



Bruxelas, 11.10.2019  
COM(2019) 444 final

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

**Trigésimo relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia  
e a luta contra a fraude (2018)**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -  
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

## ÍNDICE

### RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO Trigésimo relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e a luta contra a fraude (2018)

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
1.1. Primeira década (1989-1998): criação das bases .....	6
1.2. Segunda década (1999-2008): alargamento, consolidação e reformas operacionais .....	7
1.3. Terceira década (2009-2018): reformas e um novo avanço .....	9
<b>2. HARMONIZAÇÃO E REFORÇO DA LUTA CONTRA A FRAUDE EM TODA A UE: POLÍTICAS, MEDIDAS E RESULTADOS ANTIFRAUDE TRANSVERSAIS EM 2018.....</b>	<b>11</b>
2.1. Atos legislativos adotados pelas instituições da UE .....	11
2.1.1. Regulamento que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia: situação atual .....	11
2.1.2. O Regulamento Omnibus .....	11
2.2. Construir o futuro: iniciativas legislativas e políticas das instituições europeias .....	11
2.2.1. Proposta da Comissão para rever o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 .....	11
2.2.2. Proposta da Comissão para um Regulamento sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros .....	12
2.2.3. Disposições transversais em matéria de proteção dos interesses financeiros da UE (disposições PIF) ao abrigo de todas as propostas do QFP da Comissão .....	12
2.2.4. Luta contra a corrupção na UE .....	12
2.2.5. Cooperação internacional .....	12
2.2.6. Estratégia antifraude da Comissão (CAFS) e o novo pacote de governação .....	13
2.2.7. Execução do Programa Hercule.....	13
2.3. Jurisprudência do TJUE .....	13
2.3.1. Sigma Orionis/Comissão.....	13
2.3.2. Jurisprudência relacionada com o EDES.....	14
2.4. Medidas adotadas pelos Estados-Membros .....	14
2.4.1. Panorâmica das medidas adotadas pelos Estados-Membros .....	14
2.4.1.1. Estratégias nacionais antifraude (NAFS) .....	14
2.4.1.2. Reforçar a transparência, combatendo a corrupção e os conflitos de interesses nos contratos públicos.....	14
2.4.1.3. Outras medidas .....	14
2.4.2. Aplicação das recomendações de 2017 .....	15
2.5. Resumo das estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas .....	16
2.5.1. Irregularidades fraudulentas detetadas .....	17
2.5.2. Irregularidades não fraudulentas detetadas e comunicadas .....	18
2.5.3. Inquéritos do OLAF .....	19
<b>3. POLÍTICAS, MEDIDAS E RESULTADOS ANTIFRAUDE – RECEITA .....</b>	<b>19</b>
3.1. Medidas antifraude adotadas pelas instituições da UE – Receita .....	19
3.1.1. Assistência administrativa mútua.....	19
3.1.1.1. Sistema de Informação Antifraude (AFIS) .....	19
3.1.1.2. Operações Aduaneiras Conjuntas (OAC).....	20
3.1.2. Assistência mútua e disposições antifraude nos acordos internacionais .....	20

3.1.3.	Luta contra o comércio ilícito de produtos do tabaco .....	21
3.1.4.	Cooperação antifraude com o Centro Comum de Investigação (JRC) .....	21
3.1.5.	Luta contra a fraude no domínio do IVA.....	22
<b>3.2.</b>	<b>Medidas antifraude adotadas pelos Estados-Membros – Receita.....</b>	<b>24</b>
<b>3.3.</b>	<b>Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas – Receita .....</b>	<b>24</b>
3.3.1.	Irregularidades fraudulentas detetadas .....	25
3.3.2.	Irregularidades não fraudulentas detetadas .....	25
<b>4.</b>	<b>POLÍTICAS, MEDIDAS E RESULTADOS SETORIAIS ANTIFRAUDE – DESPESA ...</b>	<b>25</b>
<b>4.1.</b>	<b>Políticas e medidas setoriais antifraude adotadas pelos Estados-Membros e que envolvem vários setores da despesa .....</b>	<b>25</b>
<b>4.2.</b>	<b>Agricultura – Políticas, medidas e resultados setoriais antifraude .....</b>	<b>26</b>
4.2.1.	Agricultura – Medidas antifraude adotadas pelos Estados-Membros.....	26
4.2.2.	Agricultura – Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas .....	26
4.2.2.1.	Irregularidades fraudulentas detetadas .....	27
4.2.2.2.	Irregularidades não fraudulentas detetadas .....	27
<b>4.3.</b>	<b>Política de coesão e pescas – Políticas, medidas e resultados setoriais antifraude .....</b>	<b>28</b>
4.3.1.	Política de coesão e pescas – Medidas antifraude adotadas pelos Estados-Membros .....	28
4.3.2.	Política de coesão e pescas – Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas .....	30
4.3.2.1.	Irregularidades fraudulentas detetadas .....	30
4.3.2.2.	Irregularidades não fraudulentas detetadas .....	30
<b>4.4.</b>	<b>Gestão indireta (Pré-adesão) – Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas....</b>	<b>30</b>
<b>4.5.</b>	<b>Gestão direta — Políticas, medidas e resultados setoriais antifraude .....</b>	<b>31</b>
4.5.1.	Gestão direta – Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas .....	31
4.5.1.1.	Irregularidades fraudulentas detetadas .....	31
4.5.1.2.	Irregularidades não fraudulentas detetadas .....	31
<b>5.</b>	<b>RECUPERAÇÃO E OUTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS E CORRETIVAS .....</b>	<b>31</b>
<b>6.</b>	<b>COOPERAÇÃO COM OS ESTADOS-MEMBROS.....</b>	<b>31</b>
<b>7.</b>	<b>SISTEMA DE DETEÇÃO PRECOCE E DE EXCLUSÃO (EDES) .....</b>	<b>32</b>
<b>8.</b>	<b>ACOMPANHAMENTO DA RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU SOBRE O RELATÓRIO ANUAL DE 2017 .....</b>	<b>33</b>
<b>9.</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>33</b>
<b>9.1.</b>	<b>Receita .....</b>	<b>33</b>
<b>9.2.</b>	<b>Despesa.....</b>	<b>34</b>
<b>9.3.</b>	<b>Um vislumbre do futuro .....</b>	<b>35</b>

## Índice de imagens

FIGURA 1: IRREGULARIDADES COMUNICADAS COMO FRAUDULENTAS EM 2018.....	17
FIGURA 2: IRREGULARIDADES COMUNICADAS COMO FRAUDULENTAS E MONTANTES ASSOCIADOS, 2014-2018 .....	18
FIGURA 3: IRREGULARIDADES COMUNICADAS COMO NÃO FRAUDULENTAS EM 2018.....	19
FIGURA 4: OAC EM 2018 .....	20
FIGURA 5: RPT - PRINCIPAIS FACTOS E PADRÕES.....	25
FIGURA 6: TAXAS DE DETEÇÃO POR COMPONENTE DA PAC .....	27
FIGURA 7: POLÍTICA AGRÍCOLA - PRINCIPAIS FACTOS E NÚMEROS .....	27
FIGURA 8: MEDIDAS DE MERCADO MAIS AFETADAS PELAS IRREGULARIDADES (FRAUDULENTAS E NÃO FRAUDULENTAS) .	28
FIGURA 9: MEDIDAS ADOTADAS PELOS ESTADOS-MEMBROS NO DOMÍNIO DA POLÍTICA DE COESÃO .....	28
FIGURA 10: POLÍTICA DE COESÃO E PESCAS – PRINCIPAIS FACTOS E NÚMEROS .....	29
FIGURA 11: ESTRUTURA E SUBGRUPOS DO COCOLAF .....	31

## Resumo

### Trinta anos a proteger os interesses financeiros da UE

Este é o trigésimo relatório da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e a luta contra a fraude («relatório PIF»). Este período de trinta anos pode ser dividido em três fases de aproximadamente uma década.

Durante a primeira fase (1989-1998), foram criadas as primeiras bases legislativas da luta contra a fraude e outras irregularidades.

A segunda década (1999-2008) foi um período de consolidação, de reformas de natureza operacional, e do maior alargamento da história da União Europeia.

Durante a terceira década (2009-2018), a proteção dos interesses financeiros da UE ganhou um novo vigor. As instituições europeias acordaram um conjunto de novos atos e iniciativas para reforçar a luta contra a fraude a nível da UE, tendo sido criadas as condições para a entrada em cena de um novo interveniente: a Procuradoria Europeia.

### Principais iniciativas transversais adotadas e desenvolvidas em 2018

Durante o ano de 2018, o último da terceira fase, foram adotadas novas disposições financeiras (no «Regulamento Omnibus») para simplificar e racionalizar a utilização dos fundos da UE, e para redefinir o conceito de conflito de interesses para todos os intervenientes financeiros que executam o orçamento da UE nos vários modos de gestão, nomeadamente a nível nacional.

À medida que as instituições negociam o quadro jurídico para o quadro financeiro plurianual para 2021-2027, as disposições antifraude para os programas de despesas estão a ser aperfeiçoadas. Qualquer pessoa ou entidade que receba fundos da UE terá de cooperar plenamente na proteção dos interesses financeiros da UE, conceder os direitos de acesso necessários à Comissão, ao OLAF, à Procuradoria Europeia e ao Tribunal de Contas Europeu, e assegurar que quaisquer terceiros envolvidos na execução dos fundos da União fazem o mesmo.

### Principais iniciativas em matéria de receita

No que respeita à receita, a Comissão apresentou um novo plano de ação para continuar a combater eficazmente o comércio ilícito de tabaco.

Foram adotadas novas regras para reduzir a fraude transnacional ao IVA. A assistência administrativa mútua entre os Estados-Membros aumentou graças a uma nova possibilidade de criar inquéritos administrativos conjuntos e a uma rede de

analistas nacionais dos Estados-Membros da UE que trabalham em diferentes domínios do risco de fraude no âmbito da rede Eurofisc.

Em consonância com as recomendações da Comissão no relatório PIF de 2017, os Estados-Membros desenvolveram novas ferramentas informáticas, abordagens baseadas no risco e iniciativas para fazer face aos desafios colocados pela subavaliação das mercadorias (especialmente calçado e têxteis), nomeadamente através do comércio eletrónico. Embora os Estados-Membros tenham detetado menos irregularidades do que em 2017 no domínio aduaneiro (recursos próprios tradicionais - RPT), o custo financeiro dessas irregularidades foi superior. Da mesma forma, a fraude detetada manteve-se estável, mas o respetivo impacto financeiro foi superior.

No domínio dos RPT, o presente relatório recomenda mais medidas para resolver os problemas ligados ao comércio eletrónico transfronteiriço, nomeadamente o potencial abuso das remessas de baixo valor.

### Principais iniciativas em matéria de despesa

No que respeita à despesa, os Estados-Membros adotaram várias medidas operacionais, nomeadamente a introdução de instrumentos informáticos de classificação dos riscos (como o ARACHNE), avaliações do risco de fraude e cursos de formação destinados a aumentar a sensibilização geral para a fraude, em consonância com as disposições do QFP 2014-2020 e as recomendações da Comissão em relatórios PIF anteriores.

A deteção de fraudes e irregularidades nos setores da despesa segue um padrão semelhante ao da receita, com menos casos detetados a cada ano, mas um custo financeiro superior.

Dado que vários programas de despesas têm um ciclo plurianual, desenvolveu-se uma análise comparativa para os períodos de programação da política de coesão de 2007-2013 e 2014-2020, que mostra padrões que podem resultar de um reforço das capacidades de deteção de fraudes e prevenção de irregularidades introduzidas pelas medidas antifraude adotadas. A Comissão continuará a acompanhar esses resultados para avaliar se os mesmos se devem efetivamente a sistemas mais eficientes e não a uma redução da deteção e comunicação.

A análise confirma as conclusões dos relatórios PIF anteriores em termos de domínios em risco e a necessidade de melhorar a coordenação e a cooperação entre as autoridades administrativas e judiciais. Consequentemente, o presente relatório PIF apela novamente aos Estados-Membros para

que desenvolvam os seus sistemas antifraude no quadro de estratégias nacionais específicas.

### **Os resultados da Comissão Juncker**

O presente relatório é o último adotado ao abrigo da Comissão Juncker, em cujo mandato a luta contra a fraude e a proteção dos interesses financeiros da UE ganharam um novo impulso. Os resultados mais importantes incluem a Diretiva relativa à luta contra a fraude através do direito penal e o Regulamento que institui a Procuradoria Europeia no âmbito de uma cooperação reforçada, ambos adotados em 2017, bem como a revisão do regulamento financeiro, que redefiniu o conceito de conflito de interesses para todos os intervenientes financeiros que executam o orçamento da UE. Em 2018, a Comissão também apresentou uma proposta para uma revisão específica do Regulamento do OLAF (Regulamento n.º 883/2013), cujas negociações do tríplice deverão ter início em breve.

A Comissão está ciente de que não pode ser complacente neste domínio. Continuarão sempre a surgir novos desafios e, para manter a confiança do público, a UE e as instituições nacionais devem dar mostras do seu total empenho na luta contra as ineficiências e as irregularidades.

Em 29 de abril de 2019, a Comissão adotou uma nova estratégia antifraude (CAFS) para responder a várias recomendações de 2019 do Tribunal de Contas Europeu em matéria de gestão do risco de fraude. A CAFS visa melhorar a capacidade de análise da Comissão para que esta possa reagir rapidamente aos desafios em constante mudança, por exemplo, integrando novas tecnologias nos processos de controlo e melhorando a coordenação interna geral, que é essencial para uma organização tão complexa.

## 1. INTRODUÇÃO

Este é o trigésimo relatório da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e a luta contra a fraude («relatório PIF»). O primeiro relatório foi adotado em janeiro de 1990. Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, em 1 de janeiro de 1993, um artigo específico do tratado previa especificamente a luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiro das Comunidades.

Desde 1 de maio de 1999, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, o relatório anual ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as medidas tomadas para combater as fraudes e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE está abrangido por uma disposição específica (inicialmente o artigo 280.º, n.º 5, do Tratado CE, e atualmente o artigo 325.º, n.º 5, do TFUE).

A UE e os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da UE e pelo combate à fraude. As autoridades nacionais gerem cerca de 74 % da despesa da UE e efetuam a cobrança dos recursos próprios tradicionais. A Comissão supervisiona ambos os domínios, estabelece as normas e verifica a sua observância. A fim de proteger os interesses financeiros da UE, é necessária uma cooperação estreita entre a Comissão e os Estados-Membros.

Desde o ano de referência de 1989, o relatório PIF avalia a eficácia dessa cooperação, tendo em vista a sua melhoria. Para esse efeito:

- apresenta um resumo das medidas adotadas a nível da UE e dos Estados-Membros para combater a fraude;
- inclui uma análise dos principais resultados dos organismos nacionais e europeus na deteção e comunicação de fraudes e irregularidades relacionadas com a receita e a despesa da UE. O relatório baseia-se, sobretudo, em irregularidades e fraudes detetadas pelos Estados-Membros, em conformidade com a regulamentação setorial.

A 30.ª edição do relatório apresenta uma panorâmica dos principais resultados dos últimos 30 anos, bem como informações sobre as iniciativas de 2018. Os pontos 1.1, 1.2 e 1.3 *infra* descrevem os últimos 30 anos de combate à fraude e proteção do orçamento da UE.

O relatório é acompanhado por cinco documentos de trabalho dos serviços da Comissão (SWD), apresentados no anexo 3<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> i) Aplicação do artigo 325.º pelos Estados-Membros em 2018;

### 1.1. Primeira década (1989-1998): criação das bases

No final de 1988, foi criada a Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (**UCLAF**) para dirigir e supervisionar todas as atividades de prevenção contra a fraude, com um **programa de trabalho de 45 pontos** para realizar os seus objetivos.

Durante esta primeira década, foram adotados vários atos legislativos importantes, que alteraram significativamente o panorama antifraude até 2017. Em **1991**, o Conselho adotou o **Regulamento n.º 595/91** relativo à comunicação das irregularidades no âmbito da política agrícola comum. O **Tratado de Maastricht**, que entrou em vigor no final de **1993**, colocou os objetivos e os meios de combate à fraude ao mais alto nível legislativo e confirmou a obrigação dos Estados-Membros de tratarem os interesses financeiros da Comunidade da mesma forma que os seus no combate à fraude, ou seja, utilizando meios eficazes, proporcionados e dissuasivos, graças a um artigo específico (209.º-A). O título 4 do Tratado de Maastricht previa uma cooperação mais estreita e os instrumentos para a alcançar.

Em **1994**, foi criado o **Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Contra a Fraude (COCOLAF)**<sup>2</sup>. Foram também adotados os Regulamentos (CE) n.º 1681/94 e 1831/94 relativos à comunicação de irregularidades e à recuperação dos montantes pagos indevidamente no âmbito dos fundos estruturais e de coesão, tendo sido também criado um **número verde** em cada Estado-Membro para que os cidadãos pudessem ajudar a proteger os interesses financeiros da UE.

