



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 19.7.2012
COM(2012) 408 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**Proteção dos interesses financeiros da União Europeia – Luta contra a fraude –
Relatório anual de 2011**

{SWD(2012) 227 final}

{SWD(2012) 228 final}

{SWD(2012) 229 final}

{SWD(2012) 230 final}

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Proteção dos interesses financeiros da União Europeia – Luta contra a fraude – Relatório anual de 2011

RESUMO

A Comissão apresenta, em cooperação com os Estados-Membros, o presente relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia em 2011, nos termos do artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O objetivo do presente relatório é avaliar até que ponto os fundos da UE ou as receitas do orçamento da UE estão em risco de utilização abusiva, por motivos de irregularidades, fraudulentas ou não, e explicar o que está a ser feito para resolver a questão.

Medidas recentes para proteger os interesses financeiros da UE

No decurso de 2011, a Comissão tomou uma série de medidas destinadas a melhorar o quadro normativo e administrativo para a proteção dos interesses financeiros da UE:

- uma proposta alterada de reforma do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF);
- a Estratégia Antifraude da Comissão (EAC), que também incluía o Plano de Ação de luta contra o contrabando, ao longo da fronteira oriental da UE;
- a Comunicação sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia pelo direito penal e os inquéritos administrativos;
- a Comunicação sobre a luta contra a corrupção na UE;
- propostas de modernização das regras dos contratos públicos; bem como
- a Comunicação sobre o futuro do IVA.

Diminuição da fraude e de outras irregularidades que afetam o orçamento da UE

Em 2011, na globalidade dos setores, foram comunicadas como fraudulentas 1 230 irregularidades, o que corresponde a uma descida de 35 % em comparação com os dados de 2010. O impacto financeiro estimado destas irregularidades comunicadas como fraudulentas também diminuiu cerca de 37 % em comparação com os dados de 2010, descendo para 404 milhões de euros. Além disso, o número de outras irregularidades e o impacto financeiro estimado também diminuiu cerca de 17 % e 6 %, respetivamente.

A diminuição dos casos de fraude comunicados e os montantes correspondentes era de esperar, na sequência do marcado aumento em 2010, causado pelo efeito «cíclico» do encerramento do período de programação de 2000-2006 da política de coesão e pela aceleração na notificação, na esteira da introdução do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI). O impacto de ambos estes fatores esbateu-se.

Apesar de a situação geral ser tranquilizadora e demonstrar, entre outros aspetos, os efeitos dos procedimentos que a Comissão pôs em vigor para tratar as irregularidades e uma melhoria geral dos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros, ainda existem importantes diferenças nas abordagens por aqueles para comunicar irregularidades fraudulentas e não fraudulentas. Certos Estados-Membros continuam a comunicar taxas de fraude muito baixas, o que levanta dúvidas sobre a adequação dos seus sistemas nacionais de notificação. Os Estados-Membros em causa devem, por conseguinte, reportar acerca da forma como estão a adaptar os seus sistemas de controlo em áreas específicas nas quais há um alto risco de fraude e de irregularidade.

A partir da análise que esta ameaça supõe torna-se igualmente claro que a necessidade de combater a fraude penal é ainda muito real, nomeadamente em período de recessão, e que continua a merecer um tratamento prioritário por parte da Comissão.

Melhoria dos sistemas de luta antifraude no domínio da política de coesão

A análise do tema especial deste ano — as medidas tomadas e as irregularidades comunicadas no domínio de alto risco da política de coesão — mostra melhorias no sistema de gestão do risco e de controlo financeiro. Estas medidas incluem disposições legais e orientações, estratégias nacionais ou regionais, utilização de indicadores de risco, procedimentos administrativos e cooperação entre as autoridades nacionais.

Em contrapartida, são necessários mais progressos no acompanhamento dos resultados dos inquéritos antifraude administrativos e penais dos Estados-Membros, incluindo sobre a recuperação dos montantes provenientes do beneficiário final no domínio da política de coesão.

Além disso, são necessárias melhores estatísticas sobre a fraude para permitir que a Comissão e os Estados-Membros concentrem os seus esforços em domínios de alto risco.

Melhoria dos procedimentos de cobrança

O procedimento de cobrança, em especial, no caso dos fundos de pré-adesão e das despesas diretas, foi melhorado. A Comissão insta os Estados-Membros e os países em fase de pré-adesão e com baixas taxas de cobrança a acelerar os procedimentos, a acionar os instrumentos jurídicos e as garantias disponíveis sempre que sejam detetadas irregularidades e a apreender bens nos casos em que as dívidas não sejam pagas.

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do artigo 325.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, apresenta anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do referido artigo, ou seja, para combater a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

O Tratado estabelece que a União Europeia e os Estados-Membros partilham a responsabilidade na proteção dos interesses financeiros da União e no combate da fraude. As autoridades nacionais gerem quatro quintos das despesas da UE e cobram os recursos próprios tradicionais¹. Nestes dois domínios, a Comissão exerce uma supervisão geral, estabelece normas e verifica o seu cumprimento. É essencial uma cooperação estreita entre a Comissão e os Estados-Membros, a fim de proteger eficazmente os interesses financeiros da União. Um dos principais objetivos do presente relatório é, por conseguinte, avaliar em que medida esta cooperação tem funcionado, a partir dos dados disponíveis, e de que forma poderia ser melhorada.

O presente relatório descreve as medidas tomadas ao nível da União para combater a fraude. Inclui igualmente um resumo e uma avaliação das medidas adotadas pelos Estados-Membros num domínio específico, com base nas respostas a um questionário centrado, no presente ano, sobre os controlos no domínio da política de coesão. Em seguida, o relatório apresenta as informações mais recentes sobre as irregularidades fraudulentas e as não fraudulentas comunicadas pelos Estados-Membros e sobre a situação em matéria de cobrança de montantes.

O relatório é acompanhado por três documentos de trabalho dos serviços da Comissão².

2. IRREGULARIDADES FRAUDULENTAS E OUTRAS IRREGULARIDADES COMUNICADAS

A legislação da UE exige que os Estados-Membros apresentem um relatório à Comissão, numa base trimestral, dando conta de quaisquer irregularidades que tenham detetado em domínios no âmbito da gestão partilhada, da assistência à pré-adesão e dos recursos próprios tradicionais.

Os Estados-Membros devem informar a Comissão caso as irregularidades comunicadas levantem suspeitas de fraude (se derem origem ao início de processos administrativos e/ou judiciais, a nível nacional, para determinar a presença de comportamentos intencionais, como

¹ Trata-se principalmente de direitos aduaneiros e agrícolas, mas também dos direitos *antidumping* e das quotizações sobre o açúcar.

² i) Aplicação do artigo 325.º pelos Estados-Membros em 2011; ii) Avaliação estatística das irregularidades comunicadas relativamente a 2011 no domínio dos recursos próprios, recursos naturais, política de coesão e assistência à pré-adesão; iii) Recomendações para acompanhamento do relatório da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia – Luta contra a fraude, 2010; iv) Metodologia sobre a avaliação estatística das irregularidades comunicadas para 2011.

a fraude³) e devem atualizar as informações à medida que as ações destinadas a impor sanções vão tendo lugar.

No presente relatório, as irregularidades são divididas em duas grandes categorias:

«**Irregularidades comunicadas como fraudulentas**», ou seja, as irregularidades que se supõe serem fraudulentas ou que assim foram estabelecidas, incluindo irregularidades que os Estados-Membros não comunicaram como fraudulentas, mas em que foi possível deduzir elementos de comportamento fraudulento potencial a partir da análise da informação⁴.

«**Irregularidades não comunicadas como fraudulentas**», qualquer outro tipo de irregularidades comunicadas, mas cujo caráter fraudulento não foi determinado.

Em geral, a qualidade (ou seja, a exaustividade e a atualidade) da comunicação de irregularidades melhorou. Subsistem ainda algumas lacunas e incoerências, mas estas são um número limitado de casos e, por conseguinte, não têm qualquer efeito significativo sobre a exatidão da presente análise. A distinção entre irregularidades comunicadas como fraudulentas e as comunicadas como não fraudulentas pode não ser inteiramente comparável entre os diferentes Estados-Membros, pois pode depender de regras e práticas nacionais.

Em resposta a pedidos de debate com o Parlamento Europeu, a Comissão passará, a partir de agora, a colocar maior ênfase nas suas análises das irregularidades comunicadas como fraudulentas.

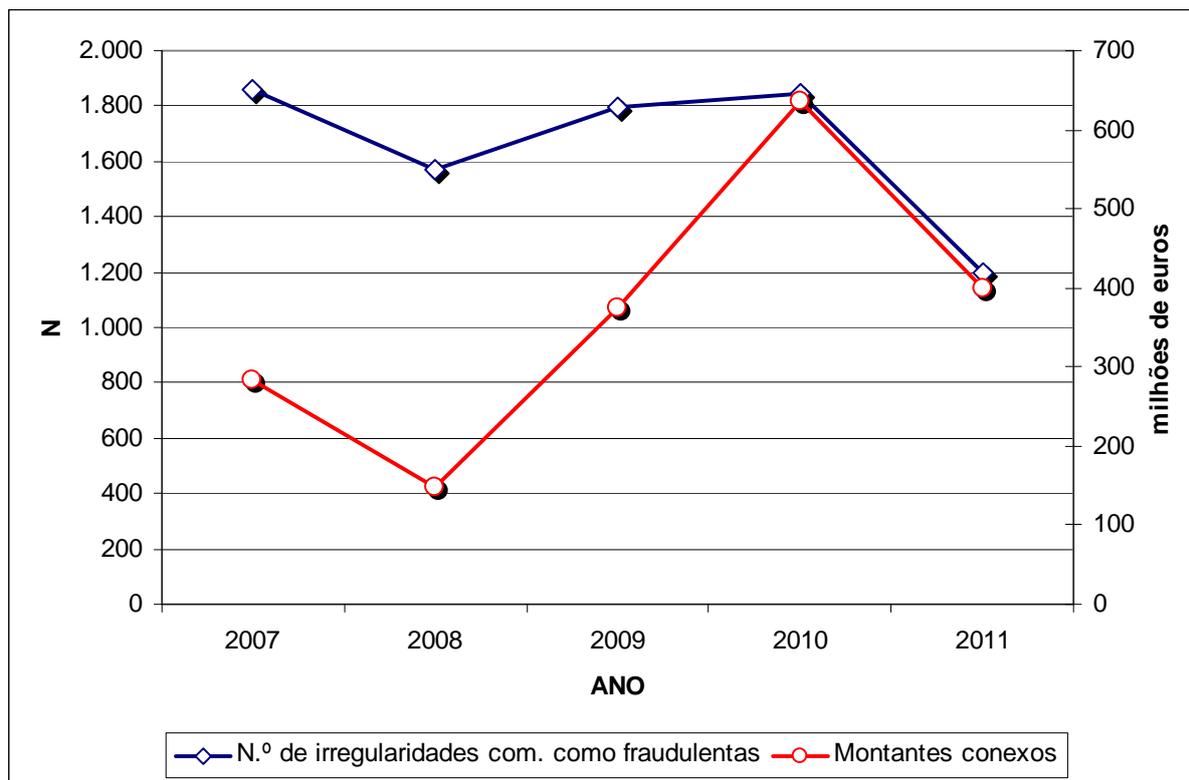
2.1. Análise das irregularidades comunicadas como fraudulentas pelos Estados-Membros em 2011

No período de 2007-2011, o número de irregularidades comunicadas como fraudulentas em todos os setores combinados manteve-se bastante estável até 2010 (ver Gráfico 1). Em 2011, 1 230 irregularidades foram comunicadas como fraudulentas (suspeita de fraude ou fraudes comprovadas), cerca de 35 % a menos em comparação com as de 2010, tal como indicado no Quadro 1. O impacto financeiro estimado destas irregularidades comunicadas como fraudulentas também diminuiu cerca de 37 % em comparação com os dados de 2010, descendo para 404 milhões de euros.

