

Relatório Especial

São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE

(apresentado nos termos do artigo 287º, n.º 4,
segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-X
Sobre a presente auditoria	I-IV
O que o Tribunal constatou	V-VIII
O que o Tribunal recomenda	IX-X
Introdução	01-09
Definição de fraude	01-03
Proteção dos interesses financeiros da UE contra a fraude	04-09
Âmbito e método da auditoria	10-13
Observações	14-128
A Comissão não conhece suficientemente a dimensão, a natureza e as causas da fraude	14-49
Os dados sobre o nível de fraude detetada estão incompletos	21-32
A Comissão não tem conhecimento do nível de fraude não detetada	33-37
A análise dos padrões e dos riscos de fraude pela Comissão é insuficiente	38-46
A Comissão não analisou as causas da fraude	47-49
Existem insuficiências na abordagem estratégica da Comissão em matéria de gestão do risco de fraude	50-64
No quadro de governação da Comissão, as responsabilidades estão divididas, mas a supervisão da gestão do risco de fraude a nível institucional é insuficiente	52-57
Existem insuficiências nas estratégias antifraude e nos relatórios sobre a sua eficácia	58-64
A prevenção da fraude não recebeu atenção suficiente	65-88
A Comissão incluiu recentemente controlos da fraude nas principais regras aplicáveis às despesas	66-70
A partir de 2021, será obrigatória uma análise do risco de fraude antes da aprovação das regras aplicáveis às despesas	71-75
É necessária uma melhor utilização dos dados para fins de prevenção da fraude	76-88

Os inquéritos administrativos do OLAF conduziram a ações penais em menos de metade dos casos e resultaram na recuperação de menos de um terço dos fundos 89-124

O atual sistema de investigação da fraude tem insuficiências intrínsecas 94-104

A recuperação administrativa dos fundos é dificultada pela falta de provas 105-124

A entrada em funcionamento da Procuradoria Europeia exigirá um esforço coordenado 125-128

Conclusões e recomendações 129-142

A Comissão não conhece suficientemente a dimensão, a natureza e as causas da fraude 131-134

Existem insuficiências na abordagem estratégica da Comissão em matéria de gestão do risco de fraude 135-136

A prevenção da fraude não recebeu atenção suficiente 137-140

Os inquéritos administrativos do OLAF conduziram a ações penais em menos de metade dos casos e resultaram na recuperação de menos de um terço dos fundos 141-142

Anexos

Anexo I — Extrato dos textos jurídicos pertinentes

Anexo II — Organismos dos Estados-Membros e da UE envolvidos na gestão do risco de fraude

Anexo III — Recentes iniciativas legislativas da UE no domínio da luta contra a fraude

Anexo IV — Acontecimentos que desencadeiam a notificação à Comissão, pelos Estados-Membros, de casos de fraude sob investigação criminal

Anexo V — Papéis e responsabilidades da Comissão pelos resultados das ações de luta contra a fraude nas despesas da UE

Anexo VI — Lista das referências

Siglas e acrónimos

Glossário

Equipa de auditoria

Síntese

Sobre a presente auditoria

I O termo fraude designa qualquer ato ou omissão intencional destinado a enganar terceiros, resultando numa perda para a vítima e num proveito para o autor da fraude. A fraude com fundos públicos está frequentemente associada à corrupção, que é geralmente entendida como qualquer ato ou omissão que implique um abuso da autoridade pública ou que procure provocar esse abuso, com o objetivo de obter um benefício indevido.

II A Comissão e os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da UE contra a fraude e a corrupção. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) é atualmente o principal organismo de luta antifraude da UE. Contribui para a conceção e a execução da política antifraude da Comissão e realiza inquéritos administrativos em caso de fraude lesiva do orçamento da UE. Em 2020, entrará em funcionamento uma Procuradoria Europeia, com competência para intentar ações penais por crimes lesivos dos interesses financeiros da UE em 22 Estados-Membros.

III Uma vez que a prevenção e a deteção da fraude são importantes para a gestão financeira da UE, o Tribunal decidiu realizar uma auditoria de resultados sobre a gestão, pela Comissão, do risco de fraude nas despesas da UE. Em especial, o Tribunal examinou:

- a estratégia antifraude da Comissão, os seus instrumentos de prevenção da fraude e o seu acesso a dados pertinentes sobre a dimensão, a natureza e as causas da fraude nas despesas da UE;
- se os inquéritos administrativos do OLAF resultaram em ações penais e na recuperação de verbas.

IV O Tribunal teve também em consideração as disposições relativas à criação da Procuradoria Europeia e analisou se o novo organismo poderá corrigir as insuficiências atuais.

O que o Tribunal constatou

V Ao longo dos últimos dez anos, a Comissão tomou medidas para combater a fraude lesiva do orçamento da UE. Mais concretamente, adotou a Estratégia Antifraude da Comissão (EAFC), em 2011, sendo que cada Direção-Geral (DG) ou grupo de DG aplica a sua própria

estratégia operacional de combate à fraude. A Comissão criou, além disso, um Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão (EDES) e um painel interinstitucional que presta aconselhamento sobre a eventual exclusão de operadores económicos do financiamento da UE devido a fraude ou corrupção, entre outros motivos possíveis. Todos os anos, a Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União ("relatório PIF").

VI Contudo, o Tribunal constatou que a Comissão não possui informações abrangentes sobre a dimensão, a natureza e as causas da fraude. As suas estatísticas oficiais sobre a fraude detetada não estão completas e, até ao momento, a Comissão não realizou nenhuma avaliação sobre a fraude não detetada. Estão disponíveis algumas informações sobre padrões e esquemas de fraude utilizados em diferentes setores, mas não existe uma análise pormenorizada que permita apontar os motivos que levam alguns beneficiários dos fundos da UE a terem comportamentos fraudulentos. Esta falta de informações reduz o valor prático dos planos estratégicos da Comissão, como a EAFIC, que não é atualizada desde 2011.

VII A abordagem vigente, segundo a qual o OLAF dá início a um inquérito administrativo após receber informações de outras fontes e os seus inquéritos sobre suspeitas de fraude são seguidos de investigações criminais a nível nacional, consome demasiado tempo num número considerável de casos e, assim, reduz a probabilidade de se conseguir intentar uma ação penal. Em consequência, cerca de 45% dos inquéritos do OLAF resultam em ações penais contra os presumíveis autores das fraudes. Quanto à recuperação das verbas da UE pagas indevidamente, as DG consideram, em vários casos, que os relatórios finais do OLAF não apresentam informações suficientes para servir de base ao início do processo de recuperação de fundos despendidos indevidamente. Nestes casos, as DG tomam medidas suplementares (ou contratam externamente esse trabalho) para decidir se é possível recuperar o montante recomendado pelo OLAF ou confiam nas provas recolhidas nas suas próprias auditorias.

VIII O Tribunal considera que a criação da Procuradoria Europeia (na qual participarão 22 Estados-Membros) é um passo na direção certa, embora a regulamentação atual implique vários riscos. A maior preocupação diz provavelmente respeito à deteção e à investigação, que serão realizadas sobretudo pelos investigadores dos Estados-Membros sob a autoridade da Procuradoria Europeia. O regulamento não institui nenhum mecanismo que permita à Procuradoria Europeia (ou a qualquer organismo da UE) instar as autoridades dos Estados-Membros a afetarem recursos ao trabalho proativo que é necessário para a investigação da fraude em matéria de despesas da UE, ou aos processos tratados pelos procuradores delegados. Corre-se ainda o risco de que o extenso processo de consulta interna e de tradução necessário para o trabalho das secções da Procuradoria Europeia

acabe por ser demasiado moroso para os processos penais, em que o tempo é frequentemente o recurso mais limitado.

O que o Tribunal recomenda

IX Com base nestas observações, o Tribunal considera que é necessário mais motivação e liderança na UE para tomar medidas efetivas contra a fraude nas despesas da UE. O Tribunal considera que a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, tem claramente de intensificar a sua luta contra a fraude nas despesas da UE.

X A Comissão deve:

Recomendação nº 1: instituir um sistema sólido de notificação da fraude, que disponibilize informações sobre a dimensão, a natureza e as causas profundas da fraude.

Recomendação nº 2: a fim de melhorar a coordenação do combate à fraude, garantir, no contexto da responsabilidade colegial pela prevenção e deteção de fraudes, que a gestão estratégica do risco de fraude e a prevenção da fraude sejam mencionadas claramente na pasta de um dos comissários, e adotar uma estratégia antifraude nova e abrangente que tenha por base uma análise exaustiva dos riscos de fraude.

Recomendação nº 3: intensificar as suas atividades de prevenção da fraude. A Comissão deve, em especial:

- garantir que as DG utilizam o Sistema de Deteção Precoce e de Exclusão nos domínios em gestão direta e indireta e exortar os Estados-Membros a detetarem e assinalarem os operadores económicos fraudulentos e as pessoas singulares que lhes estão associadas;
- instar todos os Estados-Membros a utilizarem ativamente a base de dados ARACHNE para prevenir a utilização fraudulenta e irregular dos fundos da UE.

Recomendação nº 4: reconsiderar o papel e as responsabilidades do OLAF no combate à fraude nas despesas da UE à luz da criação da Procuradoria Europeia. Mais concretamente, deve propor ao Parlamento Europeu e ao Conselho medidas destinadas a atribuir ao OLAF um papel estratégico e de supervisão na ação antifraude da UE.

Introdução

Definição de fraude

01 O termo fraude¹ designa, geralmente, a qualquer ato ou omissão intencional destinado a enganar terceiros, resultando numa perda para a vítima e num proveito para o autor da fraude. Por exemplo, um beneficiário de uma subvenção que tente, intencionalmente, enganar o financiador com o objetivo de declarar despesas injustificadamente elevadas está a cometer fraude.

02 A fraude com fundos públicos está por vezes associada à corrupção²³, que é tradicionalmente entendida como qualquer ato ou omissão que implique um abuso da autoridade pública ou que procure provocar esse abuso, com o objetivo de obter um benefício indevido. Por exemplo, se um beneficiário subornar um funcionário para que este aceite despesas indevidamente elevadas, trata-se de fraude e de corrupção.

03 O conceito de irregularidade⁴ é mais lato do que o de fraude. Esta é definida como qualquer violação da lei que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento da UE. Se esta violação da lei for cometida intencionalmente, trata-se de fraude. Assim, o que distingue a fraude de outras irregularidades são as más intenções do autor.

Proteção dos interesses financeiros da UE contra a fraude

04 O artigo 325º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) fornece uma base jurídica para a proteção dos interesses financeiros da UE contra a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais (**anexo I**).

05 A Comissão Europeia deve adotar as medidas necessárias para proporcionar uma segurança razoável de que quaisquer irregularidades (incluindo a fraude) na utilização do

¹ Ver a definição jurídica no artigo 3º da 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 (Diretiva PIF).

² Ver considerando 8 da Diretiva PIF.

³ Ver a definição jurídica no artigo 4º da Diretiva (UE) 2017/1371 (Diretiva PIF).

⁴ Artigo 1º, nº 2, do Regulamento (CE, Euratom) nº 2988/95 do Conselho.

orçamento da UE são prevenidas, detetadas e corrigidas⁵. Partilha esta responsabilidade com os Estados-Membros nos domínios de gestão partilhada, ou seja, nos domínios de despesas da Coesão e da Agricultura.

06 A Diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (Diretiva PIF)⁶ prevê uma definição harmonizada das infrações lesivas dos interesses financeiros da UE, bem como sanções e prazos de prescrição para estes casos. A diretiva foi adotada em 5 de julho de 2017. Os Estados-Membros têm de a transpor para o direito nacional até julho de 2019⁷.

07 A gestão do risco de fraude lesiva do orçamento da UE conta com muitos intervenientes, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros (**anexo II**). Os principais são:

- o **Organismo Europeu de Luta Antifraude** (conhecido pela abreviatura da sua denominação em língua francesa, **OLAF** – *Office européen de lutte antifraude*) é atualmente o principal organismo antifraude da UE. Contribui para a conceção e a execução da política antifraude da Comissão. É o único organismo com poderes de inquérito independentes a nível da UE⁸;
- as **Direções-Gerais (DG)** e as **Agências de Execução da Comissão** são responsáveis pela criação de sistemas eficazes de gestão dos riscos de fraude nos diferentes domínios do orçamento da UE;
- em regimes de gestão partilhada, as **autoridades dos programas dos Estados-Membros** têm de aplicar um quadro antifraude adequado. A investigação criminal e a ação penal são também da inteira responsabilidade das **autoridades judiciais nacionais**;

⁵ Ver artigo 32º do Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União ("Regulamento Financeiro").

⁶ Ver artigo 3º da Diretiva PIF.

⁷ Ver artigo 17º da Diretiva PIF.

⁸ Artigo 1º, nº 2, do Regulamento (UE, Euratom) nº 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) nº 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) nº 1074/1999 do Conselho.

- o em outubro de 2017, vinte Estados-Membros⁹ decidiram criar a **Procuradoria Europeia**, em que participam presentemente 22 deles. Será um organismo da UE com poderes para investigar e intentar ações penais por crimes lesivos dos interesses financeiros da UE. Nos termos do artigo 120º, nº 2, do Regulamento que institui a Procuradoria Europeia¹⁰, este organismo não começará a funcionar antes de decorridos três anos após a data de entrada em vigor do regulamento, ou seja, não antes do final de 2020.

08 O Tribunal de Contas Europeu (TCE) é o auditor independente da UE. Examina a legalidade e a regularidade de todas as receitas e despesas e garante a boa gestão financeira. Se, durante o seu trabalho, detetar casos de suspeita de fraude, o Tribunal comunica-os ao OLAF para análise preliminar e possível inquérito¹¹.

09 Por último, nos termos do artigo 325º, nº 4, do TFUE, o TCE deve ser consultado sobre quaisquer medidas a adotar pelo legislador nos domínios da prevenção e combate das fraudes lesivas dos interesses financeiros da União. Nos últimos anos, a Comissão publicou várias propostas legislativas relacionadas com o tema da presente auditoria (ver o **anexo III**). O Tribunal emitiu o seu parecer sobre algumas delas¹².

⁹ Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, República Checa e Roménia. Os Países Baixos e Malta juntaram-se à Procuradoria Europeia no decurso de 2018.

¹⁰ 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.

¹¹ Ver pontos 1.35 e 1.36 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2016.

¹² Ver os pareceres do TCE nº 1/2018 sobre a proposta, de 2 de maio de 2018, de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros, nº 9/2018 sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Programa Antifraude da UE e nº 8/2018 sobre a proposta da Comissão, de 23 de maio de 2018, que altera o Regulamento nº 883/2013 relativo ao OLAF no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do OLAF.

Âmbito e método da auditoria

10 Na sua auditoria, o Tribunal avaliou se a Comissão está a gerir corretamente o risco de fraude nas despesas da UE, tendo examinado em especial:

- se a Comissão avalia corretamente a dimensão, a natureza e as causas da fraude nas despesas da UE;
- se a Comissão possui um quadro estratégico eficaz para a gestão do risco de fraude;
- se a Comissão se centra suficientemente na prevenção da fraude;
- se os inquéritos administrativos do OLAF resultam em ações penais e na recuperação das verbas.

Figura 1 – Âmbito da auditoria do Tribunal relativamente ao OLAF



Fonte: TCE.

11 O Tribunal analisou, além disso, a probabilidade de a Procuradoria Europeia corrigir as insuficiências detetadas na atual configuração do combate à fraude nas despesas da UE.

12 Na sua auditoria, o Tribunal centrou-se unicamente na fraude cometida relativamente às despesas da UE, abrangendo todos os seus principais domínios de despesas (Agricultura, Coesão, Investigação e Ações Externas). Centrou-se sobretudo nas ações da Comissão destinadas a prevenir e responder à fraude detetada, não tendo examinado os inquéritos do OLAF sobre as receitas da UE. No respeitante aos inquéritos externos do OLAF, o Tribunal centrou-se nas recomendações de natureza financeira e judicial, dado serem as realizações principais deste organismo¹³. O Tribunal não examinou os inquéritos dirigidos a funcionários ou outros empregados da UE, a membros de instituições ou órgãos ou a responsáveis de organismos.

13 O Tribunal baseou as suas observações nas fontes de provas seguintes:

- a) análise de documentação na matéria (documentos da Comissão e do OLAF, relatórios do Tribunal, estudos e investigação pertinentes) e bases de dados (SGI e Arachne);
- b) entrevistas com funcionários do OLAF e com funcionários de sete DG responsáveis por despesas (DG AGRI, DG EMPL, DG REGIO, DG RTD, DG DEVCO, DG CNECT e DG HOME), bem como DG e outros serviços internos que desempenham um papel importante na supervisão da gestão do risco de fraude pela Comissão (Comité de Fiscalização do OLAF, Secretariado-Geral, DG BUDG e SAI);
- c) entrevistas com organismos externos à Comissão, como a Europol e a Eurojust;
- d) visitas aos Serviços de Coordenação Antifraude (AFCOS), às procuradorias e aos ministérios competentes em quatro Estados-Membros (Bulgária, Berlim e Brandeburgo na Alemanha, Roma e Perúgia em Itália e Polónia);
- e) um inquérito enviado às instituições superiores de controlo (ISC) dos 28 Estados-Membros, 23 das quais responderam, e um inquérito enviado pela Europol no âmbito desta auditoria para os seus 28 pontos de contacto nacionais, 13 dos quais responderam;
- f) contributos de 15 peritos (criminologistas, juristas e cientistas sociais, procuradores), que apresentaram opiniões e aconselhamento ao longo da auditoria, bem como observações sobre as conclusões preliminares do Tribunal.

¹³ No âmbito das medidas preventivas da fraude tomadas pela Comissão, o Tribunal abrangeu também as recomendações administrativas do OLAF.

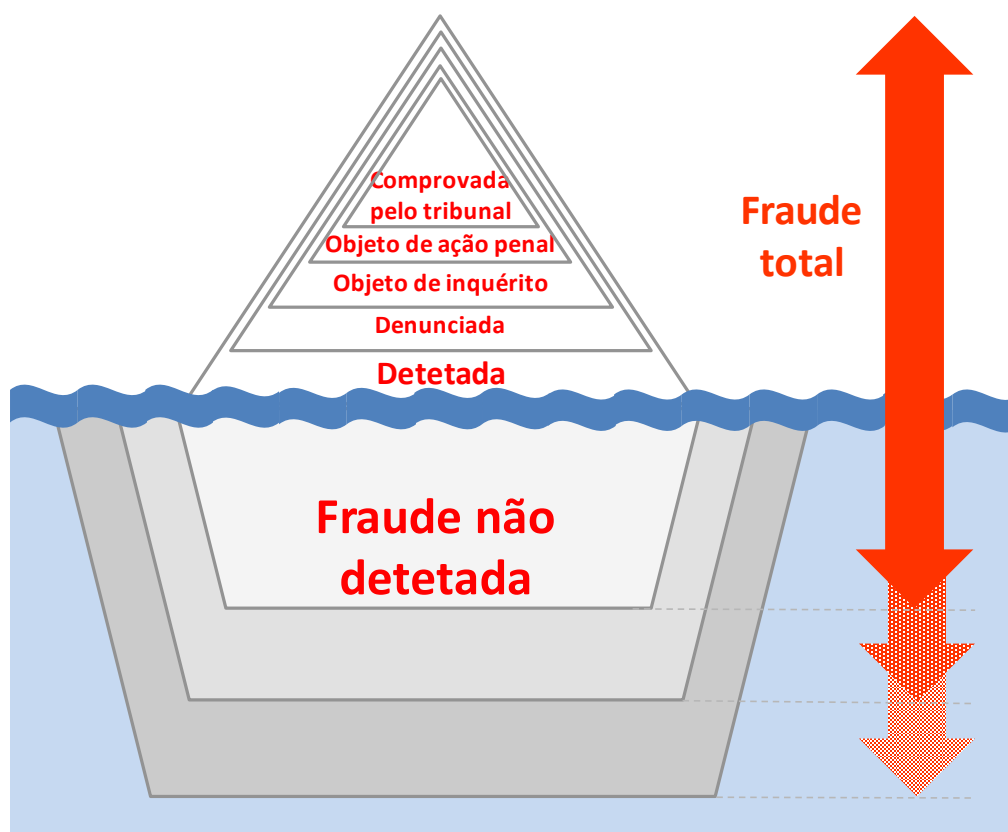
Observações

A Comissão não conhece suficientemente a dimensão, a natureza e as causas da fraude

14 A avaliação da dimensão da fraude é o primeiro passo de uma abordagem corretamente planeada e aplicada de combate à fraude. Sem bons dados fundamentais sobre a fraude, é mais difícil planear e acompanhar as ações antifraude.

15 A fraude contra fundos geridos a nível institucional, como as verbas da UE, é um crime oculto, ou seja, que não pode ser descoberto se não forem realizados controlos *ex ante* ou *ex post* com esse objetivo específico. Uma vez que estes controlos não podem ser exaustivos e nem sempre são produtivos, certos casos nunca são detetados. Esta situação é agravada pela inexistência de vítimas individuais da fraude contra fundos geridos a nível institucional que denunciem os crimes e os deem a conhecer às autoridades competentes. A **figura 2** representa a fraude não detetada e as fases que decorrem entre a deteção de um caso de suspeita de fraude e a comprovação de fraude por um tribunal.

Figura 2 – Níveis de fraude

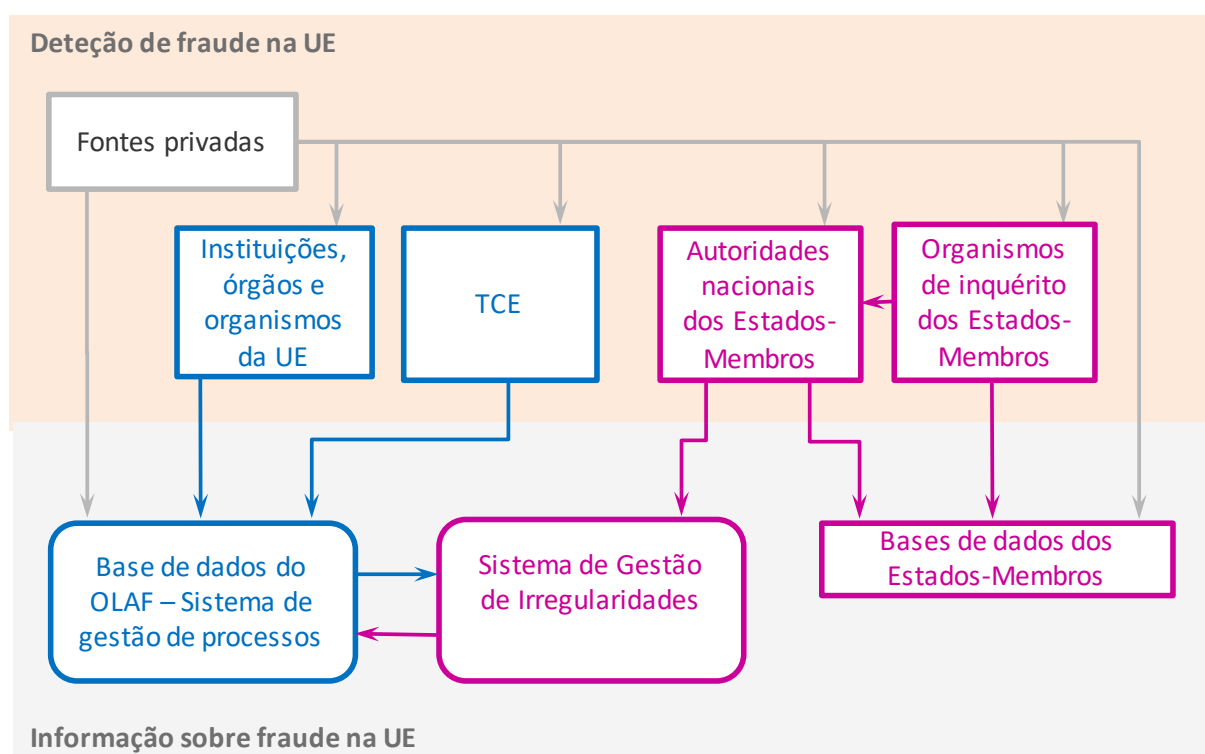


Fonte: TCE.

