



Bruxelas, 29.4.2019
COM(2019) 196 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ DAS
REGIÕES E AO TRIBUNAL DE CONTAS**

Estratégia antifraude da Comissão: ação reforçada para proteger o orçamento da UE

{SWD(2019) 170 final} - {SWD(2019) 171 final}

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU, AO COMITÉ
DAS REGIÕES E AO TRIBUNAL DE CONTAS**

Estratégia antifraude da Comissão: ação reforçada para proteger o orçamento da UE

ÍNDICE

Principais abreviaturas	2
1. Síntese.....	4
2. Introdução.....	5
2.1. A luta da União Europeia contra a fraude	5
2.2. A estratégia antifraude da Comissão (CAFS) de 2011.....	7
2.3. Aplicação e avaliação da CAFS	7
2.4. Justificação de uma nova CAFS.....	8
2.5. Âmbito de aplicação da CAFS de 2019	9
3. Avaliação do risco de fraude	10
4. Princípios e prioridades	12
4.1. Princípios da CAFS de 2011 e da CAFS de 2019.....	12
4.2. Prioridades da nova CAFS	14
4.2.1. Objetivo n.º 1: Recolha e análise de dados.....	14
4.2.2. Objetivo n.º 2: coordenação, cooperação e processos	18
5. Objetivos adicionais	20
6. Acompanhamento e comunicação de informações	21

Principais abreviaturas

<i>Abreviatura</i>	<i>Significado</i>
Gestor orçamental delegado	Gestor orçamental delegado
CAFS	Estratégia antifraude da Comissão
DG	Direção(ões)-Geral(ais)
DG BUDG	Direção-Geral do Orçamento
DG HR	Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança
DG TAXUD	Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira
TCE	Tribunal de Contas Europeu
Procuradoria Europeia	Procuradoria Europeia
Eurojust	Agência Europeia para a Cooperação Judiciária Penal
Europol	Agência da União Europeia para a Cooperação Policial
FPDNet	Rede de prevenção e deteção de fraudes
Nota	Nota de rodapé
RF	Regulamento Financeiro ¹
SAI	Serviço de Auditoria Interna
IIOA	Instituições, órgãos, organismos e agências da UE
SIG	Sistema de gestão de irregularidades
QFP	Quadro financeiro plurianual
EM	Estados-Membros
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
Regulamento do OLAF	Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 ²

¹ Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

² Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho (JO L 248 de 18.9.2013, p. 1), na sua versão alterada.

PIF ³	Proteção dos interesses financeiros da UE
Diretiva PIF	Diretiva (UE) 2017/1371 ⁴
SG	Secretariado-Geral
SJ	Serviço Jurídico
SOCTA	Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada
PEP	Planeamento Estratégico e Programação
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
RPT	Recursos próprios tradicionais
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado

³ Acrónimo em francês que significa «protection des intérêts financiers de l'Union européenne».

⁴ Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 e julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (JO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

1. Síntese

Os cidadãos e contribuintes da UE merecem instituições europeias que atuem com a máxima integridade. As suas contribuições para o orçamento da UE, arduamente ganhas, devem ser aplicadas de forma correta e eficiente e protegidas contra a fraude. Em 2017, a UE intensificou resolutamente o combate à fraude com a adoção da diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal, bem como do regulamento que institui a Procuradoria Europeia. Por forma a dar continuidade a estas evoluções positivas, para além de 2018, e preparar uma nova geração de programas de despesa no âmbito do quadro financeiro plurianual (QFP) de 2021-2027, a Comissão atualiza, com a presente comunicação, a «Estratégia antifraude da Comissão» (CAFS) de 2011. A CAFS constitui um documento de política interna de carácter vinculativo para os serviços e as agências de execução da Comissão no seu combate à fraude e à corrupção que afetam os interesses financeiros da UE.

Uma avaliação da CAFS de 2011 concluiu que esta continua a ser pertinente e eficaz enquanto quadro jurídico que confere à Comissão mecanismos de proteção do orçamento da UE, mas que exige adaptação a um contexto em evolução (novos regimes de financiamento e tendências da fraude, o desenvolvimento de ferramentas informáticas, etc.).

Os serviços da Comissão conduziram ainda uma avaliação do risco de fraude, que também envolveu as agências de execução. As duas principais vulnerabilidades identificadas são as seguintes: i) uma análise insuficiente dos dados sobre a fraude, o que limita o conhecimento da fraude por parte da Comissão, e ii) algumas lacunas em matéria de supervisão pela Comissão da gestão do risco de fraude a nível de departamentos. Estes pontos fracos foram também abordados nas recomendações de um relatório especial recente do Tribunal de Contas Europeu, intitulado «São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE».

Por conseguinte, os objetivos prioritários desta CAFS de 2019 consistem em dotar a Comissão de maior capacidade de análise para fins de prevenção e deteção e de um sistema de supervisão mais centralizado para a sua ação de combate à fraude. Por outro lado, o plano de ação que a acompanha, destinado aos serviços e às agências de execução da Comissão, visa melhorar a cooperação e os fluxos de trabalho em matéria de combate à fraude em toda a linha, nomeadamente, a cooperação da Comissão e de outros organismos da UE com o OLAF e com a Procuradoria Europeia, atualmente em fase de instituição. O plano de ação dá igualmente continuidade à CAFS de 2011, em particular no que se refere à garantia da integridade da contratação pública e ao incentivo à cooperação internacional.

A Comissão tenciona reforçar os seus sistemas de vigilância internos na CAFS de 2019 e no plano de ação que a acompanha, bem como desenvolver indicadores para que o combate à fraude seja mais quantificável. Estes aspetos refletir-se-ão nos relatórios anuais sobre a defesa dos interesses financeiros da UE, através dos quais a Comissão presta regularmente informações sobre a aplicação da CAFS.

Os objetivos da CAFS de 2019 encontram-se enumerados num anexo à presente comunicação. A comunicação é acompanhada por dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão: um que apresenta os resultados da avaliação do risco de fraude e outro que descreve o plano de ação atualizado. A avaliação da CAFS de 2011 é publicada em simultâneo num documento de trabalho separado dos serviços.

2. Introdução

2.1. A luta da União Europeia contra a fraude

A fraude lesiva do orçamento da UE pode resultar no desvio de fundos da UE das suas legítimas finalidades e, deste modo, comprometer a eficácia das medidas da União. Quando os autores de fraudes são bem-sucedidos, põem em causa a integridade do trabalho da UE e abalam a confiança do público nas suas políticas.