³ Por exemplo, ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1848/2006 da Comissão, de 14 de dezembro de 2006, relativo às irregularidades e à recuperação das importâncias pagas indevidamente no âmbito da política agrícola comum, JO L 355 de 15.12.2006, pp. 56 – 62.

⁴ Por exemplo, quando da utilização de um documento falso ou falsificado, ou quando há investigações criminais ou processos penais em curso; tais irregularidades, por conseguinte, incluem as detetadas pela Comissão, incluindo o OLAF. A noção de suspeita de fraude não é utilizada na apresentação de relatórios sobre os recursos próprios tradicionais (RPT).

Gráfico 1: TODOS OS SECTORES: Irregularidades comunicadas como fraudulentas e montantes conexos — 2007-2011



A diminuição das irregularidades comunicadas como fraudulentas e dos montantes conexos era parcialmente esperada, na sequência dos aumentos de 2009 e 2010. As principais razões para esta diminuição são: o final da aceleração temporária na comunicação de irregularidades após a introdução do sistema de gestão de irregularidades (SGI) em 2008; uma melhoria geral dos sistemas de gestão e de controlo; especificamente para a política de coesão, a natureza «cíclica» destes programas, em que as irregularidades comunicadas aumentaram até ao encerramento do período de programação de 2000-2006⁵ – ou seja, os anos de referência de 2009 e 2010; e uma consequente contração subsequentemente, à medida que o ciclo de programação de 2007-2013 é executado de uma forma progressiva⁶.

⁵ Devido ao aumento da atividade de controlo nos últimos anos de execução.

⁶ Atualmente, a taxa de execução global é inferior a 40 % dos recursos disponíveis, o que implica que os projetos a controlar são agora em número inferior ao dos últimos anos do período de programação anterior e, por conseguinte, as irregularidades resultantes são em geral menos e o efeito dissuasor dos controlos é mais elevado.

Quadro 1: Irregularidades comunicadas como fraudulentas — 2011

Domínio	Número de irregularidades comunicadas como fraudulentas		Impacto financeiro estimado das irregularidades comunicadas como fraudulentas			
	2010	2011	2010		2011	
			(milhões de euros)	(% das dotações)	(milhões de euros)	(% das dotações)
Agricultura	414	139	69	cerca de 0,12 %	77	cerca de 0,14 %
Pescas	0	2	0	0%	0,03	cerca de 0,005 %
Política de Coesão	464	276	364	cerca de 0,74 %	204	cerca de 0,40 %
Fundos de pré-adesão	101	56	41	cerca de 2,53 %	12	cerca de 0,67 %
Despesas diretas	21	34	3,6	cerca de 0,02 %	1,5	cerca de 0,002 %
Despesa total	1000	507	478	cerca de 0,34 %	295	cerca de 0,21 %
Total das receitas⁷ (recursos próprios tradicionais)	883	723	165	(aproximadamente 0,79 % do montante bruto dos RPT cobrados para 2010)	109	(aproximadamente 0,49 % do montante bruto dos RPT cobrados para 2011)

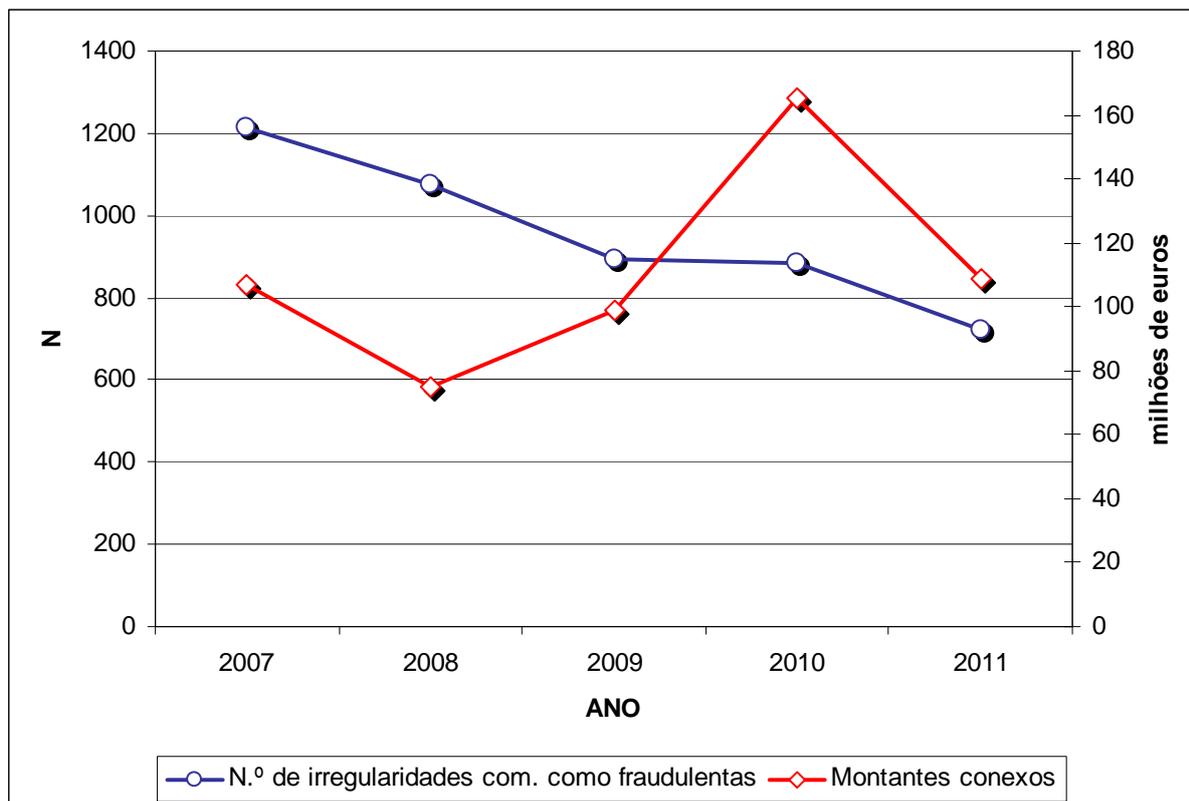
No que se refere às despesas, a política de coesão continua a ser o setor com o maior número de irregularidades comunicadas como fraudulenta (54 % do total) e o maior impacto financeiro (69 % do total).

⁷ Por razões de comparabilidade, os números de 2010 têm por base os dados utilizados para o relatório desse ano. Os dados incluem montantes estabelecidos e estimados envolvidos nas irregularidades comunicadas como fraudulentas.

2.1.1. Receitas (recursos próprios tradicionais)

Em 2011, no domínio dos recursos próprios tradicionais (RPT), tanto o número de casos de irregularidades comunicados no OWNRES como fraudulentas como os montantes envolvidos foram inferiores aos de 2010.

Gráfico 2: RPT: Irregularidades comunicadas como fraudulentas e montantes conexos — 2007-2011



Os dados relativos às fraudes no que respeita aos RPT variam significativamente de um Estado-Membro para outro. Tal como foi acima referido, este é o resultado das diferentes interpretações das disposições e práticas existentes entre os vários Estados-Membros.

A partir de uma perspetiva financeira, as variações de ano para ano são imputáveis a relatórios de grandes casos fraudulentos, que representam um impacto considerável sobre os valores anuais, especialmente nos Estados-Membros onde se arrecadam montantes mais baixos de RPT. Vários fatores podem também influenciar os dados sobre casos fraudulentos e não fraudulentos detetados, por exemplo, o tipo de tráfego e comércio, o nível de cumprimento pelos operadores económicos e a localização do Estado-Membro. A forma como a estratégia de controlo aduaneiro dos Estados-Membros é criada a fim de se orientar para as importações de alto risco e para detetar fraudes e irregularidades relacionadas com os RPT também afeta esses números.

A Comissão acompanha de perto as medidas tomadas pelos Estados-Membros em resposta às observações efetuadas durante as inspeções da Comissão⁸.

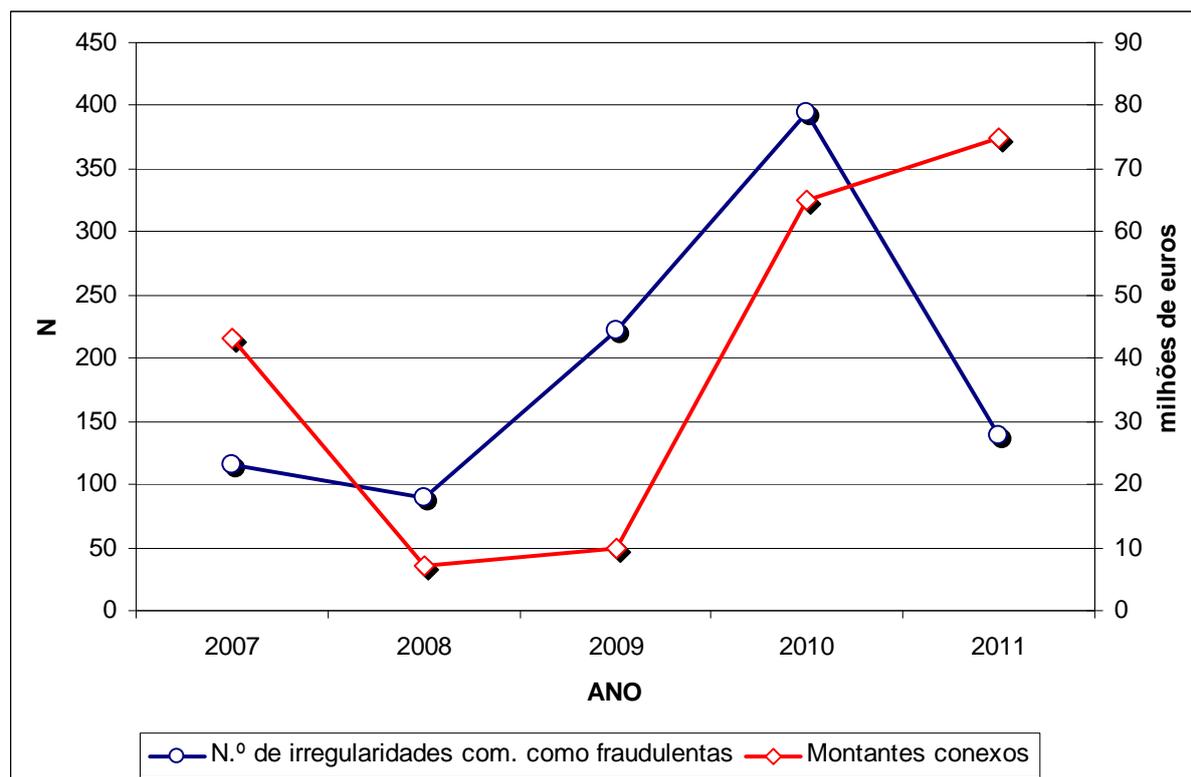
2.1.2. Despesas — Gestão partilhada e assistência à pré-adesão

2.1.2.1. Recursos naturais (agricultura e Fundo Europeu das Pescas)

No domínio da agricultura, o número de irregularidades comunicadas como fraudulentas e os montantes correspondentes, em relação aos montantes totais utilizados, diferem substancialmente, tanto entre os Estados-Membros como dentro de cada um deles.