16 Devido à sua natureza oculta, o fenómeno da fraude não pode ser estimado puramente com base em estatísticas oficiais sobre os casos denunciados e investigados. Os métodos de investigação sociológica poderiam trazer perspetivas suplementares úteis sobre a dimensão e a natureza do problema.

17 No que se refere às despesas da UE, as informações sobre o nível da fraude detetada são registadas em três bases de dados distintas (*figura 3*).

Figura 3 – Informações sobre a fraude detetada



Fonte: TCE.

18 O OLAF, na qualidade de principal organismo de luta antifraude da UE, é responsável, em nome da Comissão, pela recolha e pela compilação de estatísticas e informações sobre a fraude nas despesas da UE. Os Estados-Membros e os países candidatos são legalmente obrigados¹⁴ a comunicar ao OLAF, como parte da Comissão, todos os principais casos de irregularidades que tenham detetado nas receitas (Recursos próprios tradicionais) e nas despesas (Coesão, Agricultura e Fundos de pré-adesão) da UE. Além disso, são obrigados a comunicar se essas irregularidades dão origem a processos administrativos ou judiciais

¹⁴ As disposições pertinentes são o artigo 122º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1303/2013, o artigo 50º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1306/2013, o artigo 30º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 223/2014, o artigo 5º, nº 5, do Regulamento (UE) nº 514/2014 e o artigo 21º, nº 1, alínea d), do Regulamento (UE) nº 1309/2013.

iniciados a nível nacional, para determinar se o comportamento foi intencional (suspeita de fraude) ou se a fraude foi comprovada por uma decisão judicial definitiva (fraude comprovada). Assim, os Estados-Membros e os países candidatos devem primeiro registar uma irregularidade e depois indicar se essa irregularidade foi fraudulenta (suspeita de fraude ou fraude comprovada) ou não fraudulenta. No respeitante às despesas, esta comunicação é realizada através de um sistema informático denominado Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI), pelo qual o OLAF é responsável. A comunicação a respeito das receitas é feita através do sistema OWNRES, que é gerido pela DG BUDG.

19 O OLAF possui o seu próprio sistema de gestão de processos, que fornece informações sobre inquéritos encerrados e em curso relativos a fraude, corrupção e irregularidades graves que afetem fundos da UE. As autoridades dos Estados-Membros também podem ter as suas próprias bases de dados para registar casos de suspeitas de fraude lesiva dos interesses financeiros da UE ou dos respetivos orçamentos nacionais.

20 Na presente secção, o Tribunal examina a qualidade das informações utilizadas pela Comissão sobre os níveis de fraude detetada e não detetada, bem como o tipo de análise que a Comissão realiza para determinar os padrões e esquemas mais típicos de fraude, as causas da fraude e o perfil dos autores de fraudes na UE. O Tribunal avalia ainda o modo como a Comissão integra estas informações nas suas avaliações do risco de fraude.

Os dados sobre o nível de fraude detetada estão incompletos

21 A Comissão publica o valor da fraude detetada, juntamente com as análises subjacentes, anualmente num relatório denominado "relatório PIF"¹⁵. De acordo com este relatório, a fraude detetada nas despesas da UE em 2017 correspondeu a 390,7 milhões de euros, ou seja, 0,29% dos pagamentos totais do orçamento da UE (**figura 4**).

¹⁵ Proteção dos interesses financeiros da União Europeia — Luta contra a fraude — Relatório anual de 2017, COM(2018) 553 final.

Figura 4 – Despesas da UE: fraude detetada por domínio de despesas (2017)

Domínio de despesas da UE	A partir de dados da Comissão e relatórios dos Estados-Membros e países candidatos (em milhões de euros)	Em % dos pagamentos
Coesão e pescas*	320*	0,94%*
Recursos naturais	60	0,11%
Despesas diretas	7	0,04%
Pré-adesão	3	0,18%
Total	390	0,29%

* Nos domínios de despesas da Coesão e das Pescas, que se baseiam inteiramente em programas plurianuais, a Comissão sugere a utilização de dados que abranjam períodos de programação completos e não alterações de ano para ano. No total do ciclo de programação de 2007-2013, as fraudes identificadas representam 0,44% dos pagamentos.

Fonte: TCE, com base no Relatório PIF de 2017 (pp. 14, 22, 24 e 25) e no documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2018) 386 final "Statistical evaluation of irregularities reported for 2017" (Avaliação estatística das irregularidades comunicadas relativas a 2017), pp. 47, 66, 102, 103 e 106.

22 Para calcular estes valores relativos à fraude detetada, a Comissão utiliza os seus próprios dados nos casos em que efetua a gestão direta das despesas e, nos casos relativos a despesas de gestão partilhada, utiliza dados transmitidos ao OLAF pelos Estados-Membros e pelos países candidatos através do SGI.

23 Com base nos resultados da sua auditoria, resumidos nos pontos seguintes, o Tribunal concluiu que estes valores não apresentam um panorama completo do nível de fraude detetada nas despesas da UE. Esta conclusão aplica-se tanto à gestão partilhada como às outras modalidades de gestão.

24 No caso da gestão partilhada, a Comissão considera que o principal problema da falta de denúncia diz respeito a casos sob investigação pelos serviços das procuradorias de que as autoridades responsáveis pela execução dos programas em causa não têm conhecimento¹⁶. Não obstante, o Tribunal encontrou os seguintes motivos adicionais para uma comunicação insuficiente da dimensão da fraude:

¹⁶ O ponto 2.4 do documento de trabalho dos serviços da Comissão (2016)237 final explica os pressupostos metodológicos subjacentes à análise das irregularidades comunicadas.

- o as autoridades dos Estados-Membros não comunicam todos os casos objeto de inquérito pelo OLAF. Dos 20 casos do OLAF verificados pelo Tribunal, apenas três tinham sido registados no sistema SGI pelas autoridades dos Estados-Membros;
- o podem também surgir casos fraudulentos das atividades de organismos públicos intermediários envolvidos na execução de um programa operacional através da seleção de projetos ou de concursos públicos:
 - o o direito da UE¹⁷ não exige que as autoridades dos Estados-Membros comuniquem casos fraudulentos ou não fraudulentos em que os organismos públicos tenham exercido os poderes de uma autoridade pública e não tenham atuado na qualidade de operador económico. O Tribunal constatou problemas de falta comunicação de todos os casos em situações em que organismos públicos agem na qualidade de operadores económicos;
 - o quando ocorrem irregularidades, fraudulentas ou não, na seleção de projetos antes de ser atribuído qualquer financiamento a algum deles em particular, nem sempre é possível identificar o projeto irregular ou fraudulento em causa de modo a introduzir os dados necessários no SGI. O Tribunal detetou este tipo de casos em dois Estados-Membros;
- o para reduzir os encargos administrativos das autoridades dos Estados-Membros, o direito da UE apenas as obriga a comunicar irregularidades, fraudulentas ou não fraudulentas, que afetem um montante superior a 10 000 euros de verbas da UE¹⁸. No caso da Agricultura e do Fundo Social Europeu, há um grande número de pagamentos inferiores ao limiar de 10 000 euros e, por conseguinte, pagamentos potencialmente fraudulentos inferiores ao limiar de comunicação que não são comunicados. Durante a auditoria, o Tribunal encontrou o caso de um Estado-Membro em que as irregularidades comunicadas no SGI relativamente ao Fundo Europeu Agrícola de Garantia e ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural representavam apenas uma pequena fração (7%) de todas as irregularidades detetadas pelo Estado-Membro relativamente a estes dois fundos. Por outro lado, dos 7% de

¹⁷ Ver artigo 1º, nº 2, e artigo 7º do Regulamento (CE, Euratom) nº 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias; artigo 2º, ponto 37, do Regulamento (UE) nº 1303/2013; artigo 2º, ponto 17, do Regulamento (UE) nº 223/2014; considerando 3 do Regulamento Delegado (UE) 2015/1971 da Comissão e considerando 3 do Regulamento Delegado (UE) 2015/1973 da Comissão.

¹⁸ Artigo 3º, nº 1, dos Regulamentos Delegados (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971, (UE) 2015/1972 e (UE) 2015/1973.

irregularidades comunicadas, uma percentagem elevada (60%) foi qualificada pelo Estado-Membro como suspeitas de fraude.

25 A Comissão lançou várias orientações¹⁹ sobre a comunicação de irregularidades e a respetiva sinalização como suspeitas de fraude. No entanto, a comunicação ainda varia entre Estados-Membros, o que se deve sobretudo às interpretações divergentes de "suspeita de fraude" e "primeiro auto administrativo ou judicial"²⁰. Estas definições são importantes para determinar precisamente em que casos uma irregularidade deve ser assinalada como fraudulenta (suspeita de fraude). O quadro apresentado no **anexo 4** revela que alguns Estados-Membros apenas qualificam as irregularidades como suspeitas de fraude após uma decisão judicial definitiva, enquanto outros o fazem numa fase muito mais precoce do processo.

26 Para dar mais ênfase à deteção e à comunicação da fraude, o OLAF introduziu, em 2015, dois novos indicadores: a "taxa de deteção de fraude", que corresponde ao valor da fraude suspeita ou comprovada detetada num Estado-Membro em percentagem dos pagamentos totais efetuados nesse país durante um determinado período, e o "nível de frequência de fraude", que é o número de casos de fraude suspeita ou comprovada num Estado-Membro em percentagem do número total de irregularidades detetadas nesse país durante um determinado período. Foram criados indicadores semelhantes para irregularidades não fraudulentas (a "taxa de deteção de irregularidades" e o "nível de frequência de irregularidades"). A **figura 5** inclui informações sobre as taxas de deteção de fraude e de irregularidades de cada Estado-Membro relativamente ao domínio da Coesão no período de 2007-2013.

27 Estes indicadores salientam a existência de disparidades significativas no nível (valor e número de casos) de irregularidades e de fraude detetadas e comunicadas pelos Estados-Membros. Por exemplo, dez Estados-Membros comunicaram menos de dez casos de suspeita de fraude durante todo o período de programação de 2007-2013 e doze registaram taxas de deteção de fraude inferiores a 0,1%. Oito Estados-Membros

¹⁹ *Handbook on the requirement to report irregularities* (Manual sobre a obrigação de comunicar irregularidades), COCOLAF/23-05-17/8.2/EN; artigo 2º, alínea b), dos Regulamentos Delegados (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971 e (UE) 2015/1973.

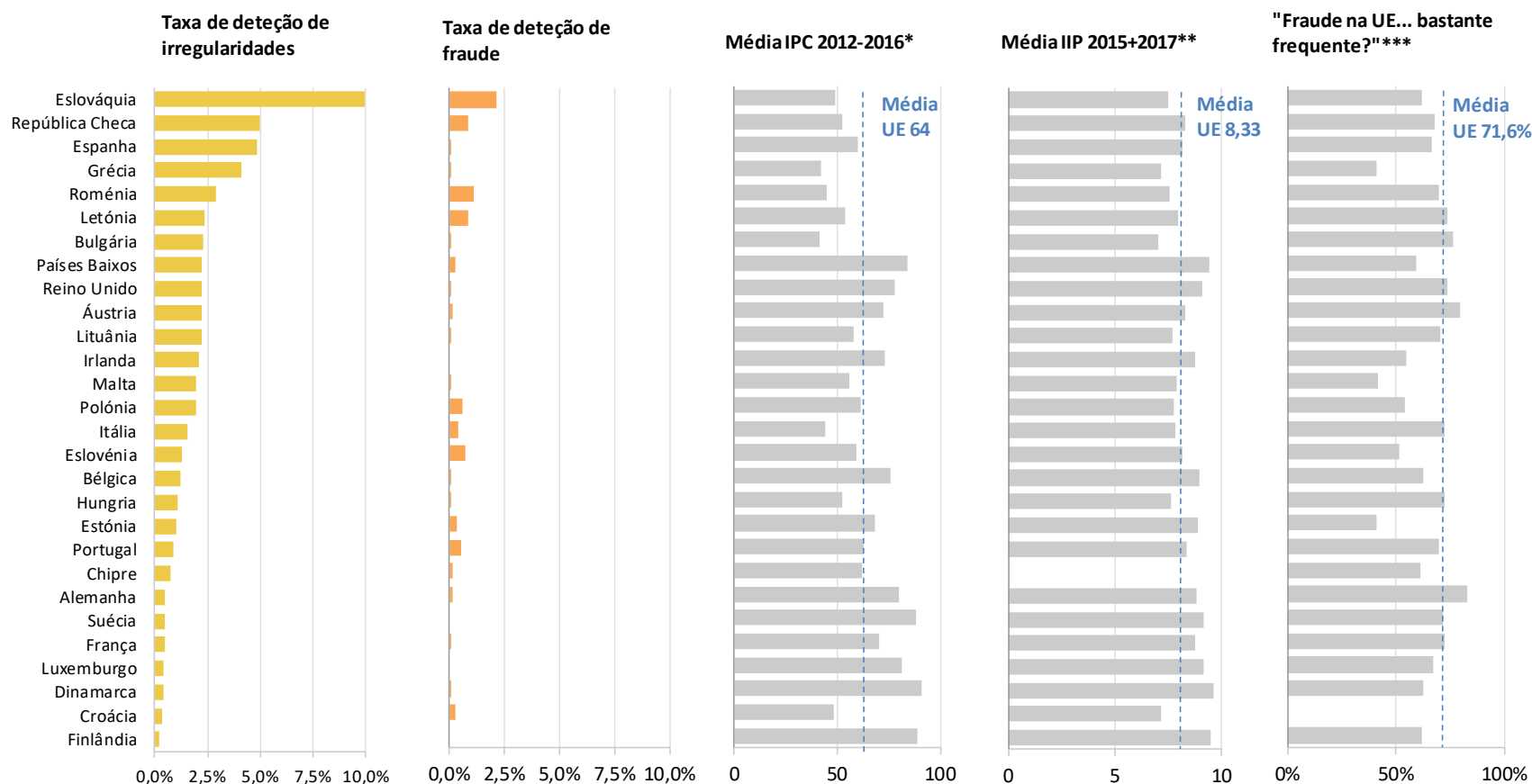
²⁰ O artigo 2º, alínea b), dos Regulamentos Delegados (UE) nº 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 e 2015/1973 da Comissão dá uma definição de "primeiro auto administrativo ou judicial". Estes regulamentos delegados são aprovados com base nos poderes conferidos pelos atos de base aplicáveis, um dos quais é o Regulamento relativo às Disposições Comuns (artigo 122º).

categorizaram mais de 10% de todas as irregularidades comunicadas como suspeitas de fraude, ao passo que catorze outros o fizeram em menos de 5% dos casos.

28 A Comissão considera que as diferenças significativas entre os Estados-Membros em termos de comunicação sobre a fraude e a irregularidade podem estar ligadas à configuração dos sistemas nacionais de combate à fraude, e não só à falta de harmonização da comunicação. A Comissão não disponibilizou uma análise mais pormenorizada dos motivos subjacentes a estas diferenças.

29 Uma outra indicação da existência de problemas em matéria de comunicação e de deteção é o facto de a correlação entre as estatísticas oficiais sobre as taxas de deteção de fraude comunicadas e os resultados dos indicadores do risco de corrupção ser fraca (**figura 5**): alguns países com baixas pontuações no Índice de Perceção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional ou no Índice de Integridade Pública (IIP) e, por isso, considerados menos transparentes, notificam muito poucos ou nenhuns casos de fraude.

Figura 5 – Taxa de deteção de irregularidades e fraude por Estado-Membro *versus* resultados do IPC, do IIP e do Eurobarómetro



* O **Índice de Perceção da Corrupção (IPC)** da Transparência Internacional classifica os países pelos respetivos níveis de perceção da corrupção, determinados por avaliações de peritos e sondagens de opinião. A classificação é feita numa escala de 0 (muito corrupto) a 100 (nada corrupto).

** O **Índice de Integridade Pública (IIP)** é um índice composto que contém seis componentes: independência judicial, carga administrativa, abertura comercial, transparência orçamental, cidadania eletrónica e liberdade de imprensa. Visa apresentar um panorama objetivo e abrangente do estado do controlo da corrupção em 109 países. A classificação é feita numa escala de 1 (baixo controlo da corrupção) a 10 (elevado controlo da corrupção).

*** O **Eurobarómetro de 2015** avalia a perceção dos cidadãos da UE. Q1_B. Defraudar o orçamento da UE: a dimensão do problema é bastante frequente?

30 A Comissão não efetua controlos exaustivos sobre a qualidade dos dados comunicados no SGI, nem pede às autoridades dos Estados-Membros que apresentem garantias quanto à fiabilidade dos dados que comunicam. No quadro das auditorias aos sistemas, são realizados controlos parciais da conformidade com as obrigações de comunicação.

31 Nem o OLAF nem nenhum outro organismo da Comissão recolhem informações sobre processos penais ligados aos interesses financeiros da UE investigados pelas autoridades nacionais. Os Estados-Membros possuem os seus próprios sistemas de registo de processos sob investigação, e quase metade não distingue entre crimes financeiros lesivos dos interesses nacionais e crimes financeiros lesivos dos interesses da UE. Por conseguinte, nem a Comissão nem esses Estados-Membros possuem dados relativos especificamente à fraude nas despesas da UE.

32 No domínio das despesas geridas diretamente pela Comissão, o valor das despesas suspeitas de serem fraudulentas baseia-se nos montantes assinalados como fraudulentos e registados no sistema contabilístico da Comissão. O Tribunal constatou que alguns dados não estão incluídos no valor das despesas suspeitas de serem fraudulentas. Em alguns casos, a Comissão recupera as verbas fraudulentas deduzindo o montante em questão de pedidos futuros sem emitir uma ordem formal de cobrança. Estas situações nem sempre são assinaladas como fraudulentas, apesar de as orientações da Comissão assim o ditarem. Além disso, alguns casos de suspeitas de fraude não exigem um inquérito do OLAF, sendo, em vez disso, seguidos pelas DG através de auditorias. Estas situações nem sempre são incluídas no valor de despesas fraudulentas comunicado. A Comissão ainda não elaborou orientações claras sobre o modo como estes dados devem ser compilados.

A Comissão não tem conhecimento do nível de fraude não detetada

33 A Comissão não faz quaisquer estimativas em relação à fraude não detetada. Além disso, nunca realizou um inquérito às vítimas ou testemunhas de crimes que se centrasse na fraude nas despesas da UE. A Comissão informou o Tribunal de que não considerava que os inquéritos às vítimas ou testemunhas de crimes e os inquéritos de perceção fossem instrumentos adequados para adquirir um melhor conhecimento sobre a dimensão global da fraude nos subsídios da UE, uma vez que um inquérito às vítimas de fraudes lesivas do orçamento da UE implicaria custos substanciais, não sendo claro a quem estas questões sociológicas deveriam ser dirigidas.

34 No entanto, foram utilizados estudos baseados na perceção e na experiência para avaliar a corrupção, que também é um crime oculto. Entre os indicadores de avaliação da corrupção amplamente aceites encontram-se o Índice de Perceção da Corrupção da

Transparência Internacional e o Indicador do Controlo da Corrupção do Banco Mundial. Estes índices utilizam os resultados de estudos baseados na perceção. Os inquéritos deste tipo não são realizados para substituir as estatísticas oficiais, mas sim para as complementar.

35 Para além dos inquéritos baseados na perceção, foram também realizados recentemente alguns estudos para estimar o nível de risco de corrupção ou de controlo da corrupção utilizando dados administrativos objetivos²¹.

36 No domínio da Coesão, a DG REGIO iniciou um estudo de avaliação da qualidade da governação a nível regional, com recurso a dados relativos à contratação pública. Um dos indicadores de desempenho medidos foi o controlo dos riscos de corrupção (**caixa 1**). O conhecimento desta variação regional ou setorial é essencial para compreender os riscos de corrupção e os gerir de forma eficaz.

Caixa 1

Estudo sobre a qualidade da governação a nível regional, com recurso a dados relativos à contratação pública

Em 2017, a DG REGIO iniciou um estudo região a região sobre o desempenho em matéria de contratação pública nos Estados-Membros, utilizando um indicador do risco de corrupção inovador desenvolvido pelo projeto de investigação DIGIWHIST, na Universidade de Cambridge. Este método utiliza grandes volumes de dados de bases de dados de contratação pública em grande escala (*Tenders Electronic Daily*), dados de registos de empresas e dados financeiros e patrimoniais²².

Este método de avaliação da corrupção indica que a variação entre regiões ou setores é superior à verificada entre diferentes países, uma vez que a comparação das diferenças entre países oculta um vasto conjunto de diferenças dentro dos próprios países.

37 Estes exemplos demonstram que é realmente possível conhecer melhor a dimensão da fraude ou da corrupção não detetadas.

²¹ Fazekas, M., e Kocsis, G., (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J., e King, P. L., (2016); Golden, M. e Picci, L. (2005). O *Centre for Counter Fraud Studies* (Centro de Estudos Antifraude) da Universidade de Portsmouth também desenvolveu um método de cálculo das perdas por fraude. Ver Button, M. e Gee, J. (2015).

²² Fazekas, M. e Kocsis, G. (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. e King, P. L. (2016); p. 369-397.

A análise dos padrões e dos riscos de fraude pela Comissão é insuficiente

38 O conhecimento dos padrões de fraude contribui para que as avaliações do risco de fraude sejam mais exatas e atuais e ajuda a determinar e aplicar os controlos pertinentes para prevenir e detetar a fraude.

39 A Comissão analisa os diferentes tipos de fraude para cumprir:

- o a sua obrigação anual de apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas adotadas por si própria e pelos Estados-Membros na luta contra a fraude e o resultado dessas ações (no relatório PIF), bem como as suas obrigações ao abrigo da legislação setorial;
- o o quadro de controlo interno da Comissão, que exige uma avaliação do risco de fraude.