Nos termos do artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e do artigo 36.º do Regulamento Financeiro (RF)⁵, a Comissão executa o orçamento da UE, com base nos princípios da boa gestão financeira e aplicando um controlo interno eficiente e eficaz, que inclui a prevenção, deteção, correção⁶ e seguimento de fraudes e de outras irregularidades. A Comissão fá-lo em cooperação com os Estados-Membros, que cobram e gastam até 80 % do orçamento da UE. Em conformidade, o artigo 325.º, n.º 1, do TFUE exige que a UE e os Estados-Membros combatam a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE.

Todos os anos o relatório da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da UE – o Relatório PIF⁷ – apresenta uma caracterização da forma como o orçamento da UE é afetado pelas irregularidades detetadas, incluindo a fraude. Embora os montantes e os números variem de ano para ano, é evidente que o nível de fraudes conhecidas e comunicadas⁸ exige a intervenção continuada da UE.

⁵ Referência na nota 1.

⁶ «Correção de fraudes» é um termo genérico que se refere, designadamente, à recuperação de montantes gastos indevidamente e a sanções administrativas.

⁷ Relatório mais recente: Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Vigésimo nono relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e a luta contra a fraude – 2017, COM (2018) 553 final.

⁸ Como não estão aqui incluídas as fraudes não detetadas, não é possível identificar o nível real de fraude.

Irregularidades comunicadas como fraudulentas em 2014-2017

Setor orçamental	2014		2015		2016		2017	
	Número de irregularidades fraudulentas	Montantes envolvidos (milhões de EUR)	Número de irregularidades fraudulentas	Montantes envolvidos (milhões de EUR)	Número de irregularidades fraudulentas	Montantes envolvidos (milhões de EUR)	Número de irregularidades fraudulentas	Montantes envolvidos (milhões de EUR)
Recursos naturais	519	68,6	444	74,1	413	61,8	276	59,9
Política de coesão	306	274,2	371	477,5	407	236,9	345	320,4
Pré-adesão	31	14,47	29	7,8	28	3,0	19	3,2
Despesas diretas	83	4,7	5	0,2	49	6,3	65	7,3
Recursos próprios	710	176,2	612	78	513	83	441	76,4
Total	1 649	538,2	1 461	637,6	1 410	391,0	1 146	467.1

Fonte: Relatórios anuais de 2014 a 2017 sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia – Luta contra a fraude⁹.

⁹ Estes valores ainda não refletem plenamente os importantes casos de subavaliação aduaneira recentemente descobertos no Reino Unido (ver [Relatório do OLAF 2017](#), p. 26), cujo impacto orçamental está estimado em cerca de 2,5 mil milhões de EUR.

Todos os anos, o Parlamento Europeu analisa o Relatório PIF, que comenta através de uma resolução, salientando a importância do combate à fraude¹⁰. Mais recentemente, o Tribunal de Contas Europeu (TCE) elaborou um relatório especial¹¹ sobre o quadro institucional e os métodos de trabalho em que assenta o combate à fraude nas despesas da UE empreendido pela Comissão. O relatório sublinhou a importância deste assunto e recomendou a tomada de mais medidas.

Neste contexto, a estratégia antifraude da Comissão revista estabelece uma abordagem global para a luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE e orienta a Comissão, os seus serviços e as suas agências de execução, no exercício das suas responsabilidades jurídicas, políticas e de gestão, respetivamente, para efeitos da proteção do orçamento da UE. Tal estratégia não se destina diretamente aos Estados-Membros, mas a Comissão exorta-os a que também tomem medidas adequadas para prevenir, detetar e corrigir fraudes lesivas dos interesses financeiros da UE, em conformidade com as obrigações que lhes incumbem por força do Tratado. Os serviços da Comissão responsáveis e o OLAF continuarão a apoiar e a acompanhar as medidas tomadas pelos Estados-Membros para combater a fraude.

2.2. A estratégia antifraude da Comissão (CAFS) de 2011

Em 24 de junho de 2011, a Comissão adotou a sua estratégia antifraude atual. Esta compreendia o seguinte: i) uma comunicação da Comissão¹² às demais instituições, em que descrevia os objetivos estratégicos e as principais etapas operacionais para os alcançar, e ii) um plano de ação interno da Comissão mais circunstanciado¹³.

A CAFS de 2011 definiu três prioridades: i) a introdução de disposições antifraude nas propostas da Comissão sobre os programas de despesas no âmbito do QFP para 2014 - 2020; ii) a aplicação de estratégias antifraude ao nível dos serviços; e iii) a revisão das diretivas relativas à contratação pública.

2.3. Aplicação e avaliação da CAFS

A Comissão tem vindo a prestar informações, desde 2013, sobre a aplicação da CAFS de 2011 nos Relatórios PIF¹⁴. As ações prioritárias e todas as medidas definidas no plano de

¹⁰ Ver, nomeadamente, o considerando B da resolução do Parlamento Europeu, de 3 de maio de 2018, sobre o relatório anual de 2016 relativo à proteção dos interesses financeiros da UE – Luta contra a fraude, 2017/2216(INI), P8_TA(2018)0196: «Considerando que a eficiência das despesas públicas e a proteção dos interesses financeiros da UE devem constituir elementos-chave da política da UE, a fim de aumentar a confiança dos cidadãos, garantindo que o seu dinheiro seja utilizado de forma correta, eficiente e eficaz». <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2018-0196&format=XML&language=EN>.

¹¹ « São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE», [TCE, Relatório Especial n.º 01/2019](#).

¹² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Tribunal de Contas, de 24 de setembro de 2011, sobre a Estratégia Antifraude da Comissão, COM (2011) 376 final.

¹³ Comunicação à Comissão, Plano de Ação Interno da Comissão para a aplicação da estratégia antifraude da Comissão, SEC (2011) 787/3. A comunicação foi ainda acompanhada de um plano de ação de luta contra o contrabando de cigarros e álcool: Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Plano de ação de luta contra o contrabando de cigarros e álcool ao longo da fronteira oriental da UE, SEC (2011) 791 final.

¹⁴ Ver a nota 7.

ação interno foram concluídas ou estão em fase de realização no caso das que são de natureza repetitiva, como a formação.

Os serviços da Comissão conduziram uma avaliação para determinar a relevância, eficácia, eficiência e coerência da CAFS de 2011 e da sua aplicação. Os resultados são apresentados em pormenor no documento de trabalho dos serviços da Comissão, publicado em conjunto com a presente comunicação.

2.4. Justificação de uma nova CAFS

O atual quadro antifraude da Comissão, baseado na CAFS de 2011, já constitui uma base estratégica adequada para o combate à fraude. No entanto, a preparação do próximo QFP pós-2020 é o momento certo para a Comissão adaptar e reforçar as suas atividades antifraude, sempre que adequado, designadamente em relação a novas formas de financiamento. Além disso, a CAFS de 2019 reforça a luta contra a fraude lesiva do orçamento na vertente «receitas» (prevenindo, por exemplo, a fraude fiscal e combatendo o contrabando)¹⁵.

