ou estão previstas para 1999, negociações que visam a conclusão de acordos globais (incluindo um protocolo relativo à assistência mútua em matéria aduaneira) ou específicos (acordo sobre a cooperação e a assistência mútua administrativa em matéria aduaneira) com cerca de vinte outros países terceiros, incluindo a Albânia, África do Sul, Egipto, Líbano, Chipre, China, Chile e alguns parceiros asiáticos do ASEM¹¹⁵.

¹¹⁴ Países bálticos: Estónia, Letónia e Lituânia; os acordos europeus substituem os acordos sobre a liberalização das trocas comerciais e a instituição de medidas de acompanhamento, concluídos com cada um destes países (entrados em vigor a 1 Janeiro de 1995), que continham igualmente um protocolo sobre a assistência mútua em matéria aduaneira.

¹¹⁵ ASEM: Encontros Ásia-Europa (Asian Europe Meeting) entre a União Europeia e a Ásia. Parceiros asiáticos: Brunei-Darussalam, China, Indonésia, Japão, Malásia, Coreia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietname.

Quadro "Formação"

Lugares	Autoridades	Temas
Áustria	Ministério das Finanças - Auditores da alfândega austríaca. Participação da Bélgica, da Dinamarca, da Espanha, da Finlândia, da Grécia, da Itália, dos Holanda, da Suécia e do Reino Unido Gosau	Despistagem de irregularidades pela auditoria dos documentos comerciais e pela cooperação
	Associação dos juizes austríacos, procuradores e inspectores da alfândega e dos fundos estruturais, com participação da República Checa, da Alemanha, da Hungria, da Polónia e da Eslovénia Baden	Protecção penal dos interesses financeiros da Comunidade Europeia
Bélgica (Bruxelas)	Procuradores-gerais dos 5 novos Länder alemães	Criminalidade económica organizada e sua repressão
	Zentrale Betrugsbekämpfungstelle - Ausfuhrerstaltung HZA Hamburgo-Jonas	Prevenção e repressão da fraude
	Chefes regionais da Alfândega dinamarquesa	Fraude comunitária e cooperação
	Três seminários sucintos: Algemene Inspectiedienst, AID (serviço neerlandês)	Prevenção e despistagem das irregularidades no domínio das despesas agrícolas
Alemanha	Bundeskriminalamt, BKA - Forças de polícia especializadas em delitos económicos Wiesbaden	Fraude comunitária e cooperação
	Zollkriminalamt ZKA e todos os serviços de investigação especializados dos outros Estados-Membros Schliersee	Fraude comunitária e cooperação
	Zollkriminalamt ZKA e serviços de investigação de outros Estados-Membros (Bélgica, França, Reino Unido, Holanda) Wiehl	Investigação das fraudes no domínio das organizações de mercado
	Bundesministerium der Finanzen; auditores das despesas agrícolas de vários Estados-Membros, bem como da Polónia, da República Checa, da Eslovénia e da Hungria Cottbus	Técnicas de auditoria para a despistagem das irregularidades e cooperação
	Polícia e procuradores especializados Stuttgart	Luta contra a criminalidade económica organizada
	Espanha	Guardia Civil, com participação da França, da Itália, de Portugal e do Reino Unido Alicante
Polícia Nacional com participação da França, da Itália e de Portugal Segóvia		Cooperação no domínio da luta contra a fraude comunitária

Lugares	Autoridades	Temas
França	Polícia judiciária francesa, com participação da polícia especializada alemã e espanhola Montpellier	Moeda falsa e protecção do euro
	Ministério do Emprego e da Formação Profissional, funcionários responsáveis pelo controlo Paris	Luta contra as irregularidades e as fraudes no domínio do FSE
Reino Unido	Crown Prosecution Police e alfândega, participação da Alemanha, da Espanha, da Itália, da Hungria, da Polónia e da Eslovénia Croydon	Combater a fraude na Comunidade Europeia, com a tónica nos fundos estruturais
Grécia	Centro de Formação dos Funcionários do Ministério das Finanças (CFFMF), agentes de controlo Atenas	Riscos de fraude no domínio das despesas do FEOGA-Garantia
Irlanda	Department of Agriculture, inspectores da agricultura irlandesa, com a participação da Alemanha, da França e do Reino Unido, bem como da República Checa e da Hungria Kinsale	Luta contra as irregularidades e as fraudes no domínio das quotas leiteiras
Itália	Guardia di Finanza e Ministério Público da Itália Roma	Cooperação entre a Guardia di Finanza e o Ministério Público para a repressão das fraudes
	Polícia de Estado da Itália Roma	Aperfeiçoamento no domínio do combate à criminalidade económica
	Universidade de Catânia, peritos em matéria penal de vários Estados-Membros Catânia	Desenvolvimento de um direito penal para a protecção dos interesses financeiros da Comunidade Europeia
	Guardia di Finanza e delegações, com formadores de todos os Estados-Membros Áquila	Seminário europeu sobre a protecção e a cooperação na luta contra a fraude comunitária
Holanda	Algemene Inspectiedienst, AID. Investigadores holandeses e de todos os Estados-Membros Maastricht	Técnicas de auditoria para a despistagem das irregularidades e cooperação
Polónia	Autoridades polacas (Polícia, Alfândega, Justiça) com participação da Espanha, da França e de Portugal Mragowo	Luta contra a fraude económica
Portugal	Acção conjunta dos Ministérios das Finanças com inspectores da Alfândega. Com participação da Espanha, da Grécia, da França, da Itália e de Portugal Porto	Cooperação e luta contra a fraude no sector têxtil
	Polícia Judiciária Lisboa	Missões da Polícia Judiciária na luta contra a fraude económica

