



Bruxelas, 23.4.2018  
SWD(2018) 117 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

**Avaliação de impacto**

*que acompanha o documento*

**Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas comuns para a proteção de pessoas que comuniquem infrações em domínios específicos do direito da UE**

{COM(2018) 218 final} - {SEC(2018) 198 final} - {SWD(2018) 116 final}

## Resumo

Avaliação de impacto da proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece normas mínimas comuns para a proteção de pessoas que comuniquem violações em domínios específicos do direito da UE

### A. Necessidade de agir

#### Porquê? Qual é o problema a resolver?

A falta de uma proteção eficaz dos denunciadores na UE prejudica a efetiva aplicação do direito da União. Embora os mecanismos de acompanhamento e os organismos com poderes coercivos, da UE e nacionais, estejam a ser reforçados através de medidas europeias específicas (ou seja, criação de agências da UE, apoio dos sistemas judiciais nacionais, etc.), continua a ser um desafio detetar, investigar e agir penalmente com eficácia contra infrações ao direito da UE. Em determinados domínios, as infrações que podem lesar o interesse público são difíceis de revelar, dado ser complexa a recolha de elementos de prova. Nesses casos, as comunicações dos denunciadores com acesso privilegiado aos elementos de prova pode ser determinante. Por conseguinte, a garantia de que se sentem em segurança para comunicarem infrações pode contribuir para a aplicação coerciva da lei e para aumentar a eficácia desta. Nos últimos anos, o legislador da UE reconheceu a necessidade de se protegerem os denunciadores no âmbito da aplicação coerciva do direito da União e introduziu em determinados atos setoriais da União alguns elementos de proteção e canais para denúncias. Contudo, a proteção é ainda muito limitada e setorial, não abrangendo todos os domínios fundamentais em que uma proteção insuficiente dos denunciadores pode resultar numa denúncia reduzida de infrações ao direito da UE que podem lesar gravemente o interesse público. Do mesmo modo, a maioria dos Estados-Membros apenas concede proteção de modo fragmentado, sendo variável o nível dessa proteção. A insuficiência e a incoerência da proteção aos níveis europeu e nacional tem como consequência uma menor comunicação de irregularidades por denunciadores, o que, por sua vez, se traduz numa «perda de oportunidades» de deteção e prevenção de infrações ao direito da UE e reduz a eficácia da sua aplicação.

#### O que se espera alcançar com esta iniciativa?

O **objetivo geral** é obviar ao reduzido número de comunicações de infrações ao direito da UE, conducente a graves prejuízos para o interesse público em domínios em que uma forte proteção dos denunciadores pode contribuir significativamente para expor e prevenir esses prejuízos, e dissuadir os infratores.

**Os objetivos específicos** são: i) Reforçar a proteção dos denunciadores e evitar represálias contra estes; ii) Proporcionar segurança e clareza jurídicas; iii) Apoiar a sensibilização e combater os fatores socioculturais que levam ao reduzido número de denúncias.

#### Qual o valor acrescentado da ação ao nível da UE (subsidiariedade)?

A ação da UE para proteger os denunciantes é necessária nas áreas em que: i) é necessário reforçar a aplicação coerciva da legislação; ii) o reduzido número de denúncias é um fator importante, que afeta a aplicação coerciva; iii) as infrações ao direito da UE podem lesar gravemente o interesse público. Com base nestes critérios, a proteção dos denunciantes é necessária para reforçar a aplicação coerciva das normas relativas a: i) Contratos públicos; ii) Serviços financeiros, prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo; iii) Segurança dos produtos; iv) Segurança dos transportes; v) Proteção do ambiente; vi) Segurança nuclear; vii) Segurança dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, saúde e bem-estar animal; viii) Saúde pública; ix) Proteção do consumidor; x) Proteção da privacidade e dos dados pessoais, e segurança da rede e dos sistemas de informação. A proteção aplica-se também a denúncias de infrações relacionadas com as normas de concorrência da União, a infrações lesivas dos interesses financeiros da UE e, tendo em conta o seu impacto negativo no bom funcionamento do mercado interno, à elisão fiscal pelas empresas. A insuficiência da proteção dos denunciantes num dado Estado-Membro pode ter impactos negativos não só no funcionamento das políticas da UE nesse Estado-Membro, mas também impactos indiretos noutros Estados-Membros e na UE no seu conjunto. A desigual proteção dos denunciantes na UE compromete a equidade das condições de concorrência, necessária para que o mercado único funcione devidamente e para que as empresas operem num ambiente concorrencial saudável. Em particular, a corrupção e a fraude no domínio dos contratos públicos que ficam por detetar aumentam os custos da atividade empresarial, falseiam a concorrência e reduzem a capacidade de atrair investimento. Os regimes de planeamento fiscal agressivo não detetados, de empresas que conseguem evitar o pagamento da sua quota-parte de impostos, falseiam as condições de concorrência entre os Estados-Membros e resultam na perda de receitas fiscais para estes e para a UE no seu conjunto (por ex., «Luxleaks»). São também impactos indiretos os riscos transnacionais resultantes de atos que falseiam a concorrência, os produtos, géneros alimentícios e alimentos para animais não seguros colocados no mercado único, a poluição do ambiente ou os riscos para a segurança nuclear, os riscos para a saúde pública, a saúde e o bem-estar dos animais, a proteção dos consumidores, a proteção da privacidade e dos dados pessoais, a segurança das redes e dos sistemas de informação e a segurança dos transportes num Estado-Membro que alastram a outros Estados-Membros, bem como as lacunas na proteção dos denunciantes em situações transnacionais, que correm o risco de passar despercebidos. Só a intervenção da UE pode corrigir o desequilíbrio entre os níveis de proteção, garantindo um nível elevado e coerente de proteção em toda a UE, mediante o estabelecimento de normas mínimas de harmonização. Além disso, só a UE pode harmonizar as suas normas em matéria de proteção dos denunciantes estabelecidas por atos setoriais.

<b>B. Soluções</b>
<b>Que opções legislativas e não legislativas foram ponderadas? Há ou não uma opção privilegiada? Porquê?</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Opção 1:</b> manutenção do <i>status quo</i>.</li> <li>• <b>Opção 2:</b> recomendação da Comissão que dê aos Estados-Membros orientações sobre os elementos essenciais da proteção dos denunciadores, complementadas por medidas de acompanhamento destinadas a apoiar as autoridades nacionais.</li> <li>• <b>Opção 3:</b> diretiva que estabeleça a proteção dos denunciadores no domínio dos interesses financeiros da União, complementada por uma comunicação que exponha um quadro estratégico ao nível da UE, que inclua medidas de acompanhamento destinadas a apoiar as autoridades nacionais.</li> <li>• <b>Opção 4:</b> diretiva que estabeleça a proteção dos denunciadores em certos domínios do direito da UE.</li> <li>• <b>Opção 4, subopção 1:</b> diretiva consentânea com a 4.<sup>a</sup> opção estratégica, complementada por uma comunicação que proponha um quadro estratégico ao nível da UE, que inclua medidas de acompanhamento destinadas a apoiar as autoridades nacionais. <b>Esta é a opção privilegiada.</b></li> </ul>
<b>Quem apoia cada uma das opções?</b>
<p>Apenas algumas partes interessadas consultadas (autoridades nacionais) entendem que uma opção não regulamentar permitiria resolver inteiramente a definição do problema e as suas causas. Das associações empresariais, metade das que responderam à consulta pública da Comissão apoiam a fixação de normas mínimas vinculativas ao nível da UE, enquanto as restantes ficariam satisfeitas com as normas nacionais ou o <i>status quo</i>. Para a esmagadora maioria dos inquiridos, bem como para a sociedade civil, os sindicatos e o Parlamento Europeu (Resolução de outubro de 2017), a opção privilegiada seria um amplo quadro legislativo da UE em matéria de proteção dos denunciadores.</p>
<b>C. Impactos da opção privilegiada</b>
<b>Quais as vantagens da opção privilegiada (caso exista, ou, caso contrário, das principais opções)?</b>
<p>A opção privilegiada trará benefícios económicos, sociais e ambientais. Ajudará a detetar e a prevenir a fraude e a corrupção com impacto no orçamento da UE (estima-se que o atual risco de perda de receitas se situe entre 179 e 256 mil milhões de EUR). No domínio dos contratos públicos, estima-se que o benefício anual de uma proteção eficaz dos denunciadores na UE seja de 5,8 a 9,6 milhões de EUR. A opção privilegiada contribuirá também para combater a elisão fiscal. Estima-se que a transferência de lucros seja responsável por uma perda de receitas fiscais para os Estados-Membros e para a UE da ordem dos 50 a 70 mil milhões de EUR.</p> <p>Também são de esperar amplos impactos sociais, que afetem positivamente as pessoas e as empresas. A introdução de uma forte proteção dos denunciadores melhorará as condições de trabalho de 40 % da mão de obra da UE, que, de outro modo, ficaria desprotegida (cerca de 60 milhões de trabalhadores). Reforçará a integridade e a transparência dos setores público e privado, e contribuirá para uma concorrência leal no mercado único. Embora os benefícios não possam ser quantificados, está provado que os denunciadores permitiriam prevenir negligências e casos de malversação com impactos graves nos domínios da proteção do ambiente, da segurança dos produtos, dos alimentos e dos transportes, da proteção do consumidor e da saúde pública, entre outros.</p>
<b>Quais os custos da opção privilegiada (caso exista, ou, caso contrário, das opções principais)?</b>
<p>Os custos de implementação (isto é, do cumprimento da obrigação de estabelecer canais para denúncias internas e custos conexos) resumem-se do seguinte modo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Para o setor público, o custo total ascende a 204,9 milhões de EUR de custos únicos e 319,9 milhões de EUR de custos anuais.</li> <li>• Para o setor privado (médias e grandes empresas), os custos totais previstos são de 542,9 milhões de EUR de custos únicos e 1 016,7 milhões de EUR de custos anuais.</li> <li>• Os custos totais para o setor público e privado são de 1 312,4 milhões de EUR.</li> </ul>
<b>Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?</b>
<p>A opção privilegiada só abrangerá médias e grandes empresas e não terá custos significativos – ou seja, aproximadamente, um custo de implementação (único) estimado em 1 374 EUR e custos operacionais anuais médios estimados em 1 054,6 EUR (que incluem os custos de formação anual dos empregados, que poderá não ser necessária). A opção privilegiada isentará as pequenas e microempresas da obrigação de estabelecerem canais para denúncias internas (exceto aquelas que operem no domínio dos serviços financeiros ou que sejam vulneráveis ao branqueamento de capitais ou ao financiamento do terrorismo e, caso os Estados-Membros o exijam, após uma avaliação de riscos com base na natureza das atividades das entidades e no subsequente nível de risco).</p>
<b>Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?</b>

O aumento de custos previsto para as despesas com a aplicação dos requisitos legais da opção privilegiada ascenderia a 34 milhões de EUR (cerca de 15 milhões de EUR superior ao do cenário de base).

**Haverá outros impactos significativos?**

Esta opção promoverá os direitos fundamentais, nomeadamente a liberdade de expressão e condições de trabalho justas, aumentará os requisitos de comunicação de irregularidades e impedirá violações dos direitos fundamentais na aplicação do direito da UE.

**D. Acompanhamento****Quando será reexaminada a política?**

A Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório de execução e um relatório de avaliação, respetivamente, dois e seis anos (o mais tardar) após o termo do prazo de transposição.