Os Estados-Membros comunicaram 139 irregularidades como fraudulentas, num total de 2 395 em 2011. O número indicado como fraudulento diminuiu em comparação com o ano de referência de 2010, enquanto o impacto financeiro aumentou de 69 milhões de euros em 2010 para 77 milhões de euros em 2011 (ver Gráfico 2). Este aumento pode explicar-se através de dois grandes casos comunicados, um no valor de 39 milhões de euros e o outro representando 26 milhões de euros.

Gráfico 3: Agricultura: Irregularidades comunicadas como fraudulentas e montantes conexos — 2007-2011



⁸ Um relatório sobre a estratégia de controlo aduaneiro dos Estados-Membros, onde se resumem os resultados das inspeções efetuadas em 2009 e 2010 em todos os Estados-Membros, foi apresentado ao Comité Consultivo dos Recursos Próprios, em 7 de julho de 2011.

Em 2011, a Bulgária comunicou o maior número de irregularidades fraudulentas neste domínio, com 37 casos, seguida da Roménia, com 25. Alguns Estados-Membros conhecidos como grandes gastadores, como a França, a Alemanha, a Espanha e o Reino Unido, continuam a comunicar um número muito reduzido de irregularidades como fraudulentas. Este facto suscita a questão de saber se o reduzido número de casos declarados fraudulentos se deve ao incumprimento de princípios de comunicação, incluindo a sua interpretação dos termos «suspeita de fraude» e «fraude comprovada», ou à capacidade dos sistemas de controlo em vigor nos Estados-Membros para detetar a fraude.

No relatório de 2010, a Comissão instou a França, a Alemanha, a Espanha e o Reino Unido a explicar o baixo número de irregularidades comunicadas como fraudulentas e a apresentar um relatório sobre a forma como os seus sistemas de controlo estão a ser adaptados para se orientarem para domínios de alto risco. Até à data, a Comissão não recebeu qualquer explicação.

A Finlândia, os Países Baixos e a Polónia foram convidados a apresentar relatórios mais coerentes, em especial no que se referia à comunicação de dados pessoais sobre pessoas que tenham cometido irregularidades (fraudulentas ou não fraudulentas). Os Países Baixos e a Polónia melhoraram a sua taxa de conformidade para cerca de 83 % e a Finlândia para cerca de 75 %. Trata-se de um grande passo em frente, mas há ainda margem para melhoramentos. A taxa de conformidade global para a UE-27 é de cerca de 93 %, ou seja, um aumento em comparação com 2010 (90 %).

A Comissão assiste os Estados-Membros, executa controlos de qualidade constante no sistema de comunicação SGI e fornece aos Estados-Membros informações sobre a qualidade dos relatórios e os dados em falta.

No caso do Fundo Europeu das Pescas, duas irregularidades foram comunicadas como fraudulentas, num montante total de cerca de 30 000 euros.

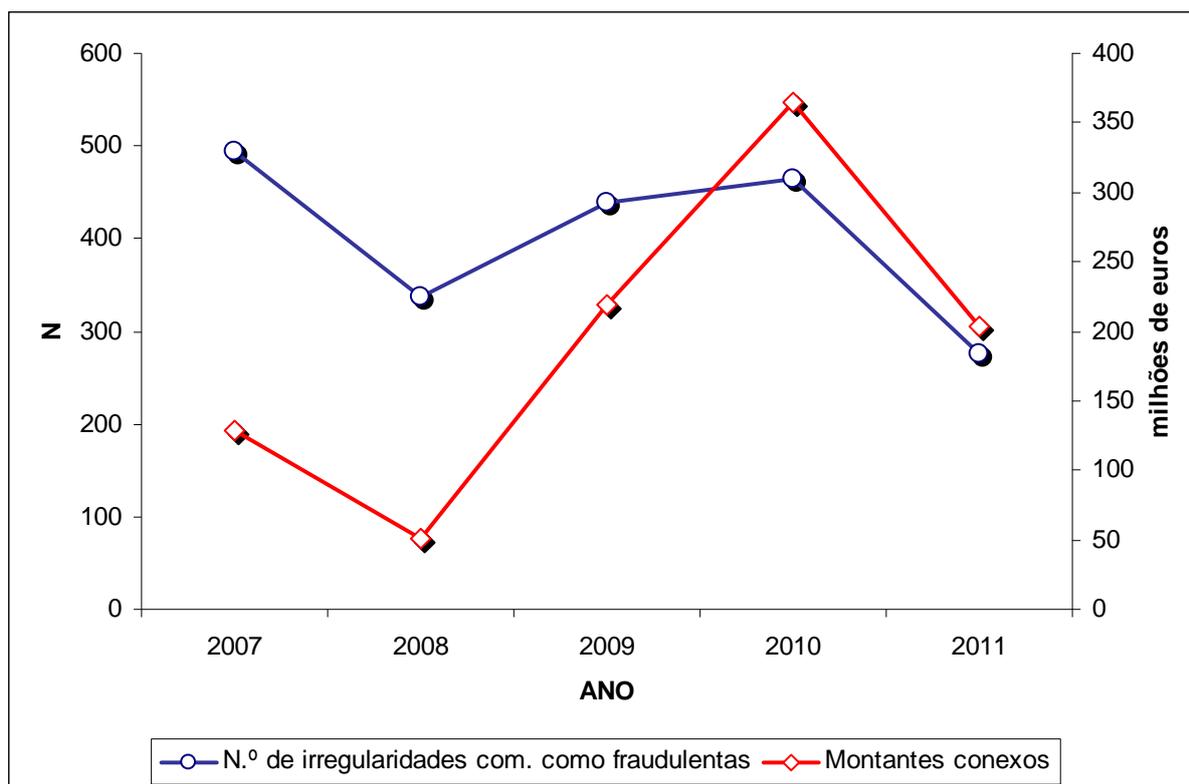
2.1.2.2. Política de coesão

Em 2011, o número de irregularidades comunicadas como fraudulentas na área da política de coesão e os montantes correspondentes diminuíram ambos de forma significativa em comparação com o ano anterior, 46 % e 63 %, respetivamente (ver Gráfico 3).

Tal como com outras irregularidades, esta diminuição significativa era esperada em resultado de neutralização das causas para o forte aumento observado em 2010⁹.

⁹ Ou seja, o encerramento do período de programação de 2000-2006 e a aceleração da comunicação de irregularidades na sequência da introdução do SGI.

Gráfico 4: Política de coesão: Irregularidades comunicadas como fraudulentas e montantes conexos — 2007-2011



As tendências postas em evidência nos anos anteriores foram confirmadas: a Polónia, a Alemanha e a Itália comunicaram a maior parte dos casos (149 de 276) e a Alemanha continua a ser o Estado-Membro com maior êxito na condução de um processo penal, a fim de estabelecer fraude e impor sanções.

Seis Estados-Membros não comunicaram irregularidades supostamente fraudulentas no domínio da política de coesão em 2011: Bélgica, Chipre, Dinamarca, França, Malta e Países Baixos. Não é ainda evidente a razão pela qual também assim foi em Estados-Membros de maiores dimensões, como a França.

Muito frequentemente, as irregularidades comunicadas como fraudulentas assumem a forma de uma utilização de documentos falsos ou falsificados (documentos comprovativos, declarações ou certificados), principalmente ligados à inclusão de despesas ilegítimas (resultando na inflação do custo do projeto) ou à inelegibilidade do beneficiário para receber o apoio financeiro. Registaram-se três casos de corrupção, com um impacto financeiro estimado em 750 000 euros.

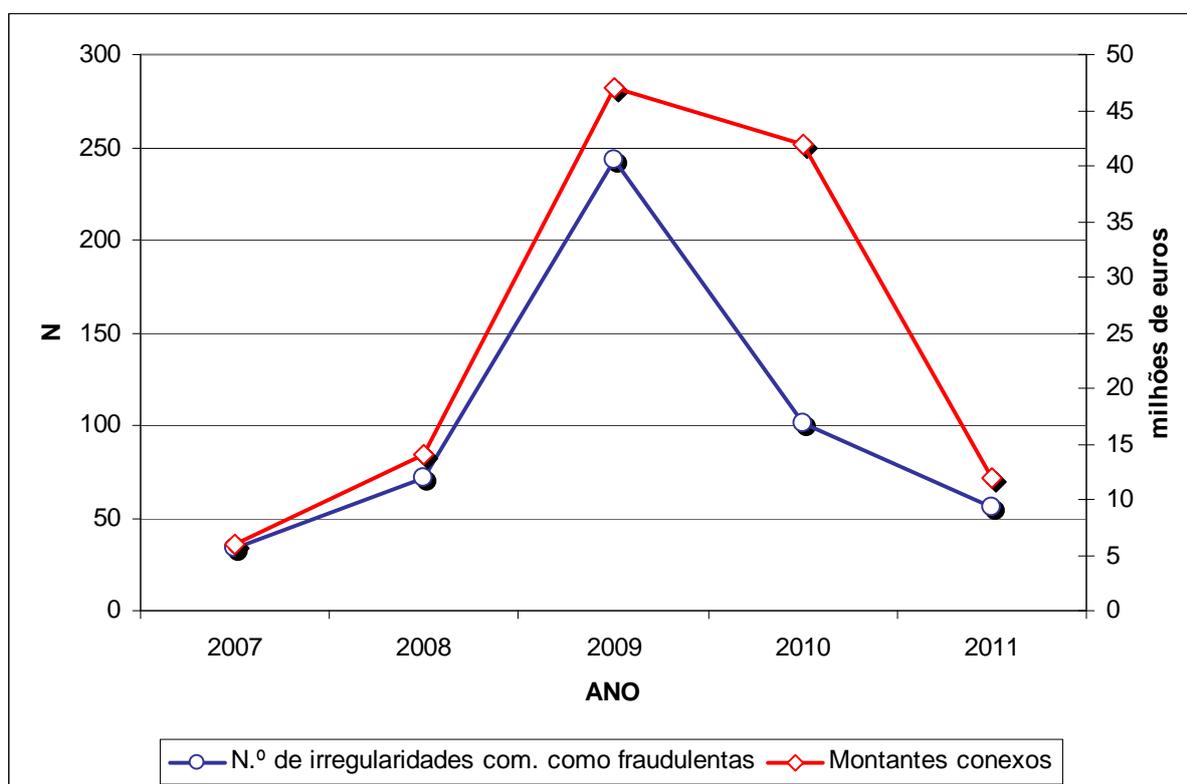
Nos domínios da agricultura e da política de coesão, os Estados-Membros são convidados a explicar o baixo número de casos comunicados de «suspeita de fraude», e a apresentar um relatório sobre a forma como os seus sistemas de controlo visam zonas de alto risco de forma a melhorar a prevenção e a deteção de fraudes.

2.1.2.3. Assistência à pré-adesão

No domínio da assistência à pré-adesão, em 2011, o número de irregularidades comunicadas como fraudulentas e os montantes correspondentes continuaram a diminuir significativamente, confirmando, assim, a tendência salientada em 2010.

Trata-se da consequência evidente da supressão progressiva dos países UE-10 e UE-2 de ações financiadas no âmbito dos programas de assistência à pré-adesão para o período de 2000-2006.

Gráfico 5: Assistência à pré-adesão: Irregularidades comunicadas como fraudulentas e montantes conexos — 2007-2011



Tal como em anos anteriores, a maioria dos casos relativos à assistência à pré-adesão (período de programação de 2000-2006) dizia respeito ao SAPARD (Programa Especial de Adesão para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural). A Polónia comunicou o maior número de casos, seguida da Roménia.

No caso do instrumento de assistência à pré-adesão (período de programação de 2007-2013), a nove irregularidades comunicadas como fraudulentas foram repartidas entre as cinco diferentes componentes¹⁰. A Turquia comunicou irregularidades em todas as cinco, enquanto um único caso relativo à componente transfronteiras foi detetado em Itália, parte do programa de cooperação transfronteiras Adriático. Neste domínio, só a Turquia está a utilizar o SGI

¹⁰ Cooperação transfronteiras, recursos humanos, desenvolvimento rural, desenvolvimento regional e assistência técnica.