Lugares	Autoridades	Temas
Suécia	Procuradores e inspectores suecos, com participação da Dinamarca Sundbyholm	Cooperação contra fraude e a corrupção, nomeadamente nos fundos estruturais
	Investigadores da administração aduaneira sueca, com participação da Alemanha, da Dinamarca, da Holanda, da Finlândia, da Noruega e dos Estados Unidos Boras	Cooperação global contra a fraude no domínio têxtil

Casos de fraude e outras irregularidades comunicados pelos Estados-Membros em conformidade com o Regulamento n.º 1552/89

RECURSOS PRÓPRIOS TRADICIONAIS

1998

<i>Estado-Membro</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Montantes envolvidos * (em ecus)</i>
Belgique/Belgie	345	18.153.679
Danemark	127	13.551.050
Deutschland	297	29.033.438
Ellas	2	312.760
Espana	83	4.133.323
France	211	18.636.719
Ireland	24	839.360
Italia	173	24.222.050
Luxembourg	0	0
Nederland	210	9.035.849
Oesterreich	146	6.545.544
Portugal	18	2.940.496
Suomi	42	1.682.245
Sverige	95	12.069.021
United Kingdom	499	108.053.530
Total	2.272	249.209.064

* constatados e estimados

Casos de fraude e outras irregularidades comunicados pelos Estados-Membros em conformidade com o Regulamento (CEE) n° 595/91

FEOGA GARANTIA

1998

<i>Estado-Membro</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Montantes envolvidos (em ecus)</i>
<i>Belgique/Belgie</i>	54	2.413.616
<i>Danemark</i>	42	837.350
<i>Deutschland</i>	501	39.623.402
<i>Ellas</i>	163	8.784.048
<i>Espana</i>	294	10.388.940
<i>France</i>	141	37.407.327
<i>Ireland</i>	80	3.466.418
<i>Italia</i>	443	150.391.572
<i>Luxembourg</i>	0	0
<i>Nederland</i>	78	9.220.515
<i>Oesterreich</i>	135	2.015.256
<i>Portugal</i>	55	3.144.002
<i>Suomi</i>	11	113.081
<i>Sverige</i>	87	794.358
<i>United Kingdom</i>	328	16.241.275
TOTAL	2.412	284.841.160

Casos de fraude e outras irregularidades comunicados pelos Estados-Membros em conformidade com os Regulamentos n.ºs 1681/94 e 1831/94

ACÇÕES ESTRUTURAIS

- Repartição por fundo -

1998

Montante (em ecus)

Estado-Membro	FEDER		FEOGA-ORIENTAÇÃO		FEOGA-PESCA		FSE		COESÃO	
	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante
Belgique Belgie	1	148.736	0	0	0	0	1	17.353		
Danemark	2	226.259	1	19.634	0	0	11	317.075		
Deutschland	17	1.392.437	36	3.236.494	1	7.921	12	912.481		
Ellas	1	111.801	5	2.661.609	0	0	11	307.417	0	0
Espana	18	3.824.078	20	381.798	2	424.829	119	4.056.460	0	0
France	3	1.794.340	0	0	0	0	0	0		
Ireland	19	95.632	5	96.638	0	0	1	60.947	0	0
Italia	1	159.661	14	137.363	0	0	8	449.796		
Luxembourg	0	0	0	0	0	0	0	0		
Nederland	3	64.505	0	0	0	0	0	0		
Oesterreich	0	0	0	0	0	0	1	0		
Portugal	10	1.884.019	34	1.509.033	0	0	8	3.055.153	0	0
Suomi	1	30.819	0	0	1	37.541	2	1.766		
Sverige	1	57.968	2	11.748	0	0	5	124.857		
United Kingdom	15	3.235.629	0	0	0	0	15	11.984.220		
Total	92	13.025.884	117	8.054.317	4	470.291	194	21.287.525	0	0