A fim de orientar a revisão das suas políticas antifraude, os serviços da Comissão conduziram uma avaliação do risco de fraude, que se encontra resumida no capítulo seguinte. A CAFS de 2019 tem igualmente em conta, entre outras fontes, a avaliação da CAFS de 2011-2017, bem como os resultados da recente auditoria de resultados realizada pelo TCE «São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE»¹⁶.

A CAFS de 2019 ajusta-se ainda a dois contributos complementares importantes para a legislação antifraude da UE, adotados em 2017. A saber: i) a Diretiva PIF¹⁷, que estabelece normas comuns mais rigorosas para a legislação penal dos Estados-Membros a fim de defender os interesses financeiros da UE; e ii) o Regulamento que instituiu a Procuradoria Europeia¹⁸, mediante o reforço da cooperação entre 22 Estados-Membros na presente fase. Uma vez operacional (em 2021), a Procuradoria Europeia estará em posição de proceder com maior eficácia à repressão penal das infrações lesivas dos interesses financeiros da UE. Por último, o quadro para uma política integrada em matéria de inquéritos penais e administrativos inclui uma proposta de alteração do Regulamento do OLAF¹⁹. As alterações propostas visam permitir que o OLAF coopere mais estreitamente com a Procuradoria Europeia e conduza os seus inquéritos de forma mais eficaz. É essencial uma cooperação harmoniosa e sólida entre a Procuradoria Europeia, o OLAF, a Eurojust, a Europol e os Estados-Membros para assegurar que o âmbito dos inquéritos seja abrangente e que a nova

¹⁵ Tal como recomendado pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão numa auditoria realizada em 2016 sobre o desempenho e a coordenação de atividades antifraude no domínio dos recursos próprios tradicionais, resumida no Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho; Relatório anual à autoridade de quitação sobre as auditorias internas realizadas em 2016, COM(2017) 497 final de 5 de setembro de 2017, p. 11.

¹⁶ Referida na secção 2.1 e na nota 11.

¹⁷ Referência na nota 4.

¹⁸ Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia, JO L 283 de 31.10.2017, p. 1.

¹⁹ Proposta da Comissão de 23 de maio de 2018 de um Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do OLAF, COM (2018) 338.

arquitetura institucional para a luta contra a fraude seja plenamente eficaz²⁰. As implicações da criação da Procuradoria Europeia para os serviços da Comissão refletem-se também no plano de ação da CAFS de 2019²¹.

2.5. Âmbito de aplicação da CAFS de 2019

A CAFS de 2019 centra-se na proteção dos interesses financeiros da UE contra a fraude, a corrupção e outras irregularidades intencionais, bem como no risco de práticas irregulares graves nas instituições e organismos da UE. Estas áreas revestem-se igualmente de importância fundamental para o legislador no âmbito da luta contra a fraude²². Como resultado, a nova CAFS abrange:

- A fraude, incluindo a fraude em matéria de IVA, a corrupção e a apropriação indevida lesivas dos interesses financeiros da UE, tal como definidas nos artigos 3.º e 4.º da Diretiva PIF;
- Outras infrações penais lesivas dos interesses financeiros da UE, nomeadamente, infrações associadas a eventuais abusos dos procedimentos de contratação pública quando afetem o orçamento da UE;
- Irregularidades, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95²³ (desde que intencionais,²⁴ mas ainda não refletidas nas infrações penais supramencionadas);
- Violações graves, por parte do pessoal ou dos membros das instituições e organismos da União, das suas obrigações profissionais, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento do OLAF e do artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Decisão da Comissão (CE, CECA, Euratom) n.º 352/1999²⁵.

Sempre que a CAFS de 2019 se refere a «fraude», aplica este termo num sentido genérico para designar vários tipos de infrações penais e não penais, conforme acima indicado. São fornecidos mais pormenores e contexto na avaliação do risco de fraude²⁶.

Sempre que a presente comunicação e os documentos de trabalho dos serviços da Comissão que a acompanham se referem à proteção do orçamento da UE, estão incluídos, com as devidas adaptações, os interesses financeiros da UE fora do quadro jurídico do orçamento geral, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento²⁷.

²⁰ Como realça o n.º 11 da Resolução do Parlamento Europeu, de 3 de maio de 2018, sobre o relatório anual de 2016 relativo à proteção dos interesses financeiros da UE – Luta contra a fraude (referência na nota 10).

²¹ Secção B.I. do plano de ação que acompanha a CAFS de 2019, SWD (2019) 170.

²² Ver artigo 1.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento do OLAF (referência na nota 2).

²³ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

²⁴ Todas as irregularidades estão abrangidas pelo Regulamento do OLAF, mas a nova CAFS centra-se nas práticas ilícitas intencionais.

²⁵ Decisão n.º 352/1999 (CE, CECA, Euratom) da Comissão, de 28 de abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999, p. 20), na sua versão alterada.

²⁶ SWD (2019) 171, p. 6.

²⁷ Para referências adicionais, ver o Regulamento (UE) 2018/1877 do Conselho, de 26 de novembro de 2018, relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento, e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323, JO L 307 de 3.12.2018, p. 1.

3. Avaliação do risco de fraude²⁸

Foi realizada uma avaliação do risco de fraude em estreita consulta com todos os serviços e agências de execução da Comissão. Esta centrou-se nas vulnerabilidades à fraude nos sistemas de controlo interno da Comissão e identificou duas áreas passíveis de melhoria.

- A fim de melhorar a avaliação do risco de fraude e a gestão do risco de fraude, a Comissão necessita de dispor de uma capacidade de análise centralizada mais abrangente por forma a examinar dados sobre padrões de fraude, perfis dos autores de fraudes e vulnerabilidades nos sistemas de controlo interno da UE. Um reforço substancial das capacidades de análise da Comissão deverá prestar apoio e aconselhamento aos operadores, auditores e investigadores financeiros na prevenção e na luta contra a fraude, além de ajudar a Comissão a: i) desenvolver políticas antifraude baseadas em factos e elementos de prova; ii) aplicar os seus mecanismos e recursos de controlo o mais eficaz e eficientemente possível; e iii) possibilitar a deteção de fraudes.
- Em consonância com o modelo descentralizado de gestão financeira da Comissão, a avaliação e a gestão do risco de fraude são realizadas por gestores orçamentais delegados²⁹, ou seja, competem prioritariamente aos serviços e às agências de execução da Comissão. A principal vantagem deste modelo consiste na possibilidade de adaptar as estratégias antifraude ao domínio de intervenção ou ao âmbito de atividade de cada serviço envolvido. No entanto, para assegurar a consistência e otimizar a eficácia e a eficiência, a avaliação e a gestão descentralizadas dos riscos de fraude devem ser coordenadas e acompanhadas por um sistema sólido de revisão central.