A nível intergovernamental, os Estados-Membros assinaram a **Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (1995)**, ao abrigo do direito penal. A Convenção estabeleceu uma definição comum de fraude e de outras infrações graves que lesam os interesses financeiros da Comunidade, obrigando

ii) Avaliação estatística das irregularidades comunicadas nos domínios dos recursos próprios, recursos naturais, política de coesão e assistência de pré-adesão, e despesa direta;

iii) Seguimento das recomendações sobre o relatório da Comissão relativo à proteção dos interesses financeiros da UE – luta contra a fraude, de 2017;

iv) Sistema de deteção precoce e de exclusão (EDES) – Instância referida no artigo 108.º do Regulamento Financeiro;

v) Panorâmica anual, com informação sobre os resultados do programa Hercule III em 2018.

<sup>2</sup> Ver o ponto 6.

os Estados-Membros a tratá-la como uma infração penal específica com sanções apropriadas. No final do ano, o Conselho adotou o **Regulamento** (CE, Euratom) **n.º 2988/95**, um ato legislativo de enquadramento aplicável a todas as receitas e RPT (não ao IVA), que criou a base para a formulação de sanções administrativas uniformes, com a mesma eficácia jurídica em toda a Comunidade Europeia.

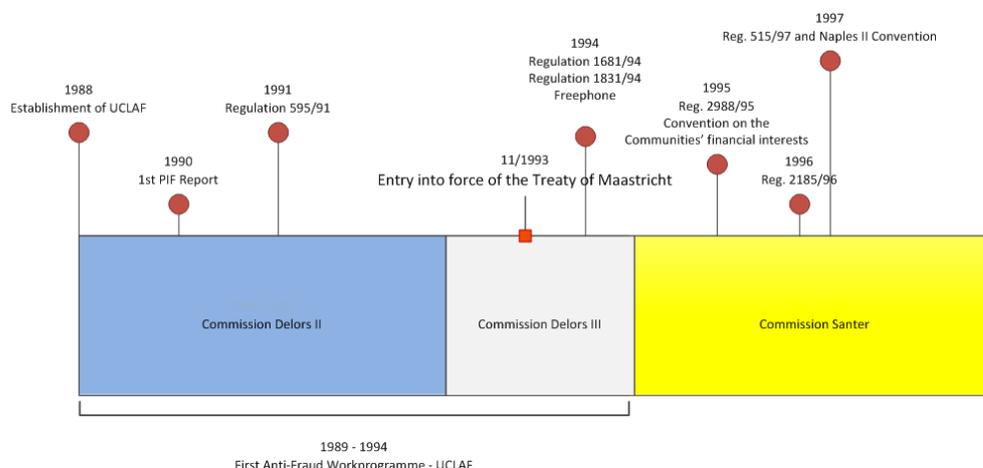
O Regulamento (CE) n.º 2185/96 relativo às inspeções e verificações no local efetuadas pelos agentes da Comissão nos Estados-Membros para detetar fraudes e irregularidades foi adotado em **1996**, bem como o **primeiro protocolo relativo à luta contra a corrupção**, anexo à Convenção de 1995.

Em **1997**, foi adotado o Regulamento (CE) n.º 515/97 **relativo à assistência mútua nos domínios aduaneiro e agrícola**. A Convenção relativa à assistência mútua e à cooperação entre as administrações aduaneiras («Convenção Nápoles II») foi assinada em Bruxelas, em 18 de dezembro de 1997 (tendo entrado em vigor em 23 de junho de 2009). No que respeita à repressão e

punição das infrações às disposições aduaneiras da UE, a Convenção complementa o Regulamento (CE) n.º 515/97 e o Regulamento n.º 389/2012 (em matéria de impostos especiais de consumo) relativamente à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros.

No mesmo ano, os Estados-Membros assinaram o **segundo protocolo (em matéria de branqueamento de capitais e cooperação judiciária)** da Convenção de 1995. O Conselho lançou o programa **FISCALIS**, melhorando os instrumentos de comunicação e de intercâmbio de informações para evitar a fraude em matéria de IVA e de impostos especiais de consumo. A Comissão adotou a «**Agenda 2000**»: uma comunicação que descrevia as perspetivas para o desenvolvimento da União e das suas políticas em vésperas do novo século, os desafios do alargamento e o futuro quadro financeiro.

O final da primeira década foi marcado por eventos que demonstraram várias fragilidades que exigiam mais medidas em determinados domínios.



## 1.2. Segunda década (1999-2008): alargamento, consolidação e reformas operacionais

Em abril de **1999**, entrou em cena um novo interveniente. A Comissão decidiu criar o **Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)**, um organismo independente para atividades operacionais, que assumiu as funções da UCLAF. O **novo pacote legislativo** entrou em vigor em 1 de janeiro de 1999, e ampliou as responsabilidades do OLAF a todas as atividades relacionadas com a necessidade de salvaguardar os interesses comunitários contra condutas irregulares lesivas

dos interesses financeiros passíveis de resultar em procedimentos administrativos ou criminais. Além disso, quase todas as instituições da UE começaram a confiar ao OLAF a investigação dos comportamentos incorretos graves dos seus membros e funcionários.

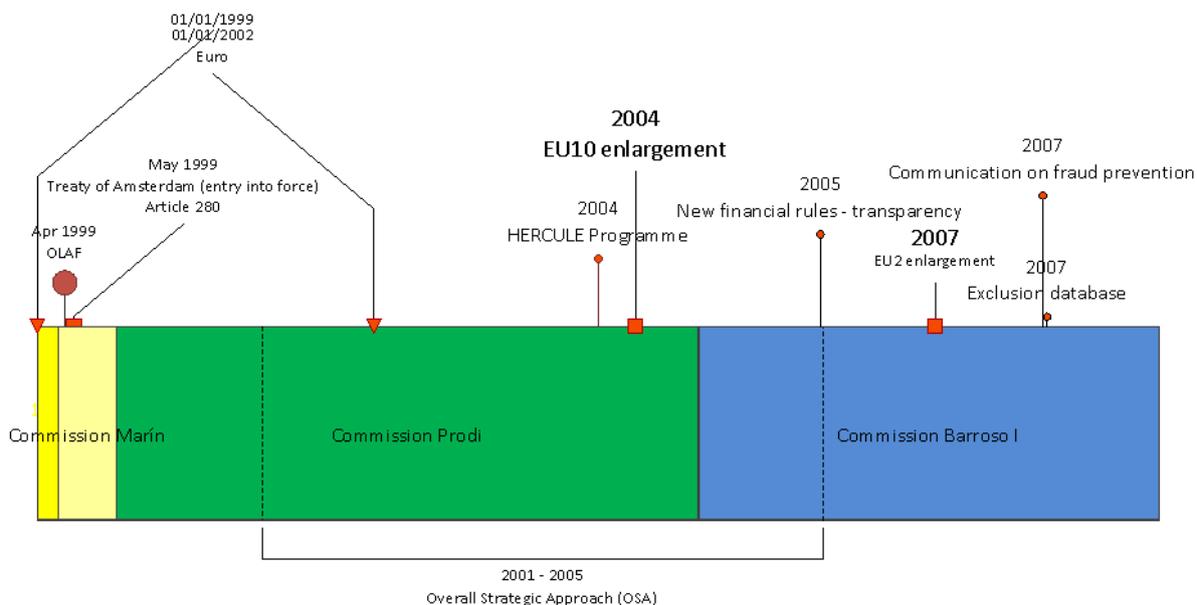
Tal fez parte de uma grande reforma e modernização de toda a administração da UE, nomeadamente no domínio da gestão financeira, que reforçou o sistema de governação da Comissão e resultou em regras mais claras em matéria de responsabilização e responsabilidade. Como parte da Reforma Financeira, lançada no ano **2000**, a

Comissão decidiu rever as suas estruturas de controlo internas para tornar os gestores orçamentais delegados totalmente responsáveis pelo controlo interno, incluindo a luta contra a fraude, nas suas atividades.

Na qualidade de primeiro organismo de investigação europeu, o OLAF concentra-se nas atividades operacionais. No entanto, depois de combinar os conhecimentos operacionais específicos e a coordenação das iniciativas estratégicas da Comissão para combater a fraude num único organismo, a segunda década também foi rica em **projetos e ideias ao nível das políticas para melhorar** a luta contra a fraude. Algumas dessas iniciativas só dariam frutos na terceira década, mas estavam já delineadas na **abordagem estratégica global ( 2001-2005)**<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> COM(2000) 358 final.



Em maio de **1999** entra em vigor o **Tratado de Amsterdão**, que altera e amplia as disposições em matéria de luta contra a fraude e consagra a adoção do relatório PIF no n.º 5 do novo **artigo 280.º**.

A arquitetura global foi significativamente melhorada, com o reforço das funções do Parlamento Europeu e do Tribunal de Contas Europeu (TCE).

A segunda década foi marcada pela introdução do euro e pelo maior alargamento da história da UE, com a adesão de 12 novos Estados-Membros (em **2004** e **2007**). Da perspetiva da luta contra a fraude, este processo exigiu a criação de um Serviço de Coordenação Antifraude (AFCOS) nacional em cada um dos novos Estados-Membros e um enorme esforço de formação para todos os 12 países da parte da Comissão.

Ao abrigo da abordagem estratégica global, foi criado um grupo de trabalho em matéria de recuperação para aumentar as recuperações de fundos da UE em casos de deteção de fraudes ou outras irregularidades.

Em **2003**, a Comissão propôs o **programa «Hercule»** para apoiar as atividades de formação, as medidas de assistência técnica e o intercâmbio de dados. O programa teve início em **2004** e foi prorrogado ao abrigo dos **quadros financeiros plurianuais (QFP) de 2007-2013 e 2014-2020**.

Em **2006** foram introduzidas **novas regras financeiras**, que previam que as administrações nacionais instaurassem sistemas de controlo interno eficazes e procedessem aos controlos necessários relativamente aos fundos da UE sob a sua gestão.

Como os resultados e a experiência operacional do OLAF foram aumentando, em **2007** a Comissão adotou a Comunicação «**Prevenir a fraude com base nos resultados operacionais: uma abordagem dinâmica da imunidade à fraude**» para integrar os conhecimentos especializados do OLAF no processo regulamentar. O objetivo era identificar lacunas nas propostas legislativas, na execução da legislação da UE, e nos sistemas de gestão e controlo.

### 1.3. Terceira década (2009-2018): reformas e um novo avanço

Durante a terceira década, o número e a relevância das medidas adotadas ao nível da UE deram um novo impulso à luta contra a fraude em todos os domínios relacionados com o orçamento da UE.

Com base nos resultados dos 20 anos anteriores, esta década assistiu à conclusão de iniciativas ambiciosas, que elevarão a proteção dos interesses financeiros da UE a um nível superior nos próximos anos.

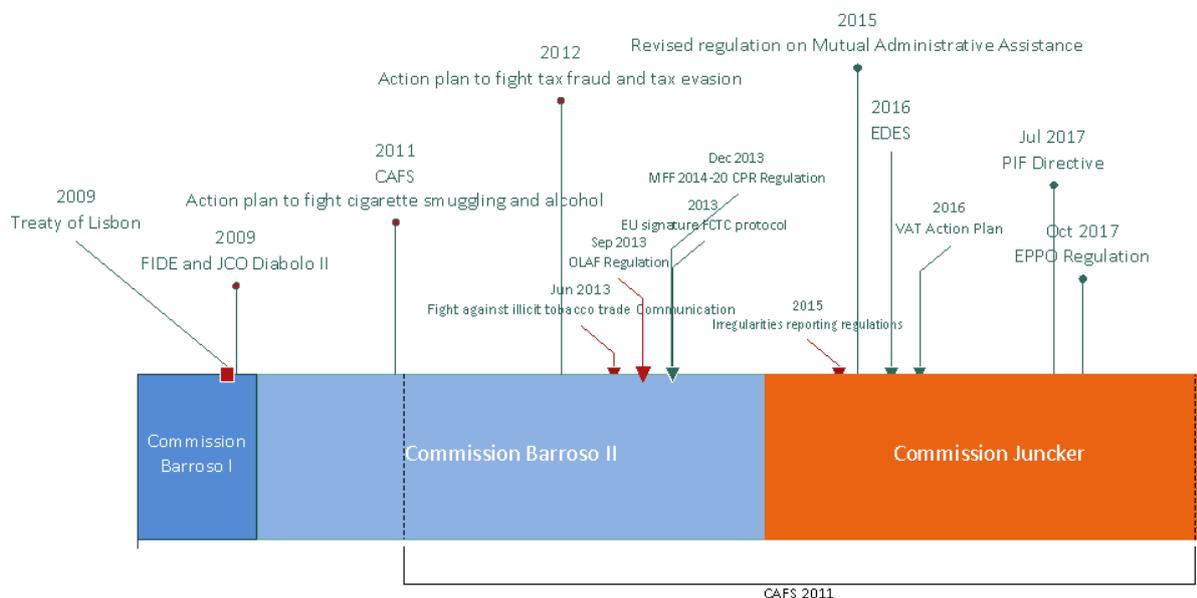
Embora os resultados mais notáveis sejam atos legislativos, as medidas operacionais também deram origem a progressos significativos em termos de cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão e o OLAF, em consonância com o Tratado UE. Em resultado destas melhorias contínuas, durante esta década, o TCE emitiu uma opinião com reservas sobre o orçamento da UE para os anos de 2016 e 2017.

Em **2009**, no domínio aduaneiro, foi implantada uma nova base de dados (**FIDE**) e lançada a **operação aduaneira conjunta (OAC) Diabolo II**, que representa um excelente modelo para uma futura cooperação operacional. A operação contou com a participação de todos os parceiros ASEM

(Encontro Ásia-Europa) e foi coordenada pelo OLAF com o apoio da Europol e da Interpol.

No final do ano, entrou em vigor o Tratado de Lisboa. Entre as muitas alterações significativas

introduzidas, concluiu o processo de integração no sistema da União no domínio da liberdade, da segurança e da justiça (ou seja, a cooperação policial e judiciária em matéria penal), e previu a possibilidade de criar uma Procuradoria Europeia.



Em **2011**, a Comissão adotou uma **estratégia antifraude** (CAFS) ambiciosa e um plano de ação para combater o contrabando de cigarros e álcool ao longo da fronteira oriental da UE. Em **2012**, apresentou os seus planos **para lutar contra a fraude fiscal e a evasão fiscal**.

O ano de **2013** assistiu a alguns avanços significativos na proteção dos interesses financeiros da UE. Em consonância com os objetivos estabelecidos na CAFS, foram introduzidas nos programas de despesas do QFP 2014-2020 disposições antifraude específicas que exigiam que as autoridades de gestão adotassem medidas antifraude eficazes e proporcionadas. O Regulamento (UE) n.º 883/2013 redefiniu os **inquéritos efetuados pelo OLAF**, reforçando as garantias processuais para as pessoas em causa e exigindo que todos os Estados-Membros designassem um serviço de coordenação antifraude para facilitar uma cooperação efetiva e um intercâmbio de informações com o Organismo. O **Protocolo da Convenção-Quadro para o Controlo do Tabaco (CQCT)** contra o comércio ilícito de tabaco foi assinado por 54 partes, incluindo a UE. A Comissão também adotou a Comunicação sobre a **luta contra o contrabando de tabaco** e um plano de ação.

O pacote legislativo mandatado pela CAFS foi concluído em **2014** com a adoção da versão revista das diretivas dos contratos públicos e dos serviços públicos e uma nova diretiva relativa aos contratos de concessão. Todas as ações prioritárias da CAFS foram concluídas no decorrer do mesmo ano.

O impulso prosseguiu durante a Comissão Juncker e, quando a década se aproximava do fim, dois atos legislativos importantes e há muito esperados foram finalmente adotados para reforçar a proteção penal do orçamento da UE: a Diretiva relativa à **luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal** (a «Diretiva PIF»)<sup>4</sup>, e o Regulamento que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da **Procuradoria Europeia**<sup>5</sup>.

Em 2017, a Comissão reviu o seu quadro de controlo interno<sup>6</sup> para garantir que todas as componentes, mesmo a que inclui a luta contra a fraude, estão presentes e são eficazes em todos os níveis da organização.

Os próximos capítulos do presente relatório incidem nos progressos realizados em 2018.

<sup>4</sup> Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de 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. 29-41).

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> C(2017) 2373 final.

## **2. HARMONIZAÇÃO E REFORÇO DA LUTA CONTRA A FRAUDE EM TODA A UE: POLÍTICAS, MEDIDAS E RESULTADOS ANTIFRAUDE TRANSVERSAIS EM 2018**

### **2.1. Atos legislativos adotados pelas instituições da UE**

#### *2.1.1. Regulamento que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia: situação atual*

Na sequência da adoção do Regulamento que institui a Procuradoria Europeia, em agosto de 2018, os Países Baixos e Malta confirmaram a sua adesão à mesma, aumentando o número total de Estados-Membros participantes para 22. A Procuradoria Europeia terá competência para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União, conforme definidas na Diretiva PIF.