Casos de fraude e outras irregularidades comunicados pelos Estados-Membros em conformidade com os Regulamentos n.ºs 1681/94 e 1831/94

ACÇÕES ESTRUTURAIS

1998

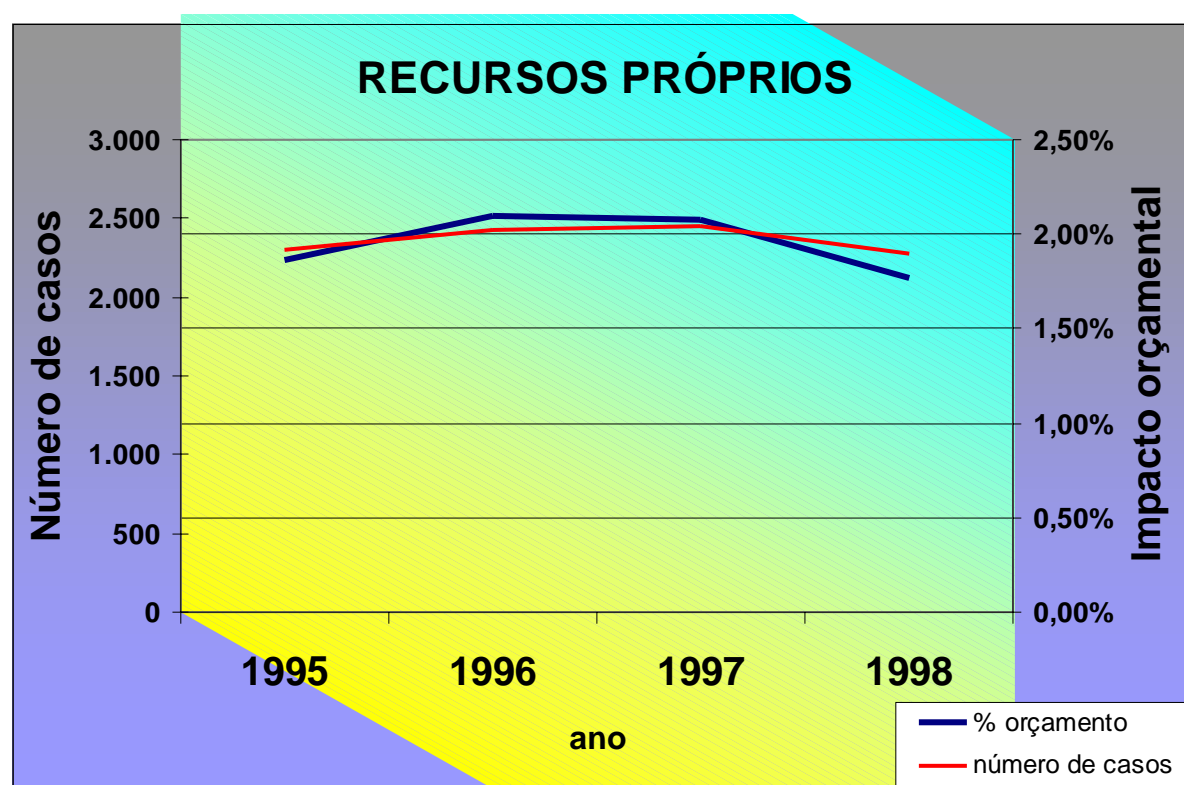
<i>Estado-Membro</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Montantes envolvidos (em ecus)</i>
<i>Belgique/Belgie</i>	2	166.089
<i>Danemark</i>	14	562.968
<i>Deutschland</i>	66	5.549.334
<i>Ellas</i>	17	3.080.826
<i>Espana</i>	159	8.687.166
<i>France</i>	3	1.794.340
<i>Ireland</i>	25	253.218
<i>Italia</i>	23	746.820
<i>Luxembourg</i>	0	0
<i>Nederland</i>	3	64.505
<i>Oesterreich</i>	1	0
<i>Portugal</i>	52	6.448.205
<i>Suomi</i>	4	70.126
<i>Sverige</i>	8	194.573
<i>United Kingdom</i>	30	15.219.850
TOTAL	407	42.838.020

RECURSOS PRÓPRIOS TRADICIONAIS

Fraudes e outras irregularidades comunicadas pelos EM

Ano	Número de casos	Montantes (x1000)	Parte do orçamento	Orçamento em causa (x1000)
1998	2.272	249.209	1,77%	14.110.700
1997	2.456	294.018	2,07%	14.172.300
1996	2.428	284.430	2,09%	13.583.700
1995	2.296	268.967	1,86%	14.453.200

