



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 19.7.2005
COM(2005)323 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E
AO PARLAMENTO EUROPEU**

Protecção dos interesses financeiros das Comunidades - luta contra a fraude
Relatório anual 2004

(SEC(2005)973)

(SEC(2005)974)

)

ÍNDICE

Introdução.....	3
1. Acontecimentos marcantes de 2004.....	4
1.1. O projecto de reforma do Organismo Europeu de Luta Antifraude.....	4
1.2. A adesão de dez novos Estados-Membros.....	4
1.3. O acordo de cooperação com a Confederação Suíça.....	5
1.4. Contrabando de cigarros.....	6
1.5. Acordo com a Philip Morris Internacional.....	6
1.6. O Tratado constitucional e o projecto de criação de uma Procuradoria Europeia.....	6
2. Resultados da luta antifraude: análise das estatísticas e das novas medidas adoptadas pela Comissão e pelos Estados-Membros.....	7
2.1. Fraudes e outras irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros por força dos regulamentos sectoriais.....	7
2.2. Dar a conhecer os resultados da luta antifraude: a informação do público.....	11
2.3. As medidas adoptadas pelos Estados-Membros.....	12
2.4. As medidas adoptadas pela Comissão.....	15
3. Cooperação nos domínios agrícola e aduaneiro.....	17
3.1. Resultados da análise das contribuições dos Estados-Membros.....	18
3.2. Medidas tomadas pela Comissão em 2004.....	20
4. Cobrança.....	21
4.1. Recursos próprios tradicionais.....	21
4.2. Despesas directas.....	22
4.3. Agricultura.....	25
4.4. Fundos Estruturais.....	26

INTRODUÇÃO

A protecção dos interesses financeiros comunitários e a luta contra a fraude são um domínio de responsabilidade partilhada entre a Comunidade e os Estados-Membros. A Comissão elabora anualmente, em cooperação com os Estados-Membros, um relatório que descreve as novas medidas adoptadas para cumprir estas obrigações, nos termos do artigo 280.º do Tratado CE. Este relatório é dirigido ao Parlamento Europeu e ao Conselho e é objecto de publicação.

Este ano, para facilitar a leitura do relatório, as medidas comunitárias e nacionais são apresentadas paralelamente por tema (e não em duas partes independentes, como anteriormente). Esta nova apresentação deverá dar uma visão mais global num domínio onde as competências são complementares.

O **primeiro ponto** do relatório apresenta os **acontecimentos marcantes de 2004** para a protecção dos interesses financeiros comunitários: o projecto de reforma do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a adesão de dez novos Estados-Membros, a assinatura de um acordo de cooperação com a Confederação Suíça, a luta contra o contrabando de cigarros, o acordo celebrado com o fabricante de cigarros Philip Morris Internacional para lutar contra a fraude e a assinatura do Tratado que estabelece a Constituição.

O **segundo ponto** resume, por um lado, para os Estados-Membros, os **resultados das estatísticas relativas aos casos de irregularidades comunicadas** em virtude dos regulamentos sectoriais e as **medidas adoptadas em 2004** e, por outro lado, para a Comissão, o resultado intercalar do plano de acção 2004-2005 e os esforços desenvolvidos para melhorar a eficácia do OLAF. A questão da informação do público no âmbito do combate à fraude é objecto de uma sub-parte.

O **terceiro ponto** é consagrado à aplicação do Regulamento relativo à **assistência mútua no domínio aduaneiro e agrícola**¹. Tendo em conta a competência de um grande número de autoridades de diferentes naturezas e níveis, a cooperação é essencial para proteger eficazmente os interesses financeiros da Comunidade. A assistência mútua entre estas autoridades foi escolhida este ano pela Comissão e pelos Estados-Membros como um dos temas centrais do questionário que serviu de base às contribuições nacionais.

Finalmente, o **último ponto** apresenta as medidas tomadas a fim de **melhorar a cobrança** das somas não cobradas ou indevidamente pagas. Com efeito, o único meio de reparar os prejuízos causados ao orçamento europeu pelas fraudes e outras irregularidades é assegurar um acompanhamento financeiro organizado.

O relatório apenas fornece um resumo e uma visão global das medidas adoptadas e dos resultados obtidos pelos vinte e cinco Estados-Membros. Simultaneamente, a Comissão publica dois documentos de trabalho², um dos quais inventaria as

¹ Regulamento (CE) n.º 515/97.

² "Inventário das medidas adoptadas pelos Estados-Membros" e "Análise estatística das irregularidades".

contribuições dos Estados-Membros, e outro relativo às estatísticas, que fornecem ao leitor informações suplementares.

1. ACONTECIMENTOS MARCANTES DE 2004

1.1. O projecto de reforma do Organismo Europeu de Luta Antifraude

No discurso pronunciado perante o Parlamento Europeu em 18 de Novembro de 2003, o Presidente Prodi retirou certas ilações do processo "Eurostat" relativas aos fluxos de comunicação e à clareza das regras que regem a actividade operacional do OLAF. Um código de conduta³ elaborado entre a Comissão e o OLAF em Julho de 2003 já tinha por objectivo melhorar o intercâmbio de informações sobre os inquéritos internos da Comissão.

Por conseguinte, em Fevereiro de 2004 a Comissão adoptou uma proposta que estabelece regras claras sobre o intercâmbio de informações entre o OLAF e as instituições, órgãos e organismos comunitários e que permite ao OLAF concentrar-se nas suas prioridades operacionais e acelerar os seus inquéritos, por forma a reforçar a sua eficácia. As propostas destinam-se a tornar mais claras as regras em matéria de abertura, encerramento e prolongamento dos inquéritos e a reforçar as garantias da defesa e o papel do Comité de Fiscalização. O processo legislativo está em curso⁴.

Em 26 de Outubro de 2004, a Comissão publicou uma avaliação complementar das actividades do OLAF⁵ que contém sobretudo uma análise quantitativa. Alguns dos elementos quantificados nesse relatório encontram-se no ponto 2.4.2.

1.2. A adesão de dez novos Estados-Membros

Graças aos Fundos de pré-adesão e à gestão completamente descentralizada do SAPARD e do ISPA, os países candidatos foram bem preparados para assumir a inteira responsabilidade financeira pela correcta aplicação dos fundos comunitários. No dia da adesão, estava instalado um sistema alargado de execução descentralizada (EDIS).

Todos os novos Estados-Membros criaram serviços centrais de combate à fraude (AFCOS). Os AFCOS formam uma estrutura que se destina a ajudar os referidos Estados a familiarizarem-se com as tarefas que lhes incumbem em matéria de prevenção e repressão da fraude. Os seus dois objectivos principais são: coordenar, nos respectivos países, todas as obrigações e actividades legislativas, administrativas e operacionais relativas à protecção dos interesses financeiros das Comunidades e garantir a cooperação e comunicação operacional com a Comissão (OLAF) e com os outros Estados-Membros.

Ao abrigo do Programa PHARE multinacional⁶, foi fornecida ajuda para a criação de estruturas, meios de comunicação e bases de dados, bem como para desenvolver as

³ SEC(2003)871.

⁴ COM(2004)103 e 104: propostas de modificação dos Regulamentos (CE) n.ºs 1073 e 1074/1999.

⁵ SEC(2004)1370.

⁶ PH/2002/1412.

competências operacionais. A Comissão (OLAF) organiza seminários, formações e estágios para assegurar que os AFCOS adoptam uma abordagem profissional. Na maioria dos novos Estados-Membros, os AFCOS são um departamento ou um serviço do Ministério das Finanças. Noutros, fazem parte do Ministério da Justiça (República Checa e Chipre) ou do Ministério dos Assuntos Internos (Lituânia); na Eslováquia, este serviço faz parte do Gabinete do Governo.

Na maior parte dos novos Estados-Membros, os AFCOS estão encarregados de realizar e/ou coordenar inquéritos antifraude. Na Eslovénia, este serviço apenas é responsável pelo exame da adequação e da eficácia dos sistemas de inspecção. Os poderes dos AFCOS em matéria de controlo dos métodos de inquérito utilizados pelas outras instituições são limitados. Só o AFCOS polaco dispõe de tais poderes e, em Malta, foi criado um comité de coordenação especial para controlar os métodos aplicados por outras entidades.

Em todos os Estados-Membros, os AFCOS são responsáveis pela recolha de informações relativas às irregularidades ligadas às despesas e pela comunicação destas informações à Comissão, em conformidade com a legislação comunitária. No documento de trabalho publicado com o presente relatório encontram-se mais pormenores sobre os AFCOS dos novos Estados-Membros⁷.

1.3. O acordo de cooperação com a Confederação Suíça

Em Outubro de 2004 foi assinado um acordo de cooperação⁸ entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, para lutar contra a fraude e quaisquer outras actividades ilegais lesivas dos respectivos interesses financeiros. Este acordo foi fruto de longas negociações e está actualmente em vias de ratificação.

Por este acordo, as partes comprometem-se a prestar plena e mutuamente uma assistência judicial e administrativa relativamente à fraude e quaisquer outras actividades ilegais, incluindo as infracções em matéria aduaneira e de fiscalidade indirecta relacionadas com o comércio de bens e serviços. Nomeadamente, a cooperação para combater o branqueamento de dinheiro será consideravelmente melhorada e incidirá, entre outros aspectos, sobre casos graves de fraude e de contrabando.