Prevê-se que esteja operacional no final de 2020, após um período de instituição mínimo de 3 anos, previsto no Regulamento que institui a Procuradoria Europeia. A sua instituição é uma prioridade da Comissão e o processo está bastante avançado.

Em 2018, a Comissão nomeou um Diretor Administrativo interino, responsável pelas questões administrativas e orçamentais. Os processos para o recrutamento do Procurador-Geral Europeu e dos Procuradores Europeus também já foram lançados. A Comissão convidou os Estados-Membros a designarem os seus candidatos para o cargo de Procurador Europeu no final de março de 2019.

Os Estados-Membros participantes estão a ser consultados ao longo do processo através do grupo de peritos criado em conformidade com o Regulamento que institui a Procuradoria Europeia.

#### *2.1.2. O Regulamento Omnibus*

O Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046, o «Regulamento Omnibus», foi adotado em 18 de julho de 2018. Altera o Regulamento Financeiro existente, que define o quadro geral para a gestão do orçamento, bem como vários atos que regem os programas plurianuais da UE em vários domínios, nomeadamente a política de coesão. Por conseguinte, revê as disposições financeiras da UE para as simplificar e para as tornar mais orientadas para os resultados. Inclui revisões que simplificam a utilização dos instrumentos financeiros ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

O artigo 61.º do Regulamento Financeiro redefine o conceito de conflito de interesses para todos os

intervenientes financeiros que executam o orçamento da UE nos vários modos de gestão, nomeadamente a nível nacional. É provável que tal resulte num grande aumento da utilização de «declarações de interesses» por parte dos intervenientes financeiros, num aumento da transparência e num aumento da confiança pública.

### **2.2. Construir o futuro: iniciativas legislativas e políticas das instituições europeias**

A próxima secção apresenta uma visão geral dos principais desenvolvimentos nas iniciativas legislativas e políticas da Comissão em 2018.

#### *2.2.1. Proposta da Comissão para rever o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013*

Em 23 de maio de 2018, a Comissão adotou a sua proposta para alterar determinadas disposições do Regulamento n.º 883/2013<sup>7</sup>. A revisão do regulamento é motivada principalmente pela necessidade de adaptar o funcionamento do OLAF ao funcionamento da futura Procuradoria Europeia. Além disso, visa também reforçar a eficácia do poder de inquérito do OLAF, nomeadamente: i) clarificando em que medida a legislação nacional e da UE se aplicam na realização de inspeções e verificações no local, codificando assim jurisprudência do Tribunal Geral; ii) melhorando a admissibilidade dos elementos de prova recolhidos pelo OLAF nos processos de seguimento; e iii) proporcionando uma base jurídica clara para o acesso do OLAF a informações bancárias através da assistência das autoridades nacionais competentes.

No que respeita ao futuro relacionamento com a Procuradoria Europeia, a proposta da Comissão define obrigações em matéria de comunicação de informações para o OLAF, caso este encontre possíveis fraudes que sejam da competência da Procuradoria Europeia. Também clarifica como e quando o OLAF pode apoiar ou complementar a Procuradoria Europeia, a seu pedido, e quando pode abrir ou prosseguir um inquérito administrativo por sua própria iniciativa, para assegurar que os dois organismos se complementam o máximo possível e para garantir o equilíbrio certo dos meios criminais e administrativos para proteger o orçamento da UE.

A proposta da Comissão consiste numa revisão específica do Regulamento do OLAF, que visa garantir que as alterações entrarão em vigor até à

<sup>7</sup> 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).

data de entrada em funcionamento da Procuradoria Europeia no final de 2020. Numa fase posterior poderá considerar-se uma revisão mais abrangente para modernizar o quadro jurídico do OLAF.

Em 2018, a proposta da Comissão foi debatida no Grupo de luta antifraude do Conselho, sob as Presidências búlgara e austríaca. A Presidência finlandesa tem um mandato para iniciar negociações informais com o Parlamento (trílogos) no outono de 2019. O Parlamento Europeu adotou o seu relatório sobre a proposta da Comissão em 16 de abril de 2019<sup>8</sup>.

### *2.2.2. Proposta da Comissão para um Regulamento sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros*

Em 2 de maio de 2018, a Comissão propôs um regulamento sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros. A proposta baseia-se no entendimento de que o respeito do Estado de direito é uma condição prévia indispensável à conformidade com os princípios da boa gestão financeira. Nos termos da proposta, a UE poderia suspender, reduzir ou restringir o acesso ao financiamento da UE de forma proporcional. Ao decidir dar início a esse procedimento, a Comissão tomará em consideração informações pertinentes, como decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia, relatórios do TCE e conclusões de organizações internacionais competentes. Antes de ser tomada qualquer decisão, é dada ao Estado-Membro em causa a possibilidade de apresentar a sua posição. Os Estados-Membros continuariam a estar vinculados às obrigações existentes de executar programas e efetuar pagamentos aos destinatários finais ou beneficiários. A proposta encontra-se atualmente em discussão no Conselho e no Parlamento.

### *2.2.3. Disposições transversais em matéria de proteção dos interesses financeiros da UE (disposições PIF) ao abrigo de todas as propostas do QFP da Comissão*

O OLAF, em estreita colaboração com os serviços que efetuam despesas e os serviços centrais da Comissão, introduziu disposições-tipo em matéria de proteção dos interesses financeiros da UE em todas as propostas legislativas da Comissão para os programas de despesas pós-2020 em regime de gestão direta, indireta e partilhada. De acordo com essas disposições, os interesses financeiros da UE

devem ser protegidos através de medidas proporcionadas, incluindo a prevenção, deteção, correção e investigação de irregularidades e fraudes. Além disso, qualquer pessoa ou entidade que receba fundos da UE deve cooperar plenamente na proteção dos interesses financeiros da UE, conceder os direitos de acesso necessários à Comissão, ao OLAF, à Procuradoria Europeia e ao Tribunal de Contas Europeu, e assegurar que quaisquer terceiros envolvidos na execução dos fundos da UE concedem direitos equivalentes.

### *2.2.4. Luta contra a corrupção na UE*

Em 2018, a luta contra a corrupção foi uma prioridade no processo do Semestre Europeu da governação económica. Catorze relatórios por país<sup>9</sup> incluíram uma avaliação do cenário jurídico, estratégico e institucional de combate à corrupção, incluindo os progressos alcançados e os desafios ainda por resolver.

Seis Estados-Membros também receberam recomendações específicas por país para intensificar a luta contra a corrupção, corrigir deficiências nos contratos públicos, reforçar o quadro de luta contra a corrupção, prevenir e reprimir a corrupção de forma mais eficaz, prevenir conflitos de interesses e aumentar a responsabilização ao nível do Ministério Público e da polícia.

Na sequência de um convite à apresentação de propostas, foram concedidas sete subvenções no valor total de 2,2 milhões de EUR a projetos que propõem ações no domínio da luta contra a corrupção.

Em 2018, a Comissão, incluindo o OLAF, participaram ativamente em vários fóruns europeus e internacionais de luta contra a corrupção, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, o Grupo de Trabalho do G20 Contra a Corrupção e os Parceiros Europeus Contra a Corrupção (EPAC)/Rede Europeia de Pontos de Contacto Anticorrupção (EACN).

### *2.2.5. Cooperação internacional*

A fim de combater mais eficazmente a fraude lesiva do orçamento da UE para além das suas fronteiras, a Comissão continuou a incluir disposições antifraude nos acordos com países terceiros e em modelos de acordos de contribuição com instituições financeiras internacionais e outras organizações internacionais.

Em 2018, o OLAF organizou dois eventos específicos para apoiar países terceiros:

<sup>8</sup> [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383\\_PT.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_PT.html).

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en).

- o seu seminário anual (realizado na Bósnia-Herzegovina em junho de 2018) sobre as melhores práticas em investigações bem-sucedidas de fraudes, destinado às autoridades parceiras dos países candidatos e potenciais candidatos; e<sup>i</sup>

- uma sessão de trabalho (julho de 2018) com a participação de todos os serviços pertinentes de luta contra a fraude na Ucrânia no âmbito do Acordo de Associação entre a UE e a Ucrânia.

O OLAF também assinou dois acordos de cooperação administrativa com o Banco Africano de Desenvolvimento e o *Office of the Inspector General* da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

### 2.2.6. Estratégia antifraude da Comissão (CAFS) e o novo pacote de governação

Em 2018, a Comissão elaborou uma nova CAFS para substituir a estratégia adotada em 24 de junho de 2011<sup>10</sup>, cujo objetivo consiste em melhorar a prevenção, a deteção e a investigação de fraudes, e assegurar que a aplicação de sanções, a recuperação e a dissuasão adequadas constituem uma prioridade para a Comissão.

A nova estratégia, adotada em 29 de abril de 2019, baseia-se numa cuidadosa avaliação dos riscos, que identificou como principais domínios passíveis de melhoria a recolha e a análise de dados sobre fraude, a cooperação entre os serviços da Comissão, e a supervisão institucional em matéria de fraude dentro da Comissão. Esses aspetos foram, por conseguinte, considerados prioritários na nova CAFS. Estão também em consonância com uma avaliação interna da estratégia anterior.

No final de 2018, foram introduzidas melhorias em termos de governação<sup>11</sup>, reforçando o papel do Conselho de Administração Institucional da Comissão também no domínio da luta contra a fraude.

### 2.2.7. Execução do Programa Hercule

O programa Hercule III 2014-2020<sup>12</sup> promove atividades destinadas a combater a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilícitas lesivas dos interesses financeiros da UE. Em 2018,

o quinto ano da sua execução, foi disponibilizado<sup>13</sup> um orçamento de 15,35 milhões de EUR para:

- financiamento de ações destinadas a reforçar a capacidade técnica e operacional dos serviços aduaneiros e das forças policiais nos Estados-Membros, e para apoio informático (75 % do orçamento do programa);
- ações de formação e conferências, nomeadamente formação em ciência forense digital destinada aos funcionários dos organismos responsáveis pela aplicação coerciva da lei nos Estados-Membros e nos países parceiros (25 % do orçamento).

Os beneficiários de subvenções do programa Hercule III comunicaram que foram alcançados resultados significativos com a ajuda da formação e dos equipamentos financiados pelo programa<sup>14</sup>, tais como:

- as apreensões de cigarros e tabaco de contrabando e de contrafação;
- a deteção de novos esquemas de fraude e redes de grupos de criminalidade organizada;
- operações melhoradas e inquéritos mais rápidos sobre irregularidades e corrupção perpetradas contra os interesses financeiros da UE.

## 2.3. Jurisprudência do TJUE

### 2.3.1. Sigma Orionis/Comissão

Em 2018, um acórdão do Tribunal Geral contribuiu para a jurisprudência em matéria de proteção dos interesses financeiros da UE no que respeita às inspeções e verificações no local realizadas pelo OLAF.

No processo *Sigma Orionis/Comissão*<sup>15</sup>, o Tribunal clarificou o direito aplicável durante essas inspeções e verificações no local.

O Tribunal decidiu que, não havendo oposição do operador económico, as inspeções e verificações no local são realizadas pelo OLAF com base no Regulamento n.º 883/2013 e no Regulamento n.º 2185/1996, bem como no mandato escrito do Diretor-Geral do OLAF. O direito da União prevalece sobre o direito nacional quando uma matéria é regida pelos Regulamentos n.º 883/2013 ou n.º 2185/1996. Além disso, o Tribunal entendeu

<sup>10</sup> COM(2011) 376 final.

<sup>11</sup> Ver «Comunicação da Comissão: Simplificação e reforço da governação na Comissão Europeia» (C(2018)7704 final de 21.11.2018).

<sup>12</sup> Regulamento (UE) n.º 250/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que cria um programa para a promoção de ações no domínio da proteção dos interesses financeiros da União Europeia (programa Hercule III) e revoga a Decisão n.º 804/2004/CE (JO L 84 de 20.3.2014, p. 6).

<sup>13</sup> Decisão C(2018) 1763 final da Comissão, de 28 de março de 2018.

<sup>14</sup> Para mais informações, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea v).

<sup>15</sup> Acórdão do Tribunal Geral, de 3 de maio de 2018, no processo T-48/16, *Sigma Orionis SA* contra Comissão Europeia.

que as disposições (do Regulamento n.º 2185/1996) relativas à eventual oposição do operador económico em causa a uma inspeção não incluem um «direito de oposição», limitando-se a prever a consequência da mesma, ou seja, que a inspeção lhe pode ser imposta com a assistência das autoridades nacionais (com base no direito nacional). No que diz respeito às garantias processuais, o Tribunal recordou que o OLAF é obrigado a respeitar os direitos fundamentais consagrados no direito da União, nomeadamente na Carta.

Na opinião da Comissão, estes esclarecimentos importantes do Tribunal ajudarão a aumentar a eficácia dos inquéritos do OLAF.

### 2.3.2. *Jurisprudência relacionada com o EDES*

O Tribunal de Justiça confirmou a validade do Sistema de deteção precoce e de exclusão (EDES)<sup>16</sup>, criado em 2016, tanto no que respeita à deteção precoce (Acórdão do Tribunal Geral, de 24 de outubro de 2018, no processo T-477/16, Epsilon International SA/Comissão) como na parte da exclusão (Acórdão do Tribunal Geral, de 8 de novembro de 2018, no processo T-454/17, «Pro NGO!»/Comissão)<sup>17</sup>.

## 2.4. Medidas adotadas pelos Estados-Membros

### 2.4.1. *Panorâmica das medidas adotadas pelos Estados-Membros*

O presente resumo apresenta uma panorâmica das tendências e prioridades das medidas antifraude adotadas pelos Estados-Membros, mas não é exaustivo. Os Estados-Membros foram convidados a comunicar, no máximo, três medidas antifraude, mas alguns podem ter adotado mais do que três medidas<sup>18</sup>.

Em 2018, os Estados-Membros comunicaram 71 medidas<sup>19</sup> para proteger os interesses financeiros da UE e lutar contra a fraude. As medidas abrangiam todo o ciclo de luta contra a fraude e referiam-se principalmente ao domínio da gestão partilhada e dos contratos públicos, mas também aos conflitos de interesses, à corrupção e às

estratégias anticorrupção, à criminalidade financeira, aos serviços aduaneiros e ao comércio ilícito. A maior parte das medidas dizia respeito à «prevenção» e à «deteção». Cerca de um terço das medidas comunicadas também dizia respeito à «investigação e repressão» e à «recuperação e aplicação de sanções».

A maioria das medidas (64 %) eram setoriais em vez de transversais (36 %). Catorze das medidas setoriais referiam-se às receitas nos domínios da fraude fiscal e aduaneiro. Outras 31 visavam as despesas, abrangendo todos os domínios orçamentais. As medidas setoriais serão abordadas nos pontos dedicados aos vários domínios orçamentais, enquanto esta secção se centra nas medidas transversais.

#### 2.4.1.1. *Estratégias nacionais antifraude (NAFS)*

Até ao final de 2018, onze Estados-Membros<sup>20</sup> tinham adotado e enviado à Comissão uma estratégia nacional antifraude. **A Comissão apela uma vez mais a todos os outros Estados-Membros que elaborem essas estratégias**, em consonância com as conclusões do TCE no seu Relatório Especial n.º 06/2019.

#### 2.4.1.2. *Reforçar a transparência, combatendo a corrupção e os conflitos de interesses nos contratos públicos*

Em 2018, dez Estados-Membros<sup>21</sup> adotaram treze medidas em matéria de contratos públicos, que visavam combater a corrupção e os conflitos de interesses e reforçar a transparência. Cerca de metade dessas medidas envolviam atos legislativos para clarificar ou consolidar disposições existentes ou para adaptar os sistemas nacionais à evolução da legislação da UE. Foram também comunicadas medidas organizacionais e operacionais, principalmente relacionadas com ações de formação e com a introdução de novas ferramentas informáticas.

#### 2.4.1.3. *Outras medidas*

As outras medidas transversais comunicadas referiam-se, sobretudo, à criminalidade financeira e organizada<sup>22</sup>, tendo especialmente em vista a instituição da Procuradoria Europeia<sup>23</sup>. A Letónia continuou a sua campanha nacional trienal antifraude (#FraudOff!), que visa sensibilizar o público para a fraude e promover uma tolerância zero contra a mesma.

<sup>16</sup> Ver o ponto 7.

<sup>17</sup> Para uma análise mais detalhada da jurisprudência do Tribunal de Justiça, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea v).

<sup>18</sup> As medidas comunicadas são analisadas de forma exaustiva no documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea i).

<sup>19</sup> Algumas destas medidas faziam parte de um pacote que incluía, por exemplo, medidas legislativas, administrativas, operacionais ou organizacionais adotadas em conjunto para serem aplicadas em vários níveis na estrutura institucional do país. Na totalidade, o número de medidas comunicadas ascende a 111.

<sup>20</sup> Bulgária, Croácia, Eslováquia, França, Grécia, Hungria, Itália, Letónia, Malta e República Checa. A Roménia comunicou uma NAFS no passado, mas está desatualizada.

<sup>21</sup> Bulgária, Chipre, Estónia, Finlândia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, República Checa e Roménia.