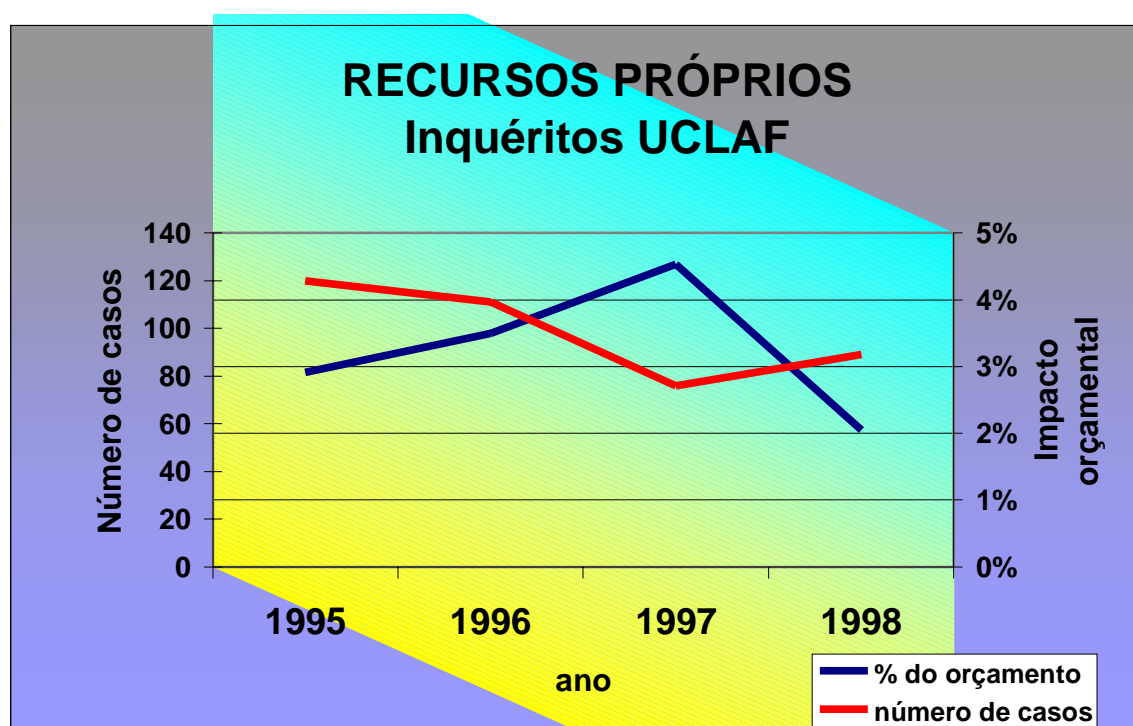
N.B.: Os valores relativos aos anos 1995-1997 foram revistos com base em novas comunicações dos Estados-Membros por via electrónica