Graças às disposições do acordo, as regras que regem a cooperação entre as partes no âmbito da protecção dos respectivos interesses financeiros aproximar-se-ão consideravelmente do acervo comunitário. A cooperação administrativa apoiar-se-á nas disposições da convenção relativa à assistência mútua e à cooperação entre as administrações aduaneiras (Convenção “Nápoles II”⁹). Os mecanismos da cooperação judiciária serão semelhantes aos da convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal entre os Estados-Membros da União Europeia e do seu Protocolo Adicional¹⁰. A cooperação judiciária em matéria de medidas

⁷ SEC(2005)973.

⁸ COM(2004)559 final e 2004/0187 (CNS), em vias de publicação no JO.

⁹ Acto do Conselho de 18 de Dezembro de 1997, JO C 24 de 23.1.1998, p. 1.

¹⁰ Convenção de 29 de Maio de 2000, JO C 197 de 12.7.2000 e Protocolo Adicional de 16 de Outubro de 2001, JO C 326 de 21.11.2001.

coercivas (buscas e apreensões) ficará sujeita à regra da dupla incriminação prevista e formulada nos mesmos termos da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen¹¹. As disposições de combate ao branqueamento de capitais também se inspiram no acervo comunitário neste domínio¹².

A Comissão crê que, no futuro poderão, ser negociados com outros países terceiros acordos similares.

1.4. Contrabando de cigarros

Desde há vários anos, a Comunidade exerce uma acção vigorosa contra o contrabando de cigarros, que causa um prejuízo considerável ao orçamento europeu e ao dos Estados-Membros. Em 2000 e 2001, a Comissão e dez Estados-Membros¹³ interpuseram uma acção civil perante as jurisdições de Nova Iorque contra os fabricantes de cigarros RJ Reynolds e outros, alegando a sua participação no contrabando de cigarros e no branqueamento de capitais e requerendo medidas de injunção que evitem o contrabando no futuro.

1.5. Acordo com a Philip Morris Internacional

Em 9 de Julho de 2004, a Comissão e os dez Estados supracitados anunciaram a conclusão de um acordo com o fabricante de cigarros Philip Morris Internacional (PMI) que prevê um sistema eficaz de combate ao contrabando e à contrafacção de cigarros e que põe termo aos diferendos entre as partes neste domínio. Em virtude deste acordo, a PMI colaborará com os serviços da Comissão, nomeadamente o OLAF, e com as autoridades judiciais dos Estados-Membros a fim de combater o contrabando e a contrafacção. Neste contexto, o acordo inclui igualmente disposições financeiras nos termos das quais a PMI pagará, durante doze anos, uma soma que ronda os 1 250 milhões de dólares. As partes esperam que tal servirá de exemplo para acordos similares com outras companhias.

1.6. O Tratado constitucional e o projecto de criação de uma Procuradoria Europeia

O carácter transnacional da fraude aos interesses financeiros comunitários e as ramificações do crime organizado implicam a superação da compartimentação das autoridades policiais e judiciais nacionais, a fim de cooperarem através da Europa. Apesar do número de acordos previstos para esse efeito, o principal obstáculo à eficácia da repressão da fraude continua ser a compartimentação do espaço penal europeu. Em 2001, foi adoptado um livro verde¹⁴ destinado a alargar o debate. A

¹¹ Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, JO L 239 de 22.9.2000. Devendo a dupla incriminação aplicável às cartas rogatórias para fins de busca e de apreensão ser abandonada no âmbito de Schengen, as novas regras Schengen serão plenamente aplicáveis às matérias regidas pelo “Acordo de Cooperação”, com excepção do domínio da fiscalidade directa.

¹² Nomeadamente a Directiva 91/308/CEE alterada pela Directiva 2001/97/CE (JO L 344 de 28.12.2001). Segundo Protocolo à Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO C 222 de 19.7.1997).

¹³ Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Finlândia.

¹⁴ Livro verde sobre a protecção penal dos interesses financeiros comunitários e a criação de um Procurador Europeu (COM(2001)715).

Convenção sobre o futuro da Europa¹⁵ incluiu no projecto de Tratado uma disposição que permite a criação de uma Procuradoria Europeia.

Finalmente, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa prevê, no seu artigo III-274, que o Conselho, deliberando por unanimidade e após aprovação do Parlamento Europeu, pode criar uma Procuradoria Europeia, a partir da Eurojust, para combater as infracções lesivas dos interesses financeiros da União. Esta Procuradoria terá competência para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores e cúmplices dessas infracções. O Conselho, deliberando por unanimidade, após aprovação do Parlamento Europeu e consulta à Comissão, pode adoptar uma decisão europeia que alargue as atribuições da Procuradoria Europeia ao combate contra a criminalidade grave com dimensão transfronteiriça.

Em Maio de 2005, na sua proposta para o Programa da Haia¹⁶ a Comissão anunciou que assegurará, no contexto da cooperação judiciária europeia e da Eurojust, o acompanhamento dos trabalhos preparatórios e das possibilidades oferecidas pela Constituição relativamente à melhoria da protecção dos interesses financeiros da União.

Quanto ao combate à fraude em geral, a Constituição mantém, no seu artigo III-415 o texto actual do Tratado CE. Contudo, a supressão de uma parte do texto¹⁷ permitirá à União dotar-se dos instrumentos jurídicos em matéria penal necessários à protecção os seus interesses financeiros.

2. RESULTADOS DA LUTA ANTIFRAUDE: ANÁLISE DAS ESTATÍSTICAS E DAS NOVAS MEDIDAS ADOPTADAS PELA COMISSÃO E PELOS ESTADOS-MEMBROS

2.1. Fraudes e outras irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros por força dos regulamentos sectoriais

A legislação comunitária obriga os Estados-Membros a comunicar as fraudes e outras irregularidades que prejudicam os interesses financeiros da Comunidade em todos os seus domínios de actividade¹⁸. Existe uma obrigação similar para os países beneficiários dos fundos de pré-adesão. O documento dos serviços da Comissão, publicado simultaneamente com o presente relatório, apresenta uma análise exaustiva das estatísticas elaboradas com base nestas comunicações¹⁹. O quadro seguinte resume o número de irregularidades comunicadas em 2004, bem como os montantes referidos para cada sector.

¹⁵ A Convenção sobre o futuro da Europa, presidida por V. Giscard d'Estaing, foi convocada na sequência da Declaração de Laeken sobre o futuro da União Europeia, tendo por finalidade lançar a reflexão sobre o aprofundamento da reforma das instituições europeias.

¹⁶ COM (2005)184.

¹⁷ É suprimido o último período do n.º 4 segundo o qual "estas medidas não dirão respeito à aplicação do direito penal nacional, nem à administração da justiça nos Estados-Membros".

¹⁸ Ver, em especial, o n.º 1 do artigo 3.º dos Regulamentos (CEE) n.º 595/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991 (JO L 67 de 14.3.1991), (CE) n.º 1681/94 da Comissão, de 11 de Julho de 1994 (JO L 178 de 12.7.1994) e (CE) n.º 1831/94 da Comissão, de 26 de Julho de 1994 (JO L 191 de 27.7.94) no que respeita às despesas, e o n.º 5 do artigo 6.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000 (JO L 130 de 31.5.2000) no que respeita aos recursos próprios tradicionais.

¹⁹ SEC(2005)974.

Quadro 2.1. - Número de irregularidades e montantes

TOTAL 2004		
Domínio	Número de irregularidades comunicadas	Montantes totais (em milhares de euros)
Recursos próprios	2.735	205.692
FEOGA - Garantia	3.401	82.064
Fundos Estruturais e Fundo de Coesão	3.327	694.535
Total	9.463	982.291

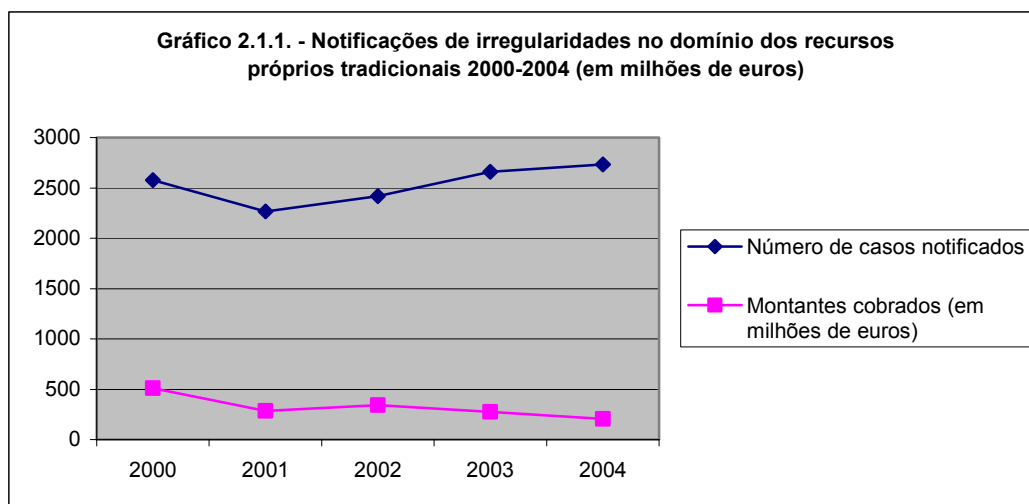
De forma geral, aumentou o número de irregularidades comunicadas em 2004. Em contrapartida, o impacto financeiro destas irregularidades está a diminuir em todos os domínios, excepto nas acções estruturais: em média, representam cerca de 0,19% das despesas agrícolas, 1,5% dos recursos próprios e 2% das acções estruturais (incluindo o Fundo de Coesão). No entanto, convém distinguir entre fraudes e irregularidades. A fraude é definida como uma irregularidade cometida intencionalmente, o que só um juiz está habilitado a qualificar como tal²⁰. Trata-se de um acto criminoso. No âmbito das despesas agrícolas, as suspeitas de fraude representam cerca de 11% das irregularidades assinaladas. Nos fundos estruturais, a fraude diz respeito a cerca de 20% das irregularidades.