Além das vulnerabilidades sistémicas, a avaliação do risco de fraude analisou igualmente padrões de fraude. A faturação de custos excessivos mediante declarações falsas e/ou documentos comprovativos falsificados é um dos padrões de fraude mais frequentemente detetados. Prevê-se que este tipo de risco de fraude venha a tornar-se menos significativo, dado que o novo Regulamento Financeiro e os programas setoriais, no âmbito do QFP de 2021-2027, visam aumentar a percentagem de financiamento da UE não associada aos custos ou baseada em opções de custos simplificados, que se têm revelado menos permeáveis a tentativas de fraude³⁰. Os novos riscos potenciais colocados por estes tipos de financiamento, associados à verificação dos resultados da medida de financiamento, serão controlados e atenuados conforme necessário. O novo plano de ação da FACS de 2019 preconiza, portanto, a otimização das estratégias de controlo³¹.

No domínio dos recursos próprios tradicionais (RPT), a fraude aduaneira, cometida através de contrabando, declarações incorretas ou subavaliação, causa danos consideráveis ao

²⁸ Apresentada em pormenor no correspondente documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD (2019) 171.

²⁹ De acordo com o segundo período do artigo 74.º, n.º 2, do RF.

³⁰ Tribunal de Contas Europeu, relatório anual sobre a execução do orçamento, relativo ao exercício de 2016, acompanhado das respostas das instituições, JO C 322 de 28.9.2017, p. 1, pontos 1.10/11.

³¹ Ação 27 do plano de ação que acompanha a FACS de 2019, SWD (2019) 170.

orçamento da UE. Em 2016, a taxa de deteção de fraude de 0,33 % nos RPT excedeu a taxa de deteção de fraude de 0,21 % na vertente «despesas» do orçamento³². Embora a «diferença» tivesse diminuído³³, esta tendência prosseguiu em 2017 (0,30 % face a 0,29 %). No domínio do IVA, estima-se que a fraude transfronteiriça, como o «operador fictício» ou a fraude «carrossel»³⁴, gera perdas orçamentais na ordem de 50 mil milhões de EUR por ano³⁵. No entanto, estas são maioritariamente suportadas pelos Estados-Membros.

Em termos de fraude a nível das receitas, os prejuízos causados pelos grupos de criminalidade organizada são significativamente elevados³⁶, embora estes grupos criminosos estejam também envolvidos em atividades fraudulentas no domínio da contratação pública e das subvenções³⁷. A UE instituiu um ciclo político para a luta contra a criminalidade internacional organizada grave, que envolve a coordenação entre as instituições e as agências da UE e os Estados-Membros³⁸. Algumas das prioridades estratégicas para 2018-2021 relativas a este tipo de crime centram-se na luta contra a fraude³⁹. A estratégia da UE de luta contra o contrabando de cigarros e outras formas de comércio ilícito de produtos do tabaco⁴⁰, cujo plano de ação foi recentemente atualizado,⁴¹ dedica também uma forte atenção ao combate da criminalidade organizada.

³² Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Proteção dos interesses financeiros da União Europeia - Luta contra a fraude - Relatório anual de 2016, COM (2017) 383 final, p. 15. A taxa de deteção de fraude mede o impacto financeiro das fraudes detetadas em percentagem das receitas ou despesas totais; é determinada em relação ao orçamento no seu conjunto e a setores específicos.

³³ Não incluindo o caso de subavaliação do Reino Unido, explicado no relatório do OLAF de 2017, páginas 26-27: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf.

³⁴ Explicadas na Avaliação da ameaça da criminalidade organizada grave (SOCTA) da Europol, 2017, p. 44: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

³⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, de 7 de abril de 2016, relativa a um plano de ação sobre o IVA, Rumo a um espaço único do IVA na UE - Chegou o momento de decidir, COM (2016) 148 final, p. 3.

³⁶ Relatório do OLAF de 2016, p. 19: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf.

³⁷ Relatório do OLAF de 2017, pp. 22-23: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2017_en.pdf

Europol, SOCTA 2017 (referência na nota 34), p. 45.

³⁸ Publicação do Secretariado-Geral do Conselho «Ciclo político da União Europeia para a luta contra a criminalidade internacional organizada grave»: <http://www.consilium.europa.eu/media/30232/qc0114638enn.pdf>.

³⁹ Conclusões do Conselho, de 18 de maio de 2017, que fixam as prioridades da UE em matéria de luta contra a criminalidade internacional grave e organizada para o período de 2018 a 2021, Documento do Conselho 9450/17: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9450-2017-INIT/en/pdf>. As prioridades relativas à fraude (não limitadas à fraude lesiva do orçamento da UE) dizem respeito à cibercriminalidade, à fraude em matéria de impostos especiais e IVA, ao branqueamento de capitais e recuperação de bens e à fraude documental.

⁴⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Intensificar a luta contra o contrabando de cigarros e outras formas de comércio ilícito de produtos do tabaco - Uma estratégia global da UE», de 6 de junho de 2013, COM (2013) 324 final.

⁴¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu, 2.º Plano de ação para a luta contra o comércio ilícito de tabaco para 2018-2022, de 7 de dezembro de 2018, COM (2018) 846 final.

**Avaliação da CAFS e avaliação do risco de fraude
- pontos fortes e fracos
na gestão do risco de fraude da Comissão**

Pontos fortes:

- estratégia antifraude institucional que estabelece princípios globais coerentes;
- estratégias antifraude adaptadas a nível dos serviços, planos de gestão e comunicação de informações, integração da prevenção e deteção da fraude no controlo interno;
- apoio do OLAF e de outros «serviços centrais» e intercâmbio de melhores práticas em fóruns de cooperação específicos.

Pontos fracos:

- lacunas na recolha e análise estratégica de dados relativos à fraude com apoio informático;
- ausência de indicadores pertinentes e fiáveis que permitam quantificar melhor os resultados positivos da luta contra a fraude;
- potencial para uma coordenação e supervisão centralizadas mais eficazes.

4. Princípios e prioridades

4.1. Princípios da CAFS de 2011 e da CAFS de 2019

O objetivo geral da CAFS de 2011⁴² continua a ser plenamente relevante. A nova CAFS reitera-o e salienta a importância da abordagem abrangente, necessária para combater a fraude na UE. Esta abordagem abrangente abarca o ciclo antifraude completo e compreende: i) a melhoria da prevenção, da deteção e das condições de investigação da fraude; e ii) a garantia de reparação e dissuasão suficientes, com sanções proporcionadas e dissuasivas. Como tal, os princípios orientadores e os objetivos dos serviços e das agências de execução da Comissão na luta contra a fraude permanecem válidos⁴³.