RECURSOS PRÓPRIOS TRADICIONAIS

Inquéritos UCLAF

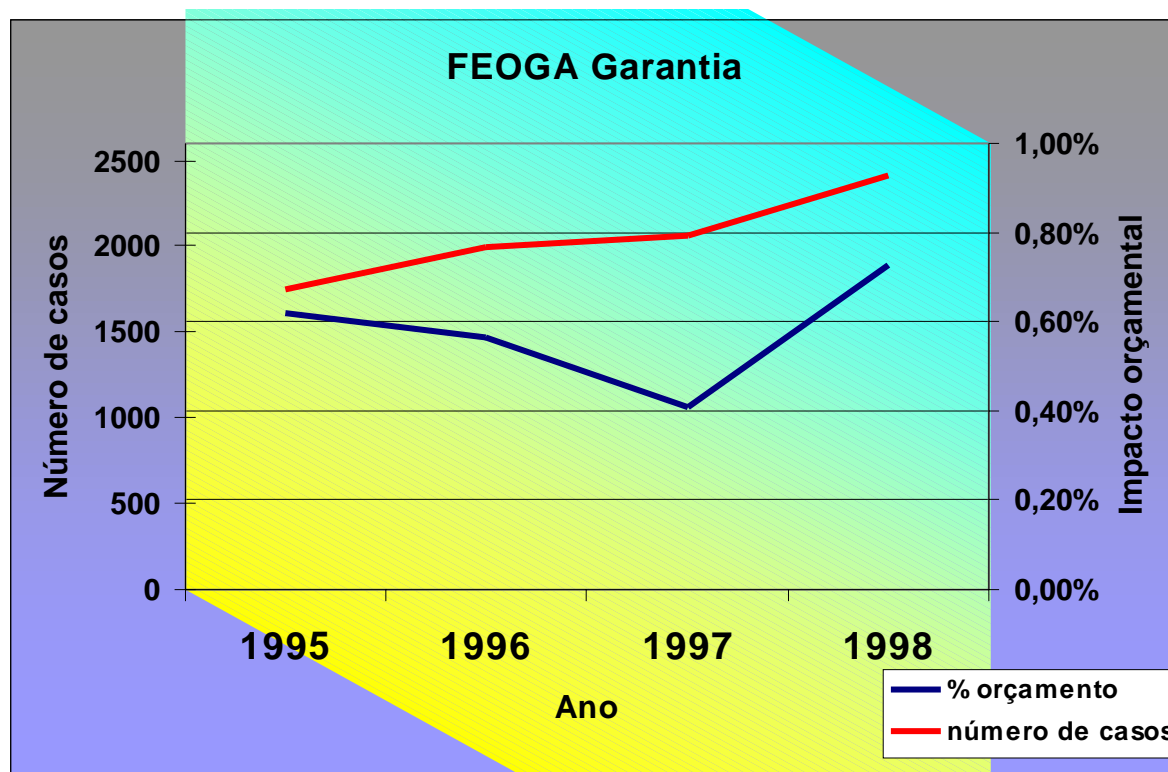
Ano	Número de casos	montantes (x1000)	Parte do orçamento	Orçamento em causa (x1000)
1998	89	288.900	2,05%	14.110.700
1997	76	643.000	4,54%	14.172.300
1996	111	475.000	3,50%	13.583.700
1995	120	421.000	2,91%	14.453.200



FEOGA GARANTIA

Fraudes e outras irregularidades comunicadas pelos EM

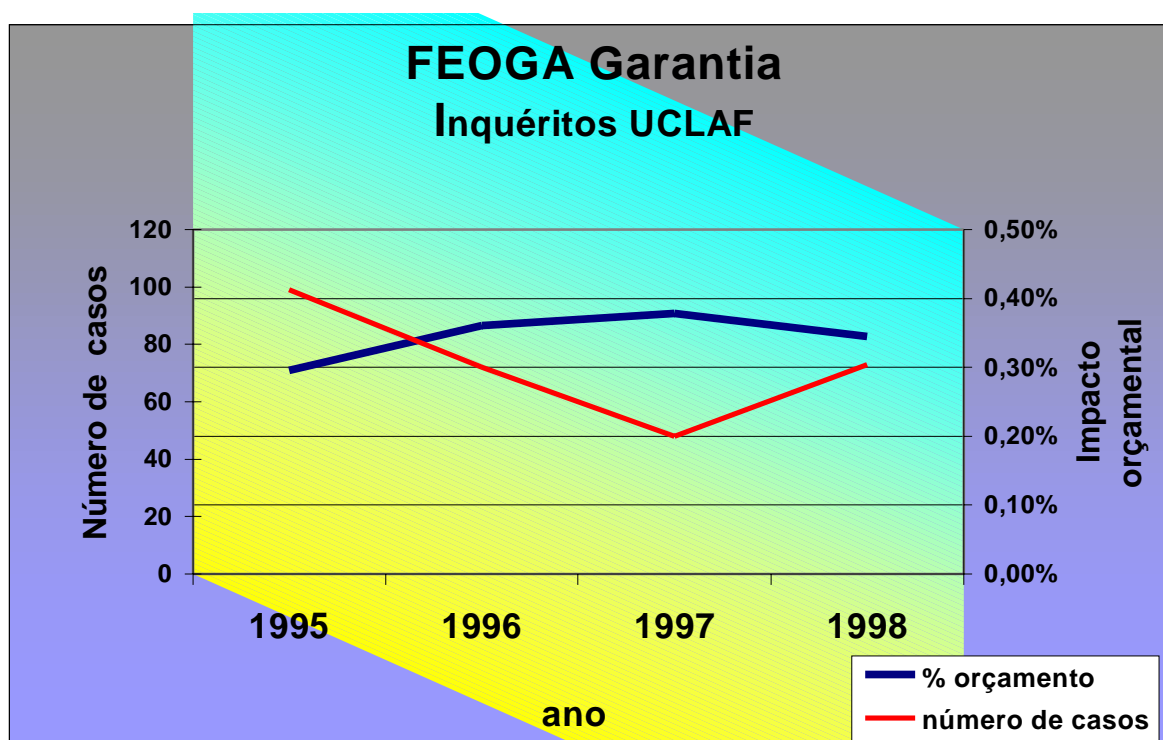
Ano	Número de casos	Montantes (x1000)	Parte do orçamento	Orçamento em causa (x1000)
1998	2.412	284.841	0,73%	39.132.500
1997	2.058	164.884	0,41%	40.423.000
1996	1.992	223.000	0,57%	39.324.200
1995	1.754	214.000	0,62%	34.490.400