<sup>22</sup> Hungria e Suécia.

<sup>23</sup> Chéquia, Roménia e Grécia.

Dois Estados-Membros comunicaram medidas relativas aos seus sistemas de controlo interno<sup>24</sup>. A Suécia informou acerca do programa anual do seu Conselho para a Proteção dos interesses financeiros da União Europeia (SEFI), e a Croácia acerca de uma conferência internacional dedicada à gestão de irregularidades.

Três Estados-Membros comunicaram medidas destinadas à receita e à despesa em certos setores<sup>25</sup>:

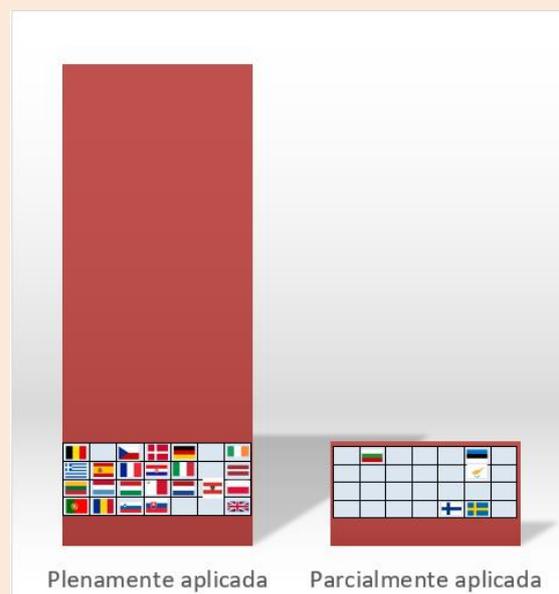
- a Polícia Económica e Financeira italiana elaborou planos operacionais específicos para combater o peculato, os pedidos e/ou recebimentos indevidos de fundos da UE e a fraude no domínio do IVA;
- a Eslovénia reforçou a cooperação entre as autoridades que gerem os interesses financeiros da UE e as autoridades judiciais e responsáveis pela aplicação da lei;
- o Reino Unido comunicou uma medida relativa à fraude fiscal e à proteção do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD).

#### 2.4.2. Aplicação das recomendações de 2017

No relatório PIF de 2017, a Comissão formulou dois conjuntos de recomendações aos Estados-Membros: um visava a receita e o outro a despesa.

A Comissão recomendou que os Estados-Membros<sup>26</sup>:

#### (1) Permanecessem vigilantes no que respeita ao risco de subavaliação



#### (2) Reforçassem os controlos aduaneiros

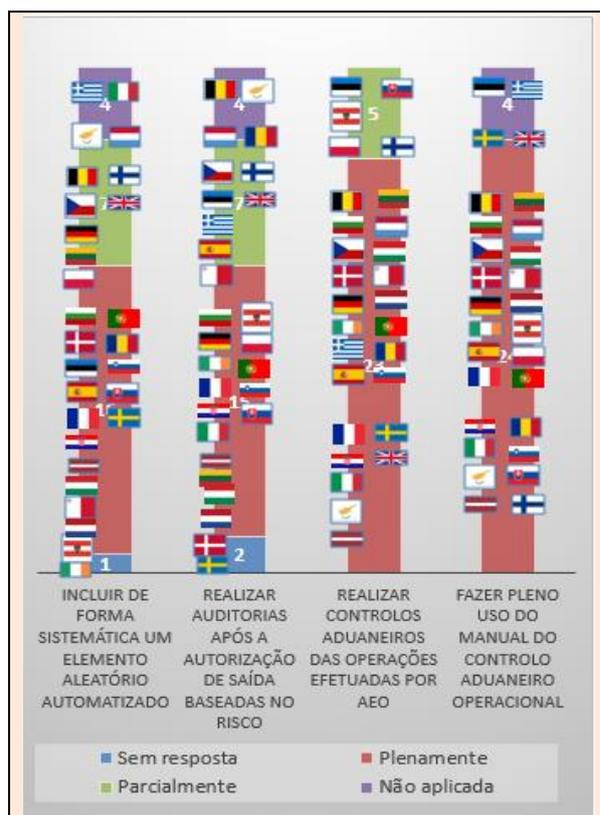


<sup>24</sup> Bélgica e Suécia.

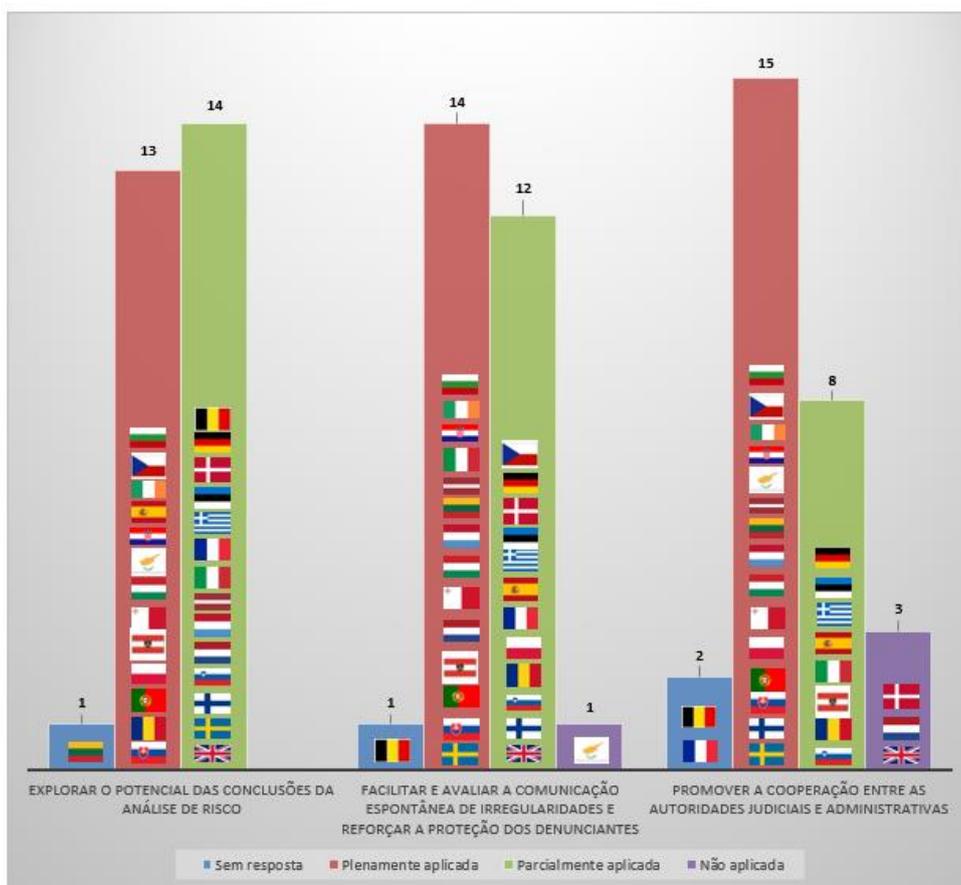
<sup>25</sup> Embora os Estados-Membros não as definam explicitamente como medidas transversais, as mesmas adequam-se melhor à presente secção.

<sup>26</sup> Está disponível uma análise exaustiva das respostas no documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º **Error! Bookmark not defined.**, alínea iii).

(3) Adotassem outras medidas para reforçar a gestão de riscos aduaneiros



No que respeita à despesa, os Estados-Membros foram convidados a:



De um modo geral, o seguimento dado às recomendações mostrou que a maioria dos Estados-Membros fez progressos. Os resultados revelaram um seguimento eficaz do lado da receita do orçamento. No entanto, do lado da despesa, existe claramente uma necessidade crescente de uma maior cooperação entre as autoridades que lidam com a proteção dos interesses financeiros da UE.

A maioria dos Estados-Membros adotou um conjunto de instrumentos e procedimentos para recolher dicas dos denunciadores e garantir o seu anonimato. No entanto, muitas vezes parece faltar uma harmonização ou coordenação central das disposições e abordagens, mesmo a nível nacional. A diretiva relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União, acordada entre os legisladores em abril de 2019<sup>27</sup>, ajudará a colmatar algumas das lacunas remanescentes.

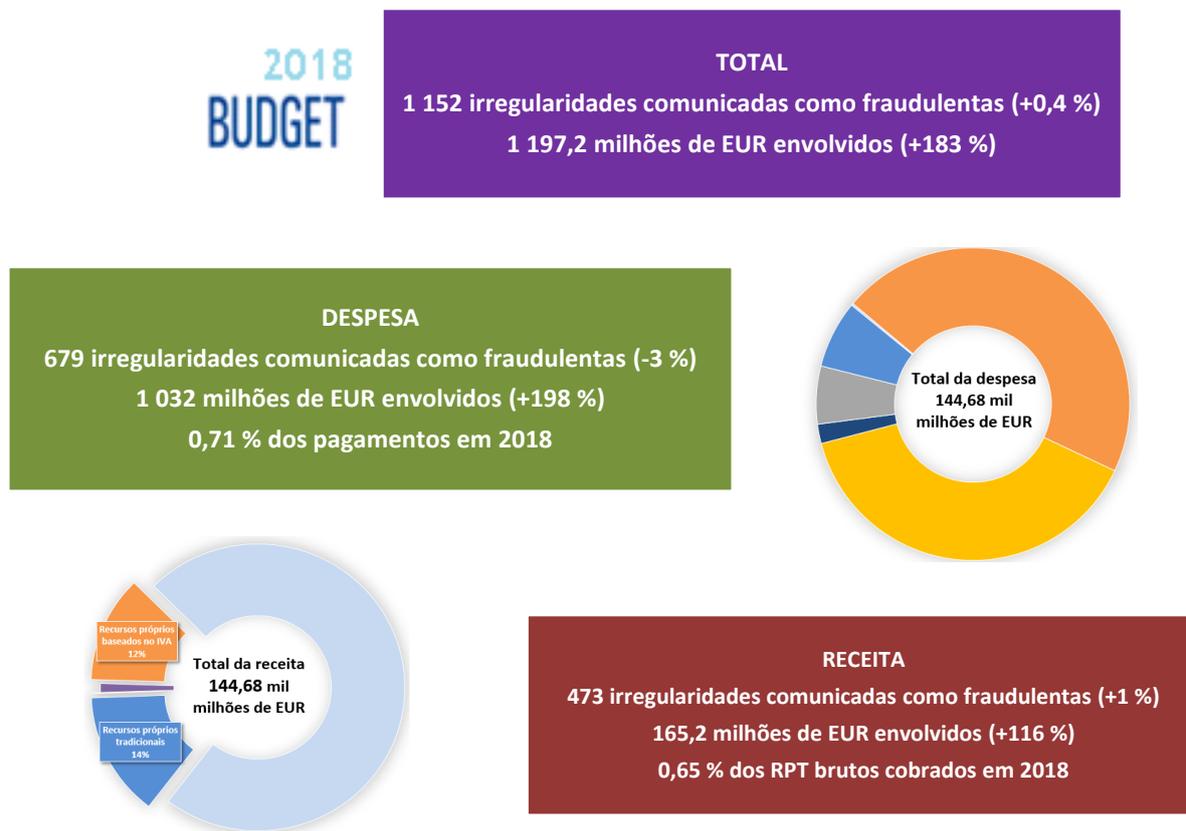
Outro potencial domínio passível de melhoria é a cooperação entre as autoridades administrativas e as autoridades judiciárias e responsáveis pela aplicação da lei. O AFCOS pode desempenhar um papel importante no fomento e na promoção dessa cooperação, tendo também em vista a instituição da Procuradoria Europeia. Tal também foi salientado pelo TCE no seu Relatório Especial n.º 06/2019.

## 2.5. Resumo das estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas<sup>28</sup>

Em 2018, foram comunicadas à Comissão 11 638 irregularidades fraudulentas e não fraudulentas, menos 25 % do que em 2017, as quais envolveram cerca de 2,5 mil milhões de EUR, um valor estável em comparação com o ano anterior.

A deteção e comunicação de uma irregularidade implica a aplicação de medidas corretivas destinadas a proteger os interesses financeiros da UE e, sempre que pertinente, a instauração de um processo penal, se houver suspeitas de fraude.

**Figura 1: Irregularidades comunicadas como fraudulentas em 2018**



<sup>27</sup> Texto provisório acordado disponível em [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366\\_EN.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_EN.html).

<sup>28</sup> Para obter uma análise exaustiva das irregularidades comunicadas, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea ii).

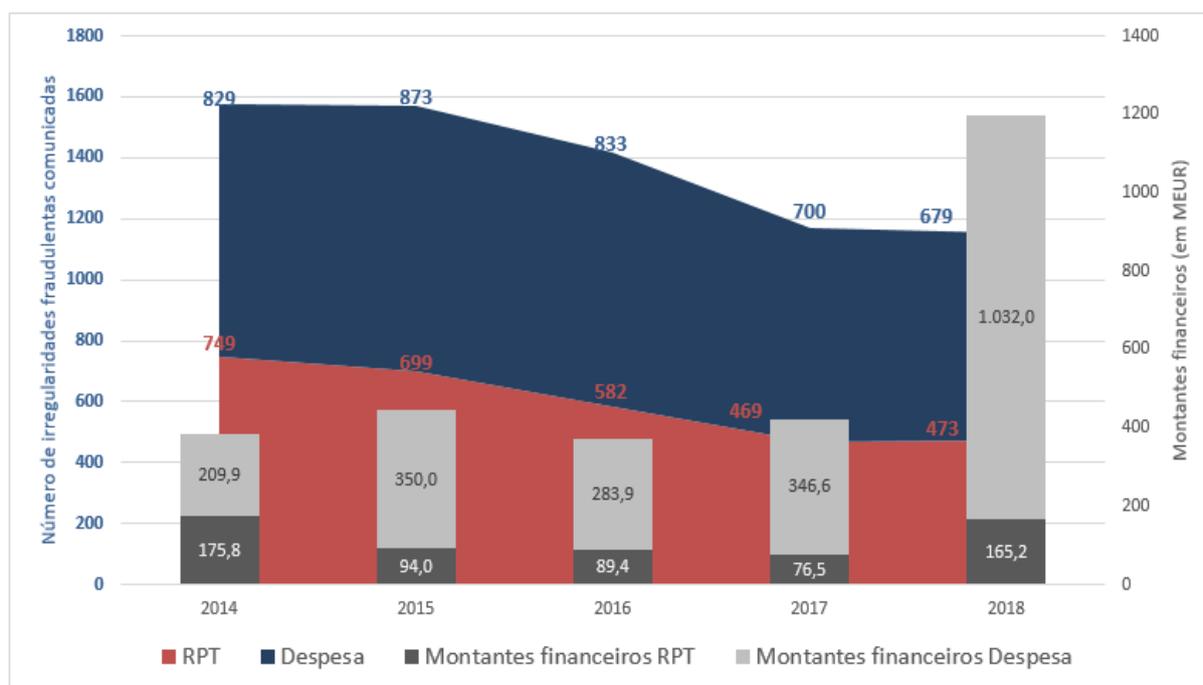
### 2.5.1. Irregularidades fraudulentas detetadas

O número de irregularidades comunicadas como fraudulentas (que incluem casos de suspeitas de fraude ou de fraudes comprovadas) e os montantes associados não são um indicador direto do nível de fraude que lesa o orçamento da UE, mas sim uma indicação do número de potenciais casos de fraude detetados e comunicados pelos Estados-Membros e organismos da UE.

Em 2018, foram comunicadas como fraudulentas 1 152 irregularidades (ou seja, 10 % de todas as irregularidades detetadas e comunicadas)<sup>29</sup>, envolvendo cerca de 1 197,2 milhões de EUR (o que representa 48 % do total de todos os montantes financeiros afetados por irregularidades)<sup>30</sup> e abrangendo tanto a despesa como a receita, conforme mostrado na Figure 1.

O número de irregularidades comunicadas como fraudulentas em 2018 permaneceu estável em comparação com 2017, enquanto os montantes financeiros envolvidos aumentaram uns consideráveis 183 %. Analisando um período de cinco anos (2014-2018), registou-se uma redução de 27 % em comparação com 2014, 16 % abaixo da média quinquenal. O impacto financeiro varia consideravelmente (ver figura 4), já que pode ser afetado por casos individuais que envolvam montantes elevados. As razões para o aumento acentuado em 2018 estão relacionadas com a política de coesão e, por conseguinte, são abordadas no ponto 4.3.2.1.

Figura 2: Irregularidades comunicadas como fraudulentas e montantes associados, 2014-2018



O anexo 1 apresenta uma discriminação das irregularidades fraudulentas comunicadas em 2018, por Estado-Membro e por setor do orçamento.