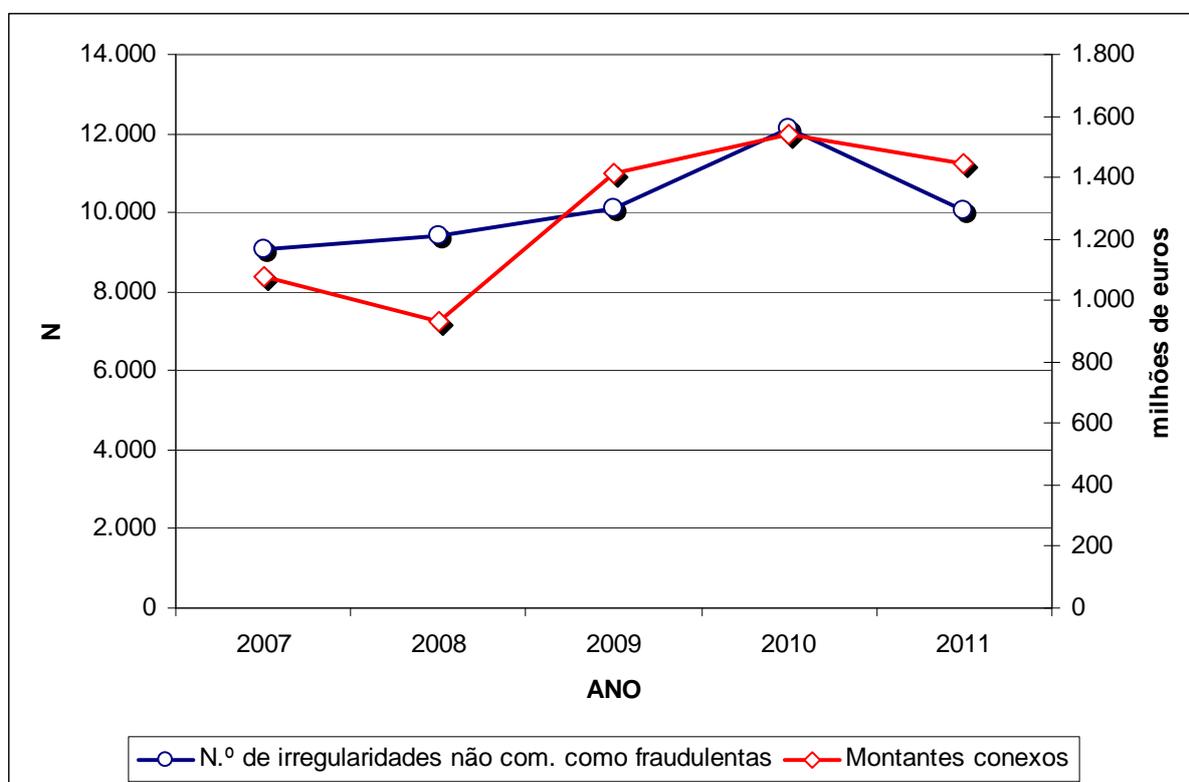
para a comunicação de irregularidades, enquanto a Croácia ainda não está a fazê-lo, apesar da formação e do apoio dados.

A Comissão convida a Croácia a concluir a aplicação do SGI e a melhorar a qualidade do seu sistema de comunicação; a Comissão convida a Antiga República Jugoslava da Macedónia a pôr em prática o sistema.

2.2. Análise das irregularidades não comunicadas como fraudulentas pelos Estados-Membros em 2011

Em 2011, o número de irregularidades não comunicadas como fraudulentas registava uma diminuição global (ver Gráfico 6), particularmente acentuada nos domínios da política de coesão e da pré-adesão.

Gráfico 6: Irregularidades não comunicadas como fraudulentas e montantes conexos em todos os setores — 2007-2011



No que respeita às receitas, o impacto financeiro das irregularidades não comunicadas como fraudulentas revela um ligeiro aumento ao longo de 2010 (ver quadro 2).

Quadro 2: Irregularidades não comunicadas como fraudulentas — 2011

Domínio	Número de irregularidades não comunicadas como fraudulentas		Impacto financeiro estimado das irregularidades não comunicadas como fraudulentas			
	2010	2011	2010		2011	
			(milhões de euros)	(% das dotações)	(milhões de euros)	(% das dotações)
Agricultura	1427	2256	62	cerca de 0,11 %	101	cerca de 0,18 %
Pescas	1	46	0,01	0 %	1,6	cerca de 0,24 %
Política de Coesão	6598	3604	1186	cerca de 2,41 %	1015	cerca de 2,00 %
Fundos de pré-adesão	323	207	42	cerca de 2,59 %	48	cerca de 2,63 %
Despesas diretas	1000	888	39,5	cerca de 0,27 %	49,9	cerca de 0,78 %
Despesa total	9349	7001	1325,51	cerca de 0,94 %	1215,5	cerca de 0,86 %
Total das receitas¹¹ (recursos próprios tradicionais)	3861	3973	253	(aproximadamente 1,21 % do montante bruto dos RPT cobrados para 2010)	278	(aproximadamente 1,24 % do montante bruto dos RPT cobrados para 2011)

Em 2011, no domínio dos recursos próprios tradicionais, as irregularidades não comunicadas como fraudulentas foram 3 973, indicando um aumento a partir de 2010, quer em número, quer em termos dos montantes envolvidos.

As estratégias de controlo aduaneiro dos Estados-Membros devem intensificar a atenção prestada às importações de alto risco, de modo a melhorar mais ainda a taxa de deteção dos casos de irregularidades e de fraude em matéria de RPT.

¹¹ Ver nota de rodapé 7.

No domínio da agricultura, as irregularidades foram 2 256 em 2011, o que representa um aumento face a 2010, quer em número, quer nos montantes envolvidos. O aumento no número de casos reflete o aumento das despesas e, em especial, os esforços suplementares envidados pelos Estados-Membros e pela Comissão a fim de melhorar o processo de comunicação de irregularidades¹².

O impacto financeiro das irregularidades não comunicadas como fraudulentas na agricultura também aumentou, passando de 62 milhões de euros em 2010 para 101 milhões de euros em 2011. Está a dar-se especial ênfase aos exercícios financeiros de 2004-2006, que são considerados «finalizados» porque os planos de auditoria e de controlo foram completados, foi dado início a procedimentos de recuperação e foram comunicadas irregularidades.

Nos domínios da política de coesão e da assistência à pré-adesão, as mesmas conclusões destacadas para as irregularidades comunicadas como fraudulentas são igualmente válidas para explicar a diminuição do número de irregularidades não comunicadas como fraudulentas (a natureza cíclica dos programas, o final da aceleração da apresentação de relatórios, na sequência da introdução do SGI e as melhorias nos sistemas de gestão e de controlo para a política de coesão, assim como a eliminação progressiva de um certo número de países beneficiários das políticas de pré-adesão).

As irregularidades não comunicadas como fraudulentas na política de coesão continuam a constituir a maior parte das que afetam os diversos domínios de despesa no âmbito do orçamento da UE, apesar de a prevalência deste setor estar a diminuir em relação ao ano anterior (cerca de 50 % do total dos casos registados em 2011, em comparação com 70 % em 2010).

A maior parte dessas irregularidades constitui infrações a regras aplicáveis aos contratos públicos e à elegibilidade da despesa, o que indica que os sistemas de gestão e controlo podem ainda melhorar nesta área.

Os Estados-Membros são incentivados a prosseguir os seus esforços no sentido de melhorar a eficiência e eficácia dos seus sistemas de gestão e de controlo no domínio da política de coesão.

A qualidade global dos relatórios tem vindo constantemente a melhorar graças à introdução e à aplicação bem sucedida do SGI em cada Estado-Membro. A França foi o último país a dar início à utilização do sistema (no último trimestre de 2011). Por conseguinte, podem ainda ser alcançados novos progressos, nomeadamente quando o elo de ligação entre o sistema informático nacional PRESAGE e o SGI ficar concluído em 2012.

Na área de política de coesão, a Comissão convida a França a concluir a execução do sistema SGI até ao final de 2012.

¹² Sessões de formação e documentos como «boletins informativos» e «perguntas e respostas» para informar e instruir os utilizadores do módulo 1848 do SGI.

2.3. Análise de irregularidades fraudulentas e outras relativas a despesas geridas diretamente pela Comissão em 2011

A presente secção diz respeito às ordens de cobrança¹³ emitidas pelos serviços da Comissão em relação às despesas no âmbito de uma «gestão direta centralizada»¹⁴.

De acordo com o sistema de contabilidade de exercício da Comissão (ABAC), no exercício financeiro de 2011, foi emitido um total de 3 389 ordens de cobrança num montante total de 225 milhões de euros. Entre estas ordens de cobrança, 922 irregularidades foram assinaladas como não fraudulentas e 24 como fraudulentas, embora mediante análise se demonstre que mais 10 cobranças podem ser consideradas fraudulentas. O impacto financeiro destas 34 irregularidades fraudulentas ascende a 1,5 milhões de euros. Em comparação com o orçamento global autorizado ao abrigo da gestão centralizada direta, no mesmo exercício, esta taxa de fraude e de irregularidade é muito baixa.

3. COBRANÇA

Os dados relativos à cobrança apresentados na presente secção baseiam-se, para os setores do orçamento de despesas, nos publicados nas contas anuais da União Europeia¹⁵. Por conseguinte, diferem em termos de âmbito de aplicação e de conteúdo dos de anos anteriores¹⁶.

¹³ Nos termos do artigo 72.º do Regulamento Financeiro (Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho), a ordem de cobrança é o ato pelo qual o gestor orçamental delegado ou subdelegado competente dá ao contabilista, mediante a emissão de uma ordem de cobrança, instruções para cobrar um crédito por si apurado.

¹⁴ Por «gestão centralizada direta» entende-se qualquer despesa da UE a partir de fundos geridos pelas instituições da UE (por exemplo, despesas administrativas das instituições, programas como Leonardo, Erasmus, o 7.º programa-quadro de investigação e desenvolvimento tecnológico, etc.). Em conformidade com o artigo 53.º do Regulamento Financeiro, esta parte do orçamento pode ser executada de forma centralizada, diretamente pelos serviços da Comissão, ou mediante delegação das tarefas de execução do orçamento a países terceiros (gestão descentralizada) ou a organizações internacionais (gestão conjunta).

¹⁵ Especificamente as reveladas na nota explicativa n.º 6 sobre as correções financeiras e as cobranças. Em especial, a taxa de cobrança é calculada como o rácio entre as ordens de cobrança ou de correção financeira decididas num dado exercício e as efetivamente aplicadas.

¹⁶ Os dados apresentados em anos anteriores baseavam-se essencialmente nos relatórios de irregularidades dos Estados-Membros. Estes dados são apresentados no documento de trabalho dos serviços da Comissão «Avaliação estatística das irregularidades comunicadas em 2011». Para permitir a comparabilidade com os resultados do ano anterior para cada uma das áreas políticas em causa, a taxa de cobrança relativa a 2010 foi recalculada no quadro 3 para cada setor.

Quadro 3: Taxas de cobrança por setor — 2010 – 2011

SETOR ORÇAMENTAL	CONTEXTO	TAXA DE COBRANÇA	
		2010	2011
RPT	A taxa de cobrança global para todos os anos (1989-2011) foi de 50 %.	46 %	52 %
Agricultura e Desenvolvimento Rural ¹⁷	Os valores indicados na presente linha referem-se à taxa de execução das correções financeiras decididas pela Comissão ¹⁸ .	85%	77 %
Política de Coesão	Os valores indicados na presente linha referem-se à aplicação de correções financeiras efetuadas pela Comissão por forma a excluir do financiamento da UE as despesas que não estão em conformidade com as regras e os diplomas aplicáveis. As correções financeiras também podem ser aplicadas na sequência da deteção de deficiências graves nos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros. Emitir ordens de cobrança das quantias indevidamente pagas é apenas um dos meios à disposição da Comissão para aplicação de correções financeiras.	69 %	93 %
Outras modalidades de gestão ¹⁹	Diz respeito à recuperação dos montantes indevidamente pagos, por motivo de erros ou irregularidades detetados pela Comissão ou pelo OLAF, pelos Estados-Membros ou pelo Tribunal de Contas Europeu, relativamente à parte do orçamento que não é executada em gestão partilhada.	92%	92%

¹⁷ Nesta categoria estão incluídos alguns instrumentos de desenvolvimento rural no âmbito da assistência à pré-adesão.

¹⁸ Em qualquer caso, as quantias não reembolsadas no mesmo ano são reembolsadas no ano seguinte.

¹⁹ Esta categoria «Outras modalidades de gestão» inclui a parte do orçamento da UE que é gerido sob a modalidade de gestão direta. Nesta categoria estão incluídas a assistência à pré-adesão (com exclusão do desenvolvimento rural), cujas irregularidades comunicadas são analisadas nos pontos 2.1.2.3, e as ordens de cobrança emitidas pela Comissão e analisadas no ponto 2.2.

3.1. Receitas (recursos próprios tradicionais)

Relativamente aos recursos próprios tradicionais, os Estados-Membros são obrigados a recuperar os montantes indevidamente não cobrados e a registá-los na base de dados OWNRES. O montante a recuperar em consequência de irregularidades detetadas em 2011 é de 321 milhões de euros (cerca de 1,43 % do montante total de RPT cobrados em 2011). 166 milhões de euros foram já cobrados pelos Estados-Membros relativamente a casos detetados em 2011, com uma taxa de cobrança para 2011 de 52 %. Além disso, os Estados-Membros continuaram as atividades de cobrança relacionadas com casos de anos anteriores. Em 2011, todos os 27 Estados-Membros cobraram um total combinado de cerca de 305 milhões de euros relacionados com casos detetados entre 1989 e 2011.

As atividades dos Estados-Membros em matéria de cobrança de RPT são objeto de acompanhamento através de inspeções RPT e mediante um procedimento que requer que todos os montantes superiores a 50 000 euros que são, em conclusão, declaradas incobráveis pelos Estados-Membros, sejam comunicados à Comissão. Os Estados-Membros são financeiramente responsabilizados pela não cobrança dos RPT nos casos em que forem observadas deficiências nas suas atividades de cobrança.

Mais de 98 % do total dos montantes de RPT apurados são cobrados sem qualquer problema.

3.2. Despesas geridas pelos Estados-Membros

3.2.1. Recursos naturais (agricultura e Fundo Europeu das Pescas)

No domínio da agricultura, no âmbito de procedimentos de apuramento de conformidade, foram realizadas missões de auditoria que resultaram em correções financeiras executadas pela Comissão para um total de 822 milhões de euros sobre um total decidido de 1 068 milhões de euros (77 %).

Além disso, no que se refere ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) os Estados-Membros cobraram 173 milhões de euros dos beneficiários durante o exercício de 2011. Como resultado, no final do exercício financeiro de 2011, 44 %²⁰ das dívidas do FEAGA que datavam de 2007 em diante já tinham sido recuperados pelos Estados-Membros. O mecanismo de apuramento financeiro (com a regra «50/50») introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 1290/2005²¹, prevê um forte incentivo para que os Estados-Membros recuperem, o mais rapidamente possível, os pagamentos indevidos junto dos beneficiários.

No entanto, o montante acumulado em dívida do FEAGA por cobrar aos beneficiários pelas autoridades nacionais no final do exercício financeiro de 2011 era de 1,2 mil milhões de euros. O montante em dívida ao orçamento da UE é, no entanto, inferior, na medida em que,

²⁰ Esta percentagem apenas diz respeito às recuperações.

²¹ Se um Estado-Membro não conseguir recuperar um montante pago indevidamente no prazo de quatro anos após a data do primeiro auto administrativo ou judicial (ou no prazo de oito anos, caso a recuperação seja objecto de uma ação perante as jurisdições nacionais), 50 % do montante não recuperado será cobrado ao orçamento do Estado-Membro em causa no âmbito do apuramento anual das contas do FEAGA e FEADER.

desde 2006, os Estados-Membros já pagaram elevados montantes não recuperados (0,45 mil milhões de euros) ao orçamento da UE, aplicando a regra 50/50.

Durante o período de 2008-2011, a Comissão auditou o novo mecanismo de apuramento por meio de controlos no local junto das autoridades nacionais responsáveis por 18 organismos pagadores em 13 Estados-Membros, representando 90 % do saldo total em dívida no final do exercício de 2011.

3.2.2. *Política de Coesão*

Em 2011 na área da política de coesão, a Comissão tinha já concluído correções financeiras no valor de 624 milhões de euros, do montante de 673 milhões de euros decidido (93 %).

A taxa cumulativa de execução das correções financeiras (incluindo todos os anos, até 2011) aumentou para 72 %, deixando em dívida 2,5 mil milhões de euros.

Os Estados-Membros são os principais responsáveis pela recuperação, junto dos beneficiários, dos montantes indevidamente pagos, acrescidos, se for caso disso, os juros de mora. Os montantes cobrados pelos Estados-Membros não estão incluídos no presente relatório, que apenas dá conta das correções financeiras estabelecidas pela Comissão.

Relativamente ao período de 2007-2013, os Estados-Membros estão obrigados a dotar a Comissão de dados sobre os montantes extraídos do cofinanciamento antes de estar finalizado o processo de cobrança nacional e de os montantes terem sido efetivamente recuperados junto de beneficiários a nível nacional. Estes dados (parciais em relação aos montantes totais em causa nas cobranças e correções financeiras) são apresentados no documento de trabalho dos serviços da Comissão «*Avaliação estatística das irregularidades comunicadas em 2011*».

3.2.3. *Outras modalidades de gestão*

No que diz respeito à parte do orçamento da UE que é gerida segundo a gestão direta, as despesas que não estão de acordo com as regras e regulamentos aplicáveis são objeto de uma ordem de cobrança estabelecida pela Comissão ou deduzidas da declaração de custos subsequente²².

As ordens de cobrança confirmadas relacionadas com a parte do orçamento não executada no âmbito da gestão partilhada dizem respeito a 377 milhões de euros. Destes, 346 milhões de euros foram cobrados (92 %).

3.2.3.1. *Assistência à pré-adesão*

No caso da assistência à pré-adesão, os países beneficiários são os principais responsáveis pela recuperação, junto dos beneficiários, dos montantes indevidamente pagos, acrescidos, se for caso disso, de juros de mora. As informações previstas no presente relatório baseiam-se nos casos de suspeita de fraude e de irregularidades comunicados pelos países beneficiários.

²² Se a dedução for efetuada diretamente pelo beneficiário na declaração de custos, a informação não pode ser registada no sistema contabilístico da Comissão.

Em relação aos casos comunicados em 2011, a taxa de cobrança melhorou significativamente em comparação com anos anteriores, com um total de cerca de 26 milhões de euros recuperados (46 %).

A cobrança geral cumulativa (de todos os montantes comunicados, incluindo exercícios anteriores) também melhorou, com mais de 100 milhões de euros recuperados e uma taxa de cobrança superior a 60 %.

Estes resultados positivos estão diretamente ligados ao encerramento dos programas de assistência à pré-adesão.

3.2.3.2. Despesas geridas pela Comissão

Relativamente às ordens de cobrança assinaladas como irregularidades, tanto fraudulentas como não fraudulentas, e emitidas em 2011, foi registada uma cobrança integral ou parcial em quase todos os 922 casos irregulares. A taxa de cobrança para as recuperações qualificadas enquanto «irregularidades comunicadas como fraudulentas» é de 50 %, enquanto para outras irregularidades é de 64 %.

4. POLÍTICAS ANTIFRAUDE A NÍVEL DA UE

4.1. Medidas políticas antifraude lançadas pela Comissão em 2011

4.1.1. *Proposta de reforma do OLAF*

O regulamento de base que define o principal papel do OLAF e a sua missão, legitimando a sua realização de inquéritos administrativos²³, está atualmente a ser revisto. Com base num processo de reflexão ao longo de 2010, em março de 2011, a Comissão apresentou uma proposta alterada para melhorar o quadro normativo que rege o trabalho do OLAF aos legisladores, ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia.

A proposta alterada tem como objetivo tornar os inquéritos do OLAF mais eficazes e, ao mesmo tempo, clarificar os direitos processuais das pessoas em causa.

A proposta foi analisada por um grupo de trabalho do Conselho e, em junho de 2012, foi examinada no âmbito de um tríplice informal, entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão.

4.1.2. *Estratégia antifraude da Comissão*

A fim de melhorar a prevenção e a deteção de fraudes a nível da UE, em junho de 2011, a Comissão adotou uma comunicação sobre a estratégia antifraude da Comissão²⁴. A estratégia é dirigida principalmente para os serviços da Comissão que gerem fundos da UE e define as seguintes prioridades:

²³ Regulamento (CE) n.º 1073/1999.

²⁴ COM(2011) 376 final.

- inclusão de disposições antifraude adequadas nas propostas da Comissão relativas a programas que impliquem despesas ao abrigo do novo quadro financeiro plurianual;
- desenvolvimento e aplicação de estratégias antifraude a nível europeu dos serviços da Comissão, com o auxílio do OLAF;
- revisão das diretivas relativas aos contratos públicos, a fim de simplificar as exigências e reduzir os riscos de fraude em matéria de contratos públicos nos Estados-Membros.

Em 2011 e no início de 2012, foram realizados progressos com a inserção de disposições antifraude nos programas de financiamento, com a criação de uma rede de prevenção da fraude e com a criação de um sítio de prevenção da fraude, acessível a todos os serviços da Comissão. A execução da estratégia deverá estar completada até 2014.

4.1.3. Plano de ação da Comissão para a luta contra o contrabando de cigarros e de álcool ao longo da fronteira oriental da UE

O contrabando de mercadorias elevadamente tributadas, principalmente cigarros e álcool, causa perdas significativas de receitas ao orçamento da UE e dos seus Estados-Membros. A perda direta de receitas aduaneiras em consequência do contrabando de cigarros na UE é estimada em mais de 10 mil milhões de euros por ano. A fim de contribuir para resolver este problema, em junho de 2011, a Comissão lançou um plano de ação para intensificar os esforços de luta contra o contrabando de cigarros e de álcool ao longo da fronteira oriental da UE²⁵.

O plano de ação analisa iniciativas e problemas existentes e propõe ações específicas a realizar até 2014, com a ajuda dos Estados-Membros, da Rússia e dos países da Parceria Oriental (Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia). Esta ação inclui: apoiar o desenvolvimento da capacidade de execução e prestar assistência técnica e formação; reforçar os dispositivos dissuasores e sensibilizar; e intensificar a cooperação operacional entre os serviços competentes na região, incluindo a partilha de informações e uma cooperação internacional mais estreita.

Algumas destas medidas foram entretanto adotadas. Refiram-se, a título de exemplo: uma conferência operacional regional sobre o contrabando de tabaco, realizada na Roménia no final de junho de 2011; o destacamento de um agente de ligação do OLAF junto da Delegação da UE em Kiev, a fim de reforçar a cooperação com os serviços ucranianos responsáveis pela aplicação da lei; e uma operação aduaneira conjunta visando, pela primeira vez, o contrabando de produtos do tabaco e os precursores de drogas sintéticas por caminho-de-ferro ao longo da fronteira oriental da UE (ver secção 4.2.5.3 do presente relatório).

Atingir os objetivos do plano de ação foi uma das principais prioridades em 2011 e continua a ser um objetivo fundamental em 2012.

²⁵ SEC(2011) 791.

4.1.4. *Medidas da Comissão destinadas a proteger os interesses financeiros da União Europeia, através do direito penal e dos inquéritos administrativos*

Na proteção das finanças da UE, os Estados-Membros aplicam a legislação nacional. Consequentemente, a taxa de condenações nos casos que envolvem infrações contra o orçamento da UE varia consideravelmente na UE de um Estado-Membro para outro, indo de 14 % a 80 %. Ao mesmo tempo, os sistemas de direito penal dos Estados-Membros só foram parcialmente harmonizados²⁶, a cooperação judiciária não é suficientemente eficaz e há uma tendência para restringir as ações penais aos casos nacionais, ignorando a dimensão europeia.

Globalmente, não existem elementos dissuasores suficientes contra a utilização criminosa do orçamento da UE. Por conseguinte, a Comissão anunciou a sua intenção de reforçar o quadro normativo, para proteger os interesses financeiros da UE em vários domínios²⁷, incluindo:

- a definição de infrações graves que afetem os interesses financeiros da UE (tais como fraudes) e de outras infrações penais pertinentes (tais como o desvio de fundos);
- o quadro processual, quando uma ação é necessária para melhorar a cooperação e o intercâmbio de informações entre todas as autoridades competentes;
- o quadro institucional para investigar, processar judicialmente e levar a julgamento os autores de crimes contra os interesses financeiros da UE. Tal inclui o reforço dos organismos existentes — Eurojust e OLAF — e a criação de um Ministério Público Europeu especializado.

Relativamente ao primeiro ponto, a Comissão apresentou uma proposta legislativa em 11 de julho de 2012²⁸. Relativamente aos outros aspetos, a Comissão está atualmente a estudar diferentes opções para apresentação de propostas.

Além disso, a Comissão entende ser necessária uma maior proteção das notas e moedas em euros, com sanções penais em conformidade com o programa de trabalho da Comissão, podendo isto traduzir-se em possibilitar que todos os Estados-Membros utilizem o mesmo leque de técnicas de investigação e na fixação de sanções mínimas. A Comissão está a preparar uma proposta legislativa sobre esta matéria.

4.1.5. *Quadro financeiro plurianual (QFP) para o período de 2014-2020 — programas Hércules III e Péricles 2020*

Com vista a reforçar a prevenção e a luta contra a fraude, em dezembro de 2011, a Comissão adotou propostas para dois programas de financiamento: Hércules III²⁹ e Péricles 2020³⁰.

²⁶ Segundo relatório sobre a aplicação da Convenção sobre a proteção dos interesses financeiros da UE (COM(2008) 77).

²⁷ Comunicação da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia através do direito penal e de inquéritos administrativos — uma política integrada para proteger o dinheiro dos contribuintes, COM(2011) 293 de 26 de maio de 2011, e documento de trabalho dos serviços da Comissão em acompanhamento da comunicação, SEC(2011) 621.

²⁸ COM(2012) 363 final.

²⁹ COM(2011) 914 final.

³⁰ COM(2011) 913 final.

Ambas as propostas foram feitas no contexto do novo quadro financeiro plurianual para 2014-2020 e são sucessoras de programas em curso, que terminam no final de 2013.

Hércules III é um programa de financiamento especificamente orientado para a luta contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilícitas que afetam os interesses financeiros da UE. Prevê a aquisição de equipamento especializado e bases de dados a utilizar pelas agências nacionais responsáveis pela aplicação da lei e a formação de especialistas em matéria de luta antifraude. O orçamento total proposto para o período de sete anos é de 110 milhões de euros.

As novidades propostas no âmbito de Hércules III visam a racionalização dos objetivos e a simplificação da execução, em comparação com o atual programa. Em termos de assistência técnica para apoio aos Estados-Membros, a proposta inclui um aumento da taxa de cofinanciamento de 50 % para 80 %, a pedido de um número considerável de partes interessadas, por forma a que os Estados-Membros com uma capacidade mais limitada de cofinanciamento possam igualmente beneficiar desses programas.

O Programa Péricles prevê a formação e a assistência em matéria de proteção das notas e moedas em euros contra a fraude e a contrafação. Presta apoio a *ateliers* de trabalho, encontros e seminários pluridisciplinares e transnacionais, assim como a estágios específicos e intercâmbios de pessoal das autoridades nacionais no âmbito da UE e a nível mundial, e constitui também um suporte técnico, científico e operacional.

A proposta Péricles 2020 inclui igualmente novas características, como, por exemplo, a possibilidade de comprar equipamentos relevantes e um aumento na taxa de cofinanciamento (até 90 % em casos excecionais). O orçamento total proposto para o período de sete anos é de 7,7 milhões de euros.

Ambas as propostas devem ser analisadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 2012.

4.1.6. Nova organização do OLAF e dos seus procedimentos de inquérito

Em março de 2011, o OLAF lançou uma avaliação interna, incidindo nomeadamente sobre a melhoria da estrutura organizativa do OLAF e dos seus procedimentos de inquérito.

Com base nessa avaliação, em 1 de fevereiro de 2012 entrou em vigor um novo organigrama do OLAF. A nova estrutura reduziu os custos gerais e os encargos administrativos, aumentou o número de efetivos afetados aos inquéritos em 30 % e consolidou o papel do OLAF enquanto serviço da Comissão encarregado da política antifraude global. Os procedimentos de inquérito foram simplificados e foi estabelecido um novo conjunto de prioridades em termos de políticas de inquérito.

4.2. Outras medidas políticas tomadas pela Comissão em 2011 de relevância para a luta contra a fraude

4.2.1. Comunicação sobre a luta contra a corrupção na UE

A execução do quadro normativo em matéria de luta contra a corrupção continua a ser irregular de Estado-Membro para Estado-Membro da UE e é globalmente insatisfatória. Por

consequente, a Comissão apresentou uma política global de luta contra a corrupção na UE para os próximos anos³¹. A Comissão apelou para uma incidência mais clara sobre a corrupção numa gama de domínios políticos e sublinhou uma série de medidas, incluindo uma cooperação mais estreita e a modernização das regras da UE em matéria de confiscação de bens de origem criminosa, a revisão da legislação em matéria de contratos públicos, melhores estatísticas sobre a criminalidade e uma melhor utilização das políticas de cooperação e desenvolvimento.

A Comissão preparará um relatório da UE em matéria de luta contra a corrupção de dois em dois anos, a partir de 2013. O relatório terá por objetivo intensificar as medidas de luta contra a corrupção e cimentar a confiança mútua entre os Estados-Membros, bem como identificar as tendências da UE, facilitando os intercâmbios de melhores práticas e preparando o terreno para futuras medidas políticas da UE.

4.2.2. *Modernização das normas aplicáveis aos contratos públicos*

Com base nos resultados de uma consulta pública, em 20 de dezembro de 2011, a Comissão adotou propostas³² para modernizar as diretivas relativas aos contratos públicos. Estas destinam-se a garantir que os Estados-Membros criem mecanismos eficazes para evitar práticas empresariais inadequadas e para melhorar a transparência. A Comissão considera que tais medidas não se destinam apenas a fomentar uma concorrência equitativa entre os proponentes, mas servem também para assegurar uma utilização eficiente do dinheiro dos contribuintes por parte das autoridades públicas.

Paralelamente, a Comissão propôs medidas de transparência e requisitos processuais básicos aplicáveis à adjudicação de disposições de concessão³³ para a exclusão de candidatos condenados por corrupção, branqueamento de capitais e fraude, assim como medidas destinadas a prevenir conflitos de interesse.

4.2.3. *Política de Coesão*

No que diz respeito à política de coesão para o período após 2013, a Comissão considera haver uma necessidade de reforçar os aspetos antifraude através do seguinte: introdução de um sistema nacional de acreditação; declaração de fiabilidade da gestão; apuramento de contas anual, a fim de reforçar a fiabilidade. No que se refere, em especial, à gestão e controlo financeiros dos programas, a Comissão propôs que a autoridade de gestão implementasse medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados³⁴.

³¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a luta contra a corrupção na UE, COM(2011) 308 final.

³² Proposta de Diretiva relativa aos contratos públicos, COM(2011) 896 final — 2011/438 (COD) e proposta de Diretiva relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, COM(2011) 895 final 2011/439 (COD): http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals_en.htm

³³ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adjudicação de contratos de concessão COM(2011) 897 final - 2011/0437 (COD).

³⁴ Nomeadamente, o artigo 114.º, n.º 4, alínea c), da proposta, COM(2011) 615.

4.2.4. Despesas diretas

Em matéria de prevenção, deteção e investigação das fraudes relacionadas com as despesas diretas e a ajuda externa, a Comissão propôs a introdução de uma cláusula geral³⁵ de proteção dos interesses financeiros da União em todas as novas propostas no quadro financeiro plurianual para o período de 2014-2020, com vista a reforçar a coerência entre os programas de despesas.

4.2.5. Alfândegas

4.2.5.1. Sistema Antifraude de Informação sobre o Trânsito

Para intensificar a luta contra a fraude de natureza aduaneira, é importante manter todas as autoridades em causa informadas acerca da circulação, no interior da UE, das mercadorias em trânsito. Para o efeito, a Comissão (OLAF) concebeu e pôs em prática uma base de dados central que contém essas informações, denominada Sistema Antifraude de Informação sobre o Trânsito - ATIS. Desde 1 de setembro de 2011, a Comissão, os Estados-Membros e os países da EFTA³⁶ têm acesso em tempo real à ATIS.

4.2.5.2. Assistência administrativa mútua (AAM) e respetivas disposições antifraude para com países terceiros

A fim de assegurar a correta aplicação da legislação aduaneira, vários acordos, tais como acordos de comércio preferencial e/ou de cooperação, acordos não preferenciais e acordos aduaneiros, incluem disposições sobre assistência administrativa mútua (AAM) e sobre a prevenção, investigação e luta contra as infrações à legislação aduaneira.

No final de 2011, 43 acordos que abrangem um total de 58 países estavam em vigor e havia negociações sobre o comércio preferencial em curso com a Índia, o Canadá, Singapura, a Malásia, a região do Mercosul, a Geórgia, a Moldávia e seis regiões APE (Acordo de Parceria Económica).

4.2.5.3. Operações aduaneiras conjuntas (OAC)

As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros da União Europeia, e também de alguns países terceiros, em cooperação com o OLAF, realizam regularmente operações conjuntas de duração limitada tendo em vista a luta contra a fraude e o contrabando de mercadorias sensíveis em determinadas zonas de risco e/ou em rotas comerciais identificadas. A Comissão (OLAF) dá início a estas operações aduaneiras conjuntas e/ou presta o apoio necessário.

Em abril de 2011, uma operação aduaneira conjunta com o nome de código «Fireblade» foi organizada pela Hungria e pela Comissão (OLAF), em cooperação com a Europol. Todos os Estados-Membros da UE foram convidados a participar, acrescidos da Croácia, da Ucrânia e

³⁵ Ver, por exemplo, a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Programa Consumidores para 2014-2020, COM(2011) 707 final, 9.11.2011, e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Horizonte 2020 — Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2014-2020), COM(2011) 809 final, 30.11.2011.