FEOGA GARANTIA

Inquéritos UCLAF

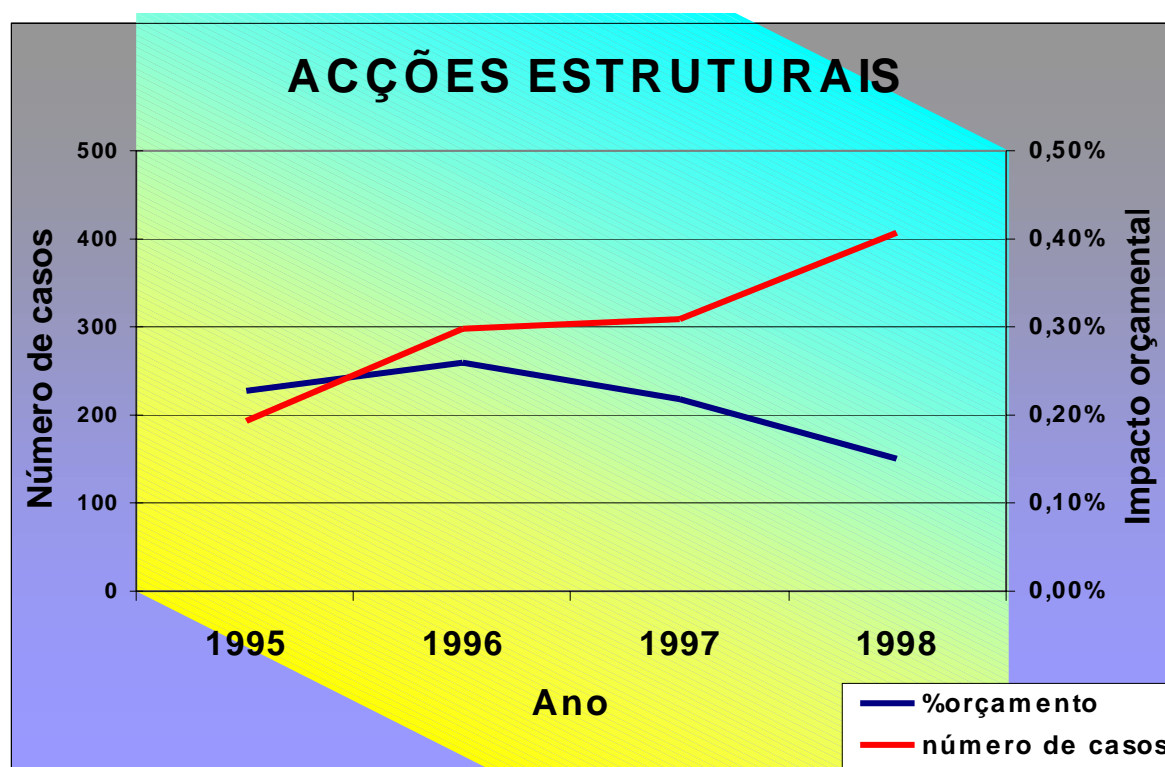
Ano	Número de casos	Montantes (x1000)	Parte do orçamento	Orçamento em causa (x1000)
1998	73	135.000	0,34%	39.132.500
1997	48	153.000	0,38%	40.423.000
1996	72	142.000	0,36%	39.324.200
1995	99	102.000	0,30%	34.490.400



ACÇÕES ESTRUTURAIS

Fraudes e outras irregularidades comunicadas pelos EM

Ano	Número de casos	Montantes (x1000)	Parte do orçamento	Orçamento em causa (x1000)
1998	407	42.838	0,15%	28.765.700
1997	309	57.070	0,22%	26.285.100
1996	297	63.877	0,26%	24.624.100
1995	194	43.573	0,23%	19.223.300