### 2.5.2. Irregularidades não fraudulentas detetadas e comunicadas

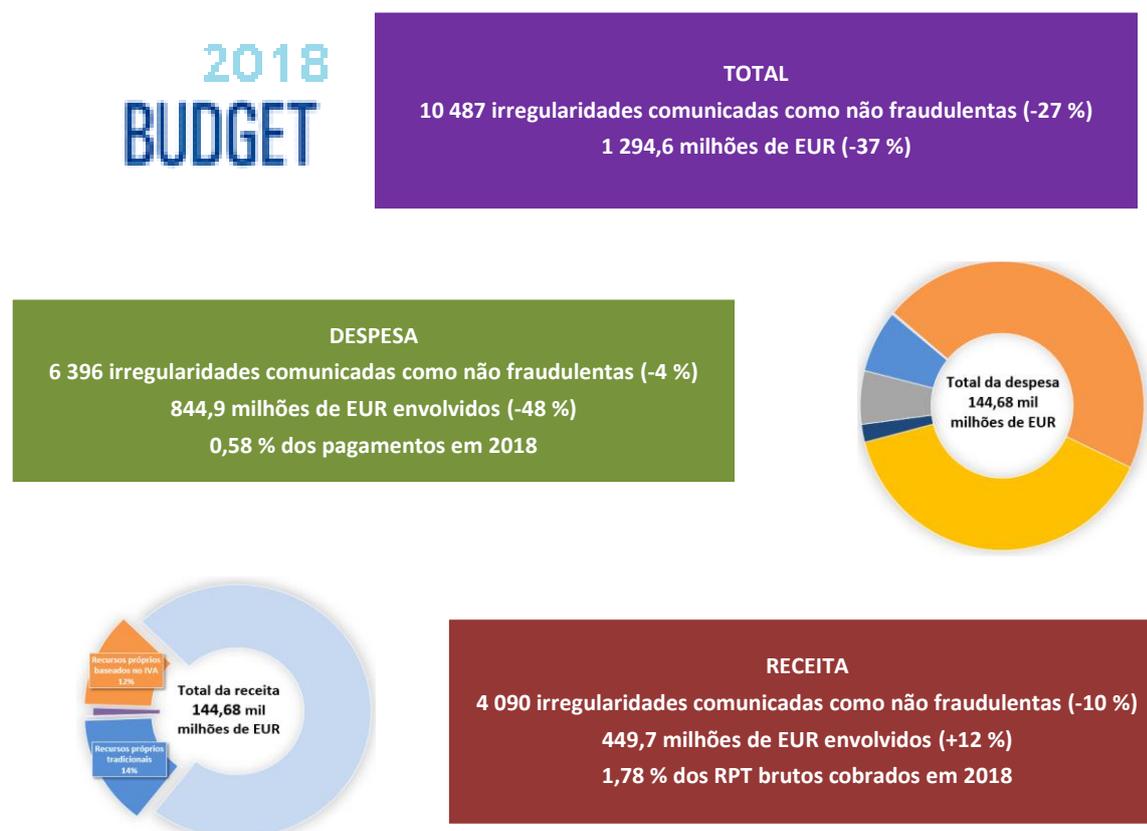
Em 2018, a Comissão foi notificada de 10 487 irregularidades comunicadas como não fraudulentas (menos 27 % do que em 2017). Os valores diminuíram em todos os setores, exceto no da «pré-adesão». Os montantes financeiros envolvidos diminuíram 37 % para cerca de 1,3 mil milhões de EUR, conforme mostrado na Figure 3.

<sup>29</sup> Este indicador é referido como «nível de frequência de fraude» (NFF). Ver ponto 2.3.2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado *Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015* [Metodologia de avaliação estatística das irregularidades comunicadas em 2015], SWD(2016) 237 final.

<sup>30</sup> Este indicador é referido como «nível de montante de fraude» (NMF). Ver ponto 2.3.3 do documento referido na nota de rodapé n.º **Error! Bookmark not defined.**

O anexo 2 apresenta uma discriminação de todas as irregularidades não fraudulentas comunicadas em 2018, por Estado-Membro e por setor do orçamento.

**Figura 3: Irregularidades comunicadas como não fraudulentas em 2018**



### 2.5.3. Inquéritos do OLAF

Em 2018, o OLAF abriu 219 inquéritos e concluiu 167, tendo recomendado recuperações financeiras no valor de 371 milhões de EUR. No final do ano, estavam em curso 414 inquéritos<sup>31</sup>.

## 3. POLÍTICAS, MEDIDAS E RESULTADOS ANTIFRAUDE – RECEITA

### 3.1. Medidas antifraude adotadas pelas instituições da UE – Receita

#### 3.1.1. Assistência administrativa mútua

##### 3.1.1.1. Sistema de Informação Antifraude (AFIS)

AFIS<sup>32</sup> é um termo genérico para um conjunto de aplicações informáticas antifraude gerido pela Comissão Europeia (OLAF), que cria contactos com as autoridades competentes dos Estados-

Membros, assegurando um intercâmbio seguro e em tempo útil de informações relacionadas com a fraude entre as administrações nacionais e da UE competentes. O Portal AFIS é uma infraestrutura única e comum para a prestação dos serviços inframencionados a quase 8 800 utilizadores finais registados em mais de 1 900 serviços competentes de Estados-Membros, países terceiros parceiros, organizações internacionais, serviços da Comissão e outras instituições da UE. O projeto AFIS abrange dois domínios principais: i) a assistência mútua em matéria aduaneira; ii) a gestão de irregularidades (abrangendo vários setores da despesa).

O AFIS apoia a assistência mútua em matéria aduaneira com o sistema seguro de intercâmbio de informações em tempo real VOCU (Unidade Virtual de Coordenação de Operações), utilizado para operações aduaneiras conjuntas, correio eletrónico seguro (AFIS-Mail), bases de dados como o SIA+ (Sistema de Informação Aduaneiro) e o FIPA (Ficheiro de Identificação dos Processos Aduaneiros), e instrumentos de análise como o

<sup>31</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report-en>.

<sup>32</sup> A sua base jurídica é o Regulamento n.º 515/97, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1525/2015.

ATIS (Sistema Antifraude de Informação sobre o Trânsito).

O Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) é uma ferramenta eletrónica segura que ajuda os Estados-Membros na sua obrigação de comunicar irregularidades detetadas nos fundos agrícolas, estruturais, de coesão e das pescas, no Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), no instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises (FSI), e no Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD), bem como na ajuda de pré-adesão. Apoia a gestão e análise de irregularidades.

### 3.1.1.2. Operações Aduaneiras Conjuntas (OAC)

Além dos inquéritos em casos de fraude nas receitas, o OLAF coordena OAC em grande escala que envolvem a UE e parceiros operacionais internacionais. As OAC são ações específicas de duração limitada, que visam combater a fraude e o contrabando de mercadorias sensíveis em

zonas específicas em risco e/ou rotas comerciais identificadas.

Em 2018, o OLAF prestou apoio a 5 OAC. O módulo VOCU do AFIS foi utilizado para o intercâmbio seguro de informações em quatro dessas OAC. Além do apoio necessário para os países pertinentes realizarem ações coordenadas por meio da infraestrutura técnica permanente do OLAF, das suas ferramentas informáticas e de comunicação, o OLAF também realiza análises estratégicas e presta apoio administrativo e financeiro.

Estas operações: i) ajudam a melhorar a eficácia dos serviços aduaneiros na realização de controlos específicos a nível europeu; ii) identificam onde estão os riscos em rotas comerciais específicas; iii) protegem o público e as empresas legítimas, impedindo a entrada de produtos ilegais na UE; v) salvaguardam as finanças públicas da UE.

A Figure 4 apresenta um resumo dessas operações.

**Figura 4: OAC em 2018**

Operação	Países participantes	Âmbito de aplicação	Resultados
<b>OAC Poseidon</b>	Organizada pelas autoridades aduaneiras italianas em cooperação com o OLAF	Fraude nas receitas	Avaliação em curso
<b>Operação conjunta de controlo das fronteiras JANUS</b>	Coorganizada pela Missão de Assistência Fronteiriça da União Europeia na Moldávia e na Ucrânia (EUBAM) e pelo OLAF	Contrabando de produtos do tabaco na fronteira oriental da UE	Apreensão de mais de 7 milhões de unidades de cigarros
<b>OAC regional MARCO</b>	Operação regional de vigilância marítima, coordenada pelas autoridades aduaneiras francesas, na zona do Atlântico	Deteção do tráfico ilegal de mercadorias sensíveis por mar	Foram controladas mais de 200 embarcações não comerciais
<b>Ação conjunta Hansa</b>	Conduzida pelas autoridades aduaneiras do Reino Unido, em cooperação com a Europol. O OLAF disponibilizou o sistema AFIS para o intercâmbio seguro de informações e participou na operação	Circulação interna de produtos ilegais sujeitos a impostos especiais de consumo, designadamente cigarros	Apreensões de grandes volumes de cigarros e de outros produtos do tabaco
<b>Operação SILVER AXE III</b>	Organizada pela Europol com a cooperação do OLAF e a participação de autoridades aduaneiras, policiais e fitofarmacêuticas de 27 países	Importação e comércio intra-União de produtos fitofarmacêuticos ilícitos e de contrafação	Apreensão de 360 toneladas de pesticidas ilegais ou de contrafação

### 3.1.2. *Assistência mútua e disposições antifraude nos acordos internacionais*

A cooperação com países terceiros para prevenir, detetar e combater infrações à legislação aduaneira é baseada em acordos de assistência administrativa mútua em matéria aduaneira. Atualmente, estão em vigor acordos com mais de 80 países, envolvendo importantes parceiros comerciais da UE, como os Estados Unidos, a China e o Japão. Em 2018, entrou em vigor o protocolo de assistência administrativa mútua com a Nova Zelândia. Além disso, as negociações com o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e o Chile foram concluídas, encontrando-se em curso com a Austrália, a Indonésia, o Azerbaijão, o Quirguistão, o Usbequistão e Andorra.

Os acordos de comércio livre geralmente contêm uma cláusula antifraude, que permite a suspensão temporária de preferências pautais para um produto em caso de fraudes aduaneiras graves e de uma falta de colaboração persistente para as combater. O OLAF contribui ativamente para as negociações dessas cláusulas. Em 2018, foi acordada uma cláusula a nível técnico com o Mercosul e a Nova Zelândia, que será também introduzida para modernizar o acordo de comércio livre com o México.

O Acordo de Facilitação do Comércio da OMC (Acordo de Bali), no qual a UE é parte, está em vigor desde 2017. O artigo 12.º relativo à cooperação aduaneira prevê possibilidades adicionais de trocar informações com países terceiros para verificar uma declaração de importação ou exportação em que existam motivos razoáveis para duvidar da sua veracidade ou exatidão.

### 3.1.3. *Luta contra o comércio ilícito de produtos do tabaco*

Além da sua função de responsável pela aplicação da lei na luta contra o comércio ilícito de tabaco, o OLAF também ajuda a reforçar a política da UE neste domínio.

**Plano de ação** - Em 7 de dezembro de 2018, a Comissão Europeia apresentou um novo plano de ação<sup>33</sup> para permitir à União Europeia continuar a lutar contra o comércio ilícito de tabaco, um fenómeno que priva a UE e os seus Estados-Membros de aproximadamente 10 mil milhões EUR de receitas públicas por ano. O plano de ação apresenta medidas concretas para

reduzir a oferta e a procura de produtos do tabaco ilícitos. Além disso, à semelhança do seu predecessor, o segundo plano de ação apresenta medidas políticas e de aplicação operacional da legislação, uma vez que apenas uma combinação de ambas é suscetível de conduzir a uma redução sustentável do comércio ilícito de tabaco. O novo plano de ação tem por base a análise da estratégia de 2013 para intensificar a luta contra o comércio ilícito de tabaco, e garante a continuidade ao manter o foco no Protocolo para a Eliminação do Comércio Ilícito de Produtos do Tabaco da Convenção-Quadro para o Controlo do Tabaco (Protocolo da CQCT) a nível global e na aplicação bem-sucedida do novo sistema de rastreabilidade para produtos do tabaco na UE.

**Protocolo da CQCT** - O Protocolo só irá, de facto, ajudar a reduzir o comércio ilícito de tabaco se também for aplicado pelos países terceiros que são os principais países de origem de produtos do tabaco ilícitos, ou países de trânsito nas rotas de contrabando. A Comissão tem vindo a intensificar os seus esforços de promoção do Protocolo fora da UE, ao mesmo tempo que presta assistência aos Estados-Membros na rápida conclusão dos seus procedimentos de ratificação internos. O OLAF participa nos debates no panorama europeu e internacional.

O Protocolo da CQCT entrou em vigor em 25 de setembro de 2018. A Comissão Europeia, liderada pelo OLAF, em estreita colaboração com a Presidência do Conselho, participou na primeira Reunião das Partes do Protocolo, que decorreu entre 8 e 10 de outubro de 2018. As partes decidiram concentrar-se na segurança da cadeia de abastecimentos de produtos do tabaco e na cooperação internacional, e o OLAF continuará a contribuir para esse trabalho a nível internacional.

### 3.1.4. *Cooperação antifraude com o Centro Comum de Investigação (JRC)*

Na prossecução dos objetivos de luta contra a fraude no domínio aduaneiro, o OLAF mantém uma estreita colaboração com o JRC da Comissão, nomeadamente nos seguintes grandes projetos:

**Instrumento de acompanhamento automatizado** (*Automated Monitoring Tool - AMT*) para a análise de «megadados». O AMT calcula estimativas de preços de referência para bens importados na UE, para cada combinação de produto, país terceiro de origem e Estado-Membro de destino. Gera também alertas

<sup>33</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-en>.

automatizado para valores atípicos nos dados comerciais.

**Análise de dados para fins aduaneiros antifraude (INTELF4CUSTAF)** – O projeto INTELF4CUSTAF, financiado pelo Hercule III, foi criado em 2018 pelo OLAF, na sequência de pedidos dos Estados-Membros. Junta serviços da Comissão e autoridades aduaneiras dos Estados-Membros para identificar formas de fazer a melhor utilização de técnicas analíticas e fontes de dados novas e emergentes. No geral, este projeto resultará numa melhoria das capacidades analíticas a nível da UE no domínio antifraude aduaneiro. Os dois seminários organizados em 2018 contaram com a participação de um vasto leque de peritos e países, que debateram um conjunto de necessidades e abordagens existentes. Até ao final do ano, a comunidade contava com cerca de 100 peritos. Os trabalhos prosseguem em 2019.

**Mensagens sobre a situação dos contentores e análise de declarações de importação** – O apoio tecnológico e científico do JRC foi determinante para verificar a conformidade com o Regulamento 2015/1525, que altera o Regulamento (CE) n.º 515/97, no que respeita à transmissão de mensagens sobre a situação dos contentores (*Container Status Messages*- CSM). Foram desenvolvidos vários indicadores estatísticos para acompanhar continuamente a qualidade e a exaustividade das CSM comunicadas pela indústria marítima. Além disso, no quadro dos serviços do Contraffice-SAD, foram gerados 191 sinais de fraude para o período entre janeiro de 2017 e outubro de 2018 para uma evasão potencial total aos direitos aduaneiros de 1,9 milhões de EUR. Estes sinais de fraude resultaram da análise automática realizada pelo JRC a mais de 4 milhões de declarações de importação.

**Análise de produtos do tabaco e gestão de dados (TOBLAB)** – Em 2015, o OLAF celebrou um acordo administrativo com o JRC-Geel «*Exploração de uma instalação laboratorial e gestão de dados associados para a análise de produtos do tabaco*» (TOBLAB) financiado ao abrigo do programa Hercule III. O TOBLAB prestará apoio técnico e científico na gestão de dados dos resultados dos ensaios. Em 2018, foram realizadas 103 análises de tabaco e produtos do tabaco no JRC.

### 3.1.5. Luta contra a fraude no domínio do IVA<sup>34</sup>

#### **Alteração do Regulamento n.º 904/2010 do Conselho relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do IVA**

Em outubro de 2018, foi introduzido um conjunto de alterações<sup>35</sup> ao quadro jurídico da cooperação administrativa e da luta contra a fraude no domínio do IVA (Regulamento n.º 904/2010 do Conselho) para reforçar a capacidade dos Estados-Membros de lidarem com os esquemas de fraude ao IVA mais lesivos e diminuir os desvios do IVA, que ascenderam a 147,1 mil milhões de EUR em 2016. As principais medidas são:

- Inquéritos administrativos conjuntos

A realização de um inquérito administrativo é parte integrante da luta contra a fraude ao IVA. Este novo instrumento de cooperação foi introduzido para reforçar a capacidade das administrações fiscais para controlar as entregas transfronteiriças. Permite que duas ou mais administrações fiscais formem uma única equipa para analisar as operações transfronteiriças de um ou mais sujeitos passivos que exercem atividades transfronteiriças.

Além disso, sempre que pelo menos dois Estados-Membros considerem necessário proceder a um inquérito administrativo aos montantes declarados por um sujeito passivo não estabelecido no seu território mas nele tributado, o Estado-Membro em que o sujeito passivo esteja estabelecido deverá realizar o inquérito e os Estados-Membros requerentes deverão assistir o Estado-Membro de estabelecimento, participando ativamente no inquérito. Esta medida é especialmente pertinente para combater a fraude no setor do comércio eletrónico.