40 O relatório PIF de 2016 inclui uma secção sobre os tipos de irregularidades comunicadas como fraudulentas relativamente a ambos os fundos no domínio da Agricultura, bem como relativamente ao domínio prioritário "Investigação e desenvolvimento tecnológico" (I&DT) para o período de 2007-2013 no caso dos fundos estruturais. A análise do *modus operandi* apresentada no relatório inclui diferentes tipos de irregularidades comunicadas como fraudulentas²³.

41 Para além do relatório PIF, o OLAF também elaborou várias análises, denominadas "coletâneas de casos", que abrangem os principais padrões de fraude, vulnerabilidades e sinais de alerta. Estas coletâneas contêm uma lista de casos anónimos baseada no trabalho de inquérito do OLAF, juntamente com dados dos Estados-Membros.

42 São bons exemplos do modo como os dados provenientes dos inquéritos do OLAF e de outras fontes podem ser utilizados para obter informações atempadas sobre as principais ameaças de fraude ao orçamento da UE. No entanto, as coletâneas são documentos pontuais, que não estão sujeitos a atualizações regulares. O OLAF elaborou quatro coletâneas deste tipo relacionadas com a fraude²⁴, publicadas em 2010, 2011, 2012 e 2013, não tendo publicado nenhuma atualização desde então. Por exemplo, a coletânea de casos mais recente relativa aos fundos estruturais, publicada em 2011, diz respeito aos períodos de programação de 1994-1999 e 2000-2006.

²³ Ver, por exemplo, o documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2017) 266 final, parte 2/2, quadro CP16, p. 64, que acompanha o relatório PIF de 2016.

²⁴ Em 2017, o OLAF publicou uma quinta coletânea de casos relativos a inquéritos internos.

43 Atualmente, os riscos de fraude são avaliados a nível das DG. Não são realizadas avaliações do risco de fraude a nível central para a Comissão no seu conjunto, e não existe um registo do risco de fraude a nível institucional. Estas informações devem ser tidas em conta na Estratégia Antifraude da Comissão (EAFC). A EAFC, adotada em 2011, não inclui informações sobre a possível existência de um risco de fraude subjacente nem sobre os resultados desta análise.

44 O Tribunal analisou as avaliações do risco de fraude realizadas por sete DG da Comissão. Estas avaliações basearam-se unicamente numa análise da fraude detetada, combinando informações provenientes de diferentes fontes internas (por exemplo, o SGI, o OLAF, os resultados das auditorias das DG e as constatações do TCE). Não utilizam outras informações provenientes de fontes externas, como estatísticas nacionais sobre a criminalidade ou relatórios oficiais dos governos, análises e relatórios de ONG, indicadores do risco de corrupção ou inquéritos, para complementar as suas análises do risco de fraude. Por conseguinte, a conclusão retirada por cinco das sete DG responsáveis por despesas de que o risco de fraude é baixo não se baseia numa análise exaustiva que contemple todos os elementos necessários²⁵.

45 As informações contidas no registo global de fraude criado pelo *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*, juntamente com a empresa de contabilidade Moore Stephens, sugerem que o risco de fraude poderia ser superior nas despesas com subvenções (que representam uma parte significativa das despesas da UE). Este registo baseia-se num inquérito global realizado a mais de 150 profissionais de contabilidade e risco de fraude de 37 países, destinado a determinar as regiões do mundo com riscos mais graves. Os inquiridos consideraram 18 tipos diferentes de risco de fraude e de suborno, classificando-os de 1 (risco mais baixo) a 5 (risco mais elevado). Quase metade (48%) dos inquiridos afirmaram que a fraude nas subvenções representa um risco elevado ou muito elevado, colocando-a em primeiro lugar no registo²⁶.

46 Alguns dos peritos consultados consideram que é importante utilizar vários métodos diferentes, adaptados ao tipo de despesa, para conhecer melhor o risco, a dimensão e a natureza da fraude nas despesas da UE. Por exemplo, no caso da política agrícola comum, cujo financiamento é atribuído sobretudo através de direitos, havendo pouca discricionariedade no modo como as verbas da UE são distribuídas, uma possível forma de avaliar a dimensão de despesa fraudulenta poderá ser avaliando as perdas por fraude. No

²⁵ DG EMPL, DG REGIO, DG AGRI, DG RTD e DG HOME.

²⁶ <https://www.moorestephens.co.uk/services/governance-risk-and-assurance/rhiza-risk-management-tool/global-fraud-risk-register#>.

caso dos projetos de investimento, poderá ser possível determinar o risco de fraude e corrupção analisando conjuntos de dados administrativos (grandes volumes de dados), como bases de dados de contratação pública e de contratos, bem como candidaturas a subvenções e respetivas decisões. A realização de inquéritos junto dos beneficiários da UE ou dos organismos responsáveis pela gestão dos fundos da UE também poderá proporcionar informações complementares.

A Comissão não analisou as causas da fraude

47 Nem o OLAF nem as DG da Comissão realizaram uma análise pormenorizada das principais causas da fraude ou das características dos autores da fraude. A Comissão não considera que determinar essa motivação acrescente valor significativo à sua luta contra a fraude.

48 O tipo de suspeita de fraude mais frequentemente detetado pelo Tribunal nas suas auditorias é a criação artificial pelos beneficiários das condições necessárias para aceder a fundos da UE. Este *modus operandi* demonstra que os autores de fraude nem sempre fazem parte da criminalidade organizada, sendo antes indivíduos (beneficiários de fundos da UE) que quebram intencionalmente as regras para receberem fundos da UE a que acreditam terem legitimamente direito. Alguns dos especialistas salientaram a possibilidade de existir um nexo causal entre a complexidade das regras e a fraude. A **caixa 2** apresenta um exemplo referido pelo Tribunal no seu Relatório Anual de 2014²⁷.

Caixa 2

Criação artificial de condições para obter ajuda ao desenvolvimento rural

Vários grupos de pessoas (pertencentes à mesma família ou ao mesmo grupo económico) criaram diversas entidades com o objetivo de obterem ajuda num valor superior ao limite máximo permitido pelas condições da medida de investimento. Os beneficiários declararam que essas entidades estavam a funcionar de forma independente, mas, na prática, esse não era o caso, pois estavam concebidas para funcionar em conjunto. Na verdade, pertenciam ao mesmo grupo económico, partilhando a sede, o pessoal, os clientes, os fornecedores e as fontes de financiamento.

49 Um estudo sobre os riscos de corrupção nos Estados-Membros da UE sugere que a oportunidade de realizar despesas a título discricionário sem controlos adequados aumenta

²⁷ Tribunal de Contas Europeu, Relatório Anual relativo a 2014, p. 229.

o risco de corrupção nas despesas²⁸. Alguns dos especialistas apontaram um tipo de riscos semelhante. Seria, assim, conveniente que o OLAF ou as DG da Comissão analisassem o modo como a discricionariedade nos programas cofinanciados pela UE afeta o risco de fraude num determinado domínio de despesas. Esse é especialmente o caso no domínio da gestão partilhada (por exemplo, Fundos Europeus Estruturais e de Investimento), em que os organismos dos Estados-Membros responsáveis pela distribuição dos fundos têm poderes discricionários quanto à definição dos critérios e das condições de elegibilidade.

Existem insuficiências na abordagem estratégica da Comissão em matéria de gestão do risco de fraude

50 A fraude é um problema transversal. A sua redução, para ser bem-sucedida, exige esforços e um amplo conjunto de ações por parte de muitos intervenientes. Ao mesmo tempo, contudo, as organizações normalmente não possuem uma unidade operacional cuja atividade principal seja a luta contra a fraude. Por conseguinte, é boa prática designar uma entidade ou um dirigente superior para liderar e supervisionar as atividades antifraude da organização²⁹. É igualmente crucial definir de forma clara as funções e as responsabilidades das unidades operacionais envolvidas, uma vez que esta é a única forma de evitar a duplicação de funções e de avaliar o impacto real de cada interveniente.

51 O Tribunal examinou se a Comissão definiu com clareza a liderança, as funções e as responsabilidades e se assegura uma supervisão adequada da gestão do risco de fraude. Além disso, avaliou se a Comissão possui uma estratégia antifraude bem concebida e capaz de orientar as suas ações antifraude quotidianas, e se avalia corretamente os resultados dessas ações.

No quadro de governação da Comissão, as responsabilidades estão divididas, mas a supervisão da gestão do risco de fraude a nível institucional é insuficiente

52 O Tribunal analisou as funções e as responsabilidades normais (mais frequentes) dos vários organismos no que diz respeito aos principais resultados relacionados com a fraude

²⁸ Mungiu-Pippidi, A. (2013), pp. 10-11.

²⁹ *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes*, GAO, julho de 2015, GAO-15-593SP, p. 10.

em cada uma das fases do combate à fraude: planeamento, execução e comunicação (anexo V).

53 No quadro de governação da Comissão, as funções e as responsabilidades dos seus departamentos envolvidos nas ações antifraude estão divididas. Porém, a supervisão da gestão do risco de fraude a nível institucional é insuficiente. Os organismos têm, na sua maioria, um papel consultivo. Os principais intervenientes responsáveis por ações antifraude são o Colégio de Comissários, as DG e as autoridades dos Estados-Membros.

54 O presidente da Comissão define as responsabilidades de cada comissário em cartas de missão individuais. Exige que todos os comissários garantam a boa gestão financeira dos programas pelos quais são responsáveis, incluindo a proteção do orçamento da UE contra a fraude. A carta de missão do comissário para o Orçamento e Recursos Humanos, que é responsável pelo OLAF, exige que este se centre no reforço da investigação da fraude lesiva do orçamento da UE, da corrupção e das faltas graves no seio das instituições europeias, apoiando o trabalho do OLAF, cuja independência em matéria de inquérito deve ser preservada. A gestão estratégica do risco de fraude e a prevenção da fraude não são mencionadas especificamente na pasta deste, nem de qualquer um dos outros comissários.

55 O OLAF é o principal organismo de luta antifraude da UE e é obrigado, nos termos do Regulamento (UE, Euratom) nº 883/2013 ("Regulamento OLAF") a contribuir para o desenvolvimento da política antifraude da Comissão. No entanto, nem o OLAF nem qualquer outro serviço da Comissão desempenha um papel de relevo na supervisão do planeamento e da execução das ações antifraude da Comissão, nem na comunicação dos resultados. Tendo em conta o modelo de governação da Comissão, o OLAF não é responsável por nenhuma decisão que afete os gestores orçamentais delegados ou os Estados-Membros. O OLAF presta orientação e formula recomendações aos responsáveis pelas várias ações antifraude (anexo V).

56 A Comissão partilha a responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da UE contra a fraude com os Estados-Membros nos domínios de despesas da Coesão e da Agricultura. A Comissão não possui atualmente nenhum procedimento regular para determinar o grau de eficácia do seguimento dos casos de suspeita de fraude pelos Estados-Membros. Também não dispõe de mecanismos eficazes para os impelir a tomarem medidas contra a fraude ou para acompanhar ou influenciar essas medidas.

57 Várias outras organizações internacionais aperceberam-se da necessidade deste tipo de mecanismos de acompanhamento. Por exemplo, o Grupo de Trabalho da OCDE sobre o Suborno, composto por membros das autoridades judiciais e de aplicação da lei dos Estados-Membros, orienta e supervisiona a aplicação e a execução da Convenção da OCDE

contra a Corrupção³⁰. Este grupo de trabalho desenvolveu vários procedimentos e práticas que lhe permitem, e aos Estados-Membros da OCDE, influenciar-se mutuamente para reforçar as respetivas capacidades de aplicação da convenção (**caixa 3**).

Caixa 3

Mecanismos de acompanhamento do Grupo de Trabalho da OCDE sobre o Suborno

O principal instrumento utilizado pelo Grupo de Trabalho da OCDE sobre o Suborno é o exame pelos pares, em que peritos externos avaliam a legislação de cada Estado-Membro da OCDE, bem como os esforços envidados para a aplicar. Estes relatórios de acompanhamento por país contêm ainda recomendações que são posteriormente seguidas de forma atenta. O grupo de trabalho acompanha ainda, numa base rotativa, as investigações criminais iniciadas pelos Estados-Membros e elabora estudos e medidas não vinculativas destinadas a reforçar a integridade no setor público e a aumentar as capacidades dos Estados-Membros para detetar e investigar a corrupção a nível transnacional. Este sistema de aprendizagem e supervisão mútuas tem encorajado e ajudado os Estados-Membros da OCDE a melhorarem o seu desempenho em termos de aplicação da convenção.

Existem insuficiências nas estratégias antifraude e nos relatórios sobre a sua eficácia

58 O quadro estratégico da Comissão para as ações antifraude inclui a estratégia da instituição no seu conjunto (a EAFC), adotada em 2011, e as estratégias antifraude a nível das DG e/ou setoriais (EAF), desenvolvidas pelas diferentes DG ou por grupos de DG com riscos de fraude semelhantes, por exemplo na política de coesão ou em programas de investigação. Segundo a Comissão, a existência de várias EAF ao nível das DG e dos setores justifica-se pelo facto de uma solução única não ser a forma mais eficiente de gerir o risco de fraude, e de as responsabilidades dos diferentes intervenientes variarem em função da modalidade de gestão e do domínio de intervenção.

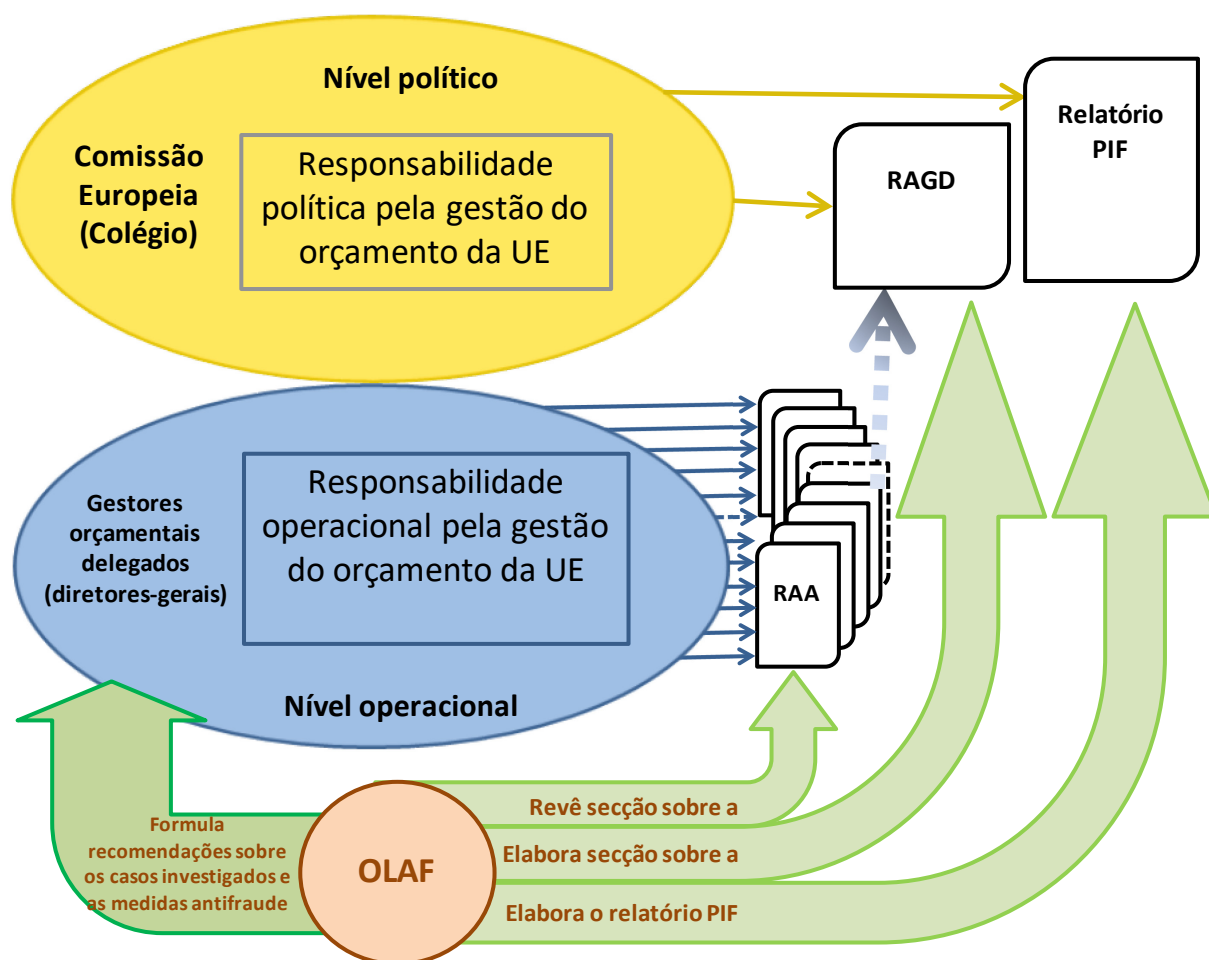
59 Embora a EAFC devesse ter sido concluída até ao final de 2014, algumas ações ainda estão em curso. Uma vez que a Comissão não atualiza a EAFC desde a sua aprovação, em 2011, o Tribunal questiona se esta será adequada para orientar as atividades antifraude da Comissão em termos práticos. A Comissão informou o Tribunal de que está a elaborar uma atualização da EAFC, que será aprovada em breve.

³⁰ Convenção da OCDE sobre a luta contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais.

60 O Tribunal examinou as EAF de sete DG responsáveis por despesas relativas a todos os principais domínios de despesas: DG AGRI, DG CNECT, DG DEVCO, DG EMPL, DG HOME, DG REGIO e DG RTD. Estas estratégias eram compostas por vários indicadores de realizações ou por realizações individuais em apoio aos objetivos estabelecidos. Contudo, esses objetivos são meramente genéricos e, na maioria dos casos, não são mensuráveis. Dos 29 objetivos analisados pelo Tribunal, 18 envolvem o "reforço", o "aumento", a "promoção", a "intensificação" e a "melhoria" de algumas atividades antifraude, sem indicarem o ponto de partida (de referência) e o valor alvo.

61 Os três principais relatórios que incluem informações sobre as ações antifraude da Comissão são o relatório PIF, o Relatório Anual de Gestão e de Desempenho (RAGD) e os relatórios anuais de atividades das DG. O Colégio de Comissários é responsável pelos dois primeiros e cada uma das DG pelos últimos (*figura 6*).

Figura 6 – Relatórios da Comissão que incluem informações sobre ações antifraude



Fonte: TCE.

62 O relatório PIF anual apresenta as realizações obtidas pelas ações antifraude da Comissão e dos Estados-Membros (por exemplo, revisão dos regulamentos, estratégias, diretivas ou formação de sensibilização para a fraude), mas avalia de forma limitada a sua eficácia real em termos de prevenção, deteção, recuperação ou dissuasão. O relatório PIF cumpre a obrigação constante do artigo 325º, nº 5, do TFUE, segundo a qual a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, deve apresentar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas em aplicação do referido artigo.

63 O RAGD – um dos principais instrumentos de prestação de contas por parte da Comissão – também não inclui informações sobre os resultados das ações antifraude da instituição.

64 Nos seus relatórios anuais de atividades, as DG têm de comunicar os resultados das suas ações antifraude com base nos indicadores definidos nos planos de gestão anuais (PGA). As DG analisadas pelo Tribunal não comunicaram informações sobre a eficácia das ações antifraude decorrentes das suas EAF. Só a DG EMPL e a DG REGIO forneceram informações nos seus RAA de 2016 sobre as realizações obtidas com a utilização da ferramenta de avaliação do risco ARACHNE³¹ e sobre o seu acompanhamento da execução pelos Estados-Membros, das medidas antifraude baseadas nos riscos.

A prevenção da fraude não recebeu atenção suficiente

65 A prevenção da fraude antes da respetiva ocorrência é um elemento fundamental de qualquer quadro antifraude eficaz. O Tribunal examinou as principais ações tomadas pela Comissão para prevenir a fraude, nomeadamente o modo como avalia o risco de fraude antes de adotar regras aplicáveis às despesas e como concebe e aplica controlos da fraude adequados. Analisou também o modo como a Comissão utiliza os dados para fins de prevenção da fraude.

A Comissão incluiu recentemente controlos da fraude nas principais regras aplicáveis às despesas

66 As atividades da Comissão no domínio da imunidade à fraude datam de 2000, quando decidiu tornar a sua legislação mais "à prova" de fraude³². Foi criada uma unidade específica para o efeito no OLAF, encarregada nomeadamente de garantir que os programas

³¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=pt>.

³² COM(2000) 200 final/2 – Reforma da Comissão – Livro Branco – Parte II – Plano de ação, ação 94.

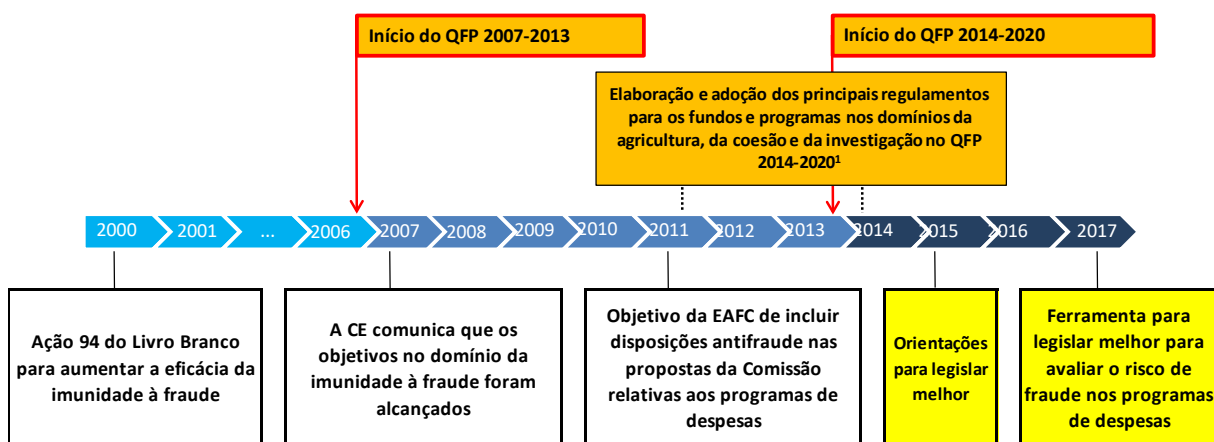
de despesas possuíam disposições jurídicas específicas antifraude, que previssem controlos adequados da fraude.