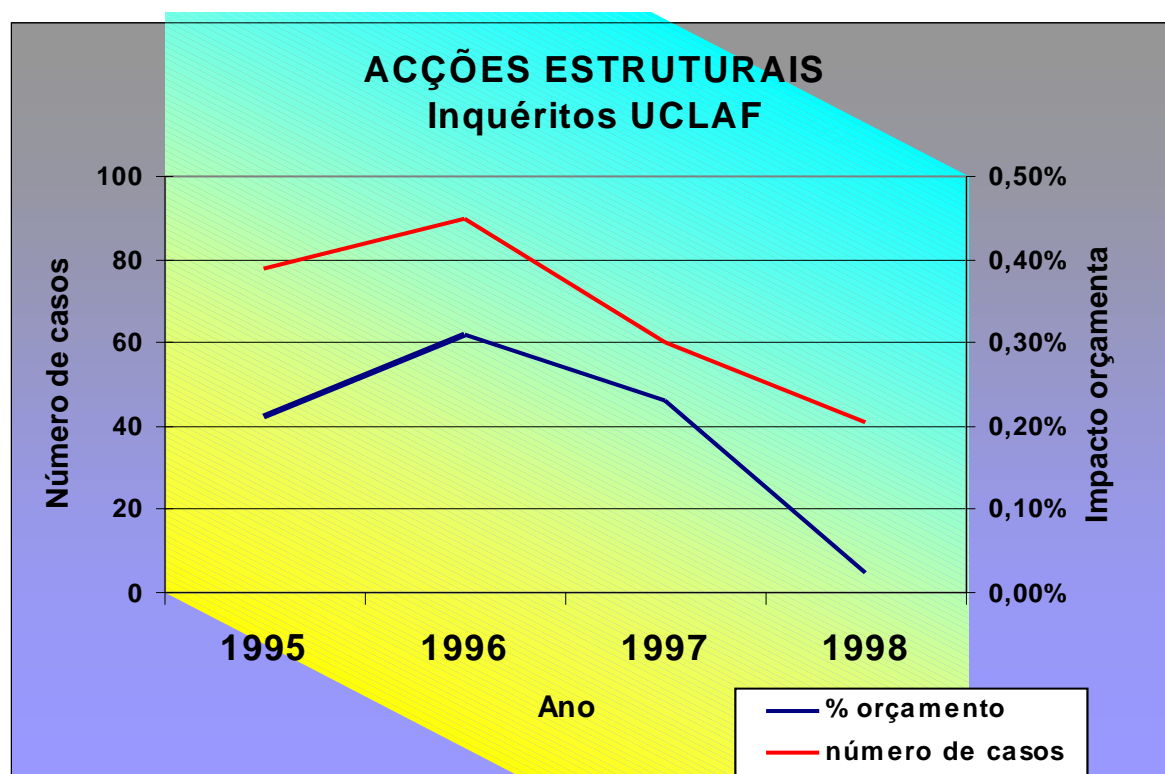


ACÇÕES ESTRUTURAIS

Inquéritos UCLAF

Ano	Número de casos	Montantes (x1000)	Parte do orçamento	Orçamento em causa (x1000)
1998	41	7.096	0,02%	28.765.700
1997	60	60.365	0,23%	26.285.100
1996	90	76.225	0,31%	24.624.100
1995	78	40.708	0,21%	19.223.300

N.B. Os montantes de 1995 a 1997 foram revistos em função da evolução das investigações