- Eurofisc

A rede Eurofisc foi estabelecida para a troca rápida de informações específicas entre os Estados-Membros, com o objetivo de lutar contra a fraude em grande escala ou os novos

<sup>34</sup> Em 25 de maio de 2018, a Comissão Europeia adotou a proposta COM(2018) 329 no respeitante à introdução de medidas técnicas pormenorizadas relativas ao funcionamento do regime definitivo do IVA para a tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros que, de acordo com a sua exposição de motivos, poderá reduzir a fraude transfronteiras ao IVA até 41 mil milhões de EUR por ano. A proposta ainda está a ser debatida no Conselho.

<sup>35</sup> Regulamento (UE) 2018/1541 do Conselho, de 2 de outubro de 2018, que altera os Regulamentos (UE) n.º 904/2010 e (UE) 2017/2454 no que diz respeito às medidas destinadas a reforçar a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 291 de 16.10.2018, p. 1).

padrões de fraude ao IVA. Para acelerar o tratamento e a análise conjuntos de dados, a Comissão encontra-se atualmente a desenvolver um novo programa informático de análise da rede de operações (*Transaction Network Analysis* - TNA).

A fim de maximizar o potencial da TNA para identificar redes fraudulentas em toda a UE, o Regulamento (UE) n.º 904/2010, com a última redação que lhe foi dada, clarifica a disposição relativa ao tratamento e à análise conjuntos de dados no âmbito da rede Eurofisc. A participação no referido tratamento e análise continuará a ter carácter voluntário, mas os Estados-Membros devem permitir que os funcionários da rede Eurofisc possam aceder aos seus dados do Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o IVA (VIES) sobre operações intra-União através da TNA, para que as potenciais fraudes possam ser identificadas, incluindo aquelas em que participem redes de operadores estabelecidos em Estados-Membros não participantes.

Com base nas alterações de 2018, a rede Eurofisc coordenará os inquéritos administrativos lançados com base nas suas análises de risco. Os funcionários Eurofisc são frequentemente os primeiros a ser alertados sobre as novas redes fraudulentas e possuem uma grande experiência em formas graves de fraude ao IVA. Por conseguinte, são os mais indicados para coordenar os inquéritos administrativos correspondentes.

O Regulamento 2018/1541 também prevê a possibilidade de os funcionários Eurofisc transmitirem informações à Europol e ao OLAF sobre as tendências em matéria de fraude ao IVA e sobre os correspondentes riscos e casos graves, para que estes possam cruzar com os seus registos. Tal abrange, em particular, as formas de fraude ao IVA mais nocivas, como os mecanismos de fraude intracomunitária com recurso a operadores fictícios e as utilizações abusivas do regime aduaneiro 42<sup>36</sup>, em que muitas vezes participam organizações criminosas que utilizam as suas redes internacionais para criar mecanismos avançados de fraude intracomunitária com recurso a operadores fictícios com o intuito de extorquir dinheiro dos orçamentos nacionais.

A cooperação com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei da UE permite cruzar as informações da rede Eurofisc com registos criminais, bases de dados e outras informações na posse do OLAF e da Europol e contribuirá

para identificar os verdadeiros autores da fraude e as respetivas redes. O OLAF obtém, em particular, informações pertinentes no âmbito das suas investigações sobre a fraude aduaneira, que está intrinsecamente ligada à fraude ao IVA, como acontece com a fraude relacionada com o regime aduaneiro 42.

- Divulgação ao OLAF e à Procuradoria Europeia de casos graves de fraude ao IVA que envolvam, pelo menos, dois Estados-Membros

Os Estados-Membros que participam na Procuradoria Europeia devem transmitir-lhe informações sobre as infrações mais graves em matéria de IVA, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva PIF, ou seja, as relacionadas com o território de dois ou mais Estados-Membros e que envolvam prejuízos totais de, pelo menos, 10 milhões de EUR.

O OLAF continua a ser responsável pelos inquéritos administrativos de irregularidades fraudulentas e não fraudulentas lesivas dos interesses financeiros da UE. O seu mandato e competência no que respeita à fraude ao IVA vão, por conseguinte, além dos casos identificados como mais graves na aceção do artigo 2.º, n.º 2. Além disso, uma vez que nem todos os Estados-Membros serão parte integrante da Procuradoria Europeia, o OLAF prossegue os seus inquéritos administrativos em relação a Estados-Membros não participantes como fazia anteriormente<sup>37</sup>.

O OLAF também pode facilitar e coordenar as investigações de fraude ao IVA, utilizando a sua abordagem multidisciplinar e fornecendo análises e informações. Para o efeito, os Estados-Membros devem comunicar ao OLAF informações relativas a infrações em matéria de IVA, sempre que o considerem adequado para o exercício do seu mandato.

- Partilha dos dados dos regimes aduaneiros 42/63 com as autoridades fiscais

A partir de 2020, o Estado-Membro de importação partilhará com as autoridades fiscais do Estado-Membro do adquirente as informações pertinentes sobre os regimes aduaneiros 42 e 63<sup>38</sup> (por exemplo, os números de IVA, o valor dos bens importados, o tipo de mercadorias, etc.) apresentadas por via eletrónica com a declaração aduaneira. Por conseguinte, as autoridades fiscais em ambos os países deverão poder proceder a uma verificação cruzada entre essas informações e as

<sup>36</sup> O regime aduaneiro 42 permite aos importadores, em determinadas condições, beneficiarem de uma isenção de IVA quando as mercadorias importadas se destinam a ser subsequentemente transportadas do Estado-Membro de importação para outro Estado-Membro.

<sup>37</sup> Ver também o ponto 2.2.1 no que respeita à cooperação OLAF-Procuradoria Europeia.

<sup>38</sup> Reimportação com introdução no consumo e introdução em livre prática simultânea de mercadorias isentas do IVA para entrega num outro Estado-Membro.

informações comunicadas pelo importador no mapa recapitulativo e na declaração de IVA, e pelo beneficiário na sua declaração de IVA. Tal permitirá a verificação imediata do importador, se o número de IVA do adquirente ou destinatário, embora válido, foi substituído pelo importador, e permitirá que as autoridades fiscais detetem casos de subavaliação no momento da importação.

- Partilha dos dados do registo de veículos com as autoridades fiscais

As alterações de 2018 também introduziram o intercâmbio de dados sobre o registo automóvel, que será utilizado pelos funcionários Eurofisc para lutar contra a fraude transfronteiras que envolve a venda de veículos automóveis em segunda mão e para identificar rapidamente o autor das operações fraudulentas e o momento em que estas foram cometidas.

### ***Acordo entre a UE e a Noruega***

O acordo entre a UE e a Noruega relativo à cooperação administrativa e à assistência em matéria de cobrança do IVA entrou em vigor em 1 de setembro de 2018.

O objetivo do acordo é aumentar a cooperação, combater a fraude e ajudar na cobrança de créditos no domínio do IVA. Permite à Noruega participar nos instrumentos de cooperação existentes entre os Estados-Membros, como o intercâmbio de informações e os inquéritos administrativos, a assistência em notificações administrativas, a presença nos serviços administrativos e participação nos inquéritos administrativos, a participação em algumas áreas de trabalho da rede Eurofisc, controlos simultâneos, bem como assistência em matéria de cobrança de créditos.

### **3.2. Medidas antifraude adotadas pelos Estados-Membros – Receita**

Onze Estados-Membros comunicaram medidas para combater a fraude fiscal e aduaneira, nomeadamente:

- o aperfeiçoamento dos indicadores de risco para fazer face à subavaliação das declarações de importação<sup>39</sup>;
- visar o comércio eletrónico<sup>40</sup>;
- medidas organizacionais destinadas a criar ou reforçar a capacidade dos serviços/unidades de informação<sup>41</sup>;

- a introdução de ferramentas informáticas<sup>42</sup>;
- a introdução do mecanismo de pagamento fracionado para reduzir a fraude ao IVA<sup>43</sup>.

### **3.3. Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas – Receita**

A Figure 5 apresenta os principais dados estatísticos e conclusões sobre as irregularidades detetadas e comunicadas para os RPT. Tanto nas irregularidades fraudulentas como não fraudulentas, a diminuição do número de casos comunicados em comparação com a média quinquenal é, no entanto, acompanhada por um aumento nos valores comunicados.

---

<sup>39</sup> Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Países Baixos e Portugal.

<sup>40</sup> Estónia e Países Baixos.

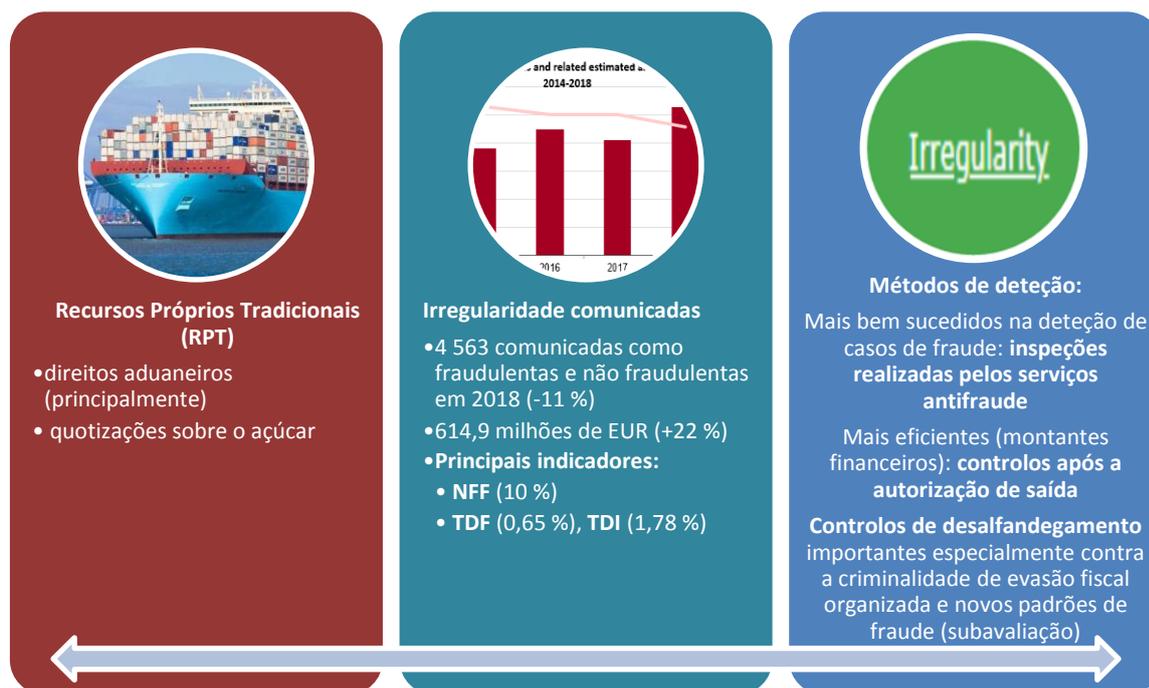
<sup>41</sup> Áustria, Letónia, Malta e República Checa.

---

<sup>42</sup> Finlândia.

<sup>43</sup> Polónia.

Figura 5: RPT - Principais factos e padrões



### 3.3.1. Irregularidades fraudulentas detetadas<sup>44</sup>

O número de irregularidades comunicadas como fraudulentas em 2018 é 20 % inferior à média quinquenal (594 irregularidades para o período de 2014-2018). O montante afetado de RPT estimado e comprovado é 37 % superior (120 milhões de EUR).

O relatório anterior informava sobre os casos de subavaliação detetados no Reino Unido que afetavam as receitas dos RPT. O relatório de inquérito do OLAF, publicado em 1 de março de 2018, elucidou acerca da dimensão da fraude por subavaliação relativa a produtos têxteis e calçado importados da China através do Reino Unido.

Como consequência deste inquérito, bem como dos efetuados pela Comissão no âmbito da gestão dos recursos próprios, em 8 de março de 2018, a Comissão decidiu dar início a um processo formal de infração, enviando ao Reino Unido uma carta de notificação para cumprir, ao abrigo do artigo 258.º do TFUE. O caso acabou por ser submetido à apreciação do TJUE em 7 de março de 2019. Por conseguinte, o diretor-geral da DG Orçamento manteve a reserva no relatório anual de atividades de 2018 sobre a inexactidão dos montantes de RPT transferidos para o orçamento da UE pelo Reino Unido.

<sup>44</sup> Para mais informações sobre a recuperação de montantes de RPT afetados por fraudes e irregularidades, consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea ii).

### 3.3.2. Irregularidades não fraudulentas detetadas

O número de irregularidades comunicadas como não fraudulentas em 2018 é 10 % inferior à média quinquenal (4 545 irregularidades para o período de 2014-2018), embora o montante afetado seja 17 % superior (384 milhões de EUR).

As irregularidades não fraudulentas foram principalmente detetadas por meio de controlos após a autorização de saída. No entanto, os controlos aduaneiros *a priori* ou de desalfandegamento continuam a ser indispensáveis para abordar a subavaliação e a deteção de novos tipos ou padrões de fraude ou irregularidades. As confissões espontâneas são uma fonte cada vez mais importante de deteção de irregularidades.

## 4. POLÍTICAS, MEDIDAS E RESULTADOS SETORIAIS ANTIFRAUDE – DESPESA

### 4.1. Políticas e medidas setoriais antifraude adotadas pelos Estados-Membros e que envolvem vários setores da despesa

Os Estados-Membros comunicaram várias medidas que envolvem diferentes fundos em simultâneo, principalmente os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)<sup>45</sup>. Algumas das medidas abrangem outros fundos de gestão

<sup>45</sup> Os FEEI abrangem, em geral, as políticas em matéria de desenvolvimento rural, pescas e coesão.

partilhada, como o FAMI, o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAD), e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG). As medidas diferem significativamente em natureza e finalidade, e vão do reforço do controlo *ex ante* aos contratos públicos ao abrigo dos fundos europeus<sup>46</sup> a uma revisão do sistema para a recuperação e correções financeiras<sup>47</sup>, das avaliações de risco, indicadores de risco e ferramentas informáticas (como o Arachne)<sup>48</sup> a cursos de formação sobre questões transversais específicas<sup>49</sup><sup>50</sup>.

## 4.2. Agricultura – Políticas, medidas e resultados setoriais antifraude

### 4.2.1. Agricultura – Medidas antifraude adotadas pelos Estados-Membros

Cinco Estados-Membros declararam ter adotado medidas antifraude especificamente relacionadas com a agricultura, nomeadamente:

- um plano de ação para melhorar a gestão e o controlo dos contratos públicos no desenvolvimento rural<sup>51</sup>
- o reforço da estrutura antifraude de um organismo pagador<sup>52</sup>;
- a criação de um sistema de alerta para detetar factos indicadores de fraude ou tentativas de fraude<sup>53</sup>;
- o reforço da prevenção, assegurando a gestão direta e a supervisão da identificação e controlo das terras agrícolas e determinando as zonas elegíveis para apoio financeiro ao abrigo do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)<sup>54</sup>;
- o desenvolvimento de uma análise dos riscos de fraude para preparar um inventário dos riscos de fraude nos diferentes processos, utilizando o modelo dos riscos de fraude da Comissão<sup>55</sup>.

Dois Estados-Membros comunicaram medidas relativas à agricultura e às pescas. Tais medidas respeitam a:

- uma análise aprofundada das violações detetadas e desenvolvimento de uma metodologia para as sancionar<sup>56</sup>;
- ações de formação, atualizando os indicadores de fraude em matéria de prevenção de fraudes e condições artificialmente criadas para os funcionários de uma Agência para os Mercados Agrícolas e o Desenvolvimento Rural<sup>57</sup>.

### 4.2.2. Agricultura – Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas

A Política Agrícola Comum (PAC) inclui duas componentes principais: (ver a Figure 7):

- apoio direto (AP, ou seja, a abordagem padrão), através de pagamentos diretos aos agricultores e de medidas de apoio ao mercado, financiado pelo FEAGA;
- desenvolvimento rural (DR), financiado principalmente através do FEADER.

O FEAGA segue um ciclo de execução anual, enquanto o FEADER financia programas plurianuais.

A tendência observada nos últimos cinco anos nas irregularidades detetadas e comunicadas à Comissão pelos Estados-Membros é influenciada por estas diferenças: o apoio direto mostra uma tendência estável, enquanto o desenvolvimento rural segue uma curva, com um pico em 2015 e um declínio posterior. A análise das irregularidades detetadas pelos Estados-Membros confirma o maior risco associado às medidas de apoio ao mercado e aos investimentos em desenvolvimento rural<sup>58</sup>, em consonância com as principais conclusões das auditorias do TCE e da Comissão. O impacto nos pagamentos das irregularidades que afetam o apoio direto é aceitavelmente baixo, enquanto o desenvolvimento rural apresenta um nível de risco mais elevado. No entanto, no apoio direto, as medidas de apoio ao mercado apresentam as taxas de deteção mais elevadas de toda a PAC.

<sup>46</sup> Espanha e Eslováquia.

<sup>47</sup> Grécia.

<sup>48</sup> Roménia e Espanha.

<sup>49</sup> Reino Unido.

<sup>50</sup> Para uma descrição mais completa, consultar o ponto 6.1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea i).