2.1.1. Recursos próprios tradicionais

Neste domínio, o número de casos comunicados (2 735 em 2004) têm registado um aumento constante, contrariamente aos montantes em causa (205,7 milhões de euros) que têm vindo a diminuir desde 2002 e correspondem a cerca de 1,5% do total dos recursos próprios cobrados (12 307 milhões de euros em 2004²¹). Em 2004, os produtos mais afectados pelas irregularidades foram os cigarros, as televisões e o açúcar.

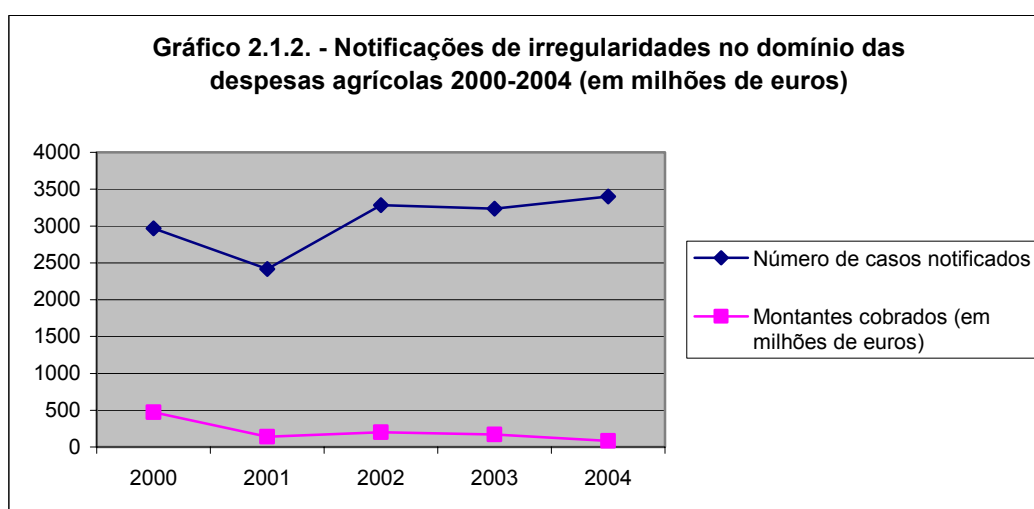
²⁰ Ver a definição constante do artigo 1.º da Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades, de 26 de Julho de 1995 (JO C 316 de 27.11.1995), que entrou em vigor em 17 de Outubro de 2002.

²¹ Este montante corresponde às dívidas aduaneiras que figuram na "contabilidade A" de 2004 dos Estados-Membros, nomeadamente as que foram pagas e/ou garantidas. As quantias pelas quais foi declarada uma dívida aduaneira mas que não foram pagas nem garantidas (ou foram garantidas mas contestadas), figuram na "contabilidade B", não estando incluídas neste montante. Os montantes objecto das comunicações relativas às irregularidades repartem-se entre a contabilidade A e B.



2.1.2. Despesas Agrícolas (FEOGA - Garantia)

Em 2004, o número de irregularidades comunicadas aumentou ligeiramente em relação aos anos anteriores (3 401 casos). Pelo contrário, o seu impacto financeiro diminuiu (82 milhões de euros) e corresponde a cerca de 0,19% do total das dotações de autorização FEOGA-Garantia (42 935 milhões de euros em 2004, constatando-se uma nítida melhoria em relação aos anos anteriores).

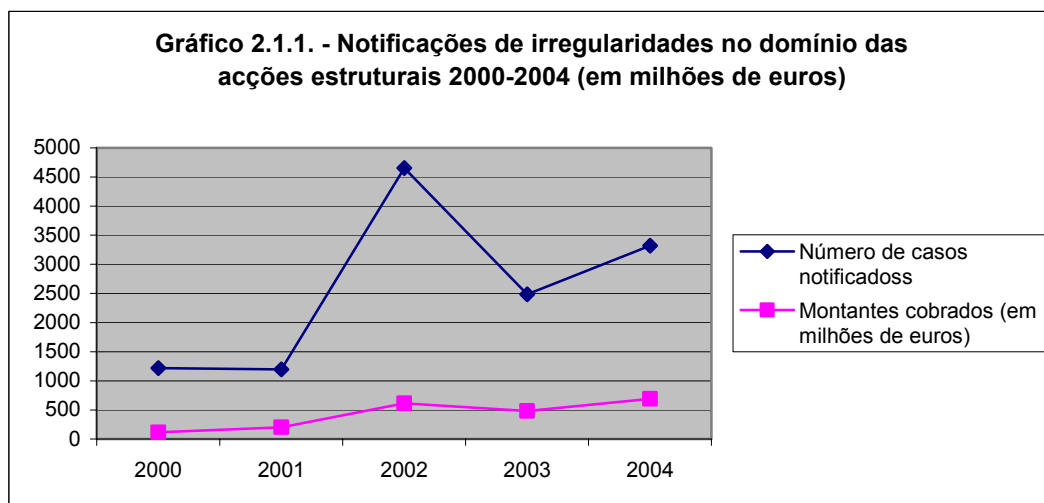


A Comissão avaliou o impacto da fraude ao orçamento comunitário com base, por um lado, nas estimativas dos Estados-Membros e, por outro lado, na sua própria análise. De acordo com a sua estimativa, 11% das irregularidades assinaladas, ou seja um montante total de cerca de 6,8 milhões de euros, são susceptíveis de serem qualificadas como fraude. A maior parte das suspeitas de fraude resultaria de declarações de superfície fictícias e de documentos aduaneiros e pedidos de ajudas falsificados.

2.1.3. Acções estruturais

Em 2004, o número de irregularidades comunicadas (3 339 casos, incluindo o Fundo de Coesão) e o seu impacto financeiro (695,6 milhões de euros) aumentaram em relação ao ano passado. Esta mudança resulta do aumento dos casos no âmbito do

FEDER. O impacto financeiro destas irregularidades corresponde à cerca de 2% das dotações dos fundos estruturais e do Fundo de Coesão (35 665 milhões de euros em 2004).



De acordo com a estimativa da Comissão, 20% das irregularidades assinaladas são susceptíveis de serem qualificadas como fraude. O Fundo Social Europeu (FSE) parece ser o mais afectado (cerca de 26%).

2.1.4. Fundos de pré-adesão

No âmbito dos acordos plurianuais de financiamento dos fundos PHARE²², SAPARD²³, ISPA²⁴ e dos fundos atribuídos a Chipre e a Malta²⁵ foi instaurado um sistema de notificação das irregularidades idêntico ao dos fundos estruturais.

Quadro 2.1.4. : Notificações de irregularidades nos fundos de pré-adesão. Montantes em milhões de euros, correspondendo aos custos totais elegíveis dos projectos afectados pelas irregularidades.

Ano	PHARE ²⁶		SAPARD		ISPA	
	Casos	Montante	Casos	Montante	Casos	Montante
2002	30	1073	0	0	0	0
2003	12	9	26	76	20	391
2004	81	35	131	81	28	713
Total	123	1.118	157	157	48	1.105

As autoridades encarregadas de comunicar as irregularidades devem continuar a fazer sérios esforços quanto à qualidade das comunicações. Com efeito, em mais de 90% dos casos, a Comissão vê-se na impossibilidade de conhecer a qualificação da irregularidade detectada, os montantes que foram recuperados e os que continuam por recuperar. É por isso que o quadro acima apresenta o montante dos custos totais elegíveis dos projectos em causa e não os montantes realmente afectados. Por enquanto, os números disponíveis não se possibilitam a realização de uma análise exaustiva.

2.2. Dar a conhecer os resultados da luta antifraude: a informação do público

Com o propósito de melhorar a transparência, a Comissão pretende informar melhor sobre as formas de fraude e outras irregularidades que ameaçam os interesses financeiros comunitários, as consequências que podem ter e as medidas que são tomadas para as evitar.

²² Ajuda económica a favor da Hungria e da Polónia, Regulamento (CEE) n.º 3906/89, JO L 375 de 23.12.1989.

²³ SAPARD (Instrumento Agrícola de Pré-Adesão, Regulamento (CE) n.º 1268/1999, JO L 161 de 26.6.1999.

²⁴ ISPA (Instrumento Estrutural de Pré-Adesão), Regulamento (CE) n.º 1267/1999, JO L 161 de 26.6.1999.

²⁵ Regulamento (CE) n.º 555/2000 (JO L 68 de 16.3.2000).

²⁶ Esta coluna inclui as comunicações efectuadas nos termos do Regulamento n.º 555/2000 por Chipre e Malta.

Em Novembro de 2004, o OLAF organizou, com a rede de agentes de comunicação antifraude, um seminário de formação que reuniu os peritos em comunicação das autoridades nacionais implicadas no combate à fraude. Nas suas observações introdutórias, o Comissário Siim Kallas afirmou que "a transparência é uma das chaves do combate à corrupção e à má gestão orçamental, bem como da prevenção nesta matéria. A comunicação representa a vertente activa desta transparência. Muitas vezes, basta haver transparência para se prevenir a fraude". Mas sublinhou que, nos casos objecto de inquérito, devem ser postos na balança os diferentes interesses em jogo.

A análise das contribuições dos Estados-Membros²⁷ para o presente relatório mostra que estes têm regras jurídicas e legislação bastante diferentes quanto à comunicação de informações sobre os inquéritos administrativos ou judiciais, segundo as suas diferentes fases.

Um número limitado de Estados-Membros é partidário de uma ampla informação ao público, tanto quanto aos inquéritos dos serviços administrativos como aos inquéritos judiciais, e desde a sua abertura até à divulgação dos seus elementos após o encerramento.

Contudo, a maior parte dos Estados-Membros limita a informação do público às diferentes fases dos inquéritos administrativos. Invocam o princípio de que o direito à informação deve ser contrabalançado com a necessidade de proteger os direitos da defesa, a vida privada e a dignidade das pessoas e recusam igualmente a divulgação dos elementos de um inquérito após o seu encerramento. No entanto, no que diz respeito aos inquéritos judiciais, admitem que a informação ao público seja mais ampla; geralmente esta não é difundida espontaneamente, mas a pedido dos meios de comunicação ou mediante autorização expressa.

2.3. As medidas adoptadas pelos Estados-Membros

As disposições apresentadas em seguida correspondem a uma selecção ilustrativa. Um documento separado da Comissão²⁸ contém todas as novas medidas adoptadas durante 2004 que foram comunicadas pelos Estados-Membros. Quanto aos novos Estados-Membros, em princípio, só as disposições que foram adoptadas ou entraram em vigor após 1 de Maio de 2004 foram comunicadas.

2.3.1. Novas medidas de carácter horizontal

Os Estados-Membros assinalaram a adopção de medidas muito diversificadas que tendem a melhorar a protecção dos interesses financeiros comunitários: medidas de combate o branqueamento de capitais ou à corrupção, estratégia nacional antifraude, alargamento do domínio dos inquéritos aduaneiros, extensão da definição de certas infracções a fim de incluir as infracções ao orçamento europeu, melhoria do controlo financeiro ou dos meios de processamento informático dos dados, etc..

²⁷ SEC(2005)973.

²⁸ SEC(2005)973. Foi solicitado aos Estados-Membros que só comunicassem as medidas que não correspondessem à aplicação pura e simples do direito comunitário. Tendo em conta o carácter anual do relatório da Comissão, a ausência de novas medidas adoptadas durante 2004 em certos Estados-Membros não pode ser interpretada como representando o nível geral de protecção dos interesses financeiros no Estado-Membro em questão. Pode, pelo contrário, corresponder a uma actividade mais dinâmica durante o período anterior.

Em 2004, foi aprovada uma nova lei belga sobre o combate ao branqueamento de capitais. Esta prevê que a célula de tratamento das informações financeiras deve, doravante, informar o Ministério das Finanças da transmissão ao Ministério Público de informações relativas ao branqueamento de capitais ou de bens que provêm da prática de uma infracção ligada à fraude fiscal grave e organizada. Esta disposição abrange igualmente as fraudes ao orçamento comunitário.

O governo letão adoptou um vasto programa de combate à corrupção para o período de 2004 a 2008. Uma lei letã autoriza, nomeadamente, o Gabinete de prevenção e combate à corrupção a receber informações sobre um inquérito penal em curso (com autorização do Procurador), sobre uma doação recebida por organizações políticas ou sobre as dívidas e créditos dos funcionários públicos (com autorização do Procurador ou do Presidente do Supremo Tribunal).

A República Checa adoptou uma abordagem estratégica nacional de combate às fraudes que prejudicam os interesses financeiros das Comunidades²⁹.

Em França, o domínio de competência do Serviço nacional da alfândega judicial foi alargado ao conjunto das infracções relativas à protecção dos interesses financeiros comunitários³⁰. Os seus agentes estão habilitados a efectuar inquéritos judiciais e são agora igualmente competentes em matéria de infracções relativas aos fundos estruturais.

Uma alteração do Código Penal financeiro polaco introduz uma nova definição da obrigação legal pública. A partir deste momento, a não cobrança de um recurso do orçamento europeu ou de um orçamento gerido pelas Comunidades, ou por a sua conta, pode constituir uma infracção a uma obrigação legal pública, quando se encontrem reunidos os outros elementos constitutivos da infracção.

O Código Penal esloveno foi modificado para incluir na definição de evasão fiscal as operações fraudulentas cometidas contra os interesses financeiros comunitários

Na Eslováquia, a definição de infracção à disciplina orçamental foi alargada às irregularidades cometidas relativamente ao pagamento de fundos comunitários³¹.

O legislador finlandês criou a função de auditor financeiro, que beneficia de um estatuto de independência, bem como do direito de acesso à informação. A sua missão é coordenar os controlos internos e administrativos dos fundos europeus na Finlândia, redigir relatórios sobre a supervisão e a auditoria destes fundos, as falhas de gestão e as irregularidades. Estes relatórios são destinados às instituições e outros órgãos da União Europeia. O governo finlandês criou igualmente um Conselho de controlo interno e de gestão do risco que é responsável, nomeadamente, pela harmonização dos processos de controlo e pela melhoria da auditoria interna.

Em Portugal, a realização de uma auditoria externa passa agora a ser obrigatória, pelo menos de oito em oito anos para as despesas dos organismos gestores de

²⁹ Resolução 456 de 12 de Maio de 2004.

³⁰ Lei n.º 204/2004 de 9 de Março de 2004 relativa à adaptação da justiça à evolução da criminalidade.

³¹ Lei n.º 523/2004.

despesas públicas (e, nomeadamente, dos fundos europeus)³². A auditoria deve incidir sobre a avaliação da missão e dos objectivos do organismo e sobre os critérios de economia, eficiência e eficácia das despesas.

Foi celebrado um acordo para facilitar a cooperação entre a polícia financeira letã e as alfândegas estónias.

O sistema jurídico checo foi melhorado no que diz respeito ao processo de escolha do candidato aprovado de um concurso para um contrato público, nomeadamente, a fim de evitar a fraude.

Processamento informático dos dados. Vários Estados-Membros comunicaram melhorias no processamento informático dos dados, o que deverá aumentar a eficácia e a fiabilidade da acção das diferentes autoridades. Em França, o desenvolvimento de uma nova aplicação informática vai permitir automatizar, acompanhar e fiabilizar os controlos administrativos, bem como a selecção das inspecções e dos controlos no local no domínio do desenvolvimento rural. A Lituânia instaurou um sistema informático de gestão para reunir e registar a informação relativa à programação e à utilização dos fundos estruturais e dos recursos financeiros complementares. No Reino Unido, o executivo escocês terminou a instauração de um sistema em linha para a realização de requerimentos e de queixas, utilizável para todos os fundos estruturais. Na Hungria, foi elaborado em 2004 um sistema único de gestão informática (EMIR), que visa o tratamento eficaz e uniforme da informação relativa aos fundos estruturais e ao Fundo de Coesão.

2.3.2. *Novas medidas no âmbito dos recursos próprios*

Uma lei espanhola de Julho de 2004 alterou o direito fiscal, tendo nomeadamente introduzido a possibilidade de empregar novas tecnologias e mecanismos para lutar mais eficazmente contra a fraude. Aumenta igualmente o número de controlos fiscais e melhora o processo de cobrança das dívidas fiscais.

Uma nova lei irlandesa alarga sensivelmente o poder de apreensão dos agentes da Alfândega relativamente aos bens que tenham sido instrumento ou produto de uma infracção. Em Dezembro de 2004, o Estado irlandês comprou, um *scanner* móvel de contentores, que deverá melhorar consideravelmente a eficácia dos serviços aduaneiros no combate ao contrabando marítimo.

Na Polónia, a legislação aduaneira foi adaptada a fim de permitir o controlo fiscal igualmente para os recursos próprios comunitários.

2.3.3. *Novas medidas no âmbito das despesas agrícolas*

No âmbito da PAC, a França comprometeu-se a avançar no agrupamento dos serviços pagadores em pólos e na criação de uma agência pagadora única em 2007.

Em Itália, foi adoptado um decreto-lei que visa harmonizar e racionalizar as inspecções. Este diploma atribui aos governos regionais um poder de sanção

³² Lei n.º 48/2004.

administrativa das fraudes cometidas no domínio alimentar, em violação da regulamentação europeia.

Na Polónia, uma nova lei permite ao presidente da agência dos mercados agrícolas a equiparação, por decisão administrativa, dos pagamentos agrícolas indevidos ou cobrados em excesso às dívidas aduaneiras, o que permitirá recuperá-los com recurso a processos executivos administrativos.

2.3.4. *Novas medidas no âmbito das acções estruturais*

Em Malta, a lei I de 2004 altera o sistema de recepção, controlo e pagamento dos fundos públicos, abrangendo igualmente os fundos estruturais. As disposições da nova lei prevêm igualmente os processos a observar para combater as fraudes e outras irregularidades.

Nos Países Baixos, em 2004 foram adoptadas numerosas medidas administrativas para assegurar uma utilização correcta dos recursos do FSE e uma melhor prevenção das irregularidades. Estas medidas referem-se, nomeadamente, ao intercâmbio de informações, à assistência e aos controlos, nomeadamente para os pedidos com efeito retroactivo.

Na Polónia, uma lei de 20 de Abril de 2004 cria unidades nacionais de controlo para cada um dos fundos estruturais.

Em Portugal, foi aprovado um novo manual de auditoria relativo aos fundos estruturais e ao Fundo de Coesão que define os métodos a seguir pela IGF enquanto organismo designado para emitir a declaração de validade no momento do encerramento das diferentes formas de intervenção co-financiadas.

2.4. **As medidas adoptadas pela Comissão**

2.4.1. *Balanço do plano de acção.*

À abordagem estratégica global 2001-2005³³ seguiu-se o plano de acção 2004-2005³⁴ da Comissão sobre a protecção dos interesses financeiros e a luta antifraude.

Em 2004, a Comissão realizou onze das trinta e sete acções identificadas no referido plano. Entre estas, importa salientar:

- Proposta de modificação dos Regulamentos n.ºs 1073 e 1074/99³⁵ (ver ponto 1.1);
- Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à assistência administrativa mútua em matéria de protecção dos interesses financeiros da Comunidade contra a fraude e outras actividades ilícitas³⁶,

³³ Comunicação da Comissão relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades - Luta antifraude - Para uma abordagem estratégica global (COM (2000) 358 final).

³⁴ Comunicação da Comissão sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades - Luta antifraude - Plano de acção 2004-2005, COM(2004)544 final.

³⁵ COM(2004)103 e 104 final.

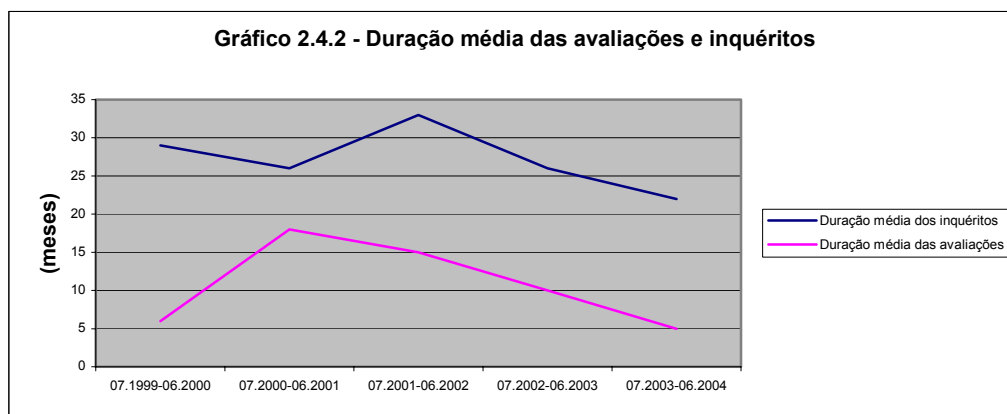
³⁶ COM(2004)509 final.

em especial o branqueamento de capitais e a fraude em matéria de IVA (ver ponto 3.2);

- Relatório da Comissão “Execução pelos Estados-Membros da Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias³⁷, Convenção que entrou em vigor em 2002. Foram identificadas diversas lacunas; a Comissão considera que há boas razões para fazer avançar a adopção do projecto de directiva³⁸ relativa à protecção penal dos interesses financeiros da Comunidade.

2.4.2. Reforço da eficácia do OLAF

Desde a sua criação, o OLAF fez esforços consideráveis para reduzir a duração da avaliação preliminar e dos inquéritos. Após ter aumentado para dezoito meses, durante o período de Julho de 2000 a Junho de 2001³⁹, a duração média da avaliação de informações relativas a suspeitas de irregularidades, voltou a ser de cinco meses em 2003-2004. A duração média dos inquéritos está em diminuição constante desde 1999 sendo hoje de cerca de vinte e dois meses, contra vinte e nove há cinco anos.



A proporção dos inquéritos encerrados com acompanhamento aumentou (para perto de metade dos casos no período de Julho de 2003 a Junho de 2004, contra um quinto no período de 1999 a 2000), sobretudo no que diz respeito ao acompanhamento judicial (perto de um terço dos casos de 2003 a 2004, contra um vinte e dois avos dos casos de 1999 a 2000)⁴⁰.

2.4.3. Competências operacionais ao serviço da legislação e da gestão dos contratos

O Livro Branco sobre a Reforma da Comissão⁴¹ contém um conjunto de medidas para melhorar a utilização das competências disponíveis na prevenção das

³⁷ COM(2004)709 final.

³⁸ COM(2002)577 final.

³⁹ Durante o período de Julho de 1999 a Junho de 2000, a duração média das avaliações era de seis meses, mas este período não pode ser considerado como representativo porque os novos procedimentos só produziram efeitos no final de 2000.

⁴⁰ Para mais pormenores relativos aos resultados do OLAF, ver a avaliação complementar das actividades do OLAF, SEC (2004)1370.

⁴¹ Reforma da Comissão - Livro Branco - ponto V3 da Parte I, e ponto XXX da Parte II, COM(2000)200 final.

irregularidades e da fraude. Uma comunicação da Comissão⁴² prevê um mecanismo de consulta do OLAF, o mais cedo possível, sobre a elaboração de propostas legislativas, a fim de melhorar a sua qualidade. Prevê igualmente uma série de medidas de prevenção em matéria de gestão contratual pela DG BUDG, em concertação com o OLAF. O sistema entrou em funcionamento em 2003.

Relativamente a 2004, foram identificadas, como implicando riscos a nível da imunidade à fraude, vinte e nove acções legislativas programadas. O OLAF pôde assim oferecer a sua experiência operacional à elaboração de documentos comunitários, nomeadamente, o livro verde sobre o futuro dos regimes preferenciais, a modernização do Código Aduaneiro e regulamentos mais específicos, tais como uma proposta de regulamentação dos contingentes de cogumelos ou os certificados de origem para o alho importado de países terceiros.

No âmbito das despesas directas, o novo modelo de protocolo de acordo de participação dos países candidatos nos programas comunitários incluirá cláusulas que asseguram uma protecção mais eficaz dos interesses financeiros.

3. COOPERAÇÃO NOS DOMÍNIOS AGRÍCOLA E ADUANEIRO

O instrumento para a cooperação nos domínios agrícola e aduaneiro⁴³ determina as condições em que as autoridades aduaneiras e agrícolas dos Estados-Membros colaboram entre si e com a Comissão, quer a pedido de uma autoridade requerente quer espontaneamente, para assegurar o exercício de uma vigilância especial sobre pessoas, instalações, movimentos de mercadorias e meios de transporte, inquéritos administrativos, emissão de certificados, etc..

O regulamento cria um sistema de intercâmbio de informações muito amplo, no qual as autoridades nacionais comunicam à Comissão qualquer informação útil relativa a irregularidades e suspeitas de fraude detectadas, aos métodos e processos utilizados, etc. (artigo 17.º). O regulamento prevê igualmente a assistência mútua com as autoridades dos países terceiros e a informação da Comissão quando tal assistência se revista de especial interesse (artigos 19.º a 22.º).

O regulamento cria um sistema de informação aduaneira (artigos 23.º a 41.º), que permite uma difusão rápida das informações e torna os processos de cooperação mais eficazes⁴⁴.

⁴² Comunicação da Comissão de 7.11.2001 respeitante à imunidade à fraude da legislação e da gestão dos contratos, SEC(2001)2029 final.

⁴³ Regulamento (CE) n.º 515/97, JO L 82 de 22.3.1997, completado pelo Regulamento (CE) n.º 696/98 da Comissão, JO L 96 de 28.3.1998.

⁴⁴ Um instrumento do terceiro pilar veio completar este sistema: a Convenção "Nápoles II", que fixa os mecanismos da assistência mútua no âmbito de inquéritos penais relativos a infracções às regulamentações aduaneiras comunitárias e nacionais. Um certo número dos inquéritos em causa são o prolongamento natural dos inquéritos administrativos efectuados nos termos do Regulamento (CE) n.º 515/97. Em 2004, dez Estados-Membros (Áustria, Bélgica, Chipre, Hungria, Lituânia, Letónia, Portugal, Finlândia, Eslovénia, Eslováquia) ratificaram a referida convenção. Dois outros (República Checa, Estónia) ratificaram-na no início de 2005. No momento em que se redige o presente relatório, só três Estados-Membros ainda não tinham depositado o seu instrumento de ratificação.

No ano em curso, este assunto foi escolhido pela Comissão e pelos Estados-Membros como um dos temas centrais abrangidos pelo questionário. A secção seguinte esboça um panorama geral da situação neste domínio.

3.1. Resultados da análise das contribuições dos Estados-Membros⁴⁵

Em geral, a aplicação do regulamento é satisfatória. A análise revela que a qualidade dos dados estatísticos disponíveis a nível dos Estados-Membros e da Comissão poderia ser melhorada, e que conviria resolver certas dificuldades de ordem prática.