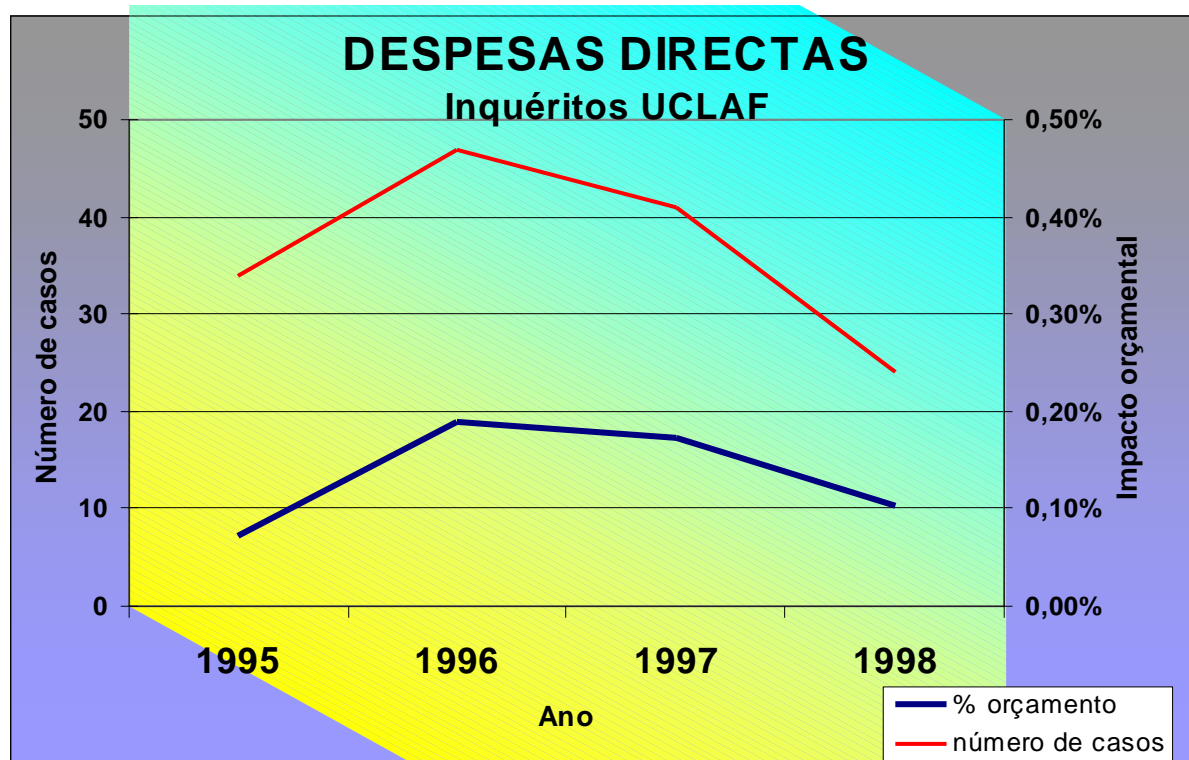
DESPESAS DIRECTAS

Inquéritos UCLAF

Ano	Número de casos	Montantes (x1000)	Parte do orçamento	Orçamento em causa (x1000)*
1998	24	11.075	0,10%	10.707.800
1997	41	18.531	0,17%	10.681.600
1996	47	20.114	0,19%	10.645.400
1995	34	7.821	0,07%	10.824.600

* Incluindo as despesas do FED e do CECA, mas sem despesas de administração

N.B. Os montantes de 1995 a 1997 foram revistos em função da evolução das investigações



GLOSSÁRIO

CE:	Comunidade Europeia (denominação utilizada desde a entrada em vigor do Tratado da União Europeia)
EFTA:	Associação Europeia de Comércio Livre (compreendendo a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega e a Suíça)
EEE:	Espaço Económico Europeu (acordo relativo aos 15 países da União Europeia e aos países da EFTA, excepto a Suíça)
OMC:	Organização Mundial do Comércio
TUE:	Tratado da União Europeia
UCLAF:	(Unidade) Coordenação da Luta Antifraude (d direcção que figura ao organigrama do Secretariado-Geral da Comissão, transformada em <i>task-force</i> por uma decisão da Comissão de 1 Maio de 1998)
OLAF:	Organismo Europeu de Luta Antifraude
IRENE:	Acrónimo de "IRrégularités, ENquêtes, Exploitation" (base de dados da Comissão, gerida pela UCLAF)
SEM 2000:	Programa da Comissão destinado a melhorar, na perspectiva do ano 2000, a gestão dos créditos comunitários (Sound and Efficient Management)
Agenda 2000:	Comunicação da Comissão sobre o alargamento da União
JO:	Jornal Oficial das Comunidades Europeias (JO L: série L, JO C: série C)
TIR:	Transporte Internacional Rodoviário
CoCoLAF:	Comité Consultivo para a Coordenação no domínio da Luta Antifraude
CPCA:	Comité Permanente da Cooperação Administrativa no domínio da fiscalidade indirecta. Presidido pela Comissão, Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Indirectos (DG XXI), este Comité ocupa-se das questões ligadas à aplicação do sistema transitório de IVA intracomunitário
SCAF:	Subcomité Antifraude (no domínio da fiscalidade indirecta). É o subgrupo antifraude do CPCA
SCENT:	System for a Customs Enforcement Network
SID:	Sistema de Informação Aduaneiro
SIP:	Sistema de Informação Prévia
NSTI:	Novo Sistema de Trânsito Informatizado

IVA:	Imposto sobre o Valor Acrescentado
PECO:	Países da Europa Central e Oriental
UEM:	União Económica e Monetária
ANSEA:	Associação das Nações do Sudeste Asiático
SPG:	Sistema de Preferências Generalizadas, sistema "preferencial" autónomo
FSE:	Fundo Social Europeu
FEDER:	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FED:	Fundo Europeu de Desenvolvimento
PIC:	Programa de Iniciativa Comunitária
PAC:	Política Agrícola Comum
FEOGA:	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (secção garantia: FEOGA-Garantia, secção orientação: FEOGA-Orientação)
FAROL:	Programa de ajuda à reconstrução económica dos PECO, países da Europa Central e Oriental
OCDE:	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
BDS:	"Bureau de sécurité" (serviço de segurança)
ECHO:	Programa humanitário da Comissão
GAT:	Gabinete de Assistência Técnica