<sup>51</sup> Áustria.

<sup>52</sup> Itália.

<sup>53</sup> Luxemburgo.

<sup>54</sup> Eslováquia.

<sup>55</sup> Bélgica.

<sup>56</sup> Lituânia.

<sup>57</sup> Eslovénia.

<sup>58</sup> Todas as avaliações apresentadas na presente secção baseiam-se nos resultados expostos no capítulo 3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea ii).

**Figura 6: Taxas de deteção por componente da PAC**

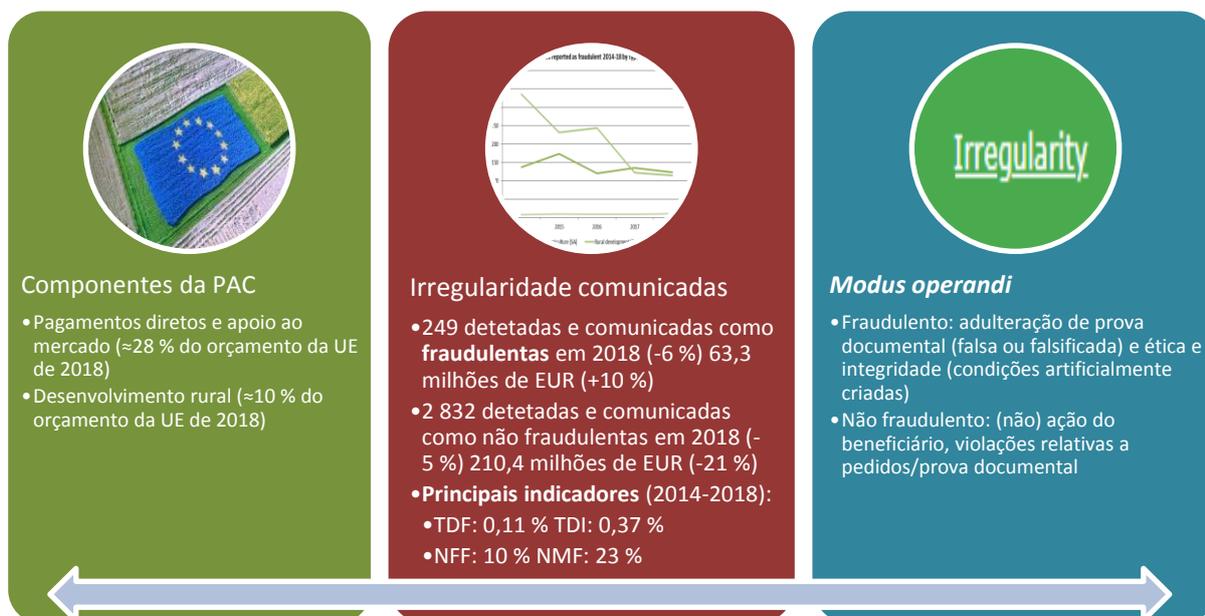
Taxas de deteção por componente da PAC		
Pagamentos diretos:	Medidas de mercado:	Desenvolvimento rural:
TDF: 0,01 %	TDF: 1,07 %	TDF: 0,23 %
TDI: 0,07 %	TDI: 1,37 %	TDI: 1,13 %
Total: 0,1 %	Total: 2,4 %	Total: 1,4 %

#### 4.2.2.1. Irregularidades fraudulentas detetadas

No que respeita ao período de referência de 2014 a 2018, as principais tendências em matéria de irregularidades fraudulentas mantêm-se bastante estáveis.

Em números absolutos, a maioria das potenciais fraudes detetadas e os montantes financeiros relacionados afetaram o desenvolvimento rural. Esta predominância é mais evidente se considerarmos que apenas cerca de 20 % dos recursos da PAC vão para o desenvolvimento rural. No entanto, as medidas de apoio ao mercado, independentemente de alguns casos que envolvem montantes muito elevados, apresentam o montante financeiro médio mais elevado de potenciais fraudes e os indicadores relacionados com a fraude mais elevados (ver a Figure 6).

**Figura 7: Política agrícola - Principais factos e números**



A análise específica deste ano sobre a concentração de deteção/comunicação<sup>59</sup> por parte dos Estados-Membros relativamente aos pagamentos recebidos salienta que alguns países

comunicam uma percentagem significativa de irregularidades fraudulentas, que não é proporcional à distribuição de pagamentos entre os Estados-Membros. Embora para os pagamentos diretos tal pareça estar relacionado com questões específicas dos países onde a deteção é mais elevada, no que respeita às medidas de apoio ao mercado e ao desenvolvimento rural, a explicação poderá ser a falta de homogeneidade nas abordagens à utilização do direito penal para proteger os interesses financeiros da UE.

Esta última conclusão parece reforçada também pela análise da percentagem de casos arquivados<sup>60</sup>, que varia significativamente entre os Estados-Membros e é mais elevada na agricultura do que no domínio da política de coesão. As autoridades judiciais parecem menos propensas a instaurar ações penais contra alegados crimes neste setor.

#### 4.2.2.2. Irregularidades não fraudulentas detetadas

Em geral, os padrões descritos no ponto 4.2.2 também se aplicam às irregularidades comunicadas como não fraudulentas. As irregularidades relacionadas com o desenvolvimento rural predominam tanto em termos numéricos como de montantes financeiros totais. Contudo, o valor médio envolvido nos casos de fraude relacionados com o apoio direto é mais elevado. Mais uma vez, alguns casos de fraude relativos a medidas de

<sup>59</sup> *Ibidem*, ponto 3.4.3.

<sup>60</sup> *Ibidem*, ponto 3.4.4.

irregularidades não fraudulentas no domínio das medidas de mercado no período de 2014-2018 continua a ser superior ao dos casos de fraude no desenvolvimento rural. O montante financeiro médio das irregularidades não fraudulentas relativas a pagamentos diretos é o mais baixo.

Entre as irregularidades não fraudulentas detetadas e comunicadas com mais frequência, as relacionadas com a execução da ação apoiada, pedidos de pagamento ou a prova documental são as mais frequentes.

As medidas de apoio ao mercado apresentam a taxa de deteção de irregularidades (TDI) mais elevada, seguidas do desenvolvimento rural. Novamente, esta situação é influenciada por

alguns casos de fraude que envolvem montantes financeiros elevados.

**Figura 8: Medidas de mercado mais afetadas pelas irregularidades (fraudulentas e não fraudulentas)**

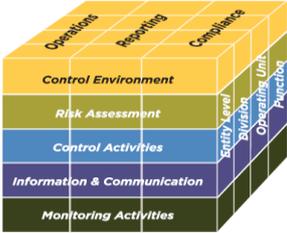
Medidas de mercado afetadas		
Produtos do setor vitivinícola	Frutas e produtos hortícolas	Carne de suíno, ovos e aves de capoeira, apicultura e outros produtos animais

### 4.3. Política de coesão e pescas – Políticas, medidas e resultados setoriais antifraude

#### 4.3.1. Política de coesão e pescas – Medidas antifraude adotadas pelos Estados-Membros

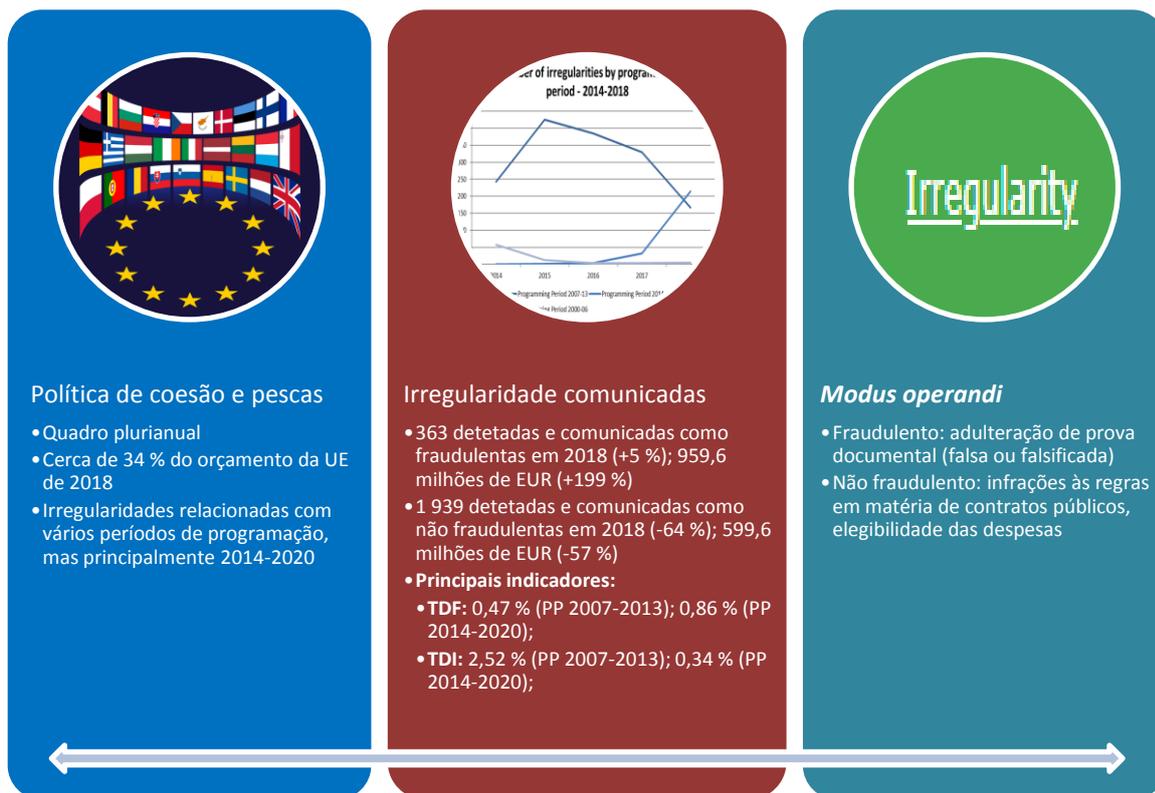
Catorze países comunicaram a adoção de medidas no domínio da política de coesão. Foi neste domínio que se registou a adoção do maior número de iniciativas, principalmente operacionais:

**Figura 9: Medidas adotadas pelos Estados-Membros no domínio da política de coesão**

Arachne, novas ferramentas informáticas ou maior acessibilidade	Estratégias setoriais ou regionais, coordenação nacional	Outras medidas
 <p>Introdução do instrumento de pontuação dos riscos Arachne: BE, HU, IE</p> <p>Desenvolvimento de metodologia para utilizar os sinais do ARACHNE: NL</p> <p>Outras ferramentas informáticas: FI, HU, LU</p> <p>Instrumento para os denunciadores: PT</p>	 <p>Estratégias regionais: DE (3)</p> <p>Estratégia setorial: PT</p> <p>Memorando de entendimento entre as autoridades nacionais (combate à corrupção): IT</p>	 <p>Mecanismo de verificação sobre garantias bancárias: PL</p> <p>Formação para reforçar a capacidade de auditoria: EL</p>

A Dinamarca comunicou uma medida específica dedicada às pescas.

Figura 10: Política de coesão e pescas – Principais factos e números



#### 4.3.2. Política de coesão e pescas – Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas

A análise da política de coesão é mais complexa em comparação com outros setores do orçamento, uma vez que as informações recebidas (irregularidades comunicadas) se referem a diferentes períodos de programação (PP) e a regras parcialmente diferentes.

Além disso, os períodos de programação são plurianuais, o que afeta significativamente as tendências subjacentes. Tendo em conta as semelhanças na gestão, a política de coesão e a política das pescas são analisadas em conjunto.

O número de irregularidades comunicadas atingiu um pico em 2015, e as variações posteriores, também no que respeita aos montantes financeiros relacionados, estão, de um modo geral, em consonância com o ciclo de execução. No entanto, a tendência dos montantes financeiros é significativamente influenciada por alguns casos de fraude que envolvem montantes financeiros excecionais.

As irregularidades comunicadas em 2018 dizem respeito a quatro PP diferentes, com uma percentagem quase igual entre o PP 2007-2013 e o PP 2014-2020. Os montantes financeiros comunicados são significativamente superiores aos do ano anterior. Tal aumento deve-se, em grande parte, a duas irregularidades fraudulentas detetadas pela Eslováquia que envolvem montantes muito elevados<sup>61</sup>.

O atual PP começou em 2014, mas a comunicação de irregularidades teve início em 2016 e aumentou em 2017 e 2018. Esta tendência deve ser analisada, através da comparação com as irregularidades comunicadas nos primeiros cinco anos do PP 2007-2013<sup>62</sup>.

##### 4.3.2.1. Irregularidades fraudulentas detetadas

No geral, para todos os fundos e períodos, os montantes financeiros médios das

<sup>61</sup> A Comissão volta a salientar o impacto que alguns casos excecionais podem ter nas tendências ligadas aos montantes financeiros. A análise dos montantes financeiros médios no documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º **Error! Bookmark not defined.**, alínea ii), destina-se precisamente a limitar esses efeitos de distorção.

<sup>62</sup> Todas as avaliações apresentadas na presente secção baseiam-se nos resultados expostos no capítulo 4 do documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea ii).

irregularidades fraudulentas foram significativamente superiores aos das irregularidades não fraudulentas, o que salienta a ameaça que a fraude representa e a importância da cooperação com as autoridades judiciais.

Em comparação com as irregularidades registadas durante os primeiros cinco anos do PP 2007-2013, o número de irregularidades comunicadas como fraudulentas e os montantes financeiros envolvidos foram mais elevados para o PP 2014-2020 do que para o PP 2007-2013.

Não se registaram aumentos significativos no número de casos relacionados com documentos falsos ou incorretos/em falta, infrações às regras em matéria de contratos públicos e ética e integridade. As reduções mais significativas dizem respeito a violações relacionadas com a elegibilidade/legitimidade das despesas ou medidas e com a infração de disposições/regras contratuais.

Os domínios prioritários mais em causa foram a «Investigação e desenvolvimento tecnológico (I&DT)», «Aumentar a adaptabilidade dos trabalhadores, das empresas e dos empresários» e «Melhorar o acesso ao emprego e a sustentabilidade». Os domínios prioritários «Turismo» e «Regeneração urbana e rural» destacaram-se em termos de TDF.

A percentagem de fraudes comprovadas foi maior, e o número de arquivamentos menor, para as medidas da política de coesão do que para a agricultura.

##### 4.3.2.2. Irregularidades não fraudulentas detetadas

Nos primeiros cinco anos de execução do atual PP, o número de irregularidades não fraudulentas comunicadas é cerca de 60 % inferior ao de 2014-2020.

#### 4.4. Gestão indireta (Pré-adesão) – Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas

A análise das irregularidades relacionadas com a gestão indireta centra-se nos instrumentos de pré-adesão<sup>63</sup>.

As irregularidades comunicadas dizem respeito a três períodos (2000-2006, 2007-2013 e 2014-

<sup>63</sup> Consultar o capítulo 5 do documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea ii).

2020), sendo a maior parte das irregularidades comunicadas relativas ao período de 2007-2013 (IPA I).

Como nos anos anteriores, o principal domínio afetado por irregularidades fraudulentas é o apoio ao desenvolvimento rural.

#### 4.5. Gestão direta — Políticas, medidas e resultados setoriais antifraude

##### 4.5.1. Gestão direta – Estatísticas relativas às irregularidades e fraudes detetadas

As estatísticas relativas à gestão direta baseiam-se em ordens de cobrança emitidas pelos serviços da Comissão e registadas no sistema de contabilidade de exercício (ABAC) da Comissão.

##### 4.5.1.1. Irregularidades fraudulentas detetadas

Em 2018, 44 artigos de recuperação registados no ABAC foram classificados como fraudulentos<sup>64</sup>, correspondendo a 6,17 milhões de EUR. Em comparação com a soma dos fundos efetivamente desembolsada, registou-se uma TDF de 0,03 %, próxima do valor estável da média quinzenal.

##### 4.5.1.2. Irregularidades não fraudulentas detetadas

No que respeita às irregularidades não fraudulentas, em 2018, foram registados 1 585 artigos de recuperação, perfazendo 67,6 milhões de EUR. Num período de cinco anos, a TDI diminuiu ligeiramente em cerca de 0,46 %.

#### 5. RECUPERAÇÃO E OUTRAS MEDIDAS PREVENTIVAS E CORRETIVAS

As informações pormenorizadas sobre recuperações, correções financeiras e outras medidas preventivas e corretivas (interrupções e suspensões de pagamentos) são publicadas no *relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE*<sup>65</sup>.

As irregularidades detetadas e comunicadas, conforme referidas no relatório PIF, são objeto de medidas corretivas para garantir que os

<sup>64</sup> No sistema, são designados por casos «notificados pelo OLAF».

<sup>65</sup> O relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento faz parte do pacote integrado de relatórios financeiros sobre o orçamento da UE (COM(2019)299 final/2). São também apresentadas informações relativas à recuperação do lado das receitas no documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea ii).

fundos da UE não são utilizados para financiar projetos irregulares ou fraudulentos. Quando necessário, são instituídos procedimentos de recuperação, que são seguidos pelas autoridades nacionais, em conformidade com os quadros regulamentares nacionais.