Constitui um princípio adicional da CAFS de 2019⁴⁴ o compromisso da Comissão em comunicar de forma eficaz, tanto internamente como para o exterior, sobre a luta da UE contra a fraude. Embora a comunicação interna seja fundamental para orientar e apoiar a ação antifraude da instituição, a comunicação externa serve para proteger a reputação da UE e

⁴² Referência na nota 12, ver p. 3 da CAFS de 2011.

⁴³ Ver páginas 6-9 da CAFS de 2011, referência na nota 12.

⁴⁴ Baseado nos princípios 14 e 15 do quadro de controlo interno revisto da Comissão, C (2017) 2373 final.

tranquilizar o público a respeito da integridade e da boa gestão financeira das operações da União. A comunicação sobre a luta contra a fraude da UE pode ainda desencorajar potenciais autores de fraudes.

**Luta contra a fraude:
princípios orientadores e objetivos**

- **tolerância zero relativamente à fraude;**
- **a luta contra a fraude como parte integrante do controlo interno;**
- **relação custo-eficácia dos controlos;**
- **integridade e competência profissionais do pessoal da UE;**
- **transparência na forma como os fundos da UE são aplicados;**
- **prevenção da fraude, designadamente a imunidade à fraude dos programas de despesas;**
- **capacidade de investigação eficaz e intercâmbio oportuno de informações;**
- **correção rápida (incluindo a recuperação de fundos objeto de fraude e sanções judiciais/administrativas);**
- **boa cooperação entre os intervenientes internos e externos,**
em particular, entre as autoridades nacionais e as autoridades da UE responsáveis e entre os serviços de todas as instituições e organismos da UE envolvidos;
- **comunicação interna e externa eficaz sobre a luta contra a fraude.**

A fim de resolver potenciais conflitos entre o primeiro e o terceiro princípios, dois fatores são fundamentais:

- É imperativo ter plenamente em conta a questão da reputação ao aplicar o requisito de custo-eficácia aos controlos antifraude, sobretudo nos casos de fraude interna.
- Não é possível evitar totalmente a fraude, mas é essencial tomar rapidamente medidas, assim que haja indícios de que possa ter sido cometida uma fraude: o OLAF deve ser informado de imediato, poderá ser necessário tomar medidas cautelares e a recuperação deve ter início o mais brevemente possível.

4.2. Prioridades da nova CAFS

Com base na avaliação do risco de fraude e tendo em conta as recomendações do relatório especial do TCE supramencionado⁴⁵, a Comissão definiu dois objetivos prioritários relacionados com a melhoria i) da recolha e análise de dados e ii) da coordenação, cooperação e dos processos.

4.2.1. Objetivo n.º 1: Recolha e análise de dados

Melhorar ainda mais o conhecimento sobre os padrões de fraude, os perfis dos «autores de fraude» e as vulnerabilidades sistémicas relativas a fraudes que afetem o orçamento da UE.

A recolha e a análise de dados apoiam os operadores, auditores e investigadores financeiros e contribuem para a luta da UE contra a fraude, designadamente através:

- da observação do «contexto de fraude (antifraude» na UE e fora desta, e oferecendo uma perspetiva mais aprofundada sobre padrões de fraude emergentes e formas inovadoras de combater a fraude;
- da recolha e análise de dados sobre casos confirmados e suspeitos de fraude, aprofundando o conhecimento sobre as vulnerabilidades, os padrões de fraude e os perfis dos «autores de fraude» e contribuindo para implementar ou adaptar mecanismos e recursos em matéria de controlo da forma mais eficaz e eficiente possível; e ainda
- do tratamento dos dados sobre os perfis de risco e os indicadores de fraude, a fim de detetar e prevenir fraudes no futuro.

Na vertente «despesas» do orçamento, a Comissão já dispõe de duas bases de dados que são de importância crucial para a luta contra a fraude:

- a base de dados do sistema de deteção precoce e de exclusão (EDES), que regista as sanções administrativas aplicadas a empresas não fiáveis, em regime de gestão direta e indireta, e assinala riscos potenciais colocados por entidades individuais; e ainda
- o sistema de gestão de irregularidades (SGI), gerido pelo OLAF, através do qual os Estados-Membros comunicam irregularidades, incluindo fraudes, detetadas na gestão partilhada de fundos da UE.

Entre uma variedade de medidas especificadas no plano de ação, um melhor acompanhamento da exaustividade e da qualidade dos dados e a continuação do desenvolvimento do SGI, enquanto instrumento de análise, reforçarão o valor acrescentado do SGI para a Comissão e para os Estados-Membros. A Comissão está empenhada em melhorar a qualidade e a exaustividade dos dados recolhidos, bem como a análise da natureza ou dos métodos das fraudes detetadas, tanto

- em geral (através do desenvolvimento contínuo da análise dos dados do SGI e da utilização de outros dados disponíveis) como

⁴⁵ Referida na secção 2.1 e na nota 11.

- em relação a setores e/ou Estados-Membros específicos (através de análises mais aprofundadas baseadas numa recolha de dados mais vasta, mas adaptada, e de cooperação intensa com as partes interessadas pertinentes).

Neste contexto, a Comissão está empenhada em desenvolver conhecimentos específicos e comparáveis, nos diferentes Estados-Membros, sobre o quadro antifraude que constitui a base para a interpretação dos dados em matéria de deteção. Em última instância, esta análise reforçada visa melhorar a prevenção (melhores dados sobre os padrões de fraude e as vulnerabilidades sistémicas que possam servir de base à ação), a deteção (o desenvolvimento de indicadores de risco, adaptados a setores ou regiões específicos) e a investigação (o alargamento dos conhecimentos sobre atividades fraudulentas).

Uma nova função de análise de informações enriquecerá o processo global, explorando de forma pró-ativa o contexto da fraude (antifraude) para identificar riscos de fraude emergentes transversais ou setoriais. Em particular, a Comissão pretende utilizar mais exaustivamente as ferramentas de classificação de riscos⁴⁶ na gestão direta e também para explorar e promover a sua utilização na gestão indireta e partilhada.

Do lado das receitas, na área dos RPT, a Comissão mantém a base de dados OWNRES destinada a irregularidades comunicadas pelos Estados-Membros. O Sistema de Informação Antifraude (SIAF) da Comissão oferece uma plataforma para contactos seguros com as autoridades competentes dos Estados-Membros e viabiliza uma cooperação transnacional eficaz na luta contra a fraude aduaneira. Por outro lado, a Comissão desenvolveu diversas ferramentas para monitorizar e identificar atividades suspeitas⁴⁷. Este trabalho é partilhado com os Estados-Membros. A Comissão aumentará ainda mais as suas capacidades de análise neste domínio. O intuito é investigar, apoiar e facilitar o intercâmbio de conhecimentos, boas práticas e ensinamentos colhidos na análise de dados para benefício dos funcionários aduaneiros que combatem a fraude. O objetivo final é construir uma comunidade de especialistas nesta área, melhorar a colaboração entre todos os intervenientes envolvidos e proporcionar um genuíno valor acrescentado da UE.

