



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 19.12.2011
SEC(2011) 1611 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**relativo ao programa Hercule III para a promoção de ações no domínio da proteção dos
interesses financeiros da União Europeia**

{COM(2011) 914 final}
{SEC(2011) 1610 final}

O presente relatório compromete unicamente os serviços da Comissão envolvidos na sua elaboração e não condiciona a forma definitiva de qualquer decisão que venha a ser tomada pela Comissão.

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO SOBRE O PROGRAMA HERCULE.....	1
1. CONTEXTO POLITICO E CONTRIBUIÇÃO PARA AS PRIORIDADES DA UE.....	1
2. CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS	1
3. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E JUSTIFICAÇÃO DA INTERVENÇÃO.....	1
4. OBJETIVOS DO PROGRAMA	1
5. SUBSIDIARIEDADE E VALOR ACRESCENTADO DA UE.....	1
6. DESCRIÇÃO DAS OPÇÕES ESTRATEGICAS	1
7. ANALISE DOS IMPACTOS POR OPÇÃO	1
8. LIGAÇÕES COM OUTRAS INICIATIVAS POS-2013	1
9. SIMPLIFICAÇÃO E REDUÇÃO DOS ENCARGOS ADMINISTRATIVOS.....	1
10. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO.....	1

Resumo da avaliação de impacto sobre o programa Hercule

1. Contexto político e contribuição para as prioridades da UE

O programa Hercule é o único instrumento dedicado especificamente à luta contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, sendo gerido pelo OLAF.

O Tratado prevê o princípio de uma proteção efetiva e equivalente dos interesses financeiros da UE em todos os Estados-Membros e instituições da UE e uma cooperação estreita para a consecução desse objetivo.

As despesas no âmbito do Hercule II no período 2007-2013 elevam-se a 98,5 milhões de EUR. A proposta vai no sentido da manutenção deste nível de despesas ao abrigo do programa Hercule III, ao ritmo atual de 15 milhões de EUR por ano.

As despesas do programa Hercule II dividem-se em:

1. Assistência técnica (60 %)
2. Formação antifraude especializada (35 %)
3. Apoio às associações de direito penal europeu e de proteção dos interesses financeiros da UE (associações europeias de advogados – AEA) (5 %)

Além disso, deve ser consagrado um nível mínimo de 6 milhões de EUR anuais ao combate ao contrabando de cigarros ao abrigo dos pontos 1 e 2, o que reflete a coerência com os objetivos específicos de luta contra a fraude, o contrabando e a contrafação, consagrados nos acordos com quatro grandes fabricantes internacionais de cigarros, ao abrigo dos quais estes últimos irão pagar 2,3 mil milhões de USD aos orçamentos nacionais e da UE ao longo de um período de 20 anos.

2. Consulta das partes interessadas

A avaliação de impacto reflete o processo de consultas realizado junto das partes interessadas, em especial dos serviços operacionais dos Estados-Membros, de outros serviços da Comissão e de outros organismos da UE, assim como a experiência operacional do OLAF e a experiência deste com a gestão do programa, integrando elementos da revisão intercalar sobre a realização dos objetivos do programa Hercule II concluída no final de 2010.

3. Definição do problema e justificação da intervenção

Dimensão

O relatório anual da Comissão de 2010 sobre a proteção dos interesses financeiros, elaborado em conformidade com o artigo 325.º, sublinha a necessidade de realização de novas ações para fazer face à fraude. A estratégia antifraude da Comissão tem em conta esta necessidade e sublinha a importância dos programas Hercule. As estatísticas constantes do relatório apresentado nos termos do artigo 325.º e no relatório operacional independente do OLAF dão uma indicação da dimensão da fraude e do número de processos do OLAF. O impacto

financeiro global das irregularidades comunicadas elevou-se a 1,8 mil milhões de EUR em relação a 2010, 0,5 mil milhões de EUR dos quais se referiam a casos de suspeitas de fraude (face a um montante de despesas de 141 mil milhões de EUR e de um montante de receitas de cerca de 17 mil milhões de EUR de direitos aduaneiros a título de recursos próprios tradicionais). O OLAF concluiu mais de 1 500 dos seus próprios inquéritos entre 1999 e 2011 (360 estão atualmente em curso), o que conduziu, até meados de 2011, a uma recuperação superior a mil milhões de EUR com base nos inquéritos do OLAF relativos a processos por fraude e outras irregularidades.

A fraude tem consequências financeiras significativas e efeitos negativos a nível social e económico, envolvendo também um risco para a reputação do projeto da UE.

Desafios

A avaliação de impacto identifica cinco desafios fundamentais a que o programa Hercule III deve dar resposta:

1. Os autores de fraudes adaptam-se rapidamente a novas circunstâncias a nível da UE, operam numa base transfronteiriça e exploram os pontos mais vulneráveis.
2. A Comissão e os Estados-Membros comprometeram-se a intensificar a luta contra o contrabando de cigarros.
3. A pressão existente sobre as finanças públicas exige um reforço da relação custo-eficácia da proteção dos interesses financeiros da UE, através de uma melhor deteção e prevenção.
4. O grande número e a diversidade de autoridades competentes dos Estados-Membros e dos países associados e candidatos à adesão. A grande maioria dos recursos disponíveis para a luta contra a fraude que afeta o orçamento da UE encontram-se a nível nacional e não da UE.
5. A existência de diferentes incentivos e capacidades entre os Estados-Membros obsta a uma proteção dos interesses financeiros equivalente.

Problemas

Em relação a cada desafio, são identificados problemas específicos, nomeadamente deficiências no plano dos conhecimentos especializados e do equipamento técnico, a evolução das ameaças colocadas pela criminalidade organizada, a falta de confiança do público, a falta de sensibilização para a fraude a nível da UE, a análise de risco e a partilha de informações inadequadas, a capacidade insuficiente das autoridades nacionais competentes para cooperar entre si e com o OLAF, a incompatibilidade do equipamento técnico e de comunicações, a ausência de um enquadramento administrativo e judiciário uniforme para investigar e processar os autores de fraudes e as lacunas em relação às competências e à partilha das melhores práticas entre autoridades nacionais.

4. Objetivos do programa

O objetivo geral consiste em proteger os interesses financeiros da União, aumentando assim a competitividade da economia europeia e assegurando a proteção do dinheiro dos contribuintes.

O objetivo específico do programa consiste em prevenir e lutar contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

Encontram-se definidos no anexo do regulamento outros objetivos operacionais.

5. Subsidiariedade e valor acrescentado da UE

O Tratado (artigos 317.º e 325.º do TFUE) torna a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, responsável pela execução do orçamento e pela luta contra a fraude. Este último objetivo é uma política de competência partilhada da UE. Por conseguinte, a UE tem a responsabilidade específica de promover uma cooperação estreita e regular entre todas as autoridades competentes, através da concessão de assistência e prestação de apoio. Além disso, algumas ações do âmbito do programa Hercule são realizadas a nível das instituições da UE.

Estas ações representam um valor acrescentado claro, uma vez que facilitam a cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros, permitem poupanças com base na adjudicação conjunta de contratos e reforçam pontos vulneráveis em que as autoridades nacionais estão particularmente expostas à ação criminosa organizada a partir do território de países vizinhos. Verificam-se também benefícios para as finanças nacionais, na medida em que muitas das despesas da UE são gastas no âmbito de um regime de cofinanciamento e o contrabando tem frequentemente efeitos prejudiciais tanto sobre os direitos aduaneiros como sobre os impostos nacionais (indiretos). O programa aborda o problema da falta de incentivos para que alguns Estados-Membros tratem questões com um impacto reduzido nas suas próprias finanças, mas com um impacto negativo sobre o orçamento da UE ou os orçamentos nacionais de outros Estados-Membros, em especial numa conjuntura de contenção orçamental (por exemplo, o contrabando e a contrafação de cigarros).

O programa promove também a criação de redes e o intercâmbio das melhores práticas entre as administrações dos Estados-Membros e melhora a conformidade com a legislação da UE, através da formação de especialistas nacionais em eventos conjuntos com a presença de muitas nacionalidades.

6. Descrição das opções estratégicas

O cenário de base consiste em manter o *status quo* (opção 1).

A opção 2 parte da situação atual, mas melhora a metodologia do programa, nomeadamente mediante o aumento dos limites máximos de cofinanciamento por forma a dar resposta aos problemas crescentes de financiamento nos Estados-Membros, o que é especialmente importante para o reforço da proteção em zonas geográficas mais sujeitas a riscos e dos pontos vulneráveis na proteção da UE contra a fraude.

A opção 3 consiste numa mudança radical para o apoio a atividades operacionais imediatas em detrimento de objetivos de mais longo prazo, tais como uma maior conformidade, um melhor intercâmbio de informações e o desenvolvimento de doutrina jurídica sobre questões de direito penal a nível da UE relativas à proteção dos seus fundos.

A opção 4 consiste na extinção do programa.

Não foram tidas em conta duas outras opções

- A opção de aumentar as despesas acima dos níveis atuais foi rejeitada dado não ser coerente com o planeamento do quadro financeiro plurianual, tal como proposto pela Comissão na sua Comunicação (COM(2011)500) «Um orçamento para a Europa 2020».
- A opção de combinar este programa com o programa Pericles (proteção contra a falsificação do euro) não é viável, porque as respetivas bases jurídicas preveem diferentes procedimentos legislativos para a adoção (ver artigos 133.º e 325.º do TFUE, respetivamente).

7. Análise dos impactos por opção

O impacto das opções é apreciado, em primeiro lugar, com a análise do impacto alcançado no âmbito do programa Hercule II (cenário de base, opção 1) e, em seguida, através da comparação do impacto que as outras opções teriam.

O debate da opção 4 tem em conta o efeito da extinção do programa por setor e, consequentemente, serve também como base para considerar eventuais alterações na distribuição das despesas entre os setores. A opção 4 foi rejeitada porque o custo em termos de redução da eficácia e da eficiência em matéria de luta contra a fraude seria, de longe, superior às poupanças. A possibilidade de transferir determinadas ações para outros programas da UE foi rejeitada, devido à inevitável perda de ênfase na proteção do orçamento da UE.

A opção 3 poderia ter um efeito indesejável de gerar um desequilíbrio na abordagem global da luta contra a fraude a nível da UE. Em conformidade com a estratégia antifraude da Comissão (COM(2011)376), deve ser mantido, e mesmo reforçado, um esforço especial em relação a ações específicas destinadas à prevenção e deteção de fraude, incluindo uma melhoria do intercâmbio das melhores práticas e da formação.

Por conseguinte, a opção preferida é a opção 2 (basicamente, uma melhoria da situação atual), que permitirá uma evolução mais prudente do que a opção 3 no sentido de uma maior ênfase no apoio operacional, se tal for decidido em função das circunstâncias em mutação e dos pontos de vista das partes interessadas.

8. Ligações com outras iniciativas pós-2013

Outras iniciativas nos domínios da aplicação da lei e da cooperação aduaneira terão indicações positivas para a proteção dos interesses financeiros da UE. Igualmente, as iniciativas no âmbito do programa Hercule terão repercussões positivas para outras políticas aduaneiras, em matéria de aplicação da lei e de segurança; um scâner destinado principalmente a detetar remessas de cigarros ilegais pode também identificar outras remessas ilegais, o que terá implicações para as receitas ou em relação aos aspetos penais ou de segurança.

No entanto, estas iniciativas seguem objetivos políticos distintos e não podem apoiar, de forma permanente, ações antifraude específicas. Com efeito, é essencial manter a ênfase a nível da UE num programa orientado especificamente para a proteção dos seus interesses financeiros, a fim de permitir o desenvolvimento de projetos especializados destinados a

melhorar a prevenção, a deteção e a investigação de situações de fraude, incluindo projetos que requerem a participação multidisciplinar de serviços que pertencem a administrações diferentes. A luta contra a fraude constitui um objetivo multidisciplinar que exige uma cooperação eficaz e transnacional entre um grande número de diferentes autoridades participantes.

Foi efetuada a necessária coordenação entre o OLAF e outras DG para evitar sobreposições ou a confusão entre programas.

9. Simplificação e redução dos encargos administrativos

São sugeridos alguns melhoramentos técnicos a fim de ter em conta a experiência e o processo de consultas, em conformidade com o disposto no Regulamento Financeiro, tais como procedimentos mais flexíveis para o financiamento de projetos de valor inferior a um determinado limiar (50 000 EUR), uma redução dos requisitos em termos de repartição de custos e estimativas, a utilização de requisitos simplificados para as candidaturas e a apresentação de relatórios sobre os resultados e uma maior utilização de grupos de trabalho para acelerar a comunicação de reações e melhorar a afetação das despesas.

10. Acompanhamento e avaliação

Serão realizadas avaliações anuais e intercalares. Os agentes do OLAF participam em muitos dos eventos financiados, a fim de assegurar a supervisão adequada da qualidade e da realização dos objetivos específicos das ações. Tal proporciona um controlo *ex ante* adequado do financiamento dos projetos e constitui um aspeto importante da execução do mandato da Comissão (OLAF) relativamente à assistência prestada aos Estados-Membros na organização de uma cooperação estreita e regular. Os dados sobre as realizações e as reações recebidas serão sistematicamente recolhidos e analisados. Serão, sempre que possível, desenvolvidos indicadores SMART para aferir o impacto das ações ao abrigo do programa. Quando tal não for possível devido à natureza da ação, como por exemplo para algumas ações de formação, proceder-se-á a um estreito acompanhamento da qualidade e dos indicadores de resultados.

A reorganização do OLAF no início de 2012 irá reforçar a sua capacidade para gerir e avaliar o programa Hercule.