67 Em 2007, a Comissão comunicou que tinha alcançado os objetivos do procedimento de imunidade à fraude³³ e que tinha incluído disposições antifraude normalizadas nas suas regras em matéria de despesa. Em 2011, a Comissão tornou a imunidade à fraude na principal ação prioritária da EAFC. No entanto, em 2011 as principais regras em matéria de despesas para o período de 2007-2013 já tinham sido adotadas. Só a partir do início do período de 2014-2020 é que essas regras nos domínios da Coesão, da Agricultura e da Investigação incluíram o requisito de execução de controlos eficazes e proporcionados contra a fraude antes da realização das despesas (*figura 7*). Anteriormente, eram introduzidos alguns controlos antifraude em níveis não legislativos no domínio da Investigação, por exemplo em modelos de contratos e de acordos.

68 No caso da Coesão, a DG REGIO decidiu recorrer a uma empresa privada externa para avaliar o modo como os Estados-Membros cumprem o requisito de aplicar medidas antifraude eficazes e proporcionadas para o período de programação de 2014-2020. Em dezembro de 2016, a Comissão assinou um contrato com uma empresa de consultoria para examinar as medidas adotadas pelos Estados-Membros com o objetivo de prevenir e detetar a fraude e a corrupção nos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Os resultados deveriam ter sido apresentados no final de 2017, mas têm-se verificado atrasos. Não está planeado este tipo de avaliação para a Agricultura.

³³ Prevenir a fraude com base nos resultados operacionais: uma abordagem dinâmica da imunidade à fraude, SEC(2007) 1676.

Figura 7 – Cronologia das ações da Comissão no domínio da imunidade à fraude



¹ Desde a proposta inicial até à adoção

Fonte: TCE.

69 Assim, a Comissão introduziu disposições antifraude exaustivas em todas as principais regras aplicáveis às despesas em 2014, o que nem sempre tinha sido o caso no período de programação de 2007-2013.

70 Com base nos seus inquéritos, o OLAF também formula recomendações administrativas às DG salientando as insuficiências nos seus controlos para efeitos de prevenção e deteção de fraude. Entre 2014 e 2016, o OLAF formulou 113 destas recomendações, dirigidas a vários serviços da Comissão. Não é possível avaliar o impacto destas recomendações, uma vez que nem o OLAF nem as DG fazem o seguimento da sua aplicação.

A partir de 2021, será obrigatória uma análise do risco de fraude antes da aprovação das regras aplicáveis às despesas

71 A Comissão realiza avaliações de impacto para recolher elementos de prova que lhe permitam avaliar se se justifica a tomada de medidas legislativas e não legislativas futuras pela UE e qual a melhor forma de conceber essas medidas para atingir os objetivos políticos pretendidos. Com base no quadro COSO³⁴, o Tribunal esperava que a Comissão calculasse o risco de fraude ao efetuar estas avaliações.

³⁴ O princípio 8 do Quadro Integrado Controlo Interno de 2013 do Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão *Treadway* (COSO) requer que as organizações tenham em conta o potencial de fraude na avaliação dos riscos para a realização dos objetivos.

72 As orientações para a realização de avaliações de impacto das regras aplicáveis às despesas (Orientações para legislar melhor) foram atualizadas em 2015. Esta atualização não incluiu, contudo, nenhum requisito de avaliação do risco de fraude no âmbito das avaliações de impacto³⁵. Só em julho de 2017 foi acrescentada uma ferramenta específica de prevenção da fraude a estas orientações (*figura 7*).

73 Como resultado, este novo requisito apenas será aplicável à próxima geração de programas financeiros (a partir de 2021). Além deste, não existem requisitos expressos de avaliação do risco de fraude antes da criação de regras pormenorizadas de execução para os programas financeiros plurianuais (como acordos de parceria e programas operacionais no domínio da Coesão ou programas de desenvolvimento rural no domínio da Agricultura).

74 O Tribunal analisou ainda as informações recebidas do OLAF sobre o seu papel nas consultas interserviços de diferentes serviços da Comissão antes da adoção das regras propostas. O OLAF tem de apresentar um parecer que indique se as propostas de lei têm devidamente em conta o risco de fraude. Durante o período de 2014-2016, o OLAF recebeu 2 160 pedidos de consultas interserviços, provenientes de diferentes serviços da Comissão, tendo emitido um parecer positivo em 1 716 casos (79%) e um parecer positivo com observações em 304 casos (14%). Nestes casos, o OLAF demonstrou-se satisfeito com as regras ou melhorias propostas. O OLAF emitiu um parecer negativo em dois casos (0,1%) e atrasou-se na emissão de um parecer nos casos restantes (6,9%). A *caixa 4* apresenta um exemplo de um caso em que o contributo do OLAF levou a uma alteração das regras.

Caixa 4

Exemplo de contributo do OLAF que levou a uma alteração das regras

Quando os acordos de parceria (AP) para o período de programação de 2014-2020 estavam a ser elaborados, não continham qualquer referência ao requisito de as autoridades dos Estados-Membros aplicarem controlos adequados da fraude. Na sequência do contributo do OLAF, foi acrescentado um artigo distinto a cada acordo exigindo que os Estados-Membros instituísssem medidas baseadas nos riscos, eficazes e proporcionadas de prevenção da fraude nos termos do artigo 125º, nº 4, alínea c), do Regulamento (UE) nº 1303/2013 (Regulamento relativo às Disposições Comuns).

75 Para além das realizações acima referidas, o Tribunal não encontrou nenhuma avaliação específica da Comissão que indicasse as leis da UE que tinham sido alteradas no âmbito da imunidade à fraude ou que continham análises do risco de fraude ou disposições

³⁵ Legislar melhor para obter melhores resultados – agenda da UE, COM(2015) 215 final.

antifraude adequadas. Também não foi encontrada uma análise da nova abordagem da Comissão em matéria de imunidade à fraude, conforme previsto na comunicação da Comissão de 2007.

É necessária uma melhor utilização dos dados para fins de prevenção da fraude

76 Os dados sobre os operadores em risco de cometer fraude podem ser utilizados para prevenir a afetação de fundos da UE a potenciais autores de fraudes:

- o no caso da gestão direta e indireta, a Comissão considera que o Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão (EDES), que permite a exclusão e a elaboração de uma lista negra, é o seu principal instrumento para evitar a atribuição de fundos da UE a operadores económicos insolventes, irregulares, não fiáveis ou fraudulentos;
- o a ARACHNE é uma ferramenta informática integrada para a pesquisa e melhoria de dados desenvolvida pela Comissão. No domínio da Coesão, a DG REGIO e a DG EMPL consideram que esta ferramenta de avaliação do risco é um instrumento essencial de prevenção da fraude. De acordo com estas DG, a ARACHNE poderia ajudar as autoridades dos Estados-Membros a identificarem os projetos e os beneficiários de maior risco durante os controlos *ex ante* e *ex post*.

77 O Tribunal analisou os dados incluídos nestas duas ferramentas.

Devido a limitações jurídicas, a Comissão não podia excluir operadores económicos devido a casos de fraude ou corrupção ocorridos antes de 2016

78 A exclusão tem vindo a adquirir uma importância considerável na União Europeia. Na verdade, nos termos das Diretivas Contratos Públicos da UE, os contratos públicos não devem ser adjudicados a operadores económicos que tenham estado envolvidos em atividades criminosas ou que tenham sido considerados culpados de, nomeadamente, corrupção e fraude lesivas dos interesses financeiros da UE.

79 O sistema de exclusão da UE data de 2008. Com efeitos desde 1 de janeiro de 2016, a Comissão substituiu o anterior sistema de exclusão e alerta rápido pelo EDES. Embora os diretores-gerais continuem a poder solicitar um aviso de deteção prévia, a principal nova funcionalidade introduzida com este sistema é um painel central que avalia os pedidos de exclusão do diretor-geral da DG pertinente e formula recomendações sobre a exclusão e possíveis sanções. Cabe, em última instância, ao diretor-geral decidir se deve ou não excluir um determinado operador económico.

80 Todas as instituições e organismos da UE podem apresentar pedidos de exclusão baseados em informações transmitidas em processos administrativos ou penais, em relatórios do OLAF, do Tribunal de Contas Europeu ou dos auditores internos da Comissão, em decisões do Banco Central Europeu, do Banco Europeu de Investimento ou do Fundo Europeu de Investimento ou de outras organizações internacionais, ou em casos de fraude ou irregularidade decididos pelas autoridades nacionais em regime de gestão partilhada ou pelas entidades delegadas em regime de gestão indireta. As auditorias realizadas pelos gestores orçamentais ou por auditores privados são também uma valiosa fonte de informação. As autoridades dos Estados-Membros têm acesso às decisões de exclusão, mas não são obrigadas a tê-las em consideração nas decisões de financiamento em gestão partilhada que envolvam fundos da UE.

81 A exclusão de um operador económico é um procedimento moroso. Em 30 de junho de 2018, ou seja, dois anos e meio após a introdução do EDES, a Comissão no seu conjunto tinha excluído 19 operadores económicos e publicado sanções contra oito. Embora, no domínio da gestão partilhada, as autoridades dos Estados-Membros tenham comunicado 820 casos de suspeitas de fraude no SGI e o OLAF tenha concluído cerca de 60 inquéritos com recomendações só em 2016³⁶, o Regulamento Financeiro não confere poderes à Comissão para tomar medidas se as autoridades de um Estado-Membro não tiverem iniciado elas mesmas o processo de exclusão de um operador económico não fiável. Por esse motivo, nenhuma das três principais DG que gerem estas despesas (DG REGIO, DG EMPL e DG AGRI) apresentou qualquer pedido de exclusão de operadores económicos nacionais cofinanciados pelos FEEI.

82 Quanto a exclusões por factos anteriores a 2016, as principais razões foram violações graves das disposições contratuais e falta profissional grave, uma vez que, nessa altura, a legislação não permitia a exclusão por fraude sem que existisse uma sentença judicial transitada em julgado. Até à data, apenas dois operadores económicos foram excluídos por fraude ou corrupção, o que reduz o impacto dissuasor deste sistema.

83 O EDES prevê a possibilidade de registar os dados dos indivíduos que possuem controlo, ou poderes representativos ou de decisão, sobre as empresas fraudulentas. Porém, apenas para factos ocorridos a partir de 2016 é que a legislação permite a exclusão de um operador económico em que uma pessoa que pertença ao seu órgão de administração, de gestão ou de supervisão, ou que tenha poderes de representação, decisão ou controlo relativamente ao mesmo, esteja também excluída. Anteriormente, apenas podiam na prática ser excluídos os operadores económicos que tinham uma relação contratual com a

³⁶ Relatório PIF de 2016, COM(2017) 383 final.

entidade adjudicante/gestor orçamental. No passado, houve casos em que, no momento em que se tornou possível excluir o operador económico em causa, as pessoas singulares por detrás das empresas fraudulentas já tinham dissolvido a empresa envolvida na relação contratual com a Comissão e criado uma nova.

84 O Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais intensificaram recentemente os esforços para garantir que os operadores económicos fraudulentos são travados e não ressurgem com nomes diferentes (**caixa 5**).

Caixa 5

O sistema de suspensão e exclusão do Banco Mundial

O Banco Mundial utiliza um sistema de suspensão e exclusão para combater a fraude e a corrupção, podendo suspender e excluir empresas e indivíduos e assim torná-los inelegíveis para novos contratos relativos a projetos que financia. Todas as sanções são publicadas. Em 2017, o Banco Mundial suspendeu temporariamente 22 empresas e indivíduos e sancionou 60³⁷. Em janeiro de 2018, a lista de exclusão continha 414 empresas e indivíduos³⁸. O sistema do Banco Mundial está em funcionamento há mais de dez anos e, em comparação com o EDES, tem menos limitações jurídicas. A título exemplificativo, não existe recurso judicial externo das decisões do Banco Mundial e as condições de publicação são menos exigentes.

Os Estados-Membros não exploram todo o potencial da Arachne para prevenir a fraude

85 A ARACHNE poderia ajudar as autoridades dos Estados-Membros a detetarem operadores económicos de risco quando da realização de controlos antes ou após o pagamento. A utilidade desta ferramenta depende da quantidade de dados que as autoridades de gestão dos Estados-Membros registam nela e da sua utilização sistemática. A utilização desta ferramenta pelas autoridades dos Estados-Membros é gratuita, mas atualmente não é obrigatória.

86 No seu relatório especial de 2015 sobre o modo como a Comissão e os Estados-Membros dão resposta aos problemas relacionados com a contratação pública nas

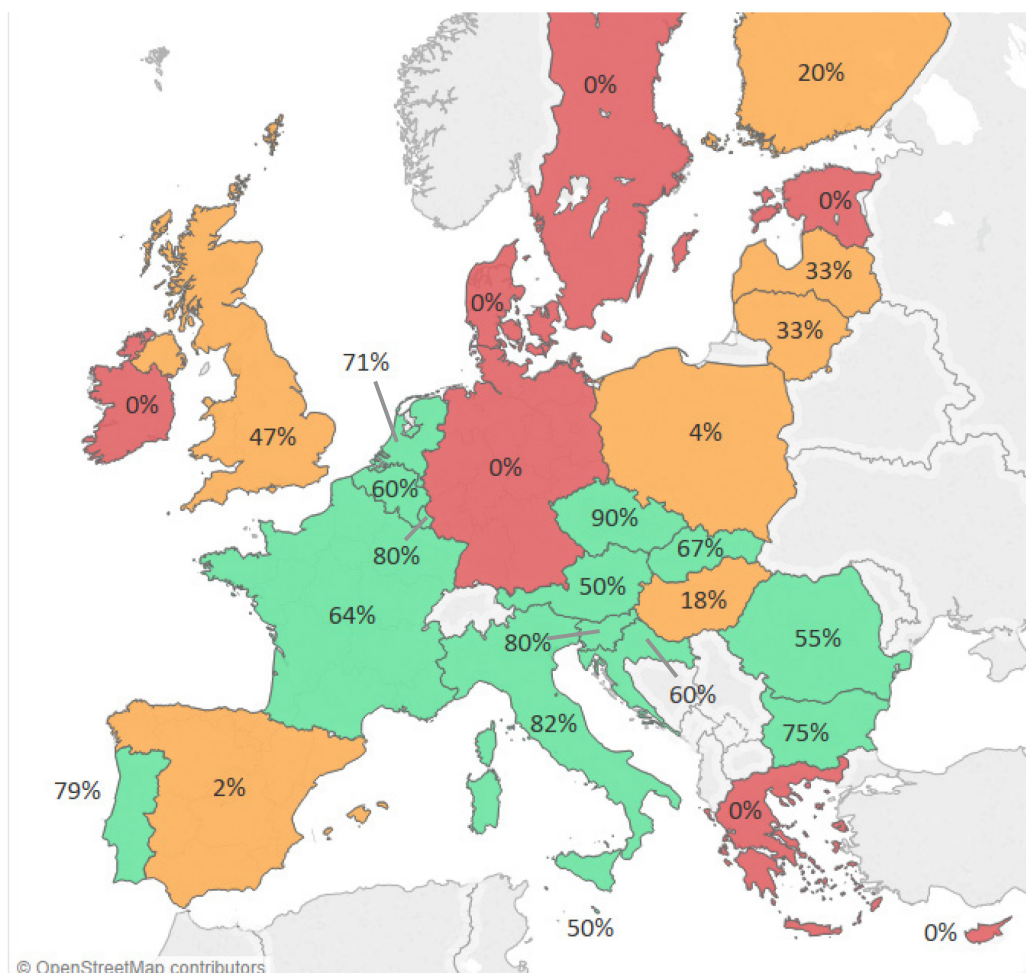
³⁷ *World Bank Annual Update, Integrity Vice-Presidency* (Atualização anual do Banco Mundial, Vice-Presidência de Integridade), p. 28, <http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>.

³⁸ <http://web.worldbank.org>.

despesas da Coesão da UE³⁹, o Tribunal concluiu que apenas 17 dos 28 Estados-Membros estavam a utilizar a ferramenta ou tinham manifestado a intenção de o fazer. Por conseguinte, no seu relatório de 2015, o Tribunal recomendou que a Comissão e os Estados-Membros continuassem a promover a utilização deste tipo de ferramentas de exploração de dados. Três anos após a recomendação do Tribunal, a ARACHNE ainda só é utilizada para cerca de 170 dos 429 programas operacionais em 21 Estados-Membros (*figura 8*).

87 Este sistema não oferece atualmente nenhuma forma de verificar se um operador económico foi excluído no âmbito do sistema da Comissão. Os gestores de fundos em domínios de despesas da UE para além da Coesão não dispõem de instrumentos semelhantes de avaliação do risco de fraude.

Figura 8 – Utilização da ARACHNE nos Estados-Membros*



* Número de programas operacionais 2014-2020 para os quais a ARACHNE é utilizada em cada Estado-Membro, em percentagem do número total de programas operacionais 2014-2020 desse país.

Fonte: TCE, com base em valores da Comissão.

88 A análise do Tribunal concluiu que o impacto do sistema de exclusão e sanção da Comissão é limitado. Além disso, a exclusão aplica-se apenas a despesas geridas direta e indiretamente pela Comissão, o que significa que as empresas excluídas podem, por exemplo, continuar a receber fundos no domínio da Coesão. Embora tenha potencial para ser uma ferramenta eficaz de prevenção da fraude, cinco anos após a sua introdução a ARACHNE ainda contém um reduzido número de dados.

Os inquéritos administrativos do OLAF conduziram a ações penais em menos de metade dos casos e resultaram na recuperação de menos de um terço dos fundos

89 No âmbito do atual quadro jurídico da UE, os Estados-Membros são os principais responsáveis pela aplicação da legislação antifraude, uma vez que apenas as autoridades nacionais podem realizar uma investigação criminal e acusar uma pessoa de um crime. A responsabilidade pela recuperação de verbas da UE obtidas de forma fraudulenta depende do domínio de despesas da UE.

90 O OLAF é atualmente o único organismo com poderes de inquérito independentes a nível da UE. Nos termos do seu mandato, investiga casos de fraude, corrupção ou outras atividades ilegais que afetem os interesses financeiros da UE⁴⁰ e pode, com base nos seus inquéritos administrativos, formular recomendações judiciais, financeiras, administrativas ou disciplinares⁴¹. O OLAF pode igualmente recomendar medidas cautelares para prevenir eventuais aumentos das irregularidades.

91 As recomendações judiciais são dirigidas às autoridades judiciais nacionais competentes e contêm principalmente uma proposta para a abertura de uma investigação criminal contra a pessoa suspeita (pelo OLAF) de ter cometido fraude ou para a continuação da investigação criminal à luz das constatações e recomendações do OLAF. Os inquéritos do

⁴⁰ Artigo 1º, nº 1, do Regulamento (UE, Euratom) nº 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) nº 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) nº 74/1999 do Conselho.

⁴¹ Entre 2012 e 2016, em cerca de 21% dos inquéritos que o OLAF encerrou com uma recomendação financeira, emitiu simultaneamente uma recomendação judicial.

OLAF têm por objetivo facilitar a dedução de acusação pelas autoridades dos Estados-Membros num caso específico.

92 As recomendações financeiras são dirigidas às DG responsáveis e consistem numa proposta para a recuperação de uma determinada quantia monetária ou para evitar que os fundos sejam indevidamente utilizados. Uma vez que estas recomendações não são vinculativas para as DG, neste contexto o OLAF facilita o trabalho das DG na elaboração de ordens de cobrança e nos pedidos de exclusão de operadores económicos não fiáveis através do EDES para que não recebam mais financiamento⁴².

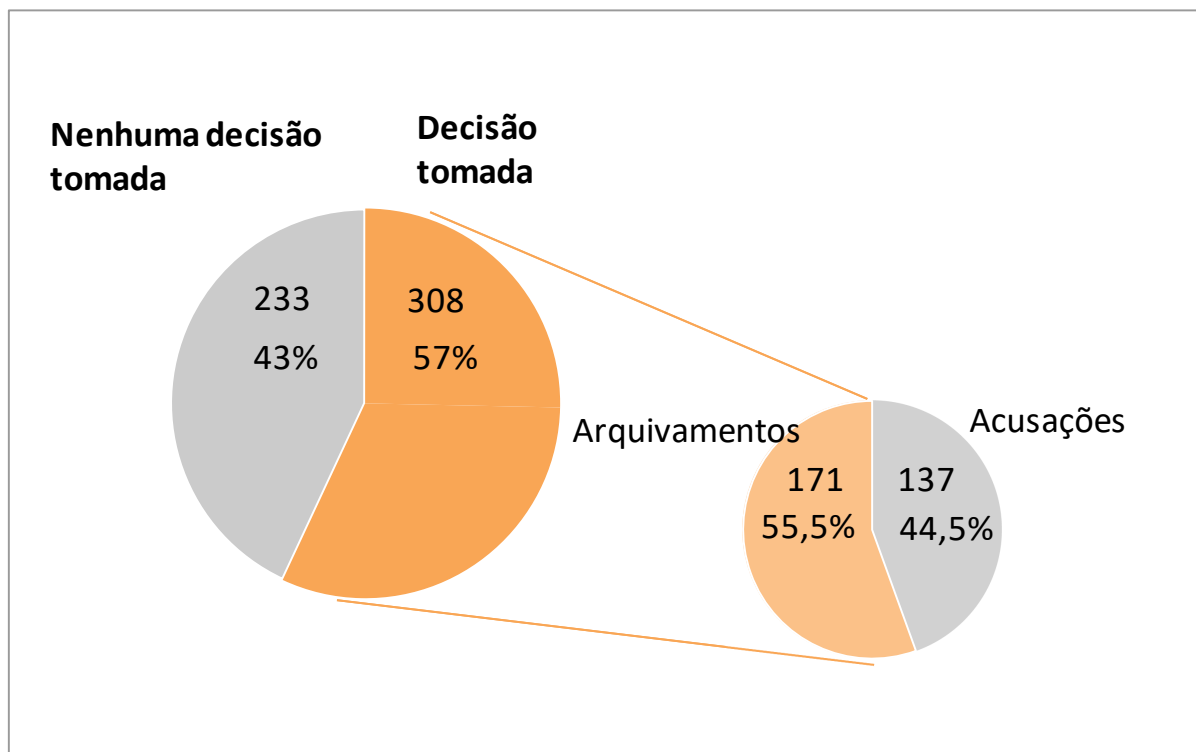
93 Nos domínios de despesas da UE sob gestão direta ou indireta, a DG que tomou anteriormente a decisão de efetuar o pagamento em causa decide quanto à recuperação das verbas junto do beneficiário fraudulento. Nos domínios de despesas da UE sob gestão partilhada, a DG responsável recupera as verbas junto do Estado-Membro em causa por meio de correções financeiras. As autoridades nacionais são, então, responsáveis pela recuperação das verbas da UE junto do beneficiário. Na presente secção, o Tribunal analisa o impacto dos inquéritos administrativos do OLAF na interposição de ações penais contra os autores de fraude e no procedimento administrativo de recuperação de verbas da UE gastas de forma fraudulenta.

O atual sistema de investigação da fraude tem insuficiências intrínsecas

94 Entre 2009 e 2016, o OLAF emitiu, no total, 541 recomendações judiciais. Até à data, as autoridades dos Estados-Membros tomaram decisões sobre 308 destas recomendações, deduzindo acusações em 137 processos (44,5%) e arquivando 171 processos (55,5%). Não estão disponíveis informações sobre o número de condenações. Até ao momento, as autoridades judiciais dos Estados-Membros deduziram aproximadamente 17 acusações por ano na sequência de processos instaurados pelo OLAF (*figura 9*).

⁴² Para além dos inquéritos externos, o OLAF também tem direito a realizar inquéritos internos nas instituições da UE. O Tribunal não avaliou esta tarefa específica do OLAF durante esta auditoria. Em relação às recomendações administrativas, ver ponto 72.

Figura 9 – Recomendações judiciais do OLAF em 2009-2016



Fonte: Relatório do OLAF de 2016, p. 33.

95 Devido à indisponibilidade de dados fiáveis sobre o número total de casos de fraude nas despesas da UE julgados nos Estados-Membros, não é possível ao Tribunal dar uma indicação precisa da percentagem global de acusações deduzidas por procuradores nacionais na sequência das recomendações judiciais do OLAF. As informações disponíveis ao público e as informações que foram facultadas ao Tribunal pelas autoridades nacionais visitadas indicam que as recomendações judiciais do OLAF que resultaram na dedução de acusações representam uma pequena percentagem do número total de acusações por procuradores nacionais em relação a casos de fraude nas despesas da UE (**caixa 6**).

Caixa 6

Ações penais por fraude relacionada com verbas da UE em cinco Estados-Membros

Na Polónia, foram deduzidas 446 acusações e 50 processos foram arquivados a título condicional no período de 2013 a 2016 (o que representa 124 acusações por ano).

Na Bulgária, em 2016, num total de 67 processos, 72 pessoas foram acusadas de fraude envolvendo verbas da UE.

Na Estónia, em 2016, num total de 15 processos, 50 pessoas singulares e 22 pessoas coletivas foram acusadas de fraude nas despesas da UE.

Na Hungria, de acordo com as estatísticas de criminalidade do Ministério do Interior, foram deduzidas 18 acusações em 2013, 16 em 2014, 6 em 2015, 7 em 2016 e 1 em 2017 (um total de 48 entre 2013 e 2017)⁴³.

Na Roménia, os procuradores deduziram 30 acusações em 2016, de um total de 39 processos previamente investigados pelo DLAF⁴⁴. Como resultado, 115 pessoas singulares e 47 pessoas coletivas foram julgadas e, em quatro casos, foram celebrados seis acordos de reconhecimento de culpa.

96 A **figura 9** mostra que mais de metade dos processos cuja decisão foi tomada pelo Estado-Membro foram arquivados. De acordo com a análise feita pelo OLAF às informações recolhidas pelos Estados-Membros sobre as recomendações judiciais, as principais razões para o arquivamento foram as seguintes (**figura 10**):

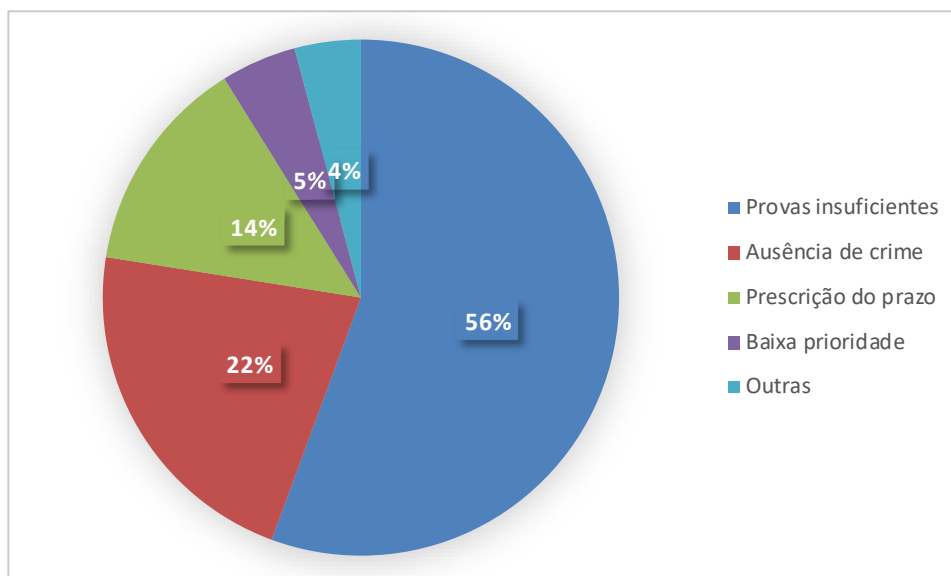
- o as provas recolhidas inicialmente pelo OLAF ou posteriormente pela autoridade nacional de investigação foram consideradas insuficientes para deduzir uma acusação (56%);
- o as ações objeto de inquérito por parte do OLAF não eram consideradas crime nos termos da legislação nacional (22%);
- o foi ultrapassado o prazo de prescrição (ou seja, o prazo para instaurar um processo penal) nos termos da legislação nacional (14%)⁴⁵.

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>, consultado em 15 de fevereiro de 2018.

⁴⁴ O Departamento de Luta contra a Fraude (DLAF) é uma autoridade nacional romena com poderes de investigação, responsável pela proteção dos interesses financeiros da UE neste país. Ver as estatísticas do relatório anual do DLAF de 2016, p. 11.

⁴⁵ Análise do seguimento dado pelos Estados-Membros às recomendações judiciais do OLAF formuladas entre janeiro de 2008 e dezembro de 2015; p. 1.

Figura 10 – Principais razões para o arquivamento



Fonte: Análise do seguimento dado pelos Estados-Membros às recomendações judiciais do OLAF formuladas entre janeiro de 2008 e dezembro de 2015; p. 1.

97 Tal como indicado anteriormente, em 36% dos casos, ou as autoridades dos Estados-Membros não consideraram o crime identificado pelo OLAF como uma infração penal nos termos da legislação nacional, ou foi ultrapassado o prazo para instaurar um processo penal nos termos da legislação nacional. O Tribunal realça que nem sempre é possível evitar a prescrição de um caso e que os procuradores nacionais podem também chegar a uma conclusão diferente sobre se foi ou não cometida alguma infração. É, pois, fundamental uma cooperação estreita entre o OLAF e as autoridades nacionais⁴⁶.

98 Durante as entrevistas do Tribunal realizadas em quatro Estados-Membros, os procuradores nacionais indicaram que, na maioria dos casos, não têm contacto com o OLAF antes de receberem o relatório final. Indicaram ainda que prefeririam ser informados de quaisquer suspeitas de infrações penais muito antes do final do inquérito do OLAF e que, se assim fosse, prestariam assistência ao OLAF e, caso necessário, iniciariam a sua própria investigação criminal para evitar a prescrição dos processos.

⁴⁶ O artigo 12º do Regulamento (UE) nº 883/2013 dispõe que o OLAF "pode transmitir às autoridades competentes dos Estados-Membros em causa informações obtidas durante inquéritos externos, em tempo oportuno para que possam tomar as medidas adequadas de acordo com o respetivo direito nacional".

99 Por conseguinte, o facto de muitos processos serem arquivados pelos procuradores nacionais por não ter sido cometido qualquer crime ou por ter sido ultrapassado o prazo de prescrição indica que, até à data, têm existido insuficiências na cooperação entre o OLAF e as autoridades nacionais.

100 A *figura 10* demonstra que o motivo do arquivamento de 56% dos processos foi a falta de provas. Por outras palavras, em metade dos casos arquivados as provas recolhidas pelo OLAF e, posteriormente, pelas autoridades nacionais durante a investigação criminal não levaram o procurador a deduzir acusação.

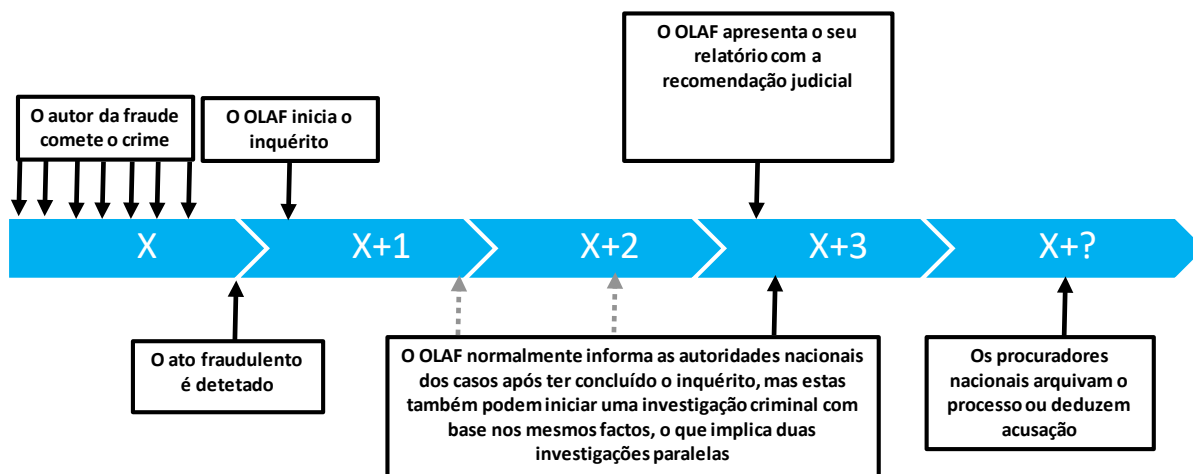
101 As entrevistas do Tribunal com os representantes das autoridades nacionais, académicos independentes e instituições da UE (incluindo o OLAF) indicam que o principal motivo para o arquivamento não é a falta de provas, mas sim a antiguidade dos processos. Não se trata necessariamente da prescrição, ou da aproximação da data de prescrição, do prazo de um determinado processo, mas sim de terem passado anos desde que a alegada infração foi cometida.

102 Não se pretende com o exposto no ponto anterior afirmar que os inquéritos do OLAF são demasiado morosos. Na maioria dos casos, o OLAF realiza inquéritos administrativos após a deteção e comunicação da situação em causa, estando assim dependente da tempestividade das informações que recebe, em especial das instituições, órgãos e organismos da UE e dos Estados-Membros. Acresce que os inquéritos administrativos do OLAF têm de ser seguidos de uma investigação criminal no Estado-Membro em causa. Uma pessoa não pode ser acusada sem que o caso tenha sido investigado em conformidade com a legislação nacional. O alcance do inquérito varia de país para país, mas todos os Estados-Membros exigem algum tipo de ação. Por conseguinte, os inquéritos do OLAF, independentemente do rigor com que são conduzidos, têm frequentemente um elevado risco de ultrapassarem o "prazo de validade".

103 A *figura 11* apresenta a cronologia dos processos objeto de inquérito por parte do OLAF. Os dados disponibilizados pelo OLAF indicam que, em 2017, este demorou em média dois meses a selecionar os processos e cerca de 22 meses a investigá-los⁴⁷. Partindo do pressuposto de que o OLAF recebe informações sobre as suspeitas de fraude cerca de um ano após terem sido cometidas e apresenta o seu relatório final de imediato às autoridades judiciais, estas apenas são informadas da alegada infração, em média, três anos após esta ter sido cometida. Em casos complexos, o processo pode ser ainda mais demorado.

⁴⁷ Ver o relatório de 2017 do OLAF, p. 53.

Figura 11 – Cronologia dos processos objeto de inquérito por parte do OLAF



Fonte: TCE.

104 No entender do Tribunal, o sistema atual, segundo o qual os inquéritos administrativos do OLAF sobre suspeitas de fraude são seguidos de uma investigação criminal a nível nacional, é moroso num número considerável de casos e, consequentemente, reduz a probabilidade de alcançar o seu objetivo final – a ação penal.

A recuperação administrativa dos fundos é dificultada pela falta de provas

105 Se detetar uma irregularidade (quer seja uma suspeita de fraude ou outra) e conseguir estimar o montante a recuperar, o OLAF formula uma recomendação financeira.

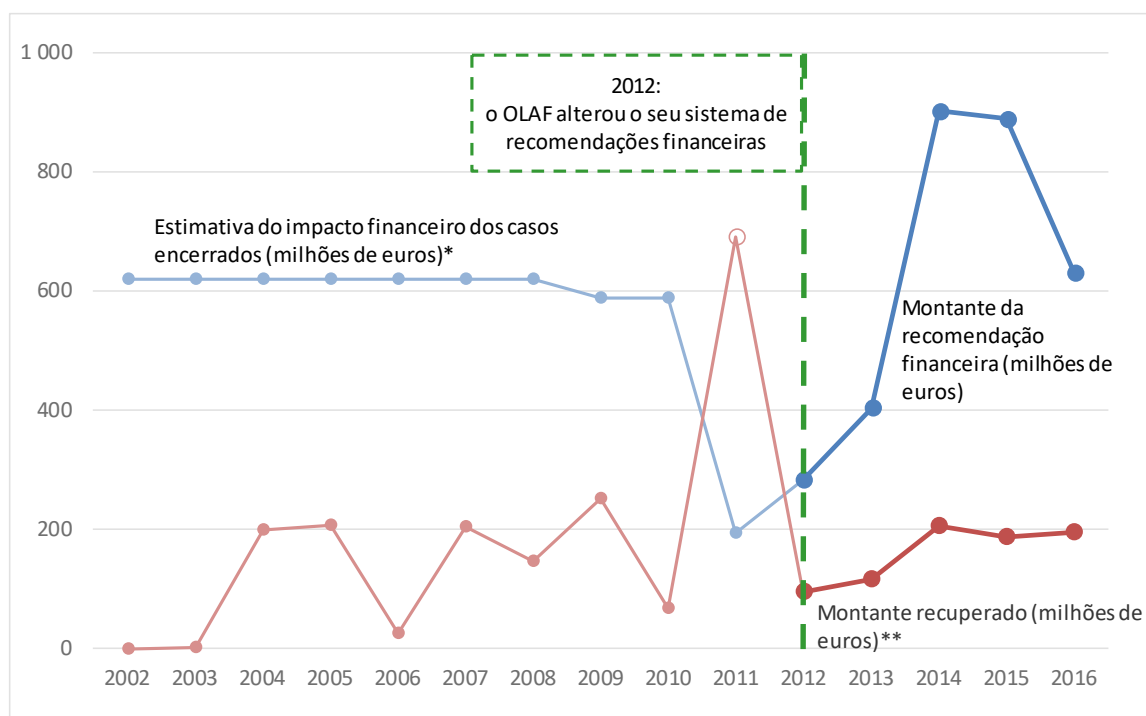
106 A **figura 12** apresenta os montantes recomendados pelo OLAF para recuperação entre 2002 e 2016. Com base nos dados disponíveis, o Tribunal estima o valor total das recomendações financeiras do OLAF durante este período em cerca de 8,8 mil milhões de euros (para 2008 e 2009, o Tribunal utiliza a média dos restantes anos). No final de 2016, tinham sido recuperados, no total, 2,6 mil milhões de euros (30%). Os números indicam que, embora o montante anual total das recomendações do OLAF varie muito, na maioria dos anos (com a marcada exceção de 2011) o montante recuperado tem sido da ordem dos 200 milhões de euros (a média dos últimos 15 anos é de 173 milhões de euros).

107 De acordo com as estatísticas recebidas pelo Tribunal de sete DG responsáveis por despesas (DG REGIO, DG EMPL, DG AGRI, DG RTD, DG CNECT, DG HOME e DG DEVCO), entre 2012 e 2016 o OLAF recomendou um total de 1,9 mil milhões de euros em recuperações, de 358 processos. À data da auditoria do Tribunal, o montante total das recuperações e correções financeiras das DG era de 243 milhões de euros (13% do total recomendado) em 153 processos (43%). O Tribunal reconhece que o processo de

recuperação poderá ainda estar em curso em relação a uma parte considerável das restantes recomendações financeiras do OLAF.

A recuperação de verbas da UE despendidas indevidamente é um procedimento moroso: com base na amostra de casos em que se obteve a recuperação, o Tribunal estima que o tempo médio para concluir as recuperações seja de cerca de 36 meses. Neste contexto, o Tribunal esperaria uma taxa de recuperação muito mais elevada para as recomendações emitidas entre 2012 e 2014 do que os 15% (do montante total recomendado pelo OLAF) recuperados pelas DG até à data.

Figura 12 – Montantes recomendados para recuperação e montantes recuperados, 2002-2016



* No seu relatório anual de 2008, o OLAF estimou o impacto financeiro dos processos que encerrou desde a sua criação, em 1999, em mais de 6,2 mil milhões de euros. A média ao longo de um período de dez anos é de cerca de 620 milhões de euros por ano; uma vez que não existem dados relativos a 2008 e 2009, o Tribunal utilizou a média dos anos 2002-2011.

** Desde 2012, o OLAF apresenta, no seu relatório anual, o montante total recomendado para recuperação e o montante cumulativo recuperado durante o ano em resultado dos seus inquéritos concluídos nos anos anteriores.

Fonte: TCE, com base nos relatórios anuais do OLAF de 2002 a 2016.

108 Os números indicam que, numa percentagem significativa dos casos encerrados pelo OLAF com uma recomendação de recuperação de verbas da UE pagas indevidamente, a recuperação não é efetuada ou o montante recuperado é significativamente inferior ao recomendado.

109 Esta situação foi confirmada pela auditoria do Tribunal: as provas documentais demonstram que, em vários casos, as DG consideraram que os relatórios do OLAF não apresentaram informações suficientes para servir de base ao início do processo de recuperação de fundos despendidos indevidamente⁴⁸. Estas tomaram medidas suplementares (ou contratam externamente esse trabalho) para decidir se a recuperação seria possível ou confiaram nas provas resultantes das suas próprias auditorias.

110 Quando o OLAF formula uma recomendação judicial e/ou envia um relatório às autoridades judiciais de um Estado-Membro, o procedimento de recuperação financeira é, em alguns casos, suspenso. O Tribunal encontrou vários casos em que o procedimento de recuperação tinha sido suspenso e as DG tinham sido convidadas pelo OLAF a não divulgarem quaisquer informações às autoridades nacionais ou ao beneficiário. O TCE reconhece, porém, que as investigações criminais poderão ter como contraponto a perda de rapidez das recuperações financeiras.

111 Não obstante, o recurso a processos administrativos para recuperar verbas da UE indevidamente pagas ainda é mais eficiente e menos dispendioso do que a recuperação desses fundos por meio de processos penais, através do congelamento e do confisco de ativos. Um inquérito recente da Europol sobre a recuperação de ativos de origem criminosa na União Europeia revelou que a quantia de dinheiro atualmente recuperada na UE representa apenas uma pequena percentagem do total estimado dos proveitos de origem criminosa⁴⁹.

Gestão partilhada

112 No caso da gestão partilhada, as DG não recuperam as verbas diretamente junto dos beneficiários, aplicando antes diferentes procedimentos financeiros para proteger o orçamento da UE. Na maioria dos casos, a DG REGIO e a DG EMPL aplicam correções financeiras sempre que o OLAF formula uma recomendação financeira. Fica ao critério do Estado-Membro em questão decidir qual a ação corretiva a adotar contra os beneficiários depois de a DG ter aplicado uma correção financeira. Segundo o princípio da gestão partilhada, a DG REGIO e a DG EMPL não têm a obrigação de controlar os montantes recuperados aos beneficiários.

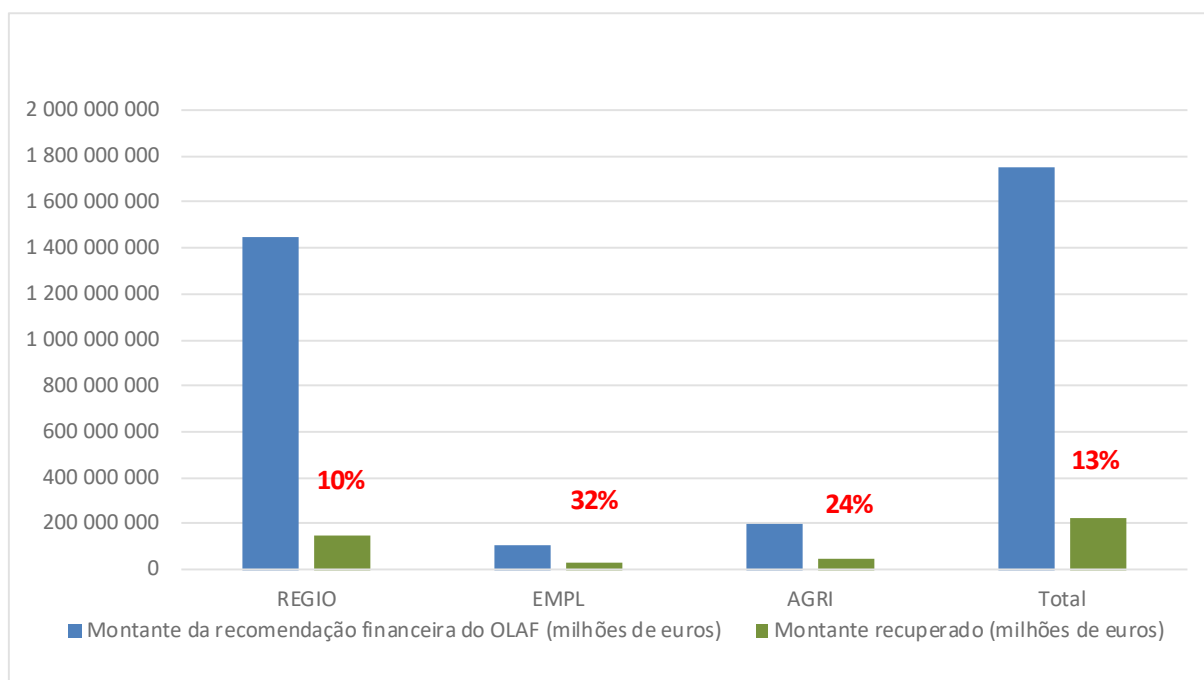
⁴⁸ Em 59 de 150 casos de recuperação resultante de recomendações financeiras do OLAF, o montante recuperado foi 70% ou inferior ao recomendado pelo OLAF.

⁴⁹ *Does crime still pay? Criminal asset recovery within the EU; Survey of statistical information 2010-2014* (O crime ainda compensa? Recuperação de ativos de origem criminosa na UE; análise de informações estatísticas 2010-2014); Europol, 2016.

113 As regras da DG AGRI não estipulam claramente os principais passos para fazer o seguimento das recomendações financeiras do OLAF. A título exemplificativo, não existem prazos para os Estados-Membros contestarem o montante de recuperação recomendado pelo relatório do OLAF. A DG AGRI considera que o seu papel consiste em supervisionar a recuperação, que é da inteira responsabilidade do Estado-Membro em causa.

114 A **figura 13** indica o valor total das recomendações financeiras do OLAF enviadas à DG REGIO, à DG EMPL e à DG AGRI entre 2012 e 2016, juntamente com os montantes que, no momento da auditoria do Tribunal, tinham sido recuperados. As três DG receberam 268 recomendações financeiras do OLAF no período de 2012 a 2016. As verbas tinham sido recuperadas em 125 destes casos (47%). A taxa de recuperação não aumenta significativamente se apenas forem consideradas as recomendações financeiras do OLAF recebidas pelas três DG entre 2012 e 2014, em relação às quais conseguiram recuperar 15% do montante combinado total recomendado pelo OLAF (DG REGIO: 10%; DG EMPL: 19% e DG AGRI: 33%). O Tribunal salienta que, em outubro de 2016, o OLAF emitiu novas instruções sobre a elaboração e cálculo de recomendações financeiras. Dado que as novas instruções são relativamente recentes, o seu impacto ainda não é plenamente visível no sistema.

Figura 13 – Recuperações pela DG REGIO, DG EMPL e DG AGRI resultantes das recomendações do OLAF de 2012-2016



Fonte: TCE, com base em valores da Comissão.

115 De acordo com a DG REGIO e a DG EMPL, uma das principais razões para não se recuperarem os montantes recomendados é o facto de o relatório final do OLAF não

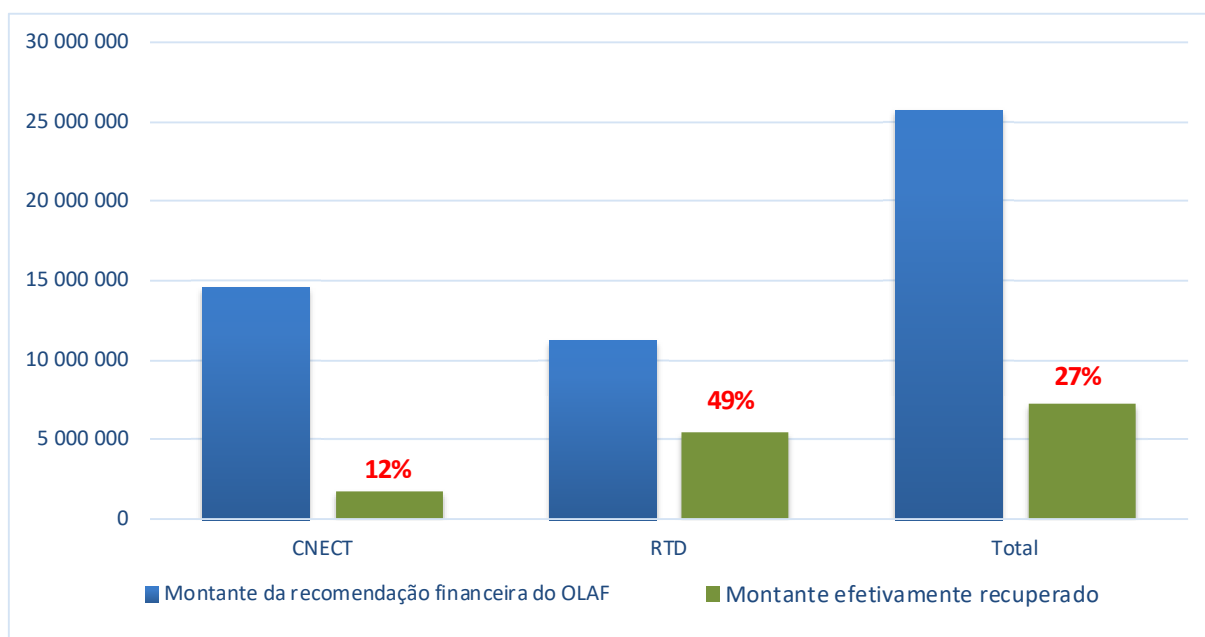
substanciar diretamente o montante recomendado. Por exemplo, numa situação, a DG pediu a uma empresa externa que realizasse uma nova análise jurídica da conclusão do OLAF. Num outro caso conexo, a DG, após consulta da DG MARKT e do Serviço Jurídico da Comissão, decidiu não recuperar o montante recomendado pelo OLAF devido ao elevado risco de contencioso. Outro motivo para o montante recomendado não ser recuperado na sua integralidade, em alguns casos, foi o facto de, no passado, o OLAF ter recomendado correções mais elevadas para o incumprimento das regras de contratação pública do que as aplicadas na realidade pelas DG em causa com base nas orientações da Comissão⁵⁰.

Gestão direta (DG CNECT e DG RTD)

116 A figura 14 indica o valor total da recomendação financeira do OLAF enviada à DG CNECT e à DG RTD entre 2012 e 2016, juntamente com os montantes que, no momento da auditoria do Tribunal, tinham sido recuperados. As duas DG receberam 36 recomendações financeiras do OLAF entre 2012 e 2016. Em nove casos (25%), os montantes foram recuperados na íntegra. Num caso excecional, a DG RTD recuperou oito vezes o montante recomendado pelo OLAF, porque o montante total recuperado junto do beneficiário incluía também montantes extrapolados com base nas auditorias da própria DG. Neste caso, o Tribunal considera que o montante recomendado pelo OLAF foi integralmente recuperado. A taxa de recuperação aumenta ligeiramente se apenas forem consideradas as recomendações financeiras do OLAF recebidas pelas duas DG entre 2012 e 2014, que conseguiram recuperar a partir destes casos 34% do montante total recomendado pelo OLAF.

⁵⁰ Decisão da Comissão, de 19 de dezembro de 2013, relativa à definição e à aprovação das orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos, C(2013) 9527 final.

Figura 14 – Recuperações pela DG CNECT e pela DG RTD resultantes das recomendações do OLAF de 2012-2016



Fonte: TCE, com base em valores da Comissão.

117 O Tribunal verificou 20 recomendações financeiras do OLAF (10 relativas à DG CNECT e 10 relativas à DG RTD) de 37 casos, abrangendo 86% do montante combinado total recomendado pelo OLAF quanto a estas duas DG. Com base nessas recomendações, constatou que as principais razões para os atrasos na recuperação dos fundos e para a inexistência de recuperação após o inquérito do OLAF são:

- investigações criminais ou processos penais em curso;
- insuficiência das provas apresentadas nos relatórios do OLAF;
- empresas já liquidadas quando o OLAF conclui o processo.

118 O tempo que a DG responsável pela despesa leva a comunicar um caso ao OLAF e a rapidez do inquérito deste último são fatores que podem ser determinantes para o sucesso do procedimento de recuperação, pois a tempestividade é muito importante nas situações em que as DG recuperam os fundos diretamente junto dos beneficiários. Nos casos em que a recuperação ainda está em curso, o tempo médio desde o início do inquérito do OLAF é de cinco anos. Quando os autores das fraudes liquidam ou dissolvem as empresas, normalmente logo após o anúncio de uma auditoria ou de um inquérito do OLAF, as possibilidades de recuperação são bastante reduzidas.

119 As DG podem reagir mais rapidamente e evitar os custos da recuperação de fundos junto de um beneficiário se conseguirem comprovar, através das suas próprias auditorias, que houve violação das obrigações contratuais. Nestas ocorrências, a DG responsável baseia o seu trabalho preparatório para a ordem de cobrança nos resultados da sua própria auditoria, e não no relatório do OLAF. O Tribunal concluiu que, nos casos em que a DG não realizou uma auditoria e a única fonte de provas era o dossiê de inquérito do OLAF, a DG teve mais dificuldade em emitir a ordem de cobrança para o montante recomendado pelo OLAF, por considerar a documentação disponibilizada insuficiente.

120 Além disso, os devedores interpõem por vezes processos no Tribunal de Justiça da União Europeia para recuperarem parte dos custos rejeitados e/ou das indemnizações da Comissão. Nestas situações, o montante recuperado nunca pode ser considerado definitivo até o processo no TJUE ser concluído.

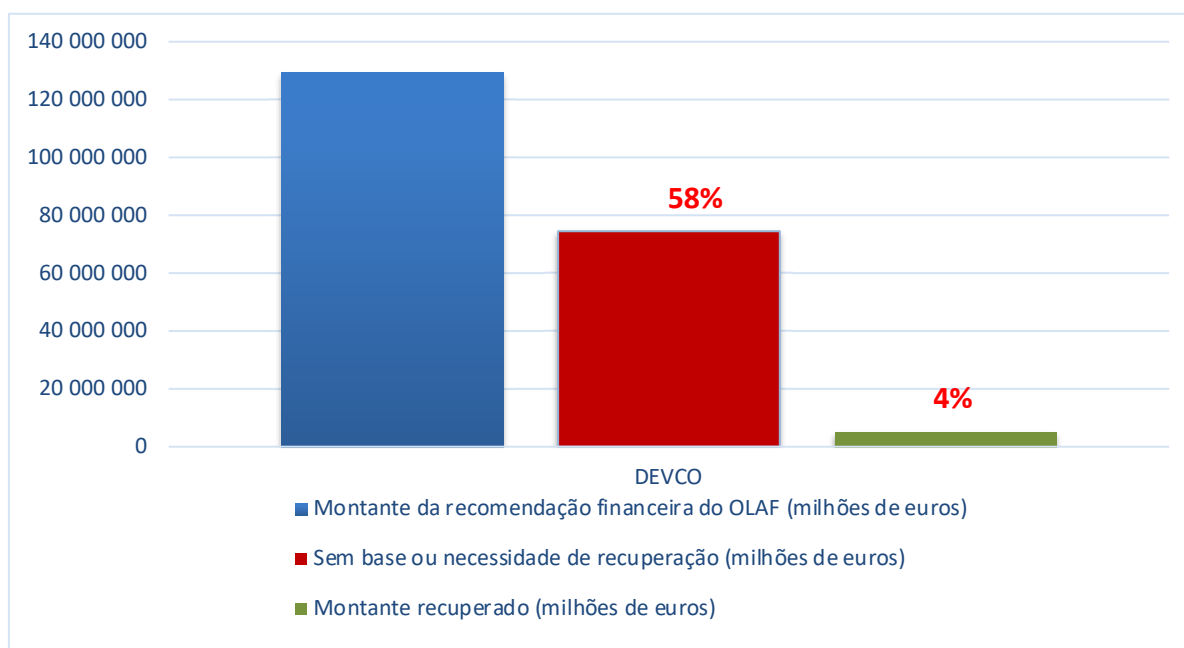
Gestão indireta (DG DEVCO)

121 No caso da gestão indireta, a DG DEVCO confia as tarefas de execução orçamental aos países beneficiários, organizações internacionais e agências de desenvolvimento de países não pertencentes à UE.

122 A *figura 15* indica o valor total das recomendações financeiras do OLAF enviadas à DG DEVCO entre 2012 e 2016, juntamente com o montante que, no momento da auditoria do Tribunal, tinha sido recuperado. A DG DEVCO recebeu 53 recomendações financeiras do OLAF no período de 2012 a 2016. Foram efetuadas recuperações em 20 casos (38%)⁵¹. A taxa de recuperação não aumenta significativamente se apenas forem consideradas as recomendações financeiras do OLAF recebidas pela DG entre 2012 e 2014, que conseguiu recuperar a partir destes casos 6% do montante total recomendado pelo OLAF.

⁵¹ A DG DEVCO tem igualmente contratos públicos e de subvenção e operações de apoio orçamental sob gestão direta. A auditoria do Tribunal concentrou-se, porém, nas despesas no âmbito da gestão indireta.

Figura 15 – Recuperações pela DG DEVCO resultantes das recomendações do OLAF de 2012-2016



Fonte: TCE, com base em valores da Comissão.

123 Em casos que representam 58% do valor total das recomendações financeiras do OLAF, a DG DEVCO não recuperou as verbas da UE em causa, por ter considerado não ter uma base jurídica para o fazer ou por ter decidido não emitir uma ordem de cobrança⁵². Com base nas dez recomendações financeiras do OLAF examinadas pelo Tribunal, a principal razão para a DG DEVCO não ter recuperado os montantes recomendados pelo OLAF foi o facto de ter considerado não haver provas suficientes.

124 Em três de dez casos que representam um valor significativo de recomendações financeiras do OLAF, a DG DEVCO decidiu não proceder à recuperação. Uma vez que opera num ambiente de alto risco e tendo em conta os potenciais riscos para a execução da sua política, a DG DEVCO poderá, em determinadas circunstâncias, decidir não recuperar as verbas da UE junto dos beneficiários. Em países com sistemas políticos e judiciais instáveis, as possibilidades de recuperação através de processo penal ou civil (judiciário administrativo) são claramente baixas e um inquérito do OLAF pode muitas vezes ser a única forma de investigar uma alegação de fraude. O OLAF não analisa com suficiente pormenor quais os casos que de facto resultaram em recuperações e quais os motivos para que as DG

⁵² Se apenas se considerar as recomendações financeiras do OLAF emitidas entre 2012 e 2014, esta taxa aumenta para 82%.

não procedam às recuperações ou apenas recuperem um montante muito inferior ao recomendado pelo OLAF. Essa análise ajudaria o OLAF a orientar melhor os seus inquéritos.

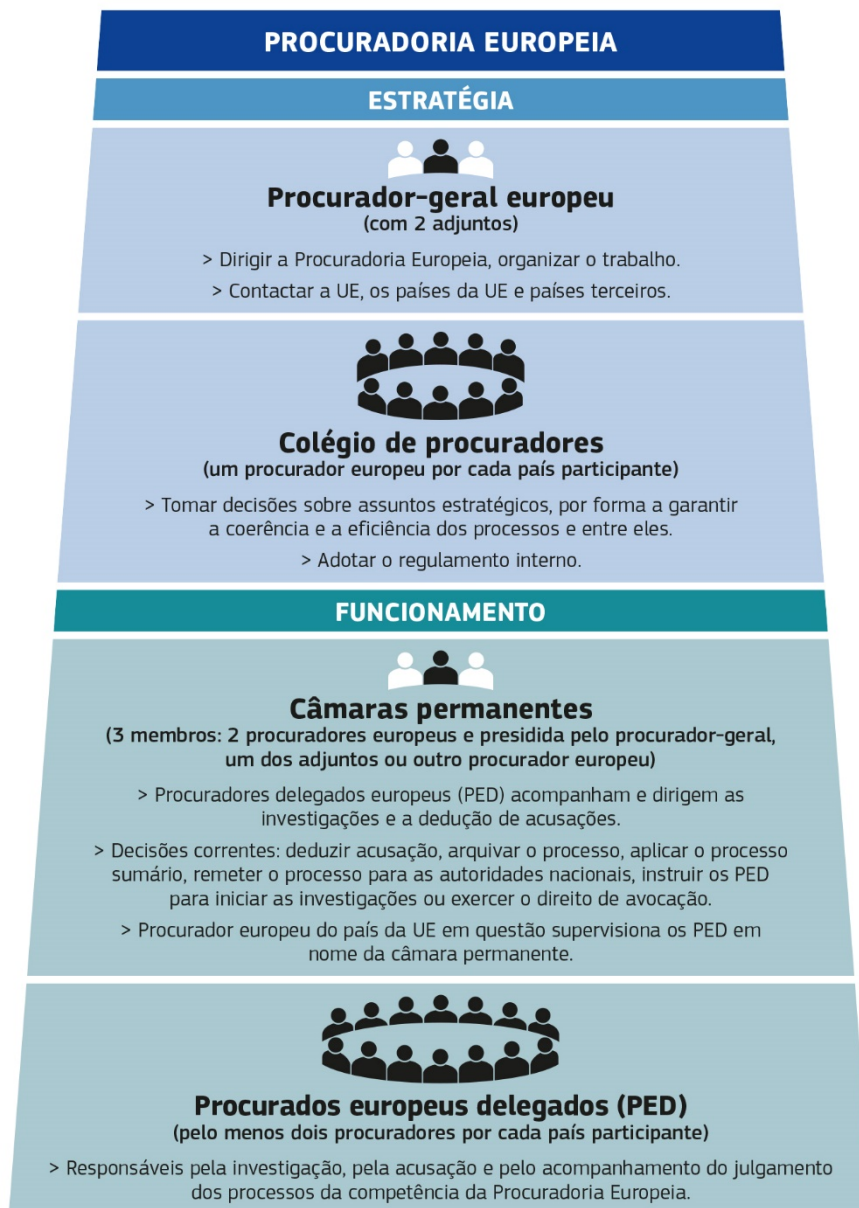
A entrada em funcionamento da Procuradoria Europeia exigirá um esforço coordenado

125 Em outubro de 2017, vinte Estados-Membros adotaram um regulamento que visa reforçar a cooperação para a instituição da Procuradoria Europeia⁵³. Este organismo da UE terá poderes para investigar e intentar ações penais por crimes lesivos dos interesses financeiros da UE.

126 A Procuradoria Europeia está organizada em dois níveis: um centralizado e um descentralizado. O nível centralizado consiste num procurador-geral europeu (PGE) e num procurador europeu (PE) por Estado-Membro (dois dos quais serão procuradores-gerais europeus adjuntos), afetados à sede da Procuradoria Europeia no Luxemburgo, enquanto o nível descentralizado é constituído por procuradores europeus delegados (PED), que trabalharão nos Estados-Membros. Os procuradores europeus, repartidos por câmaras, serão responsáveis pela supervisão dos procuradores europeus delegados e, em casos pontuais, conduzirão eles mesmos inquéritos. Estes últimos serão responsáveis pelas investigações realizadas nos Estados-Membros em questão (***figura 16***).

⁵³ Os Países Baixos e Malta juntaram-se à Procuradoria Europeia no decurso de 2018.

Figura 16 – Estrutura da Procuradoria Europeia



Fonte: Comissão.

127 O Tribunal analisou o regulamento que institui a Procuradoria Europeia à luz das suas observações sobre a configuração atual da investigação e das ações penais por fraude nas despesas da UE, tendo avaliado se a Procuradoria Europeia procurará dar resposta aos seguintes problemas de monta:

- o sistema atual, segundo o qual os inquéritos administrativos do OLAF sobre suspeitas de fraude são seguidos de uma investigação criminal a nível nacional, é moroso num número considerável de casos;

- o as insuficiências na cooperação entre o OLAF e as autoridades nacionais.

128 Em termos gerais, o Tribunal considera que a instituição da Procuradoria Europeia é um passo na direção certa. No entanto, chama a atenção para vários riscos que indicam que a Procuradoria Europeia poderá não resolver os problemas supramencionados:

- o o regulamento prevê que as câmaras da Procuradoria Europeia irão supervisionar o trabalho operacional dos procuradores delegados. Para contestar o parecer de um procurador delegado, ou até mesmo para o debater com ele, a câmara irá precisar, em casos específicos, de conhecimentos especializados adequados em direito e processo penal nacional, para não falar da necessidade de tradução. Desta forma, para desempenhar a sua função de supervisão, os serviços centrais da Procuradoria Europeia precisam de pessoal e recursos suficientes, incluindo juristas nacionais⁵⁴. O extenso processo de consulta interna e de tradução poderá acabar por ser demasiado moroso para os processos penais, em que o tempo é frequentemente o recurso mais limitado;
- o nos termos do Regulamento que institui a Procuradoria Europeia, a investigação será conduzida sobretudo por investigadores dos Estados-Membros, sob a autoridade da Procuradoria Europeia. O regulamento não institui nenhum mecanismo que permita à Procuradoria Europeia (ou a qualquer organismo da UE) instar as autoridades dos Estados-Membros a afetarem recursos ao trabalho proativo que é necessário para a investigação da fraude em matéria de despesas da UE, ou aos processos tratados pelos procuradores delegados. Uma vez que o procurador delegado precisará do apoio da autoridade nacional competente para realizar a investigação necessária para levar o caso a tribunal, a sua eficácia ficará fortemente dependente das autoridades nacionais;
- o o Regulamento que institui a Procuradoria Europeia⁵⁵ permite que as instituições, órgãos e organismos da UE solicitem ao OLAF que efetue uma avaliação prévia dos processos a remeter à Procuradoria Europeia. Uma vez que o tempo é crítico para o êxito de uma investigação criminal, o recurso excessivo a esta opção poderá prejudicar a tempestividade de qualquer ação posterior. As futuras modalidades da cooperação entre o OLAF e a Procuradoria Europeia deverão possibilitar a tomada de decisões rápidas quanto à instauração de um processo penal ou à remissão do processo para

⁵⁴ A Comissão estima que o custo da Procuradoria Europeia, com 115 empregados, será de 21 milhões de euros por ano.

⁵⁵ Ver considerando 51 do 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.

investigação pelo Estado-Membro em causa ou por uma instituição da UE responsável através de um processo administrativo.

Conclusões e recomendações

129 Na sua auditoria, o Tribunal avaliou se a Comissão está a gerir corretamente o risco de fraude nas despesas da UE, tendo examinado, concretamente, as medidas que esta tomou para prevenir e dissuadir os potenciais autores de fraudes e para recuperar os fundos nos casos em que a fraude foi cometida.

130 Com base nas suas observações, o Tribunal considera que é necessária mais motivação na UE para aplicar um quadro estratégico eficaz de gestão do risco da fraude com base em avaliações sólidas. O Tribunal considera que a Comissão tem manifestamente de intensificar a sua luta contra a fraude nas despesas da UE clarificando e reforçando as responsabilidades das várias partes envolvidas na gestão desse combate.

A Comissão não conhece suficientemente a dimensão, a natureza e as causas da fraude

131 A Comissão não possui informações abrangentes e comparáveis sobre os níveis de fraude detetada nas despesas da UE. A comunicação, pela própria Comissão, de fraude detetada nos domínios que gere diretamente não é completa. No âmbito da gestão partilhada, as metodologias utilizadas pelos Estados-Membros para elaborar as suas estatísticas oficiais sobre a fraude detetada variam e as informações comunicadas pelo Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) da Comissão são incompletas. A Comissão não realiza controlos exaustivos para garantir a qualidade dos dados comunicados no SGI, nem pede às autoridades dos Estados-Membros que apresentem garantias quanto à fiabilidade dos dados comunicados. No quadro das auditorias aos sistemas, as DG responsáveis por despesas realizam controlos parciais dos sistemas de comunicação de irregularidades a nível nacional (ver os **pontos 21 a 32**).

132 A Comissão ainda não criou uma forma de compreender melhor a fraude não detetada de modo a complementar as estatísticas oficiais, embora existam várias formas aceites de conhecer a escala da fraude (ver os **pontos 33 a 37**).

133 O Tribunal também considera que a informação qualitativa disponível sobre a natureza e as causas da fraude é insuficiente. Estão disponíveis algumas informações sobre padrões e esquemas de fraude utilizados em diferentes setores, mas as informações disponíveis não são atualizadas de forma sistemática. Além disso, o Tribunal não encontrou análises pormenorizadas ou estudos da Comissão que visem determinar o que leva alguns beneficiários de fundos da UE a cometerem fraude.

134 Estudos realizados com base em aproximações objetivas à corrupção também revelaram que o risco de corrupção pode ser aumentado pela discricionariedade nas despesas e pelo excesso de controlos burocráticos, que funcionam como um obstáculo à entrada de outros fornecedores no mercado, tornando os negócios corruptos mais fáceis de sustentar (ver os **pontos 38 a 49**).