³⁶ Com exceção da Suíça.

da Moldávia. Esta operação conduziu à detenção de mais de 28 000 unidades/pares de produtos e acessórios têxteis de contrafação que tentavam entrar na UE por estrada pela fronteira oriental. O impacto financeiro destas apreensões cifra-se em, pelo menos, 1 milhão de euros relativo ao valor de mercado das mercadorias de contrafação apreendidas, acrescido de, pelo menos, 1,5 milhões de euros respeitantes aos direitos e impostos objeto de evasão sobre os cigarros de contrabando detetados durante a operação.

Em outubro de 2011, os serviços aduaneiros polacos, em estreita cooperação com o OLAF, lançaram uma operação aduaneira conjunta com o nome de código «Barrel». Nela participaram vinte e quatro Estados-Membros da UE, acrescidos da Croácia, Turquia, Noruega e Suíça. Foi a primeira operação aduaneira conjunta efetuada sobre os transportes ferroviários, incidindo sobre o contrabando de produtos do tabaco e os precursores de drogas sintéticas ao longo da fronteira oriental da UE. Como resultado, foram encontrados cerca de 1,2 milhões de cigarros em comboios de mercadorias transportando madeira e ferro, que foram apreendidos. Estes traduzir-se-iam por perdas de, pelo menos, 205 000 euros em direitos aduaneiros e impostos objeto de evasão.

4.2.6. IVA

Com base nos resultados de uma consulta pública³⁷, mas também no âmbito dos debates com os Estados-Membros e nos pareceres expressos pelas instituições europeias, em dezembro de 2011, a Comissão adotou uma Comunicação sobre o futuro do IVA — «Para um sistema de IVA mais simples, robusto e eficaz à medida do mercado único»³⁸.

Serão exploradas novas formas de melhorar a luta contra a fraude, tais como fomentando a cooperação administrativa com países terceiros, um novo mecanismo de reação rápida para lutar contra a fraude e estudos sobre novos sistemas de cobrança de impostos.

Além disso, a Comissão prestará assistência técnica e em matéria de reforço de capacidades para ajudar os Estados-Membros a tornar as suas administrações fiscais mais eficazes, eficientes e imunes à fraude. Além disso, a Comissão está a criar um fórum permanente da UE em que as autoridades fiscais, os representantes das empresas e a Comissão irão analisar questões que se prendem com a luta antifraude relacionadas com a gestão do regime do IVA.

4.2.7. *Convenções internacionais, instrumentos e disposições de cooperação administrativa*

Num mundo globalizado, cada vez se cometem mais fraudes dum lado e doutro das fronteiras internacionais. É, por conseguinte, importante reforçar a cooperação com os países e as organizações internacionais em todo o mundo que são beneficiários de fundos da UE e/ou dadores, juntamente com a União Europeia.

Um forte quadro normativo, com compromissos claros por parte dos países parceiros, é necessário para assegurar uma boa gestão financeira dos fundos que recebem da UE e para que cooperem com a UE na luta contra a fraude e a corrupção. A fim de estabelecer esse

³⁷ COM(2010) 695. A consulta pública terminou em 31 de maio de 2011.

³⁸ COM(2011) 851.

quadro, a Comissão Europeia tem vindo a propor um conjunto de disposições de controlo e de luta antifraude no âmbito de acordos bilaterais, novos ou renegociados.

Em 2011, tais disposições³⁹ foram propostas nos projetos de acordos com os países beneficiários como o Afeganistão e o Cazaquistão e nos projetos de acordos de associação com três países da Parceria Oriental: Arménia, Azerbaijão e Geórgia. Foram igualmente propostas disposições mais racionais, incidindo sobre o intercâmbio de informações com países dadores de primeira linha, como a Austrália. O Serviço Europeu para a Ação Externa e a Comissão Europeia irão fazer pressão para que este tipo de disposições seja incluído nos novos acordos com estes países, durante as negociações em 2012.

Em 2011, a Comissão (OLAF) lançou uma grande campanha, a fim de intensificar a cooperação e, em particular, o intercâmbio de informações em matéria de luta contra a fraude, com organizações internacionais como a Vice-Presidência «Integridade» do Banco Mundial.

4.2.8. Luta contra o comércio ilícito de produtos do tabaco a nível internacional

A Comissão coordenou a posição da UE e, juntamente com a Presidência do Conselho, representou a UE durante as negociações do Protocolo sobre a eliminação do comércio ilícito de produtos do tabaco, no âmbito da Convenção-Quadro da Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre o Controlo do Tabaco (CQCT).

Tiveram lugar cinco reuniões do Organismo de Negociação Intergovernamental (INB), a mais recente (INB5) em Genebra, de 28 de março a 4 de abril de 2012. Na sequência de negociações intensivas no âmbito da INB5, foi acordado um projeto de protocolo relativo à eliminação do comércio ilícito de produtos do tabaco.

O projeto de protocolo será apresentado para análise e adoção na Conferência das Partes na CQLA da OMS em Seul, Coreia do Sul, em novembro de 2012.

4.3. Aplicação de programas de luta antifraude

4.3.1. Programa «Hércules II»

Em 2011, o programa Hércules II continuou a centrar-se na melhoria da cooperação transnacional e pluridisciplinar entre os Estados-Membros e a Comissão no âmbito do combate e da prevenção da fraude contra os interesses financeiros da UE.

A tónica foi colocada em: detetar e prevenir as importações ilícitas de produtos ilegais ou objeto de contrafação, incluindo cigarros e o tabaco (5,1 milhões de euros); conferências, seminários e formação (4,8 milhões de euros); pagamentos relativos à utilização para efeitos de investigação de bases de dados externas (cerca de 2,9 milhões de euros); e investigação académica (0,7 milhões de euros).

³⁹ Estas disposições diferem das mencionadas no ponto 4.2.5.2, sendo que as primeiras dizem respeito às despesas da UE e as segundas ao universo aduaneiro (receitas).

4.3.2. Programa Péricles

O programa Péricles prevê dar formação e prestar assistência técnica às autoridades nacionais responsáveis pela proteção das notas e moedas em euros contra a fraude e a contrafação. Em 2011, a Comissão (OLAF) participou em 15 atividades do programa Péricles, incluindo conferências, seminários e intercâmbio de pessoal, organizadas pelos Estados-Membros e/ou pela Comissão (OLAF). A estratégia Péricles centra-se nos Estados-Membros da UE e destina-se a reforçar a cooperação regional em áreas críticas. Em 2011, o orçamento atribuído no âmbito do programa Péricles foi de 1 milhão de euros, dos quais 100 % foram autorizados.

4.3.3. O Sistema de Informação Antifraude (AFIS)

O sistema de informação antifraude (AFIS) é um conjunto de aplicações de luta antifraude com vista a intercâmbios atempados e seguros de informações relacionadas com a fraude entre o nível nacional e as administrações da UE responsáveis. O AFIS é operado pela Comissão (OLAF) e abrange dois domínios principais: a assistência mútua em matéria aduaneira (operações aduaneiras conjuntas, correio eletrónico seguro, Sistema Antifraude de Informação sobre o Trânsito, etc.) e a gestão dos relatórios de irregularidades apresentados pelos Estados-Membros e pelos países beneficiários.

O número de utilizadores do AFIS tem vindo a aumentar de forma constante até quase alcançar os 10 000 em mais de 1 200 autoridades competentes dos Estados-Membros, dos países terceiros parceiros, de organizações internacionais, departamentos da Comissão e de outras instituições da UE.

Em 2011, o AFIS foi financiado a partir de um orçamento operacional de 6 milhões de euros, utilizado principalmente para serviços de manutenção, desenvolvimento e produção (4,8 milhões de euros), sendo o resto reservado para a assistência técnica, a formação e o material (1,2 milhões de euros). O orçamento de 2011 para o AFIS foi plenamente aplicado, com 99 % de autorizações.

4.4. Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de abril de 2011, sobre a proteção dos interesses financeiros das Comunidades – Luta contra a fraude – Relatório anual de 2009

O Parlamento Europeu adotou a sua resolução sobre o relatório da Comissão de 2009 em 6 de abril de 2011⁴⁰. A resolução contém pedidos, observações e propostas de natureza específica, abrangendo todos os setores do orçamento. É dirigida à Comissão e os Estados-Membros e abrange uma vasta gama de temas, como a publicação dos beneficiários de fundos da UE, as declarações nacionais de gestão e os contratos públicos. Nela se critica a situação em matéria de cobrança dos fundos da UE em todos os domínios e o reduzido número de irregularidades comunicadas por alguns Estados-Membros em determinados setores.

O Parlamento Europeu congratulou-se com a introdução do sistema de gestão de irregularidades e reconheceu os progressos realizados em certos domínios, tais como a melhoria da disciplina global demonstrada pelos Estados-Membros na comunicação de

⁴⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0142+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

irregularidades na agricultura. Registou igualmente o êxito da operação aduaneira conjunta designada pelo nome de código «Diabolo II» e coordenada pela Comissão Europeia através do OLAF.

A Comissão apresentou um relatório de acompanhamento ao Parlamento que indica as ações concretas que tenciona realizar na sequência da resolução. Em especial, a Comissão salientou que tinha adotado um certo número de simplificações em todos os domínios no âmbito da gestão partilhada, com o objetivo de aliviar a carga de trabalho dos Estados-Membros. Em contrapartida, estes deverão melhorar a qualidade, a atualidade e a integralidade dos seus relatórios sobre as irregularidades.

4.5. Comité Consultivo de Coordenação da Luta Contra a Fraude (COCOLAF)

Ao abrigo do artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, os Estados-Membros organizam, em conjunto com a Comissão, uma colaboração estreita e regular entre as respetivas autoridades competentes. Esta tem lugar no âmbito do Comité Consultivo para a coordenação da prevenção da fraude⁴¹.

O Comité reuniu-se duas vezes em 2011⁴². Foi mantido informado dos progressos na execução do programa de luta contra a fraude da Comissão e apresentou as suas próprias sugestões. Entre outras questões, debateu: a aplicação efetiva da legislação da UE sobre a prevenção da fraude e a sua aplicação a nível nacional; a apresentação anual de relatórios e o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e a Comissão, em especial no que diz respeito a casos de suspeitas de fraude ou de fraudes comprovadas e irregularidades; e a análise do risco.

Em especial, o Comité estudou as formas de reforçar as medidas antifraude nos Estados-Membros, nomeadamente com a criação, no âmbito do COCOLAF, de um subgrupo específico para as ações estruturais. Os Estados-Membros sublinharam o valor acrescentado dessas reuniões, nomeadamente para o intercâmbio de melhores práticas.

5. MEDIDAS TOMADAS PELOS ESTADOS-MEMBROS PARA COMBATER A FRAUDE E OUTRAS ATIVIDADES ILEGAIS QUE AFETAM OS INTERESSES FINANCEIROS DA UE

5.1. Resultados do questionário sobre os controlos para lutar contra as irregularidades e a fraude contra os interesses financeiros da UE no domínio da política de coesão

Uma vez por ano, a Comissão e os Estados-Membros escolhem um tema de atualidade de especial interesse (por exemplo, em zonas de risco), que é apresentado no ano seguinte, no relatório de luta antifraude, com base nas respostas a um questionário enviado pela Comissão

⁴¹ O COCOLAF foi criado em 1994 pela Decisão 94/140/CE da Comissão, de 23 de fevereiro de 1994, subsequentemente alterada pela Decisão 2005/223/CE da Comissão, de 25 de fevereiro de 2005, JO L 71 de 17.3.2005, p. 67.

⁴² Uma reunião *ad hoc* suplementar tem lugar durante o ano, assim como uma reunião do subgrupo de trabalho para a análise dos riscos.

aos Estados-Membros. Esta abordagem facilita o intercâmbio de informações e de melhores práticas entre os Estados-Membros e o acompanhamento das medidas antifraude.