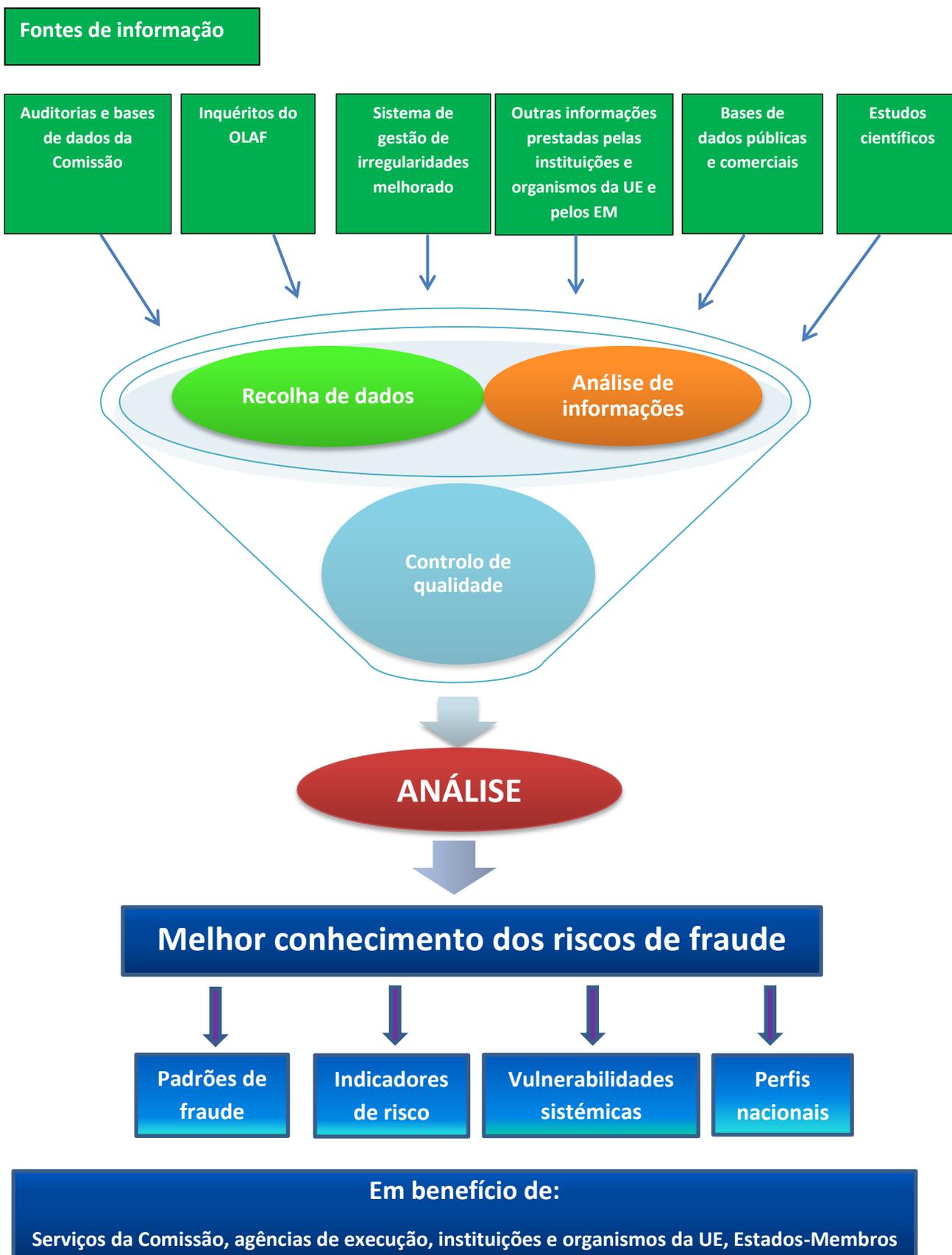
A crescente disponibilidade de dados e o contínuo aperfeiçoamento das técnicas e ferramentas informáticas de análise poderão também melhorar a qualidade e a quantidade das informações recebidas que o OLAF possa ter interesse em investigar. Em última instância, o resultado poderá ser a abertura de inquéritos, a médio e longo prazo, não só em maior número, mas também mais bem orientados.

⁴⁶ Com base num conjunto de indicadores de risco predefinidos, as ferramentas de classificação de riscos tratam e analisam os dados sobre beneficiários e contratantes com vista à identificação dos projetos mais propensos a risco. São exemplos de destaque a «DAISY» («PLUTO» numa versão anterior), desenvolvida para os serviços do domínio da investigação, e a «ARACHNE», cada vez mais utilizada pelos Estados-Membros na gestão dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

⁴⁷ O instrumento de acompanhamento automatizado (Automated Monitoring Tool - AMT) acompanha os fluxos comerciais e identifica alterações suspeitas do volume ou do preço médio dos produtos, permitindo assim detetar casos de subavaliação e outros tipos de fraude aduaneira, como a evasão dos direitos *antidumping* ou declarações incorretas sobre os produtos. A Contraffic permite a deteção de casos de declarações de origem falsas, mediante o cruzamento de informações sobre os movimentos físicos dos contentores com informações constantes das declarações aduaneiras.

Escusado será dizer que a recolha e o tratamento de dados serão realizados em conformidade com a legislação sobre a proteção de dados e outras disposições aplicáveis.

Recolha e análise de dados relativos a fraudes



4.2.2. Objetivo n.º 2: coordenação, cooperação e processos

Otimizar a coordenação, a cooperação e os fluxos de trabalho para a luta contra a fraude, em particular ao nível dos serviços da Comissão e das agências de execução

Desde a sua reforma administrativa em 2000⁴⁸, a Comissão tem seguido um modelo descentralizado de gestão financeira, o qual responsabiliza os gestores dos diferentes departamentos e permite à Comissão adaptar os controlos antifraude aos diferentes domínios de intervenção e às diferentes operações, aumentando assim a sua eficácia e eficiência. Deste modo, o quadro jurídico atual⁴⁹ atribui aos gestores orçamentais delegados a responsabilidade pelo controlo interno, que inclui a prevenção, deteção, correção e seguimento de fraudes e outras irregularidades, enquanto o OLAF ajuda a desenvolver os métodos de prevenção e combate à fraude.