Recomendação nº 1 – Conhecer melhor a dimensão, a natureza e as causas da fraude nas despesas da UE

Tendo em vista uma abordagem bem concebida do combate à fraude lesiva dos interesses financeiros da UE, a Comissão deve criar um sistema sólido de comunicação da fraude que disponibilize informações para avaliar a dimensão, a natureza e as causas profundas da fraude. Em especial, deve:

- a) melhorar o Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) de forma a que as informações sobre as investigações criminais relacionadas com situações de fraude lesivas dos interesses financeiros da UE sejam comunicadas oportunamente por todas as autoridades competentes;
- b) desenvolver a sua capacidade para recolher informações de diferentes fontes sobre o risco de fraude e corrupção lesivas do orçamento da UE; avaliar estes riscos de forma recorrente utilizando diferentes métodos (encontrar inquéritos e índices com base em dados administrativos) e ponderar a criação de indicadores de riscos por domínio de despesas, país e setor.

Prazo: até ao final de 2022.

Existem insuficiências na abordagem estratégica da Comissão em matéria de gestão do risco de fraude

135 Existem insuficiências nas estratégias antifraude da Comissão e nos relatórios sobre a sua eficácia. Embora possua uma estratégia antifraude formal, a Estratégia Antifraude da Comissão (EAFC), não a atualiza desde 2011. O Tribunal questiona, por conseguinte, se esta será adequada para orientar as atividades antifraude da Comissão em termos práticos e O TCE salienta a intenção da Comissão de atualizar a EAFC (ver os **pontos 58 a 64**).

136 No modelo de governação da Comissão, as funções e responsabilidades sobre as ações antifraude estão divididas, tendo cada DG e serviço da Comissão a sua própria estratégia antifraude. Não existe um organismo central responsável por garantir uma

supervisão adequada das atividades antifraude a nível institucional. Este papel poderia ser atribuído ao OLAF (**Recomendação nº 4**). A gestão estratégica do risco de fraude e a prevenção da fraude não são mencionadas especificamente na pasta de nenhum comissário (ver os **pontos 52 a 57**).

Recomendação nº 2 – Garantir a liderança das ações antifraude da Comissão

2.1. A fim de melhorar a coordenação do combate à fraude, a Comissão deve garantir, no contexto da responsabilidade colegial pela prevenção e deteção de fraudes, que a gestão estratégica do risco de fraude e a prevenção da fraude sejam mencionadas claramente na pasta de um dos comissários.

2.2. A Comissão deve garantir que a sua nova estratégia antifraude:

- é precedida de uma análise abrangente dos riscos de fraude, com base num vasto conjunto de dados de diferentes fontes, para determinar a dimensão, a natureza e as causas da fraude nas despesas da UE;
- inclui objetivos pertinentes e indicadores mensuráveis;
- prevê a comunicação de informações com base no cumprimento de objetivos.

Prazo: até ao final de 2022.

A prevenção da fraude não recebeu atenção suficiente

137 Apesar de as atividades da Comissão no domínio da imunidade à fraude datarem de 2000, apenas no período de 2014-2020 foram incluídas pela primeira vez disposições antifraude abrangentes em todos os principais regulamentos (ver os **pontos 66 a 70**).

138 A avaliação do risco de fraude antes da adoção de programas de despesas e a instituição de controlos antifraude poderão ser formas eficazes de reduzir as perdas por fraude. No entanto, para os programas de despesas de 2014-2020, a Comissão apenas solicitou esta avaliação dos projetos de regras numa fase tardia do processo. Assim, apenas serão aplicadas na próxima geração de programas financeiros, após 2021. No caso da gestão partilhada, a Comissão não solicitou aos Estados-Membros que avaliassem o risco de fraude nos seus programas de 2014-2020 antes da respetiva adoção. É, contudo, neste domínio que é gasto cerca de 70% do orçamento da UE (ver os **pontos 71 a 75**).

139 A utilização de dados para a prevenção e a dissuasão da fraude pode ser uma forma eficaz de detetar operadores económicos de risco antes da atribuição dos fundos ou de melhorar a conformidade futura excluindo os operadores económicos e os indivíduos que tenham sido apanhados a cometer fraude. Na Comissão, surgiram iniciativas a nível das DG que propunham a criação deste tipo de bases de dados, mas a utilização destes instrumentos tem sido bastante limitada e não tem sido devidamente coordenada. Mais concretamente, o impacto preventivo e dissuasor do sistema de exclusão e sanção da Comissão é reduzido, uma vez que as DG responsáveis pela política de Coesão e pela Agricultura não têm poderes para iniciar um pedido de exclusão de operadores económicos fraudulentos que receberam apoio destes fundos. Além disso, autoridades dos Estados-Membros não são obrigadas a ter em consideração as decisões de exclusão nas decisões de financiamento que impliquem fundos da UE.

140 Desde 2013, a DG EMPL e a DG REGIO possuem a sua própria ferramenta de prevenção da fraude, desenvolvida a nível interno, a ARACHNE. Esta ferramenta tem potencial para ser eficaz, mas ainda não contém dados suficientes. Cabe aos Estados-Membros fornecerem estas informações sobre os operadores económicos fraudulentos e as pessoas singulares que lhes estão associadas (ver os **pontos 76 a 88**).

Recomendação nº 3 – Aumentar a utilização dos instrumentos de prevenção da fraude

3.1. Relativamente às regras de execução dos programas de despesas no período após 2020, a Comissão deve realizar uma avaliação dos riscos de fraude e solicitar aos Estados-Membros que realizem uma avaliação pormenorizada do risco de fraude antes de aprovarem os programas.

Prazo de execução: 2020

3.2. Relativamente ao sistema de exclusão da Comissão, esta deve:

- a) garantir que as DG utilizam o Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão nos domínios em gestão direta e indireta;
- b) exortar os Estados-Membros a detetarem e assinalarem os operadores económicos fraudulentos e as pessoas singulares que lhes estão associadas.

3.3. A Comissão deve exortar todos os Estados-Membros a participarem ativamente na base de dados ARACHNE apresentando dados de forma atempada e a explorarem as

oportunidades oferecidas pelos grandes volumes de dados para prevenir a utilização fraudulenta e irregular dos fundos da UE.

Prazo: até ao final de 2019.

Os inquéritos administrativos do OLAF conduziram a ações penais em menos de metade dos casos e resultaram na recuperação de menos de um terço dos fundos

141 Cerca de 45% das recomendações judiciais do OLAF resultam em ações penais contra os autores das fraudes. O sistema atual, em que o OLAF inicia inquéritos após receber informações de outras fontes e em que os seus inquéritos administrativos sobre suspeitas de fraude são frequentemente seguidos de investigações criminais a nível nacional, é moroso num número considerável de casos e, consequentemente, reduz a probabilidade de alcançar o seu objetivo final – a ação penal (ver os **pontos 94 a 104**).

142 Em vários casos (relativos a fraude ou a irregularidades), as DG consideram que os relatórios do OLAF não apresentam informações suficientes para servir de base ao início do processo de recuperação de fundos despendidos indevidamente. Nestes casos, as DG tomam (ou contratam externamente) medidas suplementares para decidir se a recuperação é possível ou confiam nas provas resultantes das suas próprias auditorias (ver os **pontos 105 a 124**).

Recomendação nº 4 – Reconsiderar o papel e as responsabilidades do OLAF no combate à fraude nas despesas da UE à luz da criação da Procuradoria Europeia

A Comissão deve reconsiderar o papel e as responsabilidades do OLAF no combate à fraude nas despesas da UE à luz da criação da Procuradoria Europeia.

Mais concretamente, deve propor ao Parlamento Europeu e ao Conselho medidas destinadas a atribuir ao OLAF um papel estratégico e de supervisão na ação antifraude da UE.

Essas medidas poderiam incluir a atuação do OLAF como organismo de supervisão responsável por:

- a) liderar a conceção, acompanhar e supervisionar a execução da política antifraude da Comissão, centrando-se especificamente na apresentação de uma análise

pormenorizada e em tempo real dos padrões de fraude (*modus operandi*) e dos casos de fraude;

- b) coordenar e acompanhar as atividades antifraude nos Estados-Membros.

Prazo: final de 2022.

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Lazaros S. Lazarou, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 14 de novembro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I — Extrato dos textos jurídicos pertinentes

Artigo 3º da Diretiva PIF

"Fraude lesiva dos interesses financeiros da União

2. Para efeitos da presente diretiva, é considerado fraude lesiva dos interesses financeiros da União:
 - a) No que respeita a despesas não relacionadas com contratação pública, os atos ou omissões relativos:
 - i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a apropriação ou a retenção ilegítimas de fundos ou de ativos provenientes do orçamento da União ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta,
 - ii) à não comunicação de uma informação, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito, ou
 - iii) à aplicação ilegítima de tais fundos ou ativos para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos;
 - b) No que respeita a despesas relacionadas com contratação pública, pelo menos quando cometidos tendo em vista um proveito ilícito em benefício do autor da infração ou de terceiros, causando prejuízo aos interesses financeiros da União, os atos ou omissões relativos:
 - i) à utilização ou à apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenha por efeito a apropriação ou a retenção ilegítimas de fundos ou de ativos provenientes do orçamento da União ou dos orçamentos geridos pela União ou por sua conta,
 - ii) à não comunicação de uma informação, em violação de uma obrigação específica, que produza o mesmo efeito, ou
 - iii) à aplicação ilegítima de tais fundos ou ativos para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos, que lese os interesses financeiros da União".

Artigo 325º do TFUE

"A União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União, por meio de medidas a tomar ao abrigo do presente artigo, que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União."

Anexo II — Organismos dos Estados-Membros e da UE envolvidos na gestão do risco de fraude

Organismos	Prevenção (governança e liderança antifraude, avaliação dos riscos de fraude, estratégias antifraude, controlos preventivos, obtenção de informações)	Deteção (controlos de deteção de fraudes, mecanismos de queixas sobre fraudes)	Inquérito (administrativo e criminal)	Resposta (sanções, recuperações, ação penal, medição do desempenho e comunicação de informações)
OLAF	√	√	√	
IDOC			√	√
DG da Comissão	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Autoridades administrativas nacionais	√	√	√	√
Autoridades judiciais e policiais nacionais		√	√	√
Procuradoria Europeia			√	√

Anexo III — Recentes iniciativas legislativas da UE no domínio da luta contra a fraude

- **A Diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (Diretiva PIF)** foi aprovada pelos legisladores em 5 de julho de 2017. Os Estados-Membros têm dois anos (até 6 de julho de 2019) para a transpor para o direito nacional. A diretiva harmoniza a definição de quatro crimes (fraude, corrupção, branqueamento de capitais e apropriação indevida de fundos), bem como as sanções e os prazos de prescrição.
- **O Regulamento 2017/1939 que institui a Procuradoria Europeia** foi aprovado em outubro de 2017. A Procuradoria Europeia deverá entrar em funcionamento no final de 2020 ou início de 2021 em 22 Estados-Membros e será competente na investigação de crimes lesivos do orçamento da UE, entre os quais as formas graves de fraude transfronteiras em matéria de IVA de montante superior a dez milhões de euros.
- **A proposta de alteração do Regulamento 883/2013 aplicável ao OLAF (COM(2018) 338)** relativa aos inquéritos conduzidos pelo OLAF no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do OLAF foi aprovada em maio de 2018.
- **O novo Regulamento Financeiro** entrou em vigor em julho de 2018.

Anexo IV — Acontecimentos que desencadeiam a notificação à Comissão, pelos Estados-Membros, de casos de fraude sob investigação criminal

Acontecimento	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
Após acusação	✓			✓	✓			✓						✓							✓		✓			✓		
Após sentença inicial	✓				✓			✓						✓						✓			✓			✓		
Após sentença transitada em julgado – decisão definitiva do tribunal	✓			✓	✓			✓	✓					✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Outros	✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓

Anexo V — Papéis e responsabilidades da Comissão pelos resultados das ações de luta contra a fraude nas despesas da UE

Entidades da Comissão	Planeamento			Execução			Relatórios		
	Análise do risco de fraude	Estratégias antifraude	Plano de gestão	Controlos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> da fraude	Ação penal	Recuperação	Comunicação de suspeitas de fraude e fraude comprovada (relatório PIF)	Relatório Anual de Atividades (RAA)	Relatório Anual de Gestão e de Desempenho (RAGD)
Comissão Europeia (Colégio)	Informado/a	Responsável	Não envolvido/a	Informado	Não envolvido/a	Informado/a	Responsável	Informado/a	Responsável
Comissário/a responsável pelo Orçamento e Recursos Humanos	Informado/a	Consultado/a	Informado/a	Informado/a	Não envolvido/a	Informado/a	Consultado/a	Informado/a	Consultado/a
Conselho de Administração da instituição	Consultado/a	Informado/a	Consultado/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Consultado/a	Consultado/a
Diretor/a de DG – Gestor orçam. delegado	Responsável	Responsável	Responsável	Responsável	Não envolvido/a	Responsável	Consultado/a	Responsável	Consultado/a
OLAF*	Consultado/a	Consultado/a	Consultado/a	Consultado/a	Consultado/a	Consultado/a	Consultado/a	Consultado/a	Consultado/a
Serviços centrais: Secretariado-Geral e DG BUDG	Consultado/a	Consultado/a	Consultado/a	Informado/a	Não envolvido/a	Informado/a	Consultado/a	Consultado/a	Consultado/a
Serviço de Auditoria Interna**	Não envolvido/a	Informado	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Informado	Informado/a	Informado/a
Clearing House Group ***	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a
Comité de Acompanhamento das Auditorias****	Informado/a	Informado/a	Informado/a	Informado/a	Não envolvido/a	Informado/a	Não envolvido/a	Informado/a	Informado/a
Comité de Fiscalização do OLAF	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Informado/a	Informado/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a
Rede de Prevenção e Detecção da Fraude da Comissão	Consultado/a	Consultado/a	Não envolvido/a	Consultado/a	Não envolvido/a	Não envolvido/a	Informado	Não envolvido/a	Não envolvido/a

* A consulta do OLAF sobre todas as outras ações nas fases de planeamento e execução é facultativa, exceto se essas ações se basearem numa recomendação do OLAF.

** Nos termos da sua carta e das normas internacionais, não possui qualquer responsabilidade de gestão em nenhuma fase do ciclo antifraude.

*** O *Clearing House Group* pode ser informado numa abordagem casuística, mas não numa abordagem sistémica geral.

**** O CAA é informado indiretamente das questões que surgem nestas áreas, ou seja, com base nas constatações das auditorias internas e/ou externas. O CAA é informado dos pontos principais dos RAA e do projeto de RAGD.

O Tribunal dividiu os principais intervenientes envolvidos no combate à fraude nas quatro categorias seguintes:

- **Responsável:** a pessoa ou organismo que conclui efetivamente uma dada tarefa e/ou que é a última responsável perante o público pela execução de uma determinada atividade ou decisão;
- **Consultado/a:** a pessoa ou organismo que apresenta um parecer sobre uma determinada ação ou decisão antes de esta ser tomada, incluindo a elaboração/análise ou apresentação das propostas aos responsáveis pela decisão;
- **Informado/a:** a pessoa ou organismo a informar após ser tomada uma decisão ou realizada uma ação. Pode ser obrigado/a a tomar medidas na sequência do

Anexo VI — Lista das referências

Alina Mungiu-Pippidi (2013), *The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union* (O bom, o mau e o vilão: controlar a corrupção na União Europeia), Berlim.

Fabio Giuffrida, *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?* (A Procuradoria Europeia: um rei sem reino?), 2017, *CEPS Research Report* nº 3/2017, p. 14, <https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>.

Golden, Miriam e Picci, Lucio (2005), *Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data* (Proposta de uma nova forma de medir a corrupção e testes com dados italianos), *Economics and Politics*, vol. 17, 2005, p. 37-75.

Mark Button e Jim Gee (2015), *The financial cost of fraud 2015 - What the latest data from around the world shows* (O custo financeiro da fraude em 2015 - O que revelam os dados mais recentes de todo o mundo), *PKF Littlejohn LLP and PKF*; ver também Brooks, G., Button, M. e Gee, J. (2012), *The scale of healthcare fraud: a global evaluation* (A dimensão da fraude nos cuidados de saúde: uma avaliação global), *Security Journal*, vol. 25, nº 2, p. 76-87.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks e Alison Wakefield (2012), *Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions* (Fraude e castigo: aumentar a dissuasão através de sanções mais eficazes), *Centre for Counter Fraud Studies*, University of Portsmouth.

Mihaly Fazekas e Peter Lawrence King (2018), *Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe* (Perigos do financiamento ao desenvolvimento? A história dos fundos da UE e da corrupção em grande escala na Europa Central e Oriental), *Regulation & Governance* 2018, p. 14-15.

Mihaly Fazekas e Gábor Kocsis (2017), *Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data* (Descobrir a corrupção de alto nível: representações da corrupção a nível transnacional com dados da contratação pública). *British Journal of Political Science*, disponível online.

Mihaly Fazekas, István János Tóth e Peter Lawrence King (2016), *An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data* (Um índice objetivo dos riscos de corrupção com dados da contratação pública). *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22(3), p. 369–397.

Mihaly Fazekas e István János Tóth (2017), *Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting* (Corrupção nos fundos da UE? Provas em toda a Europa do efeito na corrupção da contratação pública financiada pela UE). In J. Bachtler et al (Eds.), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction* (Política de Coesão da UE: reavaliação do desempenho e do rumo), cap. 13. Routledge, Londres, p. 186-205.

Paulo Mauro (1996), *The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure* (Os efeitos da corrupção sobre o crescimento, o investimento e as despesas públicas), Fundo Monetário Internacional, WP/96/98.

Paulo Mauro (1998), *Corruption and the composition of government expenditure* (A corrupção e a composição das despesas públicas), Fundo Monetário Internacional, *Journal of Public Economics* 69.

Jajkowicz, O. e Drobiszova, A. (2015), *The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries* (O efeito da corrupção na distribuição das despesas públicas nos países da OCDE), *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, volume 63.

Siglas e acrónimos

AFCOS: Serviços de Coordenação Antifraude

DG: Direção-Geral

EAF: Estratégia Antifraude

E AFC: Estratégia Antifraude da Comissão

EDES: Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão

GOD: Gestor orçamental delegado

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

PACA: Primeiro auto administrativo ou judicial

PIF: Proteção dos interesses financeiros da União Europeia

QFP: Quadro financeiro plurianual

RAA: Relatório Anual de Atividades

RAGD: Relatório Anual de Gestão e de Desempenho

SGI: Sistema de Gestão de Irregularidades

TJUE: Tribunal de Justiça da União Europeia

Glossário

Ação penal: decisão de um procurador de acusar o arguido de um crime.

Acusação: notificação oficial enviada pelo procurador a uma pessoa singular ou coletiva informando-a da existência de uma alegação de que esta cometeu uma infração penal e através da qual o procurador leva o caso a tribunal.

Avaliações de impacto: contribuem para os processos de decisão da UE através de uma recolha e análise sistemáticas de informações relativas às intervenções previstas, bem como de uma estimativa do seu impacto provável. Devem ser realizadas para todas as grandes iniciativas políticas (isto é, as que são apresentadas na estratégia política anual ou, posteriormente, no âmbito do programa de trabalho legislativo da Comissão, com algumas exceções claramente definidas. Além disso, podem ser abrangidas pontualmente outras iniciativas importantes.

Condenação: sentença de um tribunal que declara o arguido culpado de ter cometido um crime. Uma pessoa só pode ser considerada condenada depois de a sentença transitar em julgado.

Correções financeiras: podem ser aplicadas por um Estado-Membro através da dedução de despesas irregulares do pedido de pagamento do Estado-Membro, do pagamento de uma ordem de cobrança emitida pela Comissão ou da anulação da autorização. A dedução pode assumir duas formas: retirada ou recuperação junto dos beneficiários.

Corrupção: abuso de poder para benefício privado. Engloba qualquer ato ou omissão que abuse da autoridade pública, ou procure influenciar o abuso da autoridade pública, a fim de obter um benefício indevido.

Erro: irregularidade decorrente do incumprimento dos requisitos jurídicos e contratuais.

Fraude comprovada: descreve um caso que foi considerado "fraude" por uma decisão definitiva proferida por um tribunal penal.

Fraude detetada: a fraude detetada inclui as suspeitas de fraude e a fraude comprovada.

Fraude: ato intencional de engano cometido para obter proveitos pessoais ou causar perdas a terceiros ([anexo I](#)).

Irregularidade: ato que não está em conformidade com as regras da UE e que é potencialmente lesivo dos seus interesses financeiros, mas que pode resultar de um simples erro cometido pelos beneficiários dos fundos ou pelas autoridades responsáveis pelos pagamentos. Se uma irregularidade for cometida de forma deliberada, constitui fraude.

Legislar melhor: conceber políticas e leis de modo a que cumpram os seus objetivos com o mínimo custo. Legislar melhor significa assegurar que a UE alcança efetivamente os objetivos políticos ambiciosos que se propôs alcançar. Trata-se de garantir que a solução política escolhida é a forma mais adequada e menos onerosa de alcançar esses objetivos. Desta forma, procura-se garantir que as decisões políticas são elaboradas de forma aberta e transparente, com base nos melhores dados disponíveis e apoiadas na ampla participação das partes interessadas. (Fonte: ferramentas para legislar melhor).

Primeiro auto administrativo ou judicial (PACA): primeira avaliação escrita, efetuada por uma autoridade administrativa ou judicial competente, que conclui, com base em factos específicos, que foi cometida uma irregularidade. Pode ser posteriormente revisto ou retirado na sequência de desenvolvimentos no decurso do processo administrativo ou judicial.

Proteção dos interesses financeiros da União Europeia (PIF): elemento fundamental da agenda política da UE no sentido de consolidar e aumentar a confiança dos cidadãos e de garantir que o seu dinheiro é corretamente utilizado. Diz respeito não só à gestão das dotações orçamentais, mas também a todas as medidas que lesem os ativos da União e dos Estados-Membros, contanto que essas medidas sejam pertinentes para as políticas da UE.

Risco de fraude: em consonância com o guia para a gestão do risco de fraude de 2016 do Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway (COSO), as organizações devem realizar avaliações abrangentes do risco de fraude para detetar esquemas e riscos específicos de fraude, apreciar a sua probabilidade e importância, avaliar as atividades existentes de controlo da fraude e executar ações destinadas a atenuar os riscos residuais de fraude.

Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão (EDES): novo sistema de exclusão criado pela Comissão em 1 de janeiro de 2016 para proteger os interesses financeiros da UE contra operadores económicos que não sejam de confiança. Tem por objetivo facilitar a deteção precoce desses operadores, a sua exclusão da receção de fundos da UE, a imposição de sanções financeiras e, nos casos mais graves, a publicação de informações relacionadas com essas exclusões ou sanções.

Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI): instrumento eletrónico seguro para a comunicação, gestão e análise de irregularidades. Está integrado no Sistema de Informação Antifraude (SIAF), desenvolvido e mantido pelo OLAF, que facilita o intercâmbio de informações entre o OLAF e as administrações competentes.