#### 6. COOPERAÇÃO COM OS ESTADOS-MEMBROS

O Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Contra a Fraude (COCOLAF) reúne peritos da Comissão (OLAF) e dos Estados-Membros e proporciona um fórum para debater os principais desenvolvimentos em matéria de luta contra a fraude e a preparação do presente relatório, conforme exigido pelo artigo 325.º, n.º 5, do TFUE. O seu trabalho está estruturado em quatro grupos de trabalho e uma sessão plenária (ver Figure 11).

O subgrupo de comunicação e análise do COCOLAF constituiu o fórum ideal para debater e aperfeiçoar as análises apresentadas no documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a «avaliação estatística de irregularidades».

O subgrupo de prevenção da fraude deu início aos trabalhos para desenvolver uma metodologia para os perfis por país que descreva os sistemas antifraude dos Estados-Membros. Este instrumento continuará a ser desenvolvido nos próximos anos.

Figura 11: Estrutura e subgrupos do COCOLAF



Os serviços de coordenação antifraude (AFCOS) reúnem-se anualmente sob a presidência do OLAF. Em 2018, a reunião teve lugar em 16 de outubro. Debateu-se a cooperação do OLAF com os AFCOS em matéria de inquéritos, em especial durante as verificações no local, e o intercâmbio de informações. Outros temas da ordem de trabalhos incluíram a confidencialidade dos

relatórios finais do OLAF, a ampla cooperação entre os AFCOS nacionais e o programa de trabalho anual do Hercule para 2019.

A rede OLAF de agentes de comunicação antifraude (OAFCN) reúne as entidades responsáveis no domínio da comunicação e os porta-vozes dos parceiros operacionais do OLAF nos Estados-Membros. Em 2018, o OLAF organizou uma conferência de imprensa conjunta com as autoridades aduaneiras suecas sobre o combate à contrafação de produtos industriais, e fez um exercício de publicação de convidados no Twitter com o AFCOS letão para apresentar a 2.ª edição da sua bem-sucedida campanha que incentiva as pessoas a dizerem não à fraude.

Os Estados-Membros e a Comissão trocaram opiniões sobre questões no domínio da luta contra a fraude no Grupo do Conselho de Luta Antifraude (GAF) durante as Presidências búlgara e austríaca.

## 7. SISTEMA DE DETEÇÃO PRECOCE E DE EXCLUSÃO (EDES)

A Comissão Europeia gere o EDES. Desde que que entrou em vigor, em 2016, o EDES atingiu a maturidade a demonstrou ser um instrumento forte para reforçar a proteção dos interesses financeiros da UE contra operadores económicos não fiáveis e autores de fraudes (as sanções incluem a exclusão da participação na obtenção de fundos da UE). O EDES cobre uma vasta gama de práticas sancionáveis. Assenta no Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento da UE revisto em 2018 (a seguir designado «RF»)<sup>66</sup> (artigos 135.º a 145.º).

Em especial, o EDES garante:

- a deteção precoce de operadores económicos que apresentem riscos para os interesses financeiros da UE;
- a exclusão da obtenção de fundos da UE por parte de operadores económicos não fiáveis e/ou a imposição de uma sanção financeira;
- nos casos mais graves, a publicação, no sítio Web da Comissão, das informações

relacionadas com a exclusão e/ou a sanção financeira<sup>67</sup>.

O EDES melhora significativamente a aplicação de regras relativas a sanções administrativas no âmbito dos direitos fundamentais dos operadores económicos em causa, da independência e da transparência. Constitui também um dos sistemas de exclusão bem estabelecidos entre os fornecidos por várias organizações internacionais e bancos multilaterais de desenvolvimento.

A peculiaridade e a força do sistema EDES residem no poder conferido à Comissão Europeia ou a outras instituições e organismos da UE<sup>68</sup> para agir «na falta de uma decisão judicial nacional transitada em julgado ou, se aplicável, de uma decisão administrativa definitiva»<sup>69</sup>. A imposição de sanções pode basear-se nos «factos e nos resultados apurados» decorrentes de auditorias, verificações ou controlos realizados sob a responsabilidade do gestor orçamental competente<sup>70</sup>, de inquéritos realizados pelo OLAF ou decisões administrativas não definitivas de autoridades nacionais ou organizações internacionais.

A decisão de impor sanções a operadores económicos não fiáveis só pode ser tomada após a obtenção de uma recomendação<sup>71</sup> da instância interinstitucional centralizada, que estabelece uma qualificação jurídica preliminar na falta de uma decisão judicial transitada em julgado ou de uma decisão administrativa definitiva<sup>72</sup>. A instância não dispõe de competências de investigação. É composta por um presidente permanente, independente e altamente qualificado<sup>73</sup>, dois representantes permanentes da Comissão, enquanto proprietária do sistema, e um representante *ad hoc* do gestor orçamental do serviço que solicita a recomendação. A instância é responsável pelo direito de defesa através de troca contraditória com o operador

<sup>66</sup> 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).

<sup>67</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_en.cfm)

<sup>68</sup> Para a respetiva execução do orçamento.

<sup>69</sup> Redação utilizada no artigo 136.º do RF.

<sup>70</sup> Os serviços dos gestores orçamentais podem ser os das instituições, agências, órgãos e organismos da UE.

<sup>71</sup> Para as situações referidas no artigo 136.º, n.º 1, alíneas c) a h), do Regulamento Financeiro (a saber, falta grave em matéria profissional, fraude, violações graves de obrigações contratuais, irregularidades, criação de empresas fictícias).

<sup>72</sup> Instância referida no artigo 143.º do Regulamento Financeiro.

<sup>73</sup> O presidente é assistido por um adjunto permanente independente de alto nível.

económico em causa, e as suas recomendações respeitam o princípio da proporcionalidade<sup>74</sup>.

Em 2018, 6 casos admissíveis foram apresentados à instância, através do seu secretariado permanente, por diferentes serviços dos gestores orçamentais, todos provenientes da Comissão Europeia. Além desses 6 casos enviados ao secretariado da instância em 2018, 4 casos apresentados em 2017 foram adicionados no presente relatório, uma vez que foram apresentados à instância em 2018<sup>75</sup>. No primeiro semestre de 2019, foram apresentados 8 casos.

A Comissão deve igualmente comunicar as decisões tomadas pelos gestores orçamentais<sup>76</sup>, nomeadamente:

- a não exclusão de operadores económicos dos domínios em que seja indispensável assegurar a continuidade do serviço por um período limitado de tempo e na pendência da adoção de medidas corretivas pelos operadores económicos em causa;
- a não publicação de informações sobre as sanções administrativas no sítio Web da Comissão, seja pela necessidade de confidencialidade dos inquéritos ou para respeitar o princípio da proporcionalidade quando esteja em causa uma pessoa singular;
- qualquer decisão do gestor orçamental que se afaste da recomendação da instância.

Desde que a instância iniciou o seu trabalho, em 2016, não houve desvios das suas recomendações, que têm sido plenamente seguidas pelos gestores orçamentais competentes.

Em 2018, o sistema EDES foi auditado pelo Serviço de Auditoria Interna da Comissão, o que resultou numa visão positiva do sistema em vigor. Na sequência da auditoria, a Comissão intensificou os seus esforços de sensibilização relativamente ao EDES entre as partes interessadas internas<sup>77</sup> e externas<sup>78</sup>. Mais especificamente:

- lançando um plano de comunicação e uma consulta das partes interessadas;
- acompanhando de perto, em cooperação com o OLAF, o seguimento sistemático das recomendações;
- integrando a utilização do EDES nas estratégias antifraude das direções-gerais da Comissão.

## 8. ACOMPANHAMENTO DA RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU SOBRE O RELATÓRIO ANUAL DE 2017

Em 31 de janeiro de 2019, o Parlamento Europeu adotou uma resolução relativa ao *Relatório anual de 2017 sobre a proteção dos interesses financeiros da UE – luta contra a fraude*<sup>79</sup> da Comissão. A Comissão congratulou-se com a resolução do Parlamento Europeu e sublinhou o reconhecimento, pelo Parlamento, das suas ações na luta contra a fraude e o apoio às suas iniciativas nesse domínio, nomeadamente a instituição da Procuradoria Europeia e a proposta da Comissão para alterar o Regulamento n.º 883/2013 no que respeita aos inquéritos do OLAF. A Comissão poderá dar um seguimento positivo a muitas das questões levantadas pelo Parlamento, em especial no que respeita ao apelo a uma estreita cooperação entre o OLAF e a Procuradoria Europeia. Continuará também a incentivar os Estados-Membros que ainda não participam na Procuradoria Europeia a aderir à mesma e a garantir que esta dispõe dos recursos adequados para realizar o seu mandato. A Comissão formulará observações exaustivas sobre a resolução do Parlamento na sua resposta formal, que será transmitida ainda este ano<sup>80</sup>.

## 9. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 9.1. Receita

Em 2018, os painéis solares foram os produtos mais afetados por fraudes e irregularidades em termos monetários, como havia sido o caso em 2017 e 2016. A Comissão realizou inspeções no local à estratégia de controlo para os painéis solares em vários Estados-Membros devido aos riscos envolvidos (evasão de elevados montantes de direitos *anti-dumping*) e às várias comunicações de assistência mútua emitidas pelo OLAF nos últimos anos. A sensibilização dos Estados-Membros para a vulnerabilidade das importações de painéis solares a fraudes e irregularidades aumentou, levando-os a realizar

<sup>74</sup> O documento de trabalho dos serviços da Comissão inclui mais informações sobre a referida instância: ver nota de rodapé n.º 1, alínea v).

<sup>75</sup> Até à data, dos 52 casos apresentados à instância, esta emitiu 29 recomendações. Para mais informações, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea v), e respetivos anexos.

<sup>76</sup> Dados fornecidos no documento de trabalho dos serviços da Comissão referido na nota de rodapé n.º 1, alínea v).

<sup>77</sup> Serviços da Comissão, instituições e organismos da UE.

<sup>78</sup> Entidades envolvidas na execução indireta e partilhada do orçamento.

<sup>79</sup> 2018/2152(INI).

<sup>80</sup> SP(2019)392.

mais controlos em 2018, o que salienta a importância dos inquéritos realizados pelo OLAF e do seu papel de coordenação neste domínio em particular.

As fraudes nas receitas através da subavaliação das mercadorias importadas para a UE continuarão a ser uma ameaça a enfrentar nos próximos anos. Os inquéritos do OLAF acerca da subavaliação de produtos têxteis e calçado importados da China demonstraram que os autores de fraudes utilizarão quaisquer lacunas e que a fraude em grande escala pode compensar.

A digitalização da economia global e os novos modelos económicos como o comércio eletrónico estão a mudar rapidamente o comércio transfronteiriço, que passou de algumas remessas grandes/a granel para um grande número de remessas pequenas e de baixo valor.

O comércio eletrónico transfronteiriço de mercadorias apresenta riscos para os interesses financeiros da UE e para os Estados-Membros, em especial o recurso abusivo às franquias aplicáveis a remessas de baixo valor mediante: i) a subavaliação das trocas de mercadorias do comércio eletrónico; ii) o fracionamento das remessas para que fiquem abaixo do limiar da franquia (150 euros); iii) a importação de remessas comerciais declaradas como presentes; ou iv) a importação de bens que não são elegíveis para a franquia.

O crescimento do comércio eletrónico exige que os Estados-Membros adaptem as suas estratégias de controlo aduaneiro para encontrar o equilíbrio certo entre facilitação/simplificação do comércio e proteção dos interesses financeiros da UE.

Uma combinação flexível de diferentes controlos é, por isso, fundamental para evitar qualquer lacuna que possa ser explorada pelos autores de fraudes e permitir que os serviços aduaneiros respondam com sucesso aos diferentes modelos económicos aplicados através da tecnologia (como o comércio eletrónico) e protejam efetivamente os interesses financeiros da UE, permitindo ao mesmo tempo a facilitação e simplificação do comércio.

#### **Recomendação 1**

**Os Estados-Membros são convidados a reforçar e aplicar as suas estratégias de controlo aduaneiro para o comércio eletrónico transfronteiriço, nomeadamente no que respeita ao potencial abuso das franquias para remessas de baixo valor, e a garantir a cobrança adequada dos RPT.**

#### **Por conseguinte, devem garantir que:**

- **os sistemas eletrónicos de declaração aduaneira não aplicam automaticamente a franquia de direitos aduaneiros solicitada às mercadorias com valor intrínseco superior a 150 EUR, às remessas comerciais declaradas como presentes, e às mercadorias que não são elegíveis para a franquia;**
- **os sistemas eletrónicos de desalfandegamento detetam sistematicamente mercadorias potencialmente subavaliadas ou indevidamente declaradas ao abrigo da franquia para remessas de baixo valor através de perfis de risco ou aleatoriamente;**
- **têm em vigor medidas de controlo específicas para evitar o fracionamento artificial de remessas, com vista a beneficiar da franquia de direitos aduaneiros;**
- **os controlos *ex-post* incluem verificações da conformidade dos comerciantes com a franquia de direitos aduaneiros para remessas de baixo valor e que os operadores económicos autorizados não são excluídos dessas verificações da conformidade.**

#### **9.2. Despesa**

As principais conclusões da análise do presente relatório confirmam as principais tendências e conclusões apresentadas em relatórios anteriores.

Na despesa da agricultura, as principais medidas em questão são as medidas de mercado e os investimentos no âmbito do desenvolvimento rural. No que respeita aos pagamentos diretos, podem ocorrer problemas específicos a nível local, que necessitam de ser resolvidos de forma correta e imediata pelas autoridades nacionais competentes.

No que respeita à política de coesão, verificaram-se progressos, especialmente no atual período de programação. As novas disposições antifraude do Regulamento n.º 1303/2013 mostram resultados promissores, dado que a deteção da fraude parece estar a melhorar, enquanto as irregularidades não fraudulentas parecem diminuir. A Comissão continuará a acompanhar esses resultados para avaliar se estes se devem efetivamente a sistemas mais eficientes e não a uma deteção e comunicação reduzidas (especialmente no que respeita às irregularidades não fraudulentas).

## Recomendação 2

**A Comissão reitera a adequação de os Estados-Membros que ainda não o fizeram adotarem estratégias nacionais antifraude.**

**Essas estratégias devem ser desenvolvidas em cooperação com todos os órgãos e autoridades que tenham um papel e conhecimentos especializados específicos na proteção dos interesses financeiros da UE, incluindo os serviços responsáveis pela aplicação da lei e pela ação penal.**

**Em consonância com as recomendações dos anos anteriores, tais estratégias devem ter em consideração:**

- **as conclusões da análise de risco contida no presente relatório e nos anteriores;**
- **a necessidade de estruturar a coordenação entre as verificações e os inquéritos administrativos e penais;**
- **como incorporar as dicas dos meios de comunicação social e dos denunciantes no sistema de controlo;**
- **a oportunidade de reforçar a abordagem baseada nas análises de risco para detetar irregularidades e fraudes, incluindo a utilização de ferramentas informáticas (como o ARACHNE).**

### 9.3. Um vislumbre do futuro

A Comissão, os legisladores e os Estados-Membros estão continuamente a aperfeiçoar o quadro regulamentar que visa proteger o orçamento europeu. O presente relatório tentou ilustrar esse processo contínuo e os principais avanços que ocorreram durante três décadas de trabalhos e esforços conjuntos. Durante a Comissão Juncker, verificou-se até um aceleramento. Foram concluídas iniciativas importantes, tendo-se alcançado também resultados operacionais, o que demonstra o esforço contínuo de fazer face aos riscos e desafios emergentes.

O processo continua em 2019, à medida que os legisladores concluem a adoção de outras iniciativas legislativas importantes que reforçarão ainda mais o quadro antifraude, nomeadamente as diretivas relativas à proteção dos denunciantes e à prevenção do branqueamento de capitais.

No que respeita à proteção dos interesses financeiros da UE no terreno, o relatório anual do TCE mostrou que, nos últimos anos, se verificaram melhorias significativas, com alguns domínios de intervenção a apresentarem taxas de erro inferiores ao nível de materialidade. Para dois anos consecutivos (2016 e 2017), o

Tribunal emitiu uma opinião com reservas sobre o orçamento da UE.

O processo deve continuar e mais melhorias podem e devem ser alcançadas. Em dois relatórios especiais adotados em 2019<sup>81</sup>, o Tribunal reconheceu estes avanços, mas também identificou domínios onde são necessárias melhorias. A maioria é sustentada pelas conclusões apresentadas nos relatórios PIF, enquanto outros apelam a novas medidas. A nova Estratégia antifraude (CAFS) que a Comissão adotou em 29 de abril de 2019 aborda a maioria das preocupações do Tribunal, visando reforçar a capacidade de análise da Comissão e o seu quadro de coordenação interno para fazer face aos novos desafios de um contexto em constante evolução.

---

<sup>81</sup> Relatório Especial 01/2019 «São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE»; e Relatório Especial 06/2019 «Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação».