

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «Propostas para combater a corrupção na UE: atender às preocupações das empresas e da sociedade civil»

(parecer de iniciativa)

(2016/C 013/11)

Relator: Filip HAMRO-DROTZ

Correlator: Pierre GENDRE

Em 16 de outubro de 2014, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, ao abrigo do artigo 29.º, n.º 2, do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa intitulado

Propostas para combater a corrupção na UE: atender às preocupações das empresas e da sociedade civil.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Comissão Consultiva das Mutações Industriais (CCMI), que emitiu parecer em 15 de julho de 2015.

Na 510.^a reunião plenária de 16 e 17 de setembro de 2015 (sessão de 16 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 184 votos a favor com 1 abstenção, o seguinte parecer:

1. Recomendações

1.1. A UE deve elaborar sem demora uma **estratégia de cinco anos de luta contra a corrupção, global e coerente, acompanhada de um plano de ação e aprovada pelos presidentes** da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu. As Presidências da UE e as instituições europeias devem **empenhar-se em perseguir objetivos claros de luta contra a corrupção através dos seus programas**, bem como da cooperação interinstitucional. Devem adotar uma estratégia virada para o futuro e centrar-se nas questões transversais da luta contra a corrupção no âmbito da UE e das relações externas da União Europeia, bem como no reforço do apoio aos Estados-Membros e da cooperação internacional, na melhoria da integridade institucional e na defesa dos interesses financeiros da UE. **A promoção da transparência e a prevenção da corrupção** devem ser objetivos fundamentais em todas as políticas da UE. A estratégia deve ter em consideração as recomendações do presente parecer.

1.1.1. **A primeira prioridade deve ser apoiar os Estados-Membros nos seus esforços de implementação e de controlo da aplicação** dos instrumentos nacionais, europeus e internacionais em vigor.

1.1.2. **A análise dos progressos realizados no âmbito da estratégia** deve fazer parte do Semestre Europeu e levar em conta os relatórios e inquéritos regulares da Comissão sobre a luta contra a corrupção. A prevalência da corrupção também deve ser tida em consideração no contexto do acompanhamento, a nível da UE, do modo como o Estado de direito é respeitado nos Estados-Membros, e especificamente abordada no âmbito da condicionalidade aplicada aos programas de apoio económico acordados com os Estados-Membros e os países terceiros.

1.2. **A cooperação transnacional reforçada e inclusiva na luta contra a corrupção** deve ser o conceito fundamental da estratégia:

1.2.1. A Comissão Europeia e os Estados-Membros da UE devem **reforçar a cooperação transnacional em matéria de luta contra a corrupção** no contexto da nova estratégia de segurança interna da UE 2015-20, COM(2015)185, **melhorar a coordenação** entre os organismos competentes (OLAF, Eurojust, Europol, Provedor de Justiça, Tribunal de Contas) e **assegurar a gestão eficaz** da Rede Europeia Anticorrupção (EACN). Devem igualmente **alargar o intercâmbio das boas práticas e reforçar a coordenação e a cooperação entre os procuradores dos ministérios públicos nacionais** no âmbito dos processos penais transfronteiras, por exemplo, no que respeita à recuperação e ao repatriamento de produtos de origem criminosa.

1.2.2. O Conselho Europeu desempenha um **importante papel de liderança** e pode incentivar a luta contra a corrupção através das ações seguintes:

— lançando programas para **promover a sensibilização e a educação nos Estados-Membros sobre o valor da integridade para a sociedade e a economia**; a natureza e a dimensão da corrupção na política, no sistema judiciário e na administração pública; o impacto da corrupção na repressão da liberdade dos meios de comunicação social; a extensão da criminalidade organizada e a deterioração da competitividade; e para encetar um debate aprofundado sobre o futuro da governação democrática na Europa;

- incentivando e criando **medidas reforçadas de prevenção da corrupção** e, neste contexto, iniciando ações para rever e promover a aplicação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC/artigo 63.º e resolução 3/1)
- **intensificando os esforços para harmonizar as legislações nacionais em matéria penal**, quando estas comprometem a eficácia dos inquéritos e da ação penal em processos de corrupção. Deve prestar-se particular atenção à **harmonização das definições de corrupção** e de conflitos de interesses, preferencialmente através de legislação da UE ou de mecanismos como o «método aberto de coordenação» com o objetivo de identificar orientações legislativas para os Estados-Membros;
- aprovando sem demora o regulamento para a **criação de uma Procuradoria Europeia (EPPO)** e o novo regulamento sobre a **Eurojust**.

1.2.3. **A cimeira social tripartida deve**, com base nos artigos 152.º a 155.º do TFUE, analisar o modo como o diálogo social, tanto a nível horizontal como setorial, pode contribuir para os esforços de prevenção e combate à corrupção.

1.2.4. Importa reforçar **a consulta e a participação da sociedade civil**, com base no artigo 11.º do TFUE, bem como **do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões Europeu** em prol das iniciativas de luta contra a corrupção da UE.

1.2.5. As instituições e órgãos pertinentes da UE devem, em colaboração com os Estados-Membros, intensificar as ações destinadas a **sensibilizar o público** para a forma como os cidadãos podem participar na luta contra a corrupção, salientando os direitos e as vias de recurso disponíveis ao abrigo da legislação da UE. Será necessária uma campanha de informação dirigida aos órgãos de comunicação social, a fim de, por exemplo, explicar aos cidadãos os meios à sua disposição para comunicar suspeitas de corrupção e casos de má utilização dos fundos da UE. Essa campanha deve ser acompanhada de maior transparência sobre a forma como são utilizados os fundos da UE.

1.3. Além das medidas legislativas, a UE deve lançar e apoiar medidas alternativas para **promover a adoção e implementação de códigos e de normas de verificação da conformidade e de luta contra a corrupção e o suborno nas empresas**, de acordo com os instrumentos e as orientações a nível internacional, setorial e europeu. O conceito de participação inclusiva e transparente de todos os atores pertinentes, incluindo os trabalhadores, deve fazer parte da implementação de um código de ética (incluindo também disposições adequadas em matéria de denúncias) por parte de cada empresa. Para poderem ser selecionadas para projetos que beneficiam de fundos da UE, as empresas de todo o mundo devem ter um sistema de gestão de luta contra a corrupção.

1.3.1. A UE deve igualmente tirar partido da renovação da sua estratégia em matéria de responsabilidade social das empresas para examinar, em colaboração com as associações empresariais, os parceiros sociais e as associações comerciais, a forma de divulgar amplamente as melhores práticas em matéria de governação e de ética das empresas.

1.3.2. O CESE acolhe favoravelmente a recente diretiva sobre a publicação de informações não financeiras, que exige que as grandes empresas da UE elaborem relatórios sobre o cumprimento das regras e das normas de ética. Esta diretiva deverá **incentivar as empresas a assegurar que as normas anticorrupção, incluindo os mecanismos de alerta adequados, são respeitados ao longo de toda a cadeia de aprovisionamento** e que as pequenas e médias empresas também adotam medidas proporcionais.

1.3.2.1. Isto diz respeito, em especial, ao aprovisionamento de recursos naturais, que é frequentemente vulnerável à corrupção. A UE pode desenvolver as melhores práticas no setor florestal, bem como as abordagens regulamentares dos EUA relativas aos minerais oriundos de zonas de conflito. Neste contexto, a Comissão Europeia deve assegurar uma abordagem coerente da revisão da sua estratégia para as matérias-primas. Deve colaborar igualmente com os representantes das empresas a nível europeu no sentido de desenvolver uma abordagem coerente e fiável para erradicar a corrupção na cadeia de aprovisionamento.

1.4. A Comissão Europeia deve voltar a **rever as diretivas relativas aos contratos públicos**, para examinar especificamente o modo como a transparência e a fiabilidade dos procedimentos podem ser melhoradas. Deve supervisionar proativamente a implementação, pelos Estados-Membros, das disposições em vigor relativas à **prevenção de conflitos de interesses e do favoritismo** (inclusive a nível regional e local) e fornecer orientações mais pormenorizadas sempre que necessário. As regras em matéria de contratos públicos devem ser aplicáveis a todas as empresas independentemente da sua origem.

1.4.1. A Comissão Europeia deve assegurar que existem canais adequados para comunicar os atos de corrupção no âmbito dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos a nível nacional e local, e melhorar as possibilidades de os intervenientes, inclusive os que não são diretamente afetados, interporem recurso. A UE e os Estados-Membros devem promover **um elevado grau de transparência** desses procedimentos. O CESE aplaude o facto de a contratação pública eletrónica passar a ser a norma. Importa divulgar o facto de que as informações relacionadas com o procedimento de adjudicação de contratos e com os contratos adjudicados estão disponíveis na plataforma eletrónica da UE (Diário Eletrónico de Concursos (TED)) em formatos facilmente acessíveis e passíveis de análise.

1.4.2. As empresas proponentes no âmbito de procedimentos de adjudicação de contratos públicos devem ser obrigadas a fornecer informações sobre os seus proprietários, incluindo o beneficiário efetivo da empresa. As grandes empresas proponentes no âmbito de procedimentos de adjudicação de contratos devem **dispor de um código contra a corrupção e o suborno** sólido (conforme às orientações e aos instrumentos internacionais, europeus e setoriais). A divulgação das informações deve respeitar a proteção dos segredos comerciais (ver parecer do CESE — INT/145) e não deve ser entravada por diferenças entre as legislações nacionais de proteção de dados.

1.4.3. Tendo em vista um efeito dissuasivo contra a corrupção, a UE deve incentivar a aplicação de sanções, incluindo, como sanção máxima, a **exclusão de candidaturas a concursos públicos** durante um período de tempo proporcionado, bem como a aplicação de medidas equivalentes às pessoas no setor público. A Comissão Europeia, o Banco Europeu de Investimento e os Estados-Membros da União devem criar um sistema transversal de exclusão a nível da UE que integre os dispositivos de exclusão a nível europeu e a nível nacional, de modo a assegurar que as pessoas corruptas são proibidas de se candidatar a concursos públicos na UE, como previsto nas novas diretivas da UE relativas aos contratos públicos (24 e 25/2014). As consequências devem ser idênticas para as pessoas no setor público. A exclusão acima mencionada deve ser considerada sobretudo nos casos em que uma empresa tenha sido inculpada por irregularidades, e não tenha **criado medidas de prevenção da corrupção**. O sistema deve ter em conta as empresas que realizaram reformas e adotaram medidas adequadas de prevenção de atos de corrupção («autolimpeza»). Importa igualmente promover a utilização de «pactos de integridade», ou seja, compromissos assumidos pelos órgãos de poder público e pelas empresas de reforçar as normas de transparência e de integridade nos contratos públicos. Há que acompanhar de forma mais rigorosa o comportamento ético e o cumprimento das regras nas empresas estatais e na administração pública, tanto a nível nacional como a nível regional e local.

1.5. A União Europeia deve **reforçar a transparência dos fluxos financeiros** no seu território. O CESE congratula-se com a legislação recentemente adotada para reforçar a transparência no que respeita à propriedade das sociedades no âmbito da 4.^a Diretiva anti-branqueamento de capitais, mas reputa **necessária informação pública** sobre os beneficiários efetivos dos fundos fiduciários («trusts») e de outras estruturas de empresas. A transparência dos fluxos financeiros internacionais poderia ser reforçada sobretudo através de relatórios das empresas mais adequados, tendo em conta as orientações a nível internacional e setorial, bem como a legislação pertinente da UE que obriga as empresas multinacionais a apresentar os dados financeiros principais nos países onde operam.

1.5.1. **Os bancos devem cumprir mais adequadamente** a legislação da UE em vigor. Neste contexto, a Comissão Europeia e a Autoridade Bancária Europeia devem desempenhar um papel mais ativo, a fim de assegurar que as lacunas na aplicação das regras num determinado Estado-Membro não fragilizam todo o sistema. Além disso, a Comissão Europeia deve utilizar as suas competências para harmonizar as sanções penais neste domínio, de modo a garantir que existem sanções dissuasivas adequadas em todas as jurisdições da UE. Os Estados-Membros devem igualmente receber orientações para qualificar como infração penal, quando cometida intencionalmente, **o enriquecimento ilícito de um funcionário público**, em conformidade com o disposto no artigo 20.^o da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

1.6. Em muitos casos, a divulgação de atos de corrupção depende da vontade dos autores das denúncias de se manifestarem, desde que o façam de boa-fé e com base em fundamentos razoáveis. A Comissão Europeia deve procurar formas alternativas de **promover a proteção dos autores das denúncias**, realizar um estudo sobre a viabilidade de adotar instrumentos a nível da UE para este efeito, eventualmente um regulamento ou uma diretiva, tendo em conta as orientações a nível internacional e setorial, bem como as resoluções pertinentes do Parlamento Europeu. O respeito da vida privada e dos segredos comerciais não deve impedir a divulgação de atos de corrupção (Diretiva 2013/36 (DRFP IV)). Devem ser estabelecidas cláusulas de salvaguarda adequadas para proteger os intervenientes pertinentes contra denúncias incorretas.

1.7. A experiência e as investigações realizadas demonstraram que a distribuição e a **utilização do dinheiro dos contribuintes europeus** através dos fundos estruturais e de investimento da UE (incluindo o FEIE) suscitam riscos de abuso. A fraude está muitas vezes ligada à corrupção, mas as lacunas na cooperação entre a UE e as autoridades nacionais entravam os inquéritos. A UE deve desempenhar um papel mais importante no que respeita à supervisão/controlado da utilização dos financiamentos com base no princípio de não tolerância da corrupção e da fraude. A **Procuradoria Europeia** (EPPO) deve ser criada como um serviço europeu independente e eficiente dotado dos recursos adequados para investigar e intentar uma ação judicial, não só contra crimes lesivos dos interesses financeiros da UE, mas também contra infrações transfronteiras graves, tais como a corrupção, em consonância com o previsto no Tratado de Lisboa. As capacidades da Eurojust devem ser reforçadas, uma vez que os Estados terceiros que não são abrangidos pela Procuradoria Europeia estão ocasionalmente implicados.

1.8. A UE deve intensificar a **participação nos esforços de luta contra a corrupção na cena mundial**, prevenindo **disposições rigorosas de luta contra a corrupção nos seus acordos** com países terceiros. Os programas de financiamento (pré-adesão, vizinhança, fundos de cooperação para o desenvolvimento e ajuda externa, etc.) devem igualmente incluir disposições de estrita condicionalidade relativas à prevenção e à luta contra a corrupção (também para proteger os próprios fundos). Há que criar mecanismos sólidos para acompanhar a sua implementação e eficácia.

1.8.1. Importa adotar medidas para proteger de forma eficaz, tanto a nível do mercado interno como a nível internacional, as empresas da UE que respeitam normas éticas contra concorrentes de países terceiros que desrespeitam tais disposições. Um dos elementos de proteção deve ser que «os termos contratuais deverão ser redigidos de modo a garantir que os riscos associados ao contrato sejam repartidos de forma equilibrada» (considerando 65 do Regulamento (UE) n.º 1316/2013 que cria o Mecanismo Interligar a Europa). Este princípio deve ser incluído nos textos de todos os instrumentos da UE relacionados com o financiamento da UE.

1.8.2. A UE deverá igualmente redobrar os esforços no sentido de evitar que o seu sistema financeiro se torne um **abrigo seguro para dinheiro sujo**. Os acontecimentos dos últimos anos, por exemplo, no Norte de África, no Médio Oriente e na Ucrânia revelaram a inadequação das abordagens bilaterais para a recuperação e o repatriamento de bens roubados. A Comissão Europeia deve desempenhar um papel mais ativo de assistência e coordenação da restituição dos bens roubados a esses países.

1.9. **As instituições da UE devem assegurar que são um exemplo de transparência, integridade e boa governação** de forma a constituírem uma referência para os seus Estados-Membros. Só deste modo podem ter a autoridade e a credibilidade para iniciar, orientar e aplicar as medidas acima enunciadas. Para tal, devem impor-se o **objetivo de máxima transparência e da obrigação de prestar contas** no processo de decisão, que deverá incluir a criação de uma «pegada legislativa» para a legislação e as políticas da UE — ou seja, a publicação de um registo em tempo oportuno sobre a interação entre as instituições da UE, os Estados-Membros e os grupos de interesses — bem como legislação sobre o registo obrigatório das atividades dos grupos de interesses na UE.

1.9.1. A UE deve também ser coerente e proativa no **controlo e na prevenção de conflitos de interesses**, uma vez que estes podem influenciar as decisões. Devem ser criados comités de ética independentes com poderes para emitir recomendações vinculativas e sanções. O plano de ação quinquenal referido na recomendação (1) deve igualmente prever outras reformas, tendo em conta as conclusões dos relatórios anticorrupção da Comissão e do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

1.10. **O CESE deve** agir com determinação de modo a contribuir para a luta contra a corrupção na UE:

- sensibilizar a sociedade civil para este fenómeno no âmbito do seguimento do parecer;
- participar no diálogo entre os setores público e privado sobre a corrupção, tal como pretendido pela Comissão;
- abordar a luta contra a corrupção e a fraude em futuros pareceres e prever a elaboração de pareceres complementares, nomeadamente sobre a corrupção em determinados setores;

- colocar este tema na agenda da cooperação com os CES nacionais e nos contactos com as partes interessadas, bem como nas atividades externas do CESE;
- examinar a revisão do código de boa conduta administrativa do CESE e o código de conduta dos seus membros, incluindo a introdução de normas internas sobre os denunciantes;
- promover uma cooperação regular nos esforços de combate à corrupção com as instituições da UE (Conselho Europeu, Comissão Europeia, Parlamento Europeu), agências pertinentes e o Comité das Regiões;
- criar um grupo de acompanhamento da luta contra a corrupção.

2. Descrição da corrupção

2.1. A corrupção é normalmente definida como um «abuso de poder em benefício próprio», na linha da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. O parecer retoma esta definição como ponto de partida.

2.2. A corrupção é um fenómeno muito generalizado no mundo inteiro. **O custo da corrupção na Europa para os contribuintes da UE estima-se em cerca de 120 mil milhões de euros por ano** (não incluindo a fraude no que respeita aos fundos públicos da UE), ou seja, um montante quase idêntico ao orçamento anual total da UE, que representa um por cento do PIB da UE. Existem diferenças significativas entre Estados-Membros no que toca à corrupção. Em muitos deles, a corrupção penetra em todos os estratos da vida pública e privada. A Comissão Europeia refere na introdução do Relatório Anticorrupção da UE de 2014: *«A corrupção prejudica gravemente a economia e a sociedade no seu conjunto. Os Estados-Membros da UE não são imunes a esta realidade. Colide com a boa governação, a correta gestão dos dinheiros públicos e a competitividade dos mercados. Em casos extremos, enfraquece a confiança dos cidadãos nas instituições e nos processos democráticos.»*

2.3. **As várias faces da corrupção.** Pode ser classificada como corrupção do setor público, corrupção do setor privado e corrupção política, consoante o setor em que ocorre. A corrupção implica sempre a conivência de, pelo menos, dois intervenientes no ato ilegal.

2.3.1. Exemplos típicos de tais comportamentos são os atos de corrupção ativa e passiva, nomeadamente o facto de propor, dar, aceitar ou solicitar um benefício destinado a incentivar uma ação legal, ilegal ou contrária à ética, que pode assumir a forma de donativos, empréstimos, honorários, pagamentos de facilitação, prémios («suborno») e outros benefícios, tais como a redução de impostos, vistos, serviços, patrocínios e doações. A corrupção está, em muitos casos, associada a outras práticas ilegais, como a fixação de preços, a manipulação fraudulenta do processo dos concursos, o branqueamento de capitais, o enriquecimento ilícito, a chantagem e a fraude. Está também presente em atos menos tangíveis, como o favoritismo e o nepotismo na nomeação de funcionários públicos, o tráfico de influências e a troca de favores, o clientelismo, assim como nas práticas contrárias à ética em questões de imunidade, de amnistia e de privatização, no suborno das autoridades judiciais e policiais, no financiamento dos partidos políticos e na manipulação das campanhas eleitorais. Os conflitos de interesses não regulamentados ou geridos de forma inadequada podem conduzir a atos de corrupção, por exemplo, quando são oferecidas a antigos funcionários públicos posições lucrativas em empresas sem respeitar os períodos de «incompatibilidade» («portas giratórias»).

2.3.2. Todas estas atividades ilegais e contrárias à ética são facilitadas por uma série de fatores. Estes incluem os obstáculos jurídicos (imunidades aplicáveis aos funcionários eleitos e prazos de prescrição); a ausência de normas internacionais, de códigos de conduta, de orientações éticas e de mecanismos de alerta adequados; a falta de transparência nos processos de decisão públicos e a forma como esta pode ser afetada, por exemplo, mediante a não divulgação de informações por parte dos funcionários públicos, eleitos ou designados, sobre as suas atividades e remuneração externas, ou os contactos opacos que mantêm com pessoas que visam influenciar tais decisões.

2.3.3. A corrupção está frequentemente relacionada com a economia informal e com a criminalidade organizada. Em 2013, na avaliação da ameaça que representa a criminalidade grave e organizada (SOCTA), a Europol identificou cerca de 3 600 grupos e redes de criminalidade organizada que operam atualmente no território da UE e que se infiltram cada vez mais em todos os setores da economia.

2.4. **A corrupção é considerada como um problema transnacional importante e crescente em toda a UE** e a nível internacional. A corrupção não se detém nas fronteiras nacionais.

2.5. Em junho de 2011, a **Comissão Europeia** deu um passo importante para abordar e combater este fenómeno na Europa, através da adoção de um pacote abrangente de medidas de luta contra a corrupção, que instituiu um **mecanismo de elaboração de relatórios anticorrupção da UE**. O primeiro relatório anticorrupção da UE — COM(2014) 38 — foi publicado em fevereiro de 2014. Está prevista a publicação de relatórios de dois em dois anos. Este primeiro relatório **tem por objetivo lançar um vasto debate com as partes interessadas, incluindo a sociedade civil, a fim de apoiar os esforços de luta contra a corrupção e identificar a forma de as instituições europeias poderem ajudar a combater a corrupção**. Este conceito de «participação da sociedade» inspira-se no artigo 13.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

2.5.1. O relatório aborda os problemas da corrupção específicos de cada Estado-Membro e salienta, de um modo geral, que os Estados-Membros devem intensificar os esforços de luta contra a corrupção, uma vez que transpõem, implementam e aplicam de forma inadequada as disposições dos instrumentos internacionais e da UE pertinentes nesta matéria.

2.5.2. Foram publicados dois **inquéritos de opinião do Eurobarómetro** juntamente com o relatório: a) o Eurobarómetro especial sobre a corrupção e b) um «Inquérito flash» centrado nas empresas.

2.5.2.1. As principais ilações dos inquéritos são as seguintes, sendo que todos os rácios dizem respeito ao número de cidadãos/empresas da UE que responderam aos inquéritos:

- **três quartos dos cidadãos da União consideram que a corrupção é um fenómeno generalizado nos seus países.** Em dez Estados-Membros, essa percentagem é superior a 90 %;
- **mais de metade dos europeus consideram que o nível de corrupção aumentou nos últimos três anos;**
- **três quartos dos europeus afirmam que o suborno e o recurso a conhecimentos é muitas vezes a maneira mais fácil de obter determinados serviços públicos** (por exemplo, nos serviços médicos e de saúde) **nos seus países;**
- **mais de dois terços dos europeus pensam que existe corrupção nas instituições da UE e mais de metade não consideram que as instituições contribuam para reduzir a corrupção na Europa;**
- **cerca de metade das empresas considera que a corrupção é um problema para a atividade empresarial.** As empresas do Estado e o setor público, nomeadamente as autoridades fiscais e aduaneiras, mostraram-se particularmente vulneráveis;
- **mais de metade das empresas declaram que a corrupção é generalizada nos contratos públicos** devido a conflitos de interesses, práticas não transparentes e favoritismo. Os contratos públicos para projetos e os contratos em matéria de desenvolvimento urbano, infraestruturas, construção e cuidados de saúde são identificados como especialmente vulneráveis à corrupção a todos os níveis.

2.6. Um relatório da OCDE de dezembro de 2014 mostra que a dimensão da **corrupção transnacional** permanece inaceitavelmente elevada. Descreve mais de 400 casos de suborno de funcionários públicos estrangeiros entre 2009 e 2014. Os subornos representaram, em média, 11 % do valor transacionado total e, em muitos casos, estiveram relacionados com contratos públicos. Dois terços dos casos ocorreram em quatro setores: indústrias extrativas, construção civil, transportes e armazenamento, e informação e comunicação.

2.7. No que se refere aos esforços para defender os **interesses financeiros da UE (o dinheiro dos contribuintes gerido pela UE)**, em 2013, registaram-se 16 000 casos de **irregularidades (cerca de 2 mil milhões de euros) na utilização dos fundos da UE**, dos quais 1 600 casos eram fraudulentos (350 milhões de euros). Desde 2009, o número de irregularidades assinaladas aumentou 22 %, enquanto o seu valor aumentou 48 %. Na origem desta situação esteve principalmente a falsificação de documentos (provavelmente muitas vezes ligada à corrupção). No seu relatório anual de 2013, o Tribunal de Contas da União Europeia assinalou **a má utilização ou a ocorrência de erros na concessão de cerca de 5 % dos fundos da UE**, especialmente nos domínios da política regional, energia e transportes, agricultura, ambiente, pescas e saúde.

3. Instrumentos internacionais de luta contra a corrupção e o suborno

3.1. Para além da sua própria legislação nacional em matéria de luta contra o suborno e a corrupção, os Estados-Membros da UE são partes em algumas convenções e tratados internacionais e observam a legislação aplicável da UE. Cada uma destas convenções tem os seus próprios procedimentos de controlo e, normalmente, alguma forma de avaliação inter pares.

3.2. Os instrumentos e mecanismos mais importantes de combate à corrupção a nível internacional são os seguintes:

- Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC);
- Convenção da OCDE sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais;
- Convenção Penal do Conselho da Europa sobre a Corrupção de 1999; Convenção Civil sobre a Corrupção.

3.3. Os instrumentos mais importantes da UE de luta contra a corrupção são os seguintes:

- artigo 83.º, n.º 1, do TFUE, que prevê um mandato para a ação da UE no domínio da luta contra a grande criminalidade (mencionando, entre outros, a corrupção) com dimensão europeia ou transnacional;
- artigo 325.º, n.º 4, do TFUE, que constitui a base jurídica de todas as medidas necessárias à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE;
- Convenção de 1997 relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários da UE e dos Estados-Membros da União Europeia;
- Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho relativa ao combate à corrupção no setor privado.

3.4. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção é a mais abrangente das convenções internacionais. Todos os Estados-Membros da União ratificaram esta convenção e a UE é igualmente signatária.

3.5. A UE adotou diretivas, comunicações e decisões-quadro que estabelecem, essencialmente, normas mínimas e abordam questões relacionadas com a luta contra a corrupção e a fraude: fraude e evasão fiscal, branqueamento de capitais, responsabilidade social das empresas, relatórios sobre operações não financeiras, governação das empresas, contratos públicos e auditoria. O CESE adotou regularmente pareceres sobre estas iniciativas da UE.

3.6. A União Europeia estabeleceu também disposições de luta contra a corrupção e a fraude nos seus programas de financiamento — a nível interno e externo (no âmbito das suas políticas de coesão, regionais, agrícolas, de alargamento, de vizinhança e de desenvolvimento).

3.7. Como primeira medida de proteção das empresas da UE cumpridoras da lei que operam nos mercados de países terceiros, os princípios contidos no considerando 65 do Regulamento (UE) n.º 1316/2013 que cria o Mecanismo Interligar a Europa e na Regra 3.24 das «Procurement Policies and Rules» [Políticas e regras de adjudicação de contratos] do BERD, relativos à repartição equitativa dos riscos associados ao contrato, devem ser incluídos nos textos de todos os instrumentos da UE relacionados com o financiamento da UE.

3.8. A Comissão Europeia aplica desde 2011, com base no artigo 325.º do TFUE, uma **estratégia antifraude** (CAFS) (COM(2011) 376) abrangente, a fim de melhorar o ciclo completo de luta contra a fraude — a prevenção, a deteção e as condições em que são realizados os inquéritos antifraude —, assim como de alcançar um nível adequado de repatriamento e de dissuasão, com a aplicação de sanções dissuasivas. Os serviços da Comissão desenvolveram estratégias setoriais de luta antifraude. A proposta de diretiva COM(2012) 363 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal é também pertinente neste domínio.

4. Autorregulação — códigos de ética contra a corrupção e o suborno

4.1. **A autorregulação desempenha um papel importante no combate à corrupção e ao suborno.** As empresas integram cada vez mais a responsabilidade social, o cumprimento das regras e a prevenção da corrupção na sua política e gestão gerais. Os códigos de ética de cada empresa têm por base as orientações internacionais e setoriais e devem aplicar as normas conexas da UE (informação sobre operações não financeiras, responsabilidade social das empresas, etc.). O objetivo principal dos referidos códigos é promover o comportamento ético em todas as atividades da empresa, mobilizando todas as partes interessadas, e aplicá-lo de forma transparente e inclusiva, abordando esta questão também no âmbito do diálogo social.

4.2. Os principais mecanismos e **orientações internacionais** que descrevem os princípios a adotar pelas empresas para evitar a corrupção e o suborno e incentivar o comportamento ético e a transparência são os seguintes:

- as regras sobre a luta contra a corrupção do TPI, orientações em matéria de denúncia de disfuncionamentos e os manuais neste domínio, etc.;
- o Pacto Global das Nações Unidas; os 10 princípios contra a corrupção e as orientações correspondentes sobre a prestação de contas;
- as orientações da OCDE para as empresas multinacionais: recomendação 7 sobre o combate à corrupção, à solicitação de suborno e à extorsão;
- a norma ISO 37001 relativa a sistemas de gestão da luta contra o suborno (em fase de elaboração, ISO PC/278);
- as orientações de luta contra a corrupção do grupo do Banco Mundial;
- a iniciativa sobre os relatórios mundiais («Global Reporting Initiative») (GRI, GR 4);
- os princípios da organização Transparency International aplicáveis às empresas em matéria de luta contra o suborno, etc.

As orientações por setor a nível da UE — por exemplo, na indústria europeia da construção (<http://www.fiec.eu>, incluindo as orientações pertinentes e as declarações conjuntas) e nas indústrias extrativas (www.eiti.org) — são da maior importância para os setores em causa. O mesmo pode dizer-se das orientações nacionais (nomeadamente, o código de sustentabilidade alemão e as orientações da indústria dinamarquesa) que são consideradas fundamentais para guiar o comportamento das empresas.

4.3. O Parlamento Europeu e a Comissão adotaram as suas próprias orientações de ética internas para complementar as obrigações dos funcionários públicos decorrentes do estatuto, incluindo um código de conduta para os comissários europeus e um código de conduta para os deputados ao Parlamento Europeu, que estabelecem orientações sobre o modo de lidar com doações e donativos e sobre outros interesses financeiros e conflitos de interesses. O Comité também já adotou códigos semelhantes.

5. Observações sobre as preocupações das empresas e da sociedade civil

5.1. A situação relativa à **corrupção** e à fraude no que respeita aos fundos públicos **na UE é inaceitável**. As suas consequências sentem-se fortemente na sociedade civil e nas empresas. A corrupção implica custos adicionais para os consumidores e um clima de incerteza para as empresas que respeitam as normas éticas. O CESE regista com desagrado a generalização da corrupção e da fraude nos Estados-Membros da UE, bem como a falta de empenho político dos governos e dos órgãos de poder local para lutar eficazmente contra a corrupção, nomeadamente através da implementação e da aplicação inadequadas dos instrumentos internacionais, europeus e nacionais em vigor.

5.1.1. Os cidadãos e os atores sociais e económicos, independentemente do local onde vivem na Europa, têm o direito de viver numa sociedade regulada de forma justa e transparente, segundo os princípios do Estado de direito. A crise financeira e do euro levou os cidadãos a mostrarem-se mais críticos em relação à corrupção flagrante e a **perderem a confiança** na governação democrática a nível da UE, o que favoreceu a propagação do **euroceticismo**. **A sociedade civil espera** que a UE e os Estados-Membros aumentem os seus esforços de luta contra a corrupção e a fraude. Os decisores políticos devem convencer que agem em nome do interesse geral.

5.2. Por estes motivos, o **CESE está empenhado em participar** nos esforços para combater o problema e **responde** ao desejo da Comissão Europeia de ver a sociedade civil participar na luta contra a corrupção. O objetivo principal deste parecer é **contribuir** para o próximo relatório anticorrupção da Comissão (em 2016), assim como **participar nas campanhas de sensibilização**, difundir informação e promover a transparência.

5.3. **A corrupção não é só uma questão de integridade e de ética, mas também de economia, uma vez que prejudica a economia lícita** — circunstâncias e condições justas para o comércio, os investimentos e a concorrência — e, deste modo, afeta o crescimento e a competitividade. Os dados do Banco Mundial e do Fórum Económico Mundial mostram que a competitividade económica está estreitamente relacionada com a capacidade dos Governos de combater a corrupção. Estudos demonstraram que o controlo da corrupção na UE está fortemente relacionado com a facilidade de fazer negócios, e que a corrupção tem um impacto negativo no investimento privado.

5.3.1. A corrupção provoca o aumento dos custos para as empresas, dado que as empresas «limpas» arriscam-se a perder contratos num ambiente corrompido. Por conseguinte, a corrupção prejudica a eficácia do mercado interno e pode ter um impacto negativo nos esforços de alcançar os objetivos da Estratégia 2020 para o crescimento e de melhorar a competitividade global da Europa, enfraquecendo assim as possibilidades de aumentar o emprego e o bem-estar na Europa, bem como a competitividade das empresas da UE que operam noutras partes do mundo.

5.3.2. **As empresas com um bom historial de luta contra a corrupção atraem os investidores.** A imagem do mundo empresarial está em jogo quando uma empresa é considerada culpada de suborno e corrupção. Isto não só prejudica a sua reputação, mas também lança um espectro negativo sobre todas as empresas. Importa, contudo, ter igualmente em conta os encargos administrativos e financeiros para as empresas, em particular as PME, nas disposições relativas ao cumprimento da legislação de luta contra a corrupção e à comunicação de informações.

5.4. Os meios de comunicação social divulgam regularmente **atos de corrupção ao mais alto nível** em muitos Estados-Membros e noutras partes do mundo. **A corrupção política** (ligada, por exemplo, a nomeações, subornos e financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, manipulação de eventos desportivos), sobretudo **quando envolve autoridades judiciárias e policiais, é considerada pelos cidadãos como um dos danos mais graves para a sociedade.** Deve ser posto termo a estas práticas, bem como à prática generalizada dos **pagamentos «por baixo da mesa»** constatada em muitos Estados-Membros, o que afeta a vida quotidiana dos cidadãos. Estes fenómenos na sociedade parecem ter por base uma mudança na perceção da legalidade. Há que atacar os ditos fenómenos, dado que os cidadãos têm direito a um Estado de direito, a boa governação e a serviços públicos sem corrupção. É necessária uma mudança de atitude e a cultura da transparência deve substituir a cultura da corrupção, onde esta existe. A resolução destes problemas passa essencialmente pela adoção de legislação e por medidas de promoção e de educação.

5.5. O CESE **apoia as medidas e as recomendações de luta contra a corrupção da Comissão Europeia**, os esforços de luta antifraude da UE, bem como as ações do Parlamento Europeu, em particular o plano de ação 2014-2019 para lutar contra a criminalidade organizada, a corrupção e o branqueamento de capitais. Além disso, é indispensável implementar as recomendações dos relatórios do Grupo de Estados contra a corrupção do Conselho da Europa (GRECO), das Nações Unidas, da OCDE e do TPI e tê-las em conta no reforço das políticas e das atividades de luta contra a corrupção da UE e dos seus Estados-Membros.

5.6. A forte interconexão das economias dos Estados-Membros, assim como a dimensão e a rapidez crescentes dos fluxos monetários transfronteiras aumentam o risco de efeitos de contágio da corrupção na UE. A corrupção **tornou-se um fenómeno transnacional** e não pode continuar a ser vista simplesmente como uma questão do direito penal nacional. Poderia ser comparada a uma doença infecciosa a que ninguém está automaticamente imune e que precisa de cuidados de saúde adaptados. A abordagem fragmentada atual deve ser substituída por uma abordagem mais coerente, de modo a realizar progressos significativos. Os relatórios da Comissão devem tratar de forma adequada esta questão: **as medidas de luta contra a corrupção devem ser concebidas e aplicadas no contexto de uma Europa cada vez mais integrada e de uma economia globalizada.**

5.6.1. **A luta contra a corrupção deve, por conseguinte, ocupar um lugar mais importante na agenda da UE.** A União deve assumir um papel mais proeminente para promover a transparência e salvaguardar a integridade do mercado interno, das relações externas, assim como das instituições e das despesas da UE. **Importa acentuar a luta contra a corrupção e a fraude em todas as políticas pertinentes da UE**, tanto internas como externas. As empresas e a sociedade civil esperam tal evolução e **o presente parecer chama a atenção para a necessidade de liderança e coordenação efetivas na UE.** A União pode utilizar o seu peso político a fim de promover um espaço baseado em normas exigentes de integridade e de luta contra a corrupção a nível da UE.

5.7. É necessário nada menos do que um **compromisso explícito** — um pacto europeu de luta contra a corrupção que permita adotar uma estratégia abrangente e credível. Deve ser **gerido «a partir do topo»**, mas é necessária a participação de todas as partes interessadas pertinentes a nível nacional, local e da UE neste pacto.

5.8. Os **Estados-Membros estão na linha da frente** na luta contra a corrupção e a fraude. É da sua responsabilidade aplicar medidas rigorosas de luta contra a corrupção (em primeiro lugar, a adoção de legislação sólida e uma autoridade eficaz de luta contra a corrupção para combater a corrupção na governação política e judicial, e a criminalidade organizada), bem como participar ativamente na cooperação transnacional e aumentar a sensibilização dos cidadãos para a luta contra a corrupção e a fraude.

5.8.1. **A participação da sociedade civil**, nomeadamente das empresas, das associações empresariais e dos parceiros sociais, nos esforços de luta contra a corrupção a nível nacional é importante, sobretudo, com o objetivo **da sensibilização e da prestação de orientação** para as formas de evitar a corrupção, a fraude e o suborno. Neste contexto, o comportamento das diversas empresas e autoridades é muito importante. A nível nacional, por exemplo, os **pontos de contacto nacionais da OCDE** e os **centros de aconselhamento jurídico da organização Transparency International (TIAC — Transparência e Integridade, Associação Cívica)** poderiam também desempenhar um papel significativo no esforço nacional de luta contra a corrupção. Os **meios de comunicação social** devem reconhecer o papel e responsabilidade significativos que têm na sensibilização da opinião pública para a corrupção e para os esforços de luta contra a corrupção nos Estados-Membros.

Bruxelas, 16 de setembro de 2015.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Henri MALOSSE