No âmbito da CAFS de 2011, os serviços da Comissão e as agências de execução adotaram estratégias antifraude nas suas áreas de responsabilidade respetivas. Estas estratégias baseiam-se em avaliações setoriais do risco de fraude e colocam a ênfase em controlos antifraude rentáveis em domínios propensos a riscos. O OLAF presta orientações metodológicas e, mediante pedido, aconselhamento individual aos serviços sobre as estratégias antifraude incorporadas no sistema de controlo interno da Comissão e no seu ciclo anual de planeamento estratégico e programação. Neste contexto, o OLAF revê sistematicamente os aspetos da luta antifraude dos planos de gestão e dos relatórios anuais de atividades dos serviços da Comissão. Além disso, a rede de prevenção e deteção da fraude (FPDNet), a que o OLAF preside, proporciona um fórum de intercâmbio entre os correspondentes de combate à fraude na Comissão e as suas agências de execução.

Apesar deste apoio significativo ao nível da Comissão, a função de apoio do OLAF continua a ter um carácter consultivo, o que significa que as abordagens ao nível dos departamentos poderão divergir em termos de âmbito e ambição. Por conseguinte, a supervisão institucional deve ser fortalecida do ponto de vista da instituição a fim de assegurar que as políticas antifraude da Comissão sejam coerentes e suportadas por análises sólidas, colocando-as na linha da frente da luta contra a fraude. Para esse efeito, o apoio do OLAF deve ser desenvolvido para assegurar uma supervisão institucional flexível da gestão do risco de fraude que respeite as responsabilidades dos gestores orçamentais delegados, mas possa questionar as suas avaliações e abordagens de gestão, sempre que adequado. Na prática, este conceito tem as seguintes implicações:

⁴⁸ Reforma da Comissão, Livro Branco, Parte I, COM (2000) 200 final/2, Secção V.

⁴⁹ Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do RF, o orçamento é executado com base num controlo interno eficiente e eficaz. Um dos objetivos do controlo interno, conforme definido no artigo 36.º, n.º 2, alínea d), do RF, é a prevenção, deteção, correção e seguimento de fraudes e irregularidades. O artigo 74.º, n.º 2, do RF atribui a responsabilidade pelo controlo interno e pela avaliação de riscos aos gestores orçamentais delegados. O OLAF continuará a contribuir para a conceção e desenvolvimento de métodos de prevenção e combate à fraude lesiva dos interesses financeiros da União, nos termos do segundo período do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento do OLAF.

- Sempre que possível, as estratégias antifraude dos serviços da Comissão e das agências de execução com perfis semelhantes devem ser reunidas em estratégias antifraude conjuntas. Os exemplos dados pelos serviços responsáveis pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, pelo financiamento da investigação e pela ajuda externa têm-se revelado úteis na integração das políticas antifraude nessas áreas. Devem ser atualizadas outras estratégias antifraude ao nível dos serviços por forma a refletir a abordagem definida na presente comunicação.
- Com base nas necessidades a analisar, devem ser criados subgrupos da FPDNet reunindo unidades com perfis semelhantes. O OLAF e a DG BUDG devem ser incluídos nestes subgrupos para estimular o intercâmbio de melhores práticas e facilitar uma revisão pelos pares das estratégias antifraude. O primeiro subgrupo deste tipo foi criado para a área dos RPT em 2017.
- Revisão obrigatória por parte do OLAF dos projetos de estratégias antifraude e respetivas atualizações ao nível dos serviços⁵⁰: o OLAF deverá prestar aconselhamento sistemático aos serviços sobre a conceção das suas estratégias antifraude, o qual deve incluir a formulação de recomendações sempre que necessário.
- Um gestor orçamental delegado que decida não seguir as referidas recomendações terá de justificar por escrito essa decisão. As questões que não possam ser resolvidas bilateralmente entre o OLAF e o serviço em causa poderão ser discutidas no subgrupo competente da FPDNet e/ou noutras instâncias adequadas, sob reserva de a responsabilidade final caber ao gestor orçamental delegado.
- Com base nos relatórios anuais circunstanciados dos serviços da Comissão e das agências de execução e nas trocas regulares de pontos de vista entre si, o OLAF deverá acompanhar a aplicação das estratégias antifraude ao nível dos serviços, bem como emitir recomendações sobre as mesmas, sempre que necessário. Tais recomendações devem ser seguidas conforme definido no ponto anterior. No entanto, a função de revisão e acompanhamento do OLAF não inclui a condução de auditorias antifraude. As auditorias no domínio da luta contra a fraude permanecem uma prerrogativa do Serviço de Auditoria Interna da Comissão (SAI) e do TCE, com base no quadro jurídico (nomeadamente, o regulamento financeiro) e nas respetivas metodologias e abordagem de avaliação dos riscos.

No âmbito de uma reunião específica da FPDNet da Comissão a nível de diretores, deverá realizar-se uma discussão e avaliação anuais do seguimento dado às recomendações do OLAF relativas às estratégias antifraude ao nível dos serviços da Comissão, assim como à aplicação do plano de ação da CAFS de 2019.

Outro aspeto importante do trabalho de combate à fraude da Comissão é o seguimento dado pela Comissão e pelas suas agências de execução às recomendações do OLAF formuladas na sequência dos seus inquéritos. Em cooperação com os gestores orçamentais envolvidos, o

⁵⁰ Incluindo a intenção de um serviço de não atualizar uma estratégia existente, decorridos 3 anos desde a sua última atualização.

OLAF deve melhorar a supervisão do seguimento dado às suas recomendações e fornecer regularmente aos serviços centrais um resumo dos resultados dessa supervisão. O seguimento das recomendações financeiras e administrativas do OLAF deve ser igualmente apoiado por discussões regulares e sistemáticas a nível dos serviços, em conformidade com as disposições administrativas sobre cooperação e intercâmbio atempado de informações acordado entre a Comissão e o OLAF⁵¹, bem como pelo seguimento sistémico, no âmbito da FPDNet, e pelo Conselho de Administração Institucional.

No plano estratégico, o Conselho de Administração Institucional (CMB)⁵² deverá discutir e rever anualmente as políticas antifraude da Comissão, com base no trabalho preparatório a realizar pelo OLAF, pela FPDNet e pelos serviços centrais. Sempre que necessário, poderão ter igualmente lugar outras discussões pontuais, no âmbito do CMB. Esta abordagem estratégica da gestão institucional do risco de fraude, em que o CMB e o OLAF são intervenientes fundamentais, também se reflete no «pacote de governação», que foi adotado pela Comissão, em 21 de novembro de 2018, e atribui uma função estratégica ao CMB⁵³ relativamente aos aspetos institucionais da luta contra a fraude na Comissão, e designa o OLAF como o organismo principal na conceção e desenvolvimento de uma política antifraude europeia⁵⁴.