O tópico especial deste ano incidiu sobre os controlos de combate às irregularidades e à fraude contra os interesses financeiros da UE no domínio da política de coesão⁴³. Abrangem-se as informações sobre os inquéritos antifraude, as estratégias e medidas legislativas e administrativas em vigor, a utilização de indicadores de fraude, os montantes recuperados, ligados aos inquéritos antifraude e os dados sobre pessoal afetado e envolvido nos inquéritos antifraude.

Todos os Estados-Membros comunicaram medidas legislativas ou administrativas por eles tomadas no período de 2007-2011. Na opinião dos Estados-Membros, estas contribuíram substancialmente para uma melhor prevenção da fraude no domínio da política de coesão e/ou para a melhoria do sistema de gestão do risco.

Estas medidas dizem respeito, entre outros elementos, às regras de elegibilidade, aos controlos e verificações no local, à elaboração de relatórios e ao tratamento da fraude e das irregularidades em geral, aos procedimentos de cobrança, aos controlos cruzados para detetar e eliminar o duplo financiamento de projetos, aos procedimentos de contratos públicos, à introdução de sanções, às medidas para combater a fraude e a corrupção, à criação de instâncias de coordenação de luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, à participação do pessoal em ações de formação e seminários e à repressão dos beneficiários e de qualquer pessoa envolvida em casos de suspeita de fraude e corrupção.

Em termos de eficácia e de eficiência, quase todos os Estados-Membros⁴⁴ comunicaram uma abordagem dinâmica e forte, com mais irregularidades detetadas antes do pagamento em consequência das medidas preventivas adotadas e, por conseguinte, um número inferior de irregularidades comunicadas em última análise. Alguns Estados-Membros⁴⁵ sublinharam uma redução drástica do número de casos de suspeitas de fraude detetadas, menos erros nos concursos e uma maior transparência ao longo de todo o processo. Em termos de fiabilidade da informação financeira, a maioria dos Estados-Membros⁴⁶ comunicou uma percentagem mais elevada de montantes elegíveis aceites.

No que respeita à observância das regras, alguns Estados-Membros⁴⁷ mencionaram o efeito de prevenção das orientações da Comissão em matéria de contratos públicos⁴⁸, a Nota da Comissão sobre indicadores de fraude⁴⁹, as disposições nacionais em matéria de contratos públicos, o manual e as orientações sobre a notificação de irregularidades e as disposições dos artigos 27.º a 36.º (irregularidades) do Regulamento (CE) n.º 1828/2006.

⁴³ Uma análise mais aprofundada das práticas nacionais é facultada no documento de trabalho dos serviços da Comissão relevante.

⁴⁴ Exceto a Grécia e a França.

⁴⁵ BG, CZ, EE, EL e UK.

⁴⁶ DE, ES, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, PL, PT, RO, FI e UK.

⁴⁷ BG, DE, EE, EL, ES, LT, LU, HU, MT, NL, AT, RO, SI, SK, SE e UK.

⁴⁸ Orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas cofinanciadas pelos fundos estruturais ou pelo Fundo de Coesão por inobservância das regras relativas aos contratos públicos: COCOF 07/0037/03-EN.

⁴⁹ Nota de informação sobre os indicadores de fraude para o FEDER, o FSE e o FC (COCOF 09/0003/00-EN).

A maioria dos Estados-Membros⁵⁰ comunicou que utilizava estratégias nacionais ou regionais ou «tipos de operações»⁵¹, como medidas ou planos adotados para impedir a fraude e para melhor detetar casos de fraude na utilização dos fundos de coesão. Os restantes⁵² davam-se por satisfeitos com a situação atual e não tinham adotado ou previsto novas estratégias durante o período objeto de inquérito para reduzir o risco de fraude.

A maioria dos Estados-Membros⁵³ respondeu que utiliza indicadores gerais para reorientar os seus controlos e que estes contribuem para detetar a fraude e para melhorar os resultados das atividades de controlo antifraude.

Todos os Estados-Membros comunicaram a realização de inquéritos antifraude e de processos penais em relação a projetos de política de coesão financiados a título dos períodos de programação de 2000-2006 e 2007-2013. Alguns Estados-Membros incluíram os «controlos no local» obrigatórios previstos na regulamentação da UE nos inquéritos administrativos antifraude. Alguns procuram possíveis fraudes através da realização de controlos no local, de controlos dos pedidos de pagamento, controlos preliminares de contratos públicos e controlos por amostragem das auditorias de sistemas e de experiências. Se forem levantadas suspeitas, são efetuados controlos suplementares e, se necessário, é apresentado um relatório junto dos organismos nacionais responsáveis pela aplicação da lei.

Todos os Estados-Membros consideram que o seu controlo financeiro é suficientemente direcionado para detetar a fraude.

Alguns grandes Estados-Membros⁵⁴ comunicaram um número muito limitado de investigações criminais em curso. Alguns Estados-Membros⁵⁵ forneceram dados valiosos sobre inquéritos antifraude realizados e processos penais concluídos, mas outros⁵⁶ não forneceram dados relativos a estes últimos, nem às decisões proferidas pelos tribunais. Por último, as informações fornecidas pelos Estados-Membros relativamente aos montantes cobrados em relação aos inquéritos antifraude que abrangem os períodos de programação de 2000-2006 e 2007-2013 indicam que, no mínimo, a comunicação de informações sobre o processo de cobrança pode ser considerada suscetível de induzir em erro e deve ser melhorada. Com efeito, não foi estabelecida nenhuma relação entre as informações comunicadas no âmbito do sistema de gestão de irregularidades e as que o foram no âmbito do presente exercício. Dois Estados-Membros⁵⁷ comunicaram grandes montantes e apenas um terço⁵⁸ comunicou terem sido cobrados montantes superiores a 1 milhão de euros na sequência de um inquérito antifraude. Para outro terço⁵⁹, os montantes comunicados neste

⁵⁰ BG, CZ, EE, ES, FR, IT, CY, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, RO, SI, SK e FI.

⁵¹ DE, EL e LV.

⁵² NL e UK.

⁵³ BG, CZ, DE, EE, EL, ES, IE, HU, MT, PL, RO, SI, SK e UK.

⁵⁴ DE, FR e ES.

⁵⁵ BG, CZ, EE, HU, PL, PT, SK e SE.

⁵⁶ DE, EL, ES, FR, IT, LT, LU, HU, AT e RO.

⁵⁷ IT e PT.

⁵⁸ BG, EE, ES, IT, LV, LT, PT, SK, FI e UK.

⁵⁹ BE, CZ, IE e RO.

exercício são de baixo valor, enquanto alguns Estados-Membros⁶⁰ não comunicaram quaisquer montantes, ou indicaram «não aplicável».

As respostas dos Estados-Membros ao questionário apontam para melhoramentos no controlo financeiro e no sistema de gestão de riscos, a fim de prevenir a fraude no domínio da política de coesão. Estas medidas incluem disposições legais e orientações, estratégias nacionais ou regionais, utilização de indicadores de risco, procedimentos administrativos e cooperação entre as autoridades nacionais.

Em contrapartida, são necessários mais progressos no acompanhamento dos resultados dos inquéritos antifraude administrativos e penais, incluindo a recuperação dos montantes em causa⁶¹.

É igualmente claro que são necessárias melhores estatísticas sobre a fraude, de modo a que a Comissão e os Estados-Membros possam concentrar os seus esforços em domínios de mais alto risco. Cabe-nos referir aqui que a Comissão tenciona intensificar as comunicações neste domínio.

Os Estados-Membros são convidados a acompanhar os resultados dos inquéritos penais e a melhorar as suas estatísticas sobre a fraude.

5.2. Aplicação das recomendações de 2010

No relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União de 2010, a Comissão endereçou uma série de recomendações aos Estados-Membros, nomeadamente acerca dos casos de fraude e de outras irregularidades comunicadas, sobre a recuperação de montantes irregulares e sobre a utilização da base de dados central sobre as exclusões (CED), nos termos do artigo 95.º do Regulamento Financeiro.

A Comissão acompanhou de perto a aplicação destas recomendações pelos Estados-Membros como parte do exercício de comunicação de 2011. Foram observadas algumas pequenas melhorias, nomeadamente com a implementação do SGI. Apenas um Estado-Membro⁶² tem ainda de concluir a implementação do SGI. No que respeita às obrigações de comunicação⁶³ de dados no setor da agricultura, foram feitos alguns progressos pelos Estados-Membros em causa, em especial no que se refere a dados pessoais sobre pessoas que tenham cometido irregularidades (fraudulentas ou não fraudulentas) e respetiva taxa de conformidade, mas ainda é possível fazer melhor, a julgar pela baixa taxa de comunicação das suspeitas de fraude pelos grandes Estados-Membros.

No que toca às receitas, a maioria dos Estados-Membros confirmou que as suas estratégias nacionais em vigor avaliavam, de forma sistemática, os riscos em toda a esfera de direitos

⁶⁰ DE, EL, FR, HU, MT, AT, SE e SI.

⁶¹ Ver quadros 1 e 2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, pp. 9-11, que resumem os dados comunicados pelos Estados-Membros.

⁶² FR.

⁶³ Todas as respostas dos Estados-Membros às recomendações são incluídas no terceiro documento de trabalho dos serviços que acompanha o presente relatório.

aduaneiros, e que serão adotadas todas as medidas proativas e preventivas necessárias para combater as potenciais fraudes.

No que se refere à recomendação sobre a criação da base de dados central sobre as exclusões (CED)⁶⁴, um pequeno número de Estados-Membros⁶⁵ está a utilizá-la, tendo apresentado relatórios sobre os progressos realizados, enquanto outros, ou tomaram medidas preliminares, nomeando o seu ponto de ligação, ou estão a considerar utilizar a base de dados para o ciclo de programas seguinte⁶⁶. Até à data, não foram comunicados à Comissão quaisquer casos a este respeito.

6. CONCLUSÕES

O presente relatório mostra que, em 2011, foram feitos progressos com a adoção, pela Comissão e pelos Estados-Membros, de medidas políticas que deverão proporcionar uma maior proteção aos interesses financeiros da UE. A plena aplicação dessas medidas exigirá uma estreita cooperação entre as instituições da UE e os Estados-Membros, que a Comissão continuará a monitorizar.

A análise das irregularidades em 2011 revela uma diminuição global das irregularidades comunicadas e melhorias nos resultados de recuperação dos recursos da UE indevidamente pagos. Esta diminuição era esperada, após a aceleração verificada em anos anteriores, que, por sua vez, surgiu também em função de melhorias nos controlos e ferramentas.

A análise mostra também que ainda são necessários esforços em todos os domínios abrangidos pelo orçamento, a fim de manter os progressos alcançados e resolver os potenciais efeitos adversos que a crise financeira atual poderia ter sob a forma de um aumento dos atos fraudulentos contra o orçamento da UE. Por conseguinte, a Comissão recomenda que todos os Estados-Membros implementem medidas adequadas de luta antifraude, destinadas tanto à prevenção como à deteção, instando especialmente aqueles Estados-Membros relativamente aos quais estes tipos de resultados parecem ser inexistentes ou insuficientes.

Também é evidente que, com base nos dados recebidos, ainda há progressos a alcançar, em especial a nível dos procedimentos de recuperação que ainda são relativamente morosos.

⁶⁴ Nos termos do artigo 95.º do Regulamento Financeiro, os candidatos e proponentes que se encontrem numa das situações que justifiquem a exclusão referidas no mesmo regulamento.

⁶⁵ BG, CZ, MT, AT e PL.

⁶⁶ Ver quadro do documento de trabalho pertinente dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório, p. 6, que resume a situação para todos os Estados-Membros.