Estatísticas sobre as comunicações. A maior parte dos Estados-Membros encontrou dificuldades para fornecer estatísticas fiáveis e coerentes a respeito das comunicações ou relatórios pois não têm nem bases de dados centralizadas para este tipo de informação, nem uma definição uniforme da noção de “comunicação assistência mútua”. Assim, estes números só podem ser analisados numa perspectiva quantitativa, não tendo sido possível analisá-los qualitativamente. Do mesmo modo, não há estatísticas relativas ao número de comunicações e relatórios pedidos por ou comunicados à Comissão que possam ser objecto de estudo. É desejável melhorar as bases de dados a fim de poderem ser utilizadas na análise do risco.

Processamento dos pedidos de assistência mútua. Os Estados-Membros levantaram problemas, em especial quanto aos prazos de resposta, à qualidade e pertinência das respostas (ou mesmo à sua ausência, nomeadamente por parte de certos países terceiros) e aos problemas de tradução. Por vezes o resultado é a prescrição das acções empreendidas. A maior parte dos Estados-Membros insiste regularmente mediante o envio de novos avisos, a fim de acelerar o procedimento.

Cooperação com países terceiros Os Estados-Membros sugeriram a conclusão de acordos de cooperação com os países terceiros por forma a resolver uma parte dos problemas assinalados⁴⁶. Embora a Comissão actualize e distribua a lista dos contactos em todas as reuniões do Comité “assistência mútua” (duas ou três vezes por ano), foi dito que por vezes é difícil determinar a autoridade competente de um país terceiro ou de um Estado-Membro (quando o pedido é enviado por um país terceiro).

Processamento das mensagens sobre os riscos de fraude. Os Estados-Membros informam a Comissão dos riscos de fraude ou outras irregularidades, quando estes apresentam um interesse particular no plano comunitário, e a Comissão comunica estas informações aos outros Estados-Membros envolvidos⁴⁷. Certos Estados-Membros têm duas ou várias administrações competentes para a aplicação da legislação aduaneira, mas estas mensagens são tratadas da mesma maneira que os outros pedidos de assistência mútua: geralmente, é uma unidade ou serviço central de

⁴⁵ As respostas dos Estados-Membros podem ser consultadas na íntegra no documento de trabalho associado ao relatório (SEC(2005)973) que apenas inclui um resumo muito sintético.

⁴⁶ Foi sugerida a conclusão de acordos com os seguintes países: Albânia, Arménia, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Canadá, China, Croácia, Emiratos Árabes Unidos, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Panamá, Roménia, Rússia, Sérvia e Montenegro, Singapura, Taiwan, Tailândia, Tunísia, Vietname, "países do Médio Oriente", "países dos Balcãs", "países de África do Norte", "países do Sudeste Asiático". Os acordos de cooperação assinados com a Índia em 20.10.2004 e com o México em 26.3.2001 entraram em vigor.

⁴⁷ Artigo 18.º do Regulamento n.º 515/97.

coordenação que recebe a mensagem e efectua uma primeira análise a fim de determinar qual a autoridade competente que deve tratá-la⁴⁸. Os resultados eventuais são transmitidos à Comissão (OLAF) pela unidade/serviço de coordenação.

A necessidade de autorização judicial. Quando é necessário o acordo da autoridade judicial para a realização de uma acção necessária ao processamento de um pedido de assistência mútua, a informação assim obtida é transmitida ao Estado requerente⁴⁹. Pode ser necessária uma autorização judicial adicional para a transmissão da informação. Os Estados-Membros diferem muito no que respeita ao tipo de actos de inquérito que necessitam de autorização da autoridade judicial, em especial, no que diz respeito aos poderes de inquérito administrativo das alfândegas. Mas, em geral, sempre que é pedida uma autorização para a realização de um acto de inquérito, é necessário um segundo pedido para a transmissão do relatório ao Estado requerente⁵⁰. Certos Estados-Membros colocam igualmente condições suplementares, não previstas no regulamento, para a transmissão dos dados obtidos.

Processamento dos relatórios apresentados após uma missão num país terceiro. Na sequência de uma missão num país terceiro, é enviado aos Estados-Membros em causa um relatório, autenticado pelos participantes na missão, bem como os documentos que possam ser invocados como elementos de prova, mesmo que estes Estados não tenham participado nessa missão⁵¹. A Comissão procurou saber se os relatórios e documentos comunicados podem ser utilizados como elemento de prova num processo de cobrança interposto perante uma jurisdição nacional, independentemente de esse Estado-Membro ter ou não participado na missão. Os Estados-Membros responderam afirmativamente a esta questão. Contudo, a não assinatura deste relatório pelas autoridades terceiras (cuja assinatura não é exigida pela regulamentação comunitária) pode causar dificuldades de prova num processo interposto num Estado-Membro que não participou na missão.

Estatísticas sobre a sequência dada aos casos comunicados. A comunicação das decisões administrativas e judiciais na sequência dos casos comunicados nos termos do Regulamento é obrigatória⁵². Embora vários Estados-Membros tencionem criar departamentos responsáveis pelo acompanhamento dos casos comunicados e pela compilação de estatísticas, a maior parte não tem, por enquanto, uma gestão centralizada desta informação e as estatísticas obtidas são incompletas e pouco fiáveis. A proporção das decisões relativas ao crime organizado é muito reduzida. Tal poderia explicar-se por uma fraca participação do crime organizado nas infracções aduaneiras e agrícolas, por uma definição restrita de crime organizado no sistema jurídico de certos Estados-Membros, por uma diferente qualificação pela autoridade judicial das infracções constatadas (por exemplo em "associação de malfeitores") ou pela insuficiência das provas no processo.

⁴⁸ Na Polónia, o Gabinete de relações internacionais do Tesouro é o interlocutor principal da Comissão mas, em diversos casos, as autoridades aduaneiras devem igualmente ser contactadas. Ambos os serviços são departamentos do Ministério das Finanças.

⁴⁹ Artigo 18.º do Regulamento n.º 515/97.

⁵⁰ Com excepção da Polónia, da Eslováquia e da França para os inquéritos aduaneiros.

⁵¹ Artigo 20.º do Regulamento.

⁵² Artigo 49.º. Esta comunicação faz-se, geralmente, através do sistema OWNRES.

3.2. Medidas tomadas pela Comissão em 2004

Melhoria da cooperação no domínio agrícola e aduaneiro No seguimento do relatório temático da DG BUDG sobre o tratamento dos pedidos de assistência mútua⁵³, a Comissão consultou os Estados-Membros e confirmou a necessidade de:

- reforçar a eficácia dos métodos de trabalho através de formas mais modernas e rápidas de intercâmbio e acompanhamento das informações;
- assegurar um ambiente mais favorável à correlação entre as ferramentas de detecção, inquérito e propositura de processos judiciais (articulação entre fichas de assistência mútua, SIA⁵⁴ e FIDE⁵⁵);
- uma melhor sinergia entre os objectivos respectivos dos diferentes serviços da Comissão.

Em 2004, foi lançado um estudo de viabilidade a fim de preparar a criação de uma mensagem electrónica "Assistência mútua (AM)/Comunicação de fraude".

Alargamento da cooperação a outros domínios. Em 20 de Julho de 2004, a Comissão transmitiu uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho em matéria de assistência administrativa mútua⁵⁶.

O regulamento proposto fornecerá uma base jurídica mais pormenorizada para o combate à fraude e favorecerá a cooperação e a coordenação à escala comunitária com a Comissão, nomeadamente com o OLAF. A proposta de regulamento tem carácter horizontal, abrangendo todos os sectores do combate à fraude comunitária que ainda não são objecto de legislação sectorial, nomeadamente, a cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão no combate à fraude intracomunitária ao IVA⁵⁷, os fundos estruturais e as despesas directas. Refere-se igualmente à utilização das informações sobre as transacções financeiras suspeitas de branqueamento dos proveitos da fraude comunitária. A cooperação deveria concentrar-se nos casos de especial importância a nível comunitário, ou seja, que representem um prejuízo fiscal de pelo menos 500 000 euros no caso de fraude ao IVA e de 100 000 euros nos outros casos.

⁵³ Relatório temático de 2002 sobre o tratamento dos pedidos de assistência mútua nos Estados-Membros.
⁵⁴ Base de dados "Sistema de informação aduaneira", prevista pela Convenção de 26 de Julho de 1995 sobre a utilização da informática no domínio aduaneiro (JO C 316 de 27.11.1995). Uma nova interface comum deveria permitir armazenar diversas informações contidas nos pedidos de assistência mútua.

⁵⁵ A criação do ficheiro de identificação dos processos de inquérito aduaneiro (FIDE) está prevista pelo Protocolo adicional de 8 de Maio de 2003 à Convenção sobre a utilização da informática no domínio aduaneiro (JO C 139 de 13.6.2003). O seu objectivo é permitir às autoridades competentes de um Estado-Membro identificar as autoridades competentes dos outros Estados-Membros que estejam a realizar ou tenham realizado inquéritos sobre as mesmas pessoas ou empresas.

⁵⁶ COM(2004)509 final.

⁵⁷ O regulamento proposto visa completar o Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho, de 7 de Outubro de 2003 (JO L 264 de 15.10.2003), que se refere apenas à cooperação entre Estados-Membros, e não entre os Estados-Membros e a Comissão.

4. COBRANÇA

A Comissão vela pela recuperação dos montantes indevidamente pagos pelas Comunidades por causa de erro, fraude ou outra irregularidade, bem como pela cobrança dos recursos próprios. Nos domínios de gestão directa, a cobrança decorre da sua própria competência. Nos domínios de gestão descentralizada, a competência é partilhada: a Comissão acompanha os processos de cobrança interpostos pelos Estados-Membros e, se for caso disso, aplica os procedimentos de apuramento.

Em 2004, a Comissão tomou várias medidas para melhorar a cobrança dos recursos próprios, a nível da agricultura, dos fundos estruturais e das despesas directas.

4.1. Recursos próprios tradicionais

Os Estados-Membros são responsáveis pela cobrança dos recursos próprios tradicionais. Estes devem ter uma "contabilidade A"⁵⁸ para o registo das dívidas aduaneiras pagas e/ou garantidas e uma "contabilidade B" para o registo das dívidas não cobradas nem garantidas (ou garantidas mas contestadas). A maior parte das dívidas inscritas na contabilidade B resulta de fraudes ou irregularidades detectadas.

Um relatório⁵⁹ analisou dezassete casos de cobrança que foram objecto de um pedido de assistência mútua do OLAF e que implicaram vários Estados-Membros cada um, tendo um impacto financeiro superior a 1 milhão de euros no orçamento comunitário. Os casos seleccionados incidiam sobre diferentes bens e referiam-se a diferentes mecanismos de fraude (valores aduaneiros manipulados, preços fictícios e falsificação de declarações de origem). A Comissão pôde constatar uma melhoria constante na taxa efectiva da cobrança das dívidas (2% na amostra examinada em 1994, 12% em 1998 e 15% em 2003).

Os Estados-Membros são igualmente responsáveis pelo registo na base "OWNRES" dos casos de fraudes e irregularidades detectadas que tenham um impacto financeiro potencial sobre os recursos próprios tradicionais superior a 10 000 euros. Dado que estes casos devem normalmente aparecer também na "contabilidade B", a Comissão efectuou um estudo comparativo cujos resultados foram pouco satisfatórios. Quando em 2004 se repetiu este exercício, pôde constatar-se a existência de melhorias significativas.

O Regulamento (CE, Euratom) n.º 2028/2004⁶⁰ obriga os Estados-Membros a considerar incobráveis os montantes de recursos próprios tradicionais superiores a 50 000 euros que não tenham sido cobrados decorridos cinco anos a contar da data em que o pedido de pagamento se tornou executória a título definitivo. Isso significa que, nestes casos (incluindo as dívidas de cobrança muito difícil que resultam de fraudes e irregularidades) devem ser sujeitos à avaliação da Comissão.

⁵⁸ Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1150/2000, JO L 130 de 31.5.2000.

⁵⁹ Relatório da Comissão relativo ao acompanhamento dos recursos próprios tradicionais no caso de fraude e irregularidades, COM(2004)850 de 7.1.2005.

⁶⁰ JO L 352 de 27.11.2004.

4.2. Despesas directas

4.2.1. *O novo Regulamento Financeiro.*

O novo Regulamento Financeiro⁶¹ melhora consideravelmente a eficácia da cobrança em matéria de despesas directas. A partir de agora, o recurso à compensação torna-se sistemático (artigo 73.º). Proceda-se à compensação, até ao limite dos créditos das Comunidades, em relação a qualquer devedor de um crédito certo, líquido e exigível das Comunidades.

O n.º 2 do artigo 72.º confirma igualmente a possibilidade de a instituição poder “formalizar o apuramento de um crédito a cargo de pessoas que não Estados numa decisão que constituirá um título executório”. Este dispositivo já estava previsto pelo artigo 256.º do Tratado, mas nenhum diploma desenvolvia as suas modalidades de execução.

Além disso, o novo Regulamento Financeiro introduz o carácter automático da cobrança de juros de mora sobre qualquer crédito não reembolsado no termo do seu prazo⁶², e aumenta sensivelmente o respectivo montante⁶³.

4.2.2. *Garantias contratuais para uma melhor gestão dos contratos.*

O pagamento de adiantamentos ou a concessão de um pré-financiamento sem que nesse momento se exijam contrapartidas constitui um risco significativo para os interesses financeiros comunitários. Contudo, esta ferramenta é indispensável para a realização de certas acções que respondem aos objectivos das políticas comunitárias. O novo Regulamento Financeiro, e em especial o regulamento que estabelece as suas modalidades de execução, prevê diversas medidas que atenuam este risco. Assim, nos casos previstos nas modalidades de execução, os contratantes ou beneficiários devem constituir uma garantia antes de receberem um pré-financiamento.

Mediante a inclusão de disposições contratuais ou convencionais modelo (incluindo nos acordos com os países terceiros candidatos e países terceiros no âmbito da ajuda externa ou da participação nos programas comunitários) os serviços da Comissão asseguram-se de que existem disposições eficazes em matéria de cobrança.

4.2.3. *Cobrança mediante constituição como parte civil e medidas cautelares nas legislações dos Estados-Membros.*

O estudo publicado no relatório do ano passado⁶⁴ mostrou que, na maioria dos Estados-Membros, a Comissão pode constituir-se como parte civil para reclamar indemnizações e assegurar a cobrança dos direitos das Comunidades ligados às

⁶¹ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, JO L 248 de 16.09.2002.

⁶² Artigo 86.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, JO L 357 de 31.12.2002.

⁶³ A taxa de juro de mora aplicável é a taxa de referência do Banco Central Europeu aumentada de 7 pontos no caso dos contratos de prestação de serviços e de fornecimentos, e de 3,5 pontos nos restantes casos. Trata-se de um nítido aumento em relação à taxa anterior, que era igual à taxa de referência aumentada de 1,5%.

⁶⁴ COM(2004)573.

despesas directas. A constituição como parte civil no âmbito de um processo penal é considerada um instrumento eficaz para facilitar a recuperação de dívidas por parte da Comissão no âmbito das despesas directas. Esta solução apresenta várias vantagens, nomeadamente, encurta os prazos processuais. Nos Estados-Membros que têm um sistema jurídico de *common law*⁶⁵, a Comissão, embora não possa constituir-se parte civil, tem contudo a possibilidade de efectuar um pedido de compensação.

O relatório de 2003 apurou igualmente que, em geral, a Comissão pode requerer medidas cautelares⁶⁶ a partir da fase de inquérito do processo penal.

Em 2004, a Comissão quis aprofundar a análise das condições em que pode representar a Comunidade num processo judicial relativo às despesas directas. O questionário apresentado aos Estados-Membros incidia num caso prático que implicava a prática de uma fraude em detrimento da Comissão por parte de um agente económico. Dois dos Estados-Membros não estiveram em condições de fornecer respostas a esta parte do questionário⁶⁷. As respostas estão disponíveis na íntegra no documento de trabalho dos serviços da Comissão.

Ainda que existam semelhanças, os sistemas jurídicos nacionais prevêm condições muito diferentes quanto à interposição da acção civil pela Comissão, o que acentua a necessidade de cooperar estreitamente com as autoridades judiciais. O relatório de 2004 permitiu igualmente à Comissão conhecer melhor as condições requeridas pelos direitos nacionais para formular um pedido de medidas cautelares.

Constituição como parte civil *O pedido de constituição como parte civil.* Na maioria dos Estados-Membros, a Comissão deve efectuar um requerimento para o efeito. Na Suécia, o pedido é sempre apresentado pelo Ministério Público. Na Finlândia e em Portugal, o Ministério Público pode iniciar a referida acção, caso o considere adequado e, neste caso, não é necessário que a Comissão apresente um requerimento. No entanto, a Finlândia sublinhou que, se a Comissão requerer a reparação de um dano com base em factos que não constam da acusação apresentada pelo Ministério Público, deve apresentar um pedido em que exponha esses factos, bem como as provas que permitam estabelecê-los.

Em certos Estados-Membros, é igualmente exigida a apresentação de todos os factos que fundamentam o pedido⁶⁸ e/ou o respectivo montante⁶⁹. Além disso, em certos Estados-Membros⁷⁰, o pedido deve demonstrar claramente onexo de causalidade entre a fraude e o prejuízo sofrido pelo orçamento comunitário. Só dois dos

⁶⁵ Irlanda e Reino Unido.

⁶⁶ As medidas cautelares são as que o Ministério Público ou o Juiz podem ordenar a fim de impedir o réu de dispersar os seus activos antes da decisão do tribunal, incluindo o congelamento e a penhora dos bens da pessoa em questão.

⁶⁷ Luxemburgo e Malta. Convém igualmente assinalar que as respostas de certos Estados-Membros não eram suficientemente pormenorizadas para permitir determinar os elementos essenciais que a Comissão deve incluir no seu pedido de constituição como parte civil.

⁶⁸ República Checa, Grécia, Itália, Alemanha e Suécia.

⁶⁹ República Checa, Grécia, Itália, Letónia e Eslováquia.

⁷⁰ França, Hungria e Polónia.

Estados-Membros⁷¹ mencionaram que o pedido pode ser apresentado após a abertura da audiência.