5. Objetivos adicionais

Os objetivos adicionais, enunciados em mais pormenor no anexo e sustentados por linhas de ação descritas no plano de ação, abrangem os seguintes domínios:

- integridade e conformidade;
- saber-fazer e equipamentos;
- transparência;
- quadro jurídico: e ainda
- combate à fraude nas receitas.

⁵¹ Anexo à Comunicação da Comissão, de 21 de novembro de 2018, relativa à revisão das disposições administrativas sobre cooperação e intercâmbio atempado de informações entre a Comissão Europeia e o Organismo Europeu de Luta Antifraude, C (2018) 7705 final.

⁵² Agindo sob a autoridade do Presidente, o Conselho de Administração Institucional contribui para a governação institucional da Comissão prestando coordenação, supervisão, aconselhamento e orientações estratégicas sobre questões de gestão institucional. Presidida pelo Secretário-geral, reúne regularmente os Diretores-gerais responsáveis pelo orçamento, pelos recursos humanos e pela segurança, assim como o Diretor-geral dos Serviços Jurídicos. O(s) membro(s) do Gabinete do Presidente responsável(eis) pelo orçamento e pela administração, bem como o(s) Chefe(s) de gabinete do(s) membro(s) da Comissão encarregado(s) do orçamento, dos recursos humanos e da administração, são observadores. Ver secção 1.3. da comunicação à Comissão, de 21 de novembro de 2018, Governação na Comissão Europeia, C (2018) 7703 final, e a Decisão da Comissão, de 21 de novembro de 2018, relativa ao Conselho de Administração Institucional, C (2018) 7706 final.

⁵³ Artigo 2.º, n.º 1, da Decisão C (2018) 7706 final da Comissão.

⁵⁴ Secção 3.7.2. (p. 15) da Comunicação C (2018) 7703 final.

Estes objetivos emanam dos princípios orientadores definidos na secção 4.1. *supra* e da avaliação do risco de fraude realizada pelos serviços da Comissão e explicada no documento de trabalho dos serviços correspondente. Por exemplo, a Comissão continuará a incentivar, como sempre fez por princípio, e a fiscalizar, se necessário, os mais elevados padrões de integridade profissional entre os seus funcionários, cuja importância excede a questão do combate à fraude. Quanto ao objetivo de combate à fraude nas receitas, perante os riscos identificados, é-lhe atribuída maior proeminência na presente CAFS de 2019 do que na CAFS de 2011.

6. Acompanhamento e comunicação de informações

A ação antifraude da Comissão encontra-se firmemente integrada no seu ciclo anual de planeamento estratégico e programação (PEP)⁵⁵. Além disso, como já referido, os diferentes aspetos da política antifraude da Comissão serão discutidos e avaliados no âmbito de uma reunião anual específica da FPDNet da Comissão a nível de diretores. Serão igualmente discutidos, pelo menos uma vez por ano, no âmbito do Conselho de Administração Institucional da Comissão. Estas discussões incluirão aspetos sistémicos do seguimento das recomendações do OLAF relativas às estratégias antifraude da Comissão ao nível dos serviços e das recomendações do OLAF suscitadas pelos inquéritos, assim como o progresso geral do plano de ação da CAFS de 2019. Deste modo, a responsabilidade da Comissão pelas suas atividades de deteção e prevenção da fraude será reforçada.

Através da sua iniciativa «Orçamento Centrado nos Resultados» (BFOR)⁵⁶, a Comissão comprometeu-se com políticas orientadas para resultados no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, que deverão produzir um retorno máximo do investimento dos contribuintes. O valor acrescentado da UE e o desempenho estão também entre os princípios subjacentes à modernização do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, tal como proposto pela Comissão. As políticas antifraude pautam-se pelos mesmos princípios. Por conseguinte, a eficácia e eficiência destas políticas devem ser acompanhadas através de indicadores adequados, sustentadas em bases de referência, sempre que possível, que reflitam as produções⁵⁷, realizações ou resultados⁵⁸, bem como os impactos⁵⁹. Cabendo aos serviços e às

⁵⁵ Com base nos seus planos estratégicos (que abrangem o mandato da Comissão e refletem os objetivos estratégicos do Presidente) e partindo das suas estratégias antifraude ao nível dos serviços, os departamentos e as agências de execução da Comissão planeiam anualmente a sua ação de combate à fraude nos seus planos de gestão, na sequência de uma avaliação anual de riscos, que inclui os riscos de fraude. Os serviços da Comissão prestam contas sobre o seu trabalho e realizações nos seus relatórios anuais de atividades, que incluem uma secção específica sobre a prevenção e a deteção de fraudes. Com base nos relatórios dos departamentos, a Comissão adota o seu exaustivo Relatório Anual de Gestão e de Desempenho, que contém capítulos sobre controlo interno, incluindo estratégias antifraude, e sobre a proteção dos interesses financeiros da UE.

⁵⁶ Ver o sítio web do BFOR: http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm; Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho de 14 de setembro de 2016 - Reapreciação/revisão intercalar do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020, Um orçamento da UE centrado nos resultados, COM (2016) 603 final.

⁵⁷ Os indicadores de produção dizem respeito às prestações concretas da intervenção, como uma nova base de dados para recolha dos resultados do acompanhamento ou uma nova norma europeia, etc.; ver o capítulo V,

agências de execução da Comissão a responsabilidade por aplicar as medidas definidas no plano de ação que acompanha a presente comunicação, entende a Comissão que devem ser fixados indicadores de realização a nível de departamento, sob supervisão do OLAF. Relativamente aos objetivos prioritários, deverão ser desenvolvidos indicadores de resultados preliminares a nível da Comissão até 2020. Durante a aplicação da CAFS de 2019, estes indicadores de resultados deverão ser aperfeiçoados e complementados, em consonância com as experiências reais e os resultados de análises futuras.

À semelhança da CAFS de 2011, a Comissão comunicará regularmente informações sobre a aplicação da CAFS de 2019 e, oportunamente, sobre o desenvolvimento de indicadores pertinentes no âmbito dos seus relatórios PIF anuais, dirigidos ao Parlamento Europeu e ao Conselho e disponíveis ao público em geral.

Prevê-se que a próxima atualização da CAFS tenha lugar após a revisão intercalar do QFP 2021-2027. Entretanto, sendo caso disso, o plano de ação será revisto e alterado.

secção 2.2., p. 48, das orientações adotadas no âmbito do programa «Legislar Melhor», documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD (2017) 350.

⁵⁸ Os indicadores de realização/resultados correspondem aos efeitos imediatos da intervenção, com especial referência aos destinatários diretos. Referência na nota anterior.

⁵⁹ Os indicadores de impacto dizem respeito ao resultado pretendido da intervenção em termos de repercussões na economia/sociedade em geral, para além dos que são diretamente afetados pela intervenção. Referência na nota 57.