Exigências relativas à prova no caso de constituição como parte civil. Todos os Estados-Membros que responderam aplicam o princípio da liberdade da prova, quer seja pela audição de testemunhas quer por prova documental. No entanto, os tribunais beneficiam igualmente da regra da livre apreciação da prova. Isto significa que nenhum elemento de prova em relação com o dano apresentado pela Comissão, incluindo um relatório de auditoria elaborado por um perito autorizado, é por si só suficiente para provar que o contratante cometeu uma infracção.

Ainda que, em princípio, a prova possa ser produzida por todos os meios, três Estados-Membros indicaram que existem limites à admissibilidade de um relatório elaborado por um contabilista (por vezes é necessário que o relatório seja elaborado por um perito autorizado⁷² ou nomeado pelo tribunal⁷³). Na República Checa, o relatório de peritagem só é admissível se contiver certas cláusulas específicas. Em Itália, as partes estão sujeitas a um limite quantitativo, e, por conseguinte, também a Comissão: no máximo, só dois peritos podem ser citados a testemunhar perante o tribunal.

Noutros Estados-Membros, os relatórios de contabilistas são livremente admissíveis, mas a sua apreciação depende de certas condições específicas⁷⁴.

Medidas cautelares Todos os Estados-Membros que permitem a constituição como parte civil aceitam igualmente os pedidos de medidas cautelares.

Autoria do requerimento de medidas cautelares. Geralmente, compete à parte lesada, ou seja, à Comissão, apresentar um pedido junto do Ministério Público ou do Juiz⁷⁵. Só dois Estados-Membros mencionaram que tanto a Comissão como o Ministério Público podiam requerer uma medida cautelar no decurso do processo⁷⁶.

O requerimento de medidas cautelares. Os elementos que o requerimento deve obrigatoriamente conter variam sensivelmente segundo os Estados-Membros. Alguns⁷⁷ não impõem quaisquer obrigações a esse respeito. Pelo contrário, por vezes o pedido deve ser muito pormenorizado e conter, por exemplo, a base legal que o sustenta, a descrição dos factos relevantes, a prova da dispersão do património e a descrição dos elementos conhecidos do património do contratante e a respectiva situação. A Eslováquia exige que o requerimento contenha uma proposta de medida cautelar.

⁷¹ Países Baixos e Eslováquia.

⁷² República Checa.

⁷³ Polónia. O perito deve estar acreditado junto do tribunal ou ser uma pessoa reconhecidamente competente num dado domínio.

⁷⁴ No caso da Suécia, o relatório deve ser apresentado pessoalmente durante a audiência. Na Eslovénia, o tribunal pode nomear um perito financeiro para verificar o documento.

⁷⁵ Áustria, Bélgica, República Checa, Grécia, Espanha, Finlândia, França, Hungria, Itália, Letónia, Portugal, Suécia e Eslovénia.

⁷⁶ República Checa e Eslováquia. Durante a fase de instrução, o Ministério Público pode apresentar um requerimento propriamente dito, no interesse da pessoa lesada, independentemente de esta o requerer, em especial nos casos em que exista um risco de omissão da sua parte.

⁷⁷ Áustria, Bélgica, Grécia e Itália.

No que diz respeito ao risco de desaparecimento dos elementos do património e, por conseguinte, à impossibilidade de cobrança, em geral o ónus da prova recai sobre a parte lesada, ou seja, a Comissão⁷⁸. Portanto, no interesse da Comissão, o seu requerimento deve conter o máximo de elementos possível. Finalmente, deve notar-se que o equivalente das medidas cautelares existe em certos Estados-Membros que têm um sistema de *common law*. Trata-se do congelamento⁷⁹ e da apreensão de bens⁸⁰.

4.3. Agricultura

Em 2002, o montante total das cobranças pendentes relativas a irregularidades no sector do FEOGA-Garantia era estimado em 2 200 milhões de euros, de acordo com os dados comunicados pelos Estados-Membros por força dos artigos 3.º e 5.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91⁸¹. Na sua comunicação de Dezembro de 2002⁸², que visava nomeadamente a melhoria das cobranças, a Comissão decidiu constituir um grupo de trabalho "recuperações" (TFA) composto por agentes do OLAF e da DG AGRI. A TFA devia clarificar a situação de não pagamento e preparar decisões sobre a responsabilidade financeira no âmbito do processo formal de apuramento das contas no âmbito do FEOGA-Garantia. Os trabalhos de auditoria iniciaram-se em 2003 relativamente às cobranças não efectuadas anteriores a 1999 e superiores a 500 000 euros. Este exercício, que se referia a nove Estados-Membros, revelou que a soma total dos montantes não cobrados era de 765 milhões de euros⁸³. Em finais de 2004, o processo de apuramento das contas pôde ser lançado pela DG AGRI: foram enviados aos Estados em causa ofícios formais sobre a responsabilidade financeira, em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1663/95, conjuntamente com as propostas da Comissão sobre as correcções financeiras a efectuar.

A TFR começou igualmente as auditorias relativas a cerca de 3 400 casos de montante inferior a 500 000 euros comunicados antes de 1999 e não recuperados até agora (o impacto financeiro total está estimado em cerca de 200 milhões de euros). A base de dados ECR (External Communications Registry - registo de comunicações externas), gerida pelo OLAF, contém todas as comunicações enviadas pelos Estados-Membros relativas a irregularidades no âmbito do FEOGA-Garantia ao abrigo do artigo 3.º e 5.º do Regulamento (CEE) n.º 595/91. Foi pedido aos Estados-Membros que verificassem e completassem estes dados mediante o preenchimento de um formulário electrónico de auto-avaliação dos resultados das medidas de cobrança e que formulassem uma proposta sobre a responsabilidade pelos montantes não recuperados. O GTC verificará os dados transmitidos durante o ano 2005 e o

⁷⁸ Só a Finlândia assinalou uma excepção a este princípio: a aplicação de uma medida provisória como a proibição de transferência ou a apreensão não requer prova do risco. Em princípio, é suficiente afirmar no requerimento que o risco é bastante provável. Contudo, o pedido deve descrever como o risco se manifesta no caso em apreço.

⁷⁹ Inglaterra e País de Gales.

⁸⁰ Escócia.

⁸¹ JO L 67 de 14.3.1991.

⁸² COM(2002)671 final.

⁸³ Este montante não inclui 32 casos comunicados antes de 1999 e relativos a cobranças superiores a 500 000 euros mas que revelavam incoerências quando se comparavam as comunicações com os resultados da auditoria. Estes casos serão tratados prioritariamente durante 2005.

processo formal de apuramento poderá ter início uma vez que as verificações e as eventuais auditorias suplementares estejam concluídas.

O trabalho da TFR teve por efeito uma melhor análise dos dados comunicados pelos Estados-Membros. Este resultado corresponde à vontade de "melhorar a qualidade dos dados disponíveis relativamente aos pagamentos irregulares no âmbito da PAC", compromisso assumido pela Comissão nas suas respostas ao relatório especial n.º 3/2004 do Tribunal de Contas⁸⁴.

4.4. Fundos Estruturais

No âmbito dos Fundos Estruturais, a cobrança dos montantes indevidamente pagos em consequência de uma irregularidade ou fraude é assegurada pelos Estados-Membros. O reembolso destes montantes à Comissão pode fazer-se através de uma redução ou supressão da participação financeira, sendo possível a reafecção dos fundos a outras operações quando o programa em causa ainda não esteja encerrado.

Os programas co-financiados pelos Fundos Estruturais são plurianuais e funcionam com base em pagamentos intercalares. A cobrança das somas indevidamente pagas pode ocorrer antes ou após o encerramento do programa. No período de programação 1994-1999, o final do prazo para a apresentação do pedido de pagamento final à Comissão era 31 de Março de 2003. Durante este período, quase 1 000 programas foram co-financiados pela Comunidade, num montante total de cerca de 159 000 milhões de euros⁸⁵. Os serviços dos gestores orçamentais e dos gestores das políticas comunitárias da Comissão (DG REGIO, EMPL, AGRI e FISH), assistidos pelo OLAF, asseguram o acompanhamento administrativo e financeiro do encerramento destes programas. Este acompanhamento baseia-se, nomeadamente, nas comunicações de irregularidades efectuadas pelos Estados-Membros com base no Regulamento (CE) n.º 1681/94⁸⁶ e registadas na base de dados ECR (registo de comunicações externas).

Durante o período em causa, os Estados-Membros comunicaram casos de irregularidades num montante de 1 370 milhões de euros⁸⁷ de contribuição comunitária.

Entre estes, 5 028 foram definitivamente encerrados a nível da Comissão e o montante correspondente de 634,6 milhões de euros, foi deduzido no momento do pagamento final. Além disso, em 2 604 casos relativos ao mesmo período, os Estados-Membros informaram a Comissão de que os processos administrativos e judiciais foram concluídos a nível nacional. Os serviços da Comissão preparam decisões sobre a imputação orçamental dos montantes não recuperados.

⁸⁴ Relatório especial n.º 3/2004 sobre recuperação de pagamentos irregulares no âmbito da política agrícola comum, JO C 269 de 4.11.2004.

⁸⁵ Trata-se de programas plurianuais. Este montante não inclui os projectos directos financiados no âmbito dos Fundos Estruturais nem os projectos co-financiados pelo Fundo de Coesão.

⁸⁶ JO L 178 de 12.7.1994.

⁸⁷ Segundo os dados contidos na base ECR em 18.4.2005.

Continuam em aberto 2 694 casos que correspondem um montante a recuperar de cerca de 647 milhões de euros.