Suspeita de fraude: classificação dada pela Comissão e pelos Estados-Membros a uma irregularidade que implica o início de um processo administrativo ou judicial a nível nacional a fim de determinar se um comportamento foi intencional.

REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

The Commission agrees with the ECA on the importance of fighting fraud in EU spending and therefore welcomes the decision of the Court to do a Special Report on the topic. It is a complex and multi-faceted subject matter that challenges any observer attempting to get an overview. This challenge is heightened by factors such as the joint responsibility of the Commission and the Member States for the protection of the financial interests of the EU and the multitude of actors involved in the fight against fraud at both levels. The ECA, although an experienced observer, does not take these factors fully into account.

Because of the importance it attaches to financial management and control in general, and to fighting fraud specifically, the Commission created OLAF and reformed its entire system for financial management and control almost 20 years ago, allowing the College of Commissioners to take overall political responsibility for the management of the budget. The architecture of this system has since been continuously improved and refined through sustained efforts by the Commission, not least thanks to successive audits by the ECA (notably two Special Reports on OLAF in 2005 and 2011). These efforts have been intensified in recent years, with the first CAFS of 2011 which is currently being updated, the creation of EDES in 2016, the updated internal control framework of 2017, the new Financial Regulation of 2018, the recent proposal to revise the OLAF Regulation and the ongoing process of setting up the EPPO, just to mention a few of numerous initiatives. The Commission also considers that the benefits of these initiatives, and the overall progress achieved in the past years aimed at reinforcing the financial management and control system of the Commission, are substantial.

The Commission would furthermore like to emphasise that it focuses its limited financial and human resources on areas where it can make the biggest difference, ensuring the highest level of cost-effectiveness, and respecting the principles of proportionality and subsidiarity. This means that it has deliberately chosen not to perform some of the activities that the ECA is suggesting it should perform in the present Special Report. The Commission is currently considering the resource implications of the recommendations of the ECA in the context of the ongoing revision of the CAFS.

V. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important developments listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017; Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;

- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

It should be noted that the recommendations of the EDES Panel go much beyond cases of fraud or corruption: they encompass also, *inter alia* grave professional misconduct, serious breach of contractual obligations, irregularities in the meaning of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95.

VI. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy. The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 33–37).

In its annual PIF Report, the Commission provides statistics on suspected and detected fraud based on the reporting of the Member States.

The current reporting system represents a good practice in the field of data collection on fraud and is continuously improving. Its limits are overstated in the present Special Report (see Commission's replies to paragraphs 23–31).

The Commission considers that an analysis of what causes some recipients of EU money to behave fraudulently would not be the best use of its limited resources. The Commission gears the analysis of fraud towards the areas and tools that provide maximum effectiveness and efficiency (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

VII. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements which need to be assessed. The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities. Moreover, the analysis of the role and responsibilities of other actors in the current system, in particular other EU institutions and Member States, to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures, is limited. Analysing the anti-fraud action of the Commission and of OLAF requires a comprehensive approach.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities. OLAF has in recent years improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of the results of OLAF's investigations in judicial proceedings in Member States.

With regard to recovery, OLAF has taken action to clarify the information provided in its final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued *"Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report"* in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new *"Guidelines on Financial Monitoring"* designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

VIII. The EPPO Regulation, adopted under enhanced cooperation¹, introduces a significant institutional innovation which will considerably step up the protection of the EU budget against fraud and will also change the landscape of justice in Europe. It will operate as a single body across all participating Member States. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union, hand in hand with national authorities, which will be under an obligation to abide by instructions given by the European Delegated Prosecutors. Member States are also responsible to allocate sufficient resources and have signalled their willingness to do so. The Commission and Member States are working intensively to ensure that the EPPO can start operations at the end of 2020.

IX. Fighting fraud against the EU budget is a joint task and obligation of the Member States and the Commission according to Article 325 TFEU.

X.

Recommendation 1:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud, including on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

See detailed Commission replies to recommendation 1 in the conclusions and recommendations section at the end.

Recommendation 2:

The Commission partially accepts the recommendation in as far as it concerns the adoption of a new comprehensive anti-fraud strategy. Please refer to the Commission's reply to Recommendation 2 in the recommendations and conclusions section regarding the possible timeline for a comprehensive analysis of fraud risks.

Regarding the recommendation relating to the portfolio of a given Commissioner, the Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation.

See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

Recommendation 3:

First indent: The Commission accepts the recommendation.

¹ See Council Regulation (EU) 2017/1939 on the creation of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) of 12 October 2017.

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorates-General are obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission will continue to call on the Member States to identify and flag fraudulent economic operators. A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige the Member States as far as shared management is concerned to flag fraudulent economic operators. The Commission had initially proposed a clear obligation for the Member States to use IMS data as grounds for exclusion (COM(2014)358). However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

The Commission has provided information on the ARACHNE system in all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide assistance to the authorities concerned.

Recommendation 4:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission has already taken action to adapt OLAF's legislative framework and operations in view of the setting-up of the EPPO by putting forward a proposal to revise Regulation 883/2013 (COM(2018)338).

The fight against fraud will be reinforced through complementary action by the EPPO and OLAF. OLAF's fundamental role and responsibility of fighting fraud in EU spending through administrative investigations will not change, however, with the setting up of the EPPO.

The Commission shares the ECA's view that OLAF could assume a stronger role with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Vis-à-vis the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their responsibilities with regard to the Member States.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

INTRODUCTION

5. Articles 317 and 325 TFEU lay down the Member States' duty to cooperate in, and joint responsibility for, the protection of the Union's financial interests in a more general manner. That responsibility includes, *inter alia*, further areas of shared management of EU expenditure, as well as the revenue side of the Union budget.

9. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed in chronological order below:

- The revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union was made in 2013 to strengthen the legal framework, notably with regard to possible conflicts of interests and increased transparency.
- The updated integrated control framework and peer review of fraud risk was adopted by the Commission on 19 April 2017, under which the most important risks (including fraud) are

assessed by the responsible Authorising Officers, reported on in their Annual Activity Reports and discussed with central services in a peer review process.

- The Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive) was adopted by the co-legislator on 5 July 2017. Member States have two years (until 6 July 2019) to transpose it into their national legislation. The Directive provides a harmonised legal framework reducing obstacles to an effective cooperation, notably by harmonising the definition of four criminal offences (fraud, corruption, money laundering and misappropriation) as well as sanctions and limitation periods. The material competence of the EPPO is based on the PIF Directive.
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO has been adopted in November 2017. The EPPO is expected to start operating from late 2020 or early 2021 onwards in 22 Member States and will be competent to investigate crimes against the EU budget including serious cross-border VAT fraud over EUR 10 million. The EPPO will bring actions against criminals directly in front of national courts which should lead to more successful prosecutions and a better recovery of the defrauded money.
- The proposal to amend the OLAF's Regulation 883/2013 (COM(2018)338) concerning investigations conducted by the OLAF as regards cooperation with the EPPO and the effectiveness of OLAF investigations was adopted in May 2018. While the EPPO will focus on criminal cases affecting the EU budget, such as corruption or fraud with EU funds, or cross-border VAT fraud criminal investigations, OLAF will continue its administrative investigations into fraud affecting the Union's financial interests in all Member States, including investigations leading to criminal prosecution in Member States that do not participate in the EPPO. The Commission proposal to amend OLAF's Regulation 883/2013 aims to provide clarifications to the cooperation between the OLAF and the EPPO, and to ensure the widest possible protection of the EU's budget. The proposal also aims to enhance the effectiveness of OLAF investigation tools, in particular checks and inspections, as well as access to bank account information.
- The new Financial Regulation entered into force in July 2018 and reinforces the means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds. It consolidates the European Early Detection and Exclusion System (EDES) by making it fully applicable to implementing partners under indirect management. More generally, it simplifies financial rules, making them easier to control and less fraud prone.
- The revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies has been proposed by the Commission to strengthen the governance of EU decentralised agencies in particular in the area of fraud, notably with the introduction of an obligation for decentralised agencies to report cases of fraud or investigations to the Commission without delay and of the obligation on agencies to adjust their internal control systems where they run decentralised offices away from the main seat. This revision is targeted to enter into force by 1 January 2019.
- The proposals for post-2020 spending programmes contain specific recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests, notably on the competences of OLAF. Further anti-fraud provisions have been included in the proposal for a Common Provisions Regulation.
- The update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), originally adopted in 2011, is ongoing. In this process, OLAF has compiled a qualitative fraud risk assessment as a synthesis of the contributions received from the different Commission services.

OBSERVATIONS

Common reply to paragraphs 14-16:

The issue of fraud measurement has been discussed and analysed intensively. Although the Commission agrees with the ECA that it would be desirable, it is not possible to have an estimate of the undetected level of fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking

into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission. While useful for other purposes, the research methods suggested by the ECA would not be well-suited to this context and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost. This is further discussed in the replies to paragraphs 33–37.

On the basis of these considerations and in line with the provisions of Article 325(5) TFEU, the Commission has decided to focus on the scale and nature of irregularities and (suspected or established) fraud detected and reported *via* the well-established IMS and is constantly refining this method. This approach provides solid knowledge about the weaknesses actually exploited by fraudsters.

The Commission is aware of the limitations of this approach, but considers that, at present, this is the most effective method. Activities in the anti-fraud area should be seen as a continuously developing process that builds on achievements and developments, which may seem insufficient if checked against a theoretical model but need to be assessed in relation to the overall complexity of the system and its historical development. Such an evolutive approach paves the way for future improvements. Further steps can be taken such as better exploiting the existing databases.

23. The Commission has continuously improved the quantity and quality of the irregularity reporting. The reporting obligation and its derogations and limitations are presented in the material supporting the PIF Report and namely in the Commission Staff Working Document (2016)237 final (explicitly quoted also in relation to the PIF Report 2016). See Commission's replies to paragraphs 24–31.

24.

First bullet point: The new *"Handbook on reporting of irregularities in shared management"*, prepared by OLAF in cooperation with experts from the Member States, clearly indicates OLAF's final report as one of the facts generating the obligation on Member States to report. IMS provides for a specific field to indicate the reference number of the OLAF investigation. However, this key information may not always be known at the level of the reporting authority in the Member State. The Commission notes that the quality of the data depends on the quality of the reporting by the Member States.

Second bullet point:

First sub-bullet point: Fraudulent cases arising from the activities of intermediate public bodies involved in implementing an operational programme through project selection or public tendering must be reported in IMS, with some limited exceptions (i.e. reporting threshold). The reference made by the ECA is related to the definition of "economic operator", which does not include public bodies exercising their prerogatives as public authority. The *"Handbook on reporting of irregularities in shared management"* refers to the case-law of the European Court of Justice to limit the situations in which public bodies are not considered to act as an economic operator (therefore limiting the situations which are not reported via IMS).

Second sub-bullet point: From a legal point of view, the obligation to report "suspected fraud" cases covers also cases for which no payment has been made. However, it is true that non-fraudulent irregularities for which no payment has been made are covered by derogation to report.

From a technical point of view, IMS has no mandatory fields, besides those related to the fund and programming period. The field "project name" can therefore be left empty and does not prevent reporting.

Third bullet point: The Commission acknowledges that a certain amount of information may be lost due to the reporting threshold of EUR 10 000. However, it mainly relates to minor cases which, to a large extent, concern individual perpetrators operating simple fraudulent schemes. Therefore the

added value of this information would be limited. The majority of these cases are also likely to be dismissed by national prosecution services.

However, Member States are obliged to follow up on detected irregularities, regardless of the reporting threshold.

The Commission estimates that the “final detection rate” would change only marginally in case there were no thresholds².

25. The Commission acknowledges that reporting practices can vary not only per country but also per reporting authority. Relevant explanatory information can be found in the various Commission Staff Working Documents accompanying last years’ PIF Reports.

The Commission continuously works on streamlining the reporting practice as much as possible by informing and advising Member States *via* meetings, trainings, manuals, guidance notes, handbooks and feedback on reported cases. In addition, actions concerning the reliability of IMS data are taken (see reply to paragraph 30). The handbook quoted by the ECA was issued in 2017. This cannot yet have had any impact on information analysed by the ECA and presented in Annex 4.

It should be considered that the issues raised by the ECA may have an impact on the detection rate of the specific reporting year, but that such impact decreases significantly in respect of multiannual analyses or analyses focussed on a whole programming period, like those published and updated every year in the Commission Staff Working Document “*Statistical evaluation of irregularities*”.

26. The introduction of fraud detection rates has helped to have an objective indicator to measure the performance of Member States, rather than comparing absolute numbers, representing another step forward in a continuous process.

27. While detection rates are indicators of fraud to be considered, direct comparison of detection rates must be put into context. The overall anti-fraud framework in the different Member States is the background against which data on detections and related differences among Member States should be interpreted. OLAF analyses such data and works with Member States to improve prevention, detection and reporting in the Member States.

28. Analysing the underlying reasons for differences in reporting implies analysing the 28 national anti-fraud systems in detail. This is a resource-intensive approach which could be only progressively implemented.

29. While it might be considered in the context of a broader and deeper analysis of the overall anti-fraud framework in the different Member States, the absence of a strong correlation between reported fraud detection rates and perception of corruption should not be over-emphasised. Corruption is one of the many *modi operandi* through which fraud against the EU budget is perpetrated.

Furthermore, see Commission's replies to paragraphs 33–37 about perception indexes.

² In 2005, the reporting threshold was increased from EUR 4 000 to EUR 10 000. At the time, an estimation was made of the amount of information lost in the process: the increased threshold would have implied a reduction of about 45% of the reported number of irregularities, but a loss of only 5% of the related financial amounts. Translated in terms on the fraud detection rate in 2017, this would imply a figure 0.22% instead of 0.21%.

30. In relation to the reliability of IMS data, the Commission itself does not have the capacity of auditing it on a general scale. However, OLAF invests in streamlining the reporting practices of the Member States (see reply to paragraph 25) and in performing basic quality checks.

Checks relating to the irregularity reporting systems are performed in the framework of system audits.

Member States have to put in place effective and proportionate anti-fraud measures as part of their management and control system, based on a risk assessment. This is a specific regulatory anti-fraud requirement for 2014–2020 introduced in the Common Provisions Regulation (Article 125(4)(c) CPR). In the guidance note related to this Article, the Commission indicates that the establishment of clear reporting mechanisms is a key element of prevention as well as detection. It is confirmed that suspected fraud must be reported by the authority designated by the Member State in line with the requirements under Article 122(2) CPR.

As concerns regional policy, under Key Requirement 7, the Commission's auditors check whether under a certain Operational Programme Managing Authorities have complied with their general obligation to prevent, detect, report and correct irregularities, including fraudulent ones. Some audit findings by the Commission services have covered *e.g.* the absence of reporting through IMS with regard to irregularities detected.

As concerns the Common Agricultural Policy, the Commission assesses the quality of the data in IMS in the context of its EAGGF Guidance audits. Irregularities (including fraud cases) are reported in an annex to annual accounts.

In connection with audits, the Commission requests the audit authorities to carry out verifications on the implementation of the anti-fraud measures. The standard scope of the Commission's own early preventive audits (EPSAs) also includes the review of the anti-fraud measures.

31. There are no perfect systems for the collection of data on criminal cases linked to the EU financial interests investigated by national authorities, and national systems are mostly incomplete and not accessible to the Commission.

Even the Member States which collect criminal investigation statistics tend to have very generic data, which relate to violations of Criminal code articles rather than specifying the EU or national fund or the type of operation affected.

Therefore the most complete system which systematically collects information about criminal cases linked to the EU financial interests is IMS. As any system, the Commission acknowledges that IMS may be further improved.

Common reply to paragraphs 33–36:

The Commission considers that, in the context of measuring fraud in the EU budget, estimating fraud through victimisation, encounter and perception studies is not fit-for-purpose, as these methods are more focused on identifying or using risk indicators for specific purposes and in specific sectors on the basis of administrative data. The ECA makes reference to survey-based indexes for measuring corruption and suggests that this methodology can be translated in the context of measuring undetected fraud against the EU budget. These methods are open to several criticisms highlighted by the same publications referred to by the ECA itself. Furthermore, these difficulties are significantly increased in relation to certain areas of budget expenditure, such as development aid.

In addition, according to paragraph 3.14 of the ECA's Annual Report 2015, the Composite Indicators Research Group (financed by the EU) has pointed to the fact that composite indicators, while they illustrate the bigger picture, may lead to simplistic policy conclusions.

Therefore, while useful for other purposes, victimisation, encounter or perception surveys would not be well-suited for measuring fraud to EU spending and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost.

Finally, the Financial Regulation provides that the EU budget shall be implemented in compliance with the proportionality principle and an effective and efficient internal control. In this respect, the prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities is based on best international practices, and rests on the implementation of an appropriate risk management and control strategy coordinated among appropriate actors involved in the control chain. The Financial Regulation provides that internal control and budget implementation should evolve with an improvement of the cost benefit ratio of controls. In other terms, the cost of controls must be proportionate and commensurate with results in terms of recovery.

The Commission is committed to improving the risk management assessment and control strategy.

Box 1

The Commission underlines that the quality of control of corruption was only one of the indicators used in the study *"Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data"*.

37. The Commission considers that the examples of the ECA illustrate that the Commission can enhance its fraud analysis. However, the illustrated methods are not cost-effective to estimate the scale of undetected fraud or corruption in a robust, reliable and defensible manner to support evidence-based policy initiatives, given the diversity of the EU budget.

39. OLAF analyses fraud also to comply with Regulation 883/2013. OLAF contributes to the design and development of methods of preventing and combating fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the Union. OLAF promotes and coordinates, with and among the Member States, the sharing of operational experience and best procedural practices.

Common reply to paragraphs 40-42:

The PIF Report refers to the whole budget of the EU and for this reason it must keep a general approach. The analysis is deepened, refined and enriched year after year (as recognised by the main stakeholders: the Member States and the European Parliament). The PIF Report 2017, for instance, includes a detailed analysis by component in the agricultural policy and adds an analysis of "Transport", another priority area.

OLAF analyses the nature or *modus operandi* of fraud, in general (through the PIF Report) and more in-depth (through specific projects). OLAF's own analytical work on fraud patterns and systemic vulnerabilities could indeed be intensified and broadened, as suggested by the ECA, depending on the resources devoted to analysis and prevention. Although spending programmes develop over time, the fundamentals of the programmes, and therefore the risks of fraud, will not change substantially. The case compendiums therefore remain valid and useful.

The Commission considers that the analysis of fraud patterns and systemic vulnerabilities should be a priority while noting that such studies are very resource-intensive.

43. In accordance with Article 74(2) of the Financial Regulation, the Commission has a decentralised structure for internal control, including risk analysis and anti-fraud action. It relies on the capacities and competences of Authorising Officers by Delegation that are entrusted with management of EU funds, including the identification and mitigation of fraud risks. This is why these risks are assessed primarily at the level of Directorates-General.

However, the Commission services are guided and supported in their fraud risk management at the corporate level in multiple ways, e.g. through the Commission's Internal Control Framework of

2017 and the corresponding Implementation Guide, through OLAF's 2016 *"Methodology and guidance for DGs' anti-fraud strategies"* and through exchange of views and best practice, notably in the Commission's Fraud Prevention and Detection Network.

For the on-going update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), the Commission is making use of the services' individual risk analyses, which OLAF has compiled into a qualitative corporate fraud risk assessment.

44. Commission services act in compliance with effective and efficient internal control, as required by Article 36(1) of the Financial Regulation, both in choosing analytical methods for their fraud risk assessment and in determining the anti-fraud controls that will be deployed to mitigate fraud risks. That said, the Commission intends to reinforce OLAF's analytical capabilities, which will, in due course, contribute to a refinement of fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1, 3.1 and 4).

Some Commission services, in particular DG REGIO, use external sources as appropriate (e.g. Transparency International and DIGIWHIST).

45. Without a detailed analysis of the methodology used to establish the global fraud risk register of the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, it is difficult for the Commission to assess its added value for protecting the Union's financial interests. Doubts in this respect are raised by the fact that the register assigns a significantly higher fraud risk to payroll fraud (41%) than to procurement fraud (32%).³ No comparable trend is reflected in OLAF's investigations.⁴

46. The Commission agrees, in general, that the analysis of fraud-related data could be strengthened (see Commission's reply to recommendation 1). However, the Commission is not of the opinion that the suggested avenues of analysis are superior to assessment methods currently used by Commission services.

As concerns DG AGRI, EU bodies managing Common Agricultural Policy funds are closely followed by the audit services of DG AGRI to ensure they have the appropriate management and control systems in place. Through this exercise, beneficiaries are surveyed indirectly, too.

The assurance framework established by the Commission to ensure legality and regularity of expenditure minimises at the same time the risk of fraud.

47. The Commission services' priority is engaging in identifying vulnerabilities and fraud schemes and in awareness-raising actions about these schemes.

Regarding the causes of fraud, the Commission is considering intensifying work on profiling fraudsters targeting the EU budget, as one of the tasks of an enhanced analysis function as recommended by the ECA..

48. The "modus operandi" referred to by the ECA (i.e. the nature of fraud, such as artificially created conditions) is covered by OLAF's analytical work.

Because complex rules tend to be error and fraud prone, the Commission has proposed simplification of general and sectoral financial rules. Evidence shows that this is working for instance in reducing irregularities and fraud in Horizon 2020. The 2018 Financial Regulation further

³ <https://www.moorestephens.co.uk/news-views/november-2017/misspending-public-money-is-top-risk-area-for-frau>

⁴ See OLAF Report 2016, pp. 15-18, for the importance of procurement fraud.

simplifies the rules on reimbursement of costs, promoting the use of the simplified cost options (lump-sums) and of forms of financing not linked to costs. By doing so, it provides simpler and less fraud prone financial rules for the 2021-2027 spending programmes.

Box 2

The Commission shares the ECA's concern. To prove artificial conditions, the strict conditions set out by the European Court of Justice need to be followed. It is vital to preserve legal certainty of beneficiaries who act in accordance with the applicable legislation. Therefore, paying agencies can only refuse payment based on clearly established evidence, and not on mere suspicions. Accordingly, they often invest time and effort to gather conclusive evidence and subsequently launch recovery procedures.

49. The "opportunity for discretionary spending" referred to by the ECA is linked to the subsidiarity principle but not without limits: eligibility criteria and conditions must be agreed with the Commission and cannot be subsequently modified unilaterally. In that sense, spending is never fully discretionary.

The "allowed" degree of discretionary spending is related only to certain areas of shared management, where Member States must formally designate authorities that will manage the funds and also have the obligation to put in place a Management and Control System (MCS) with adequate management verifications and an independent audit body.

The Commission conducts audits (system audits and audits of operations) where risks are identified. Payments to programmes can be interrupted in cases of serious deficiencies to the MCS.

Therefore, the legal framework for shared management in the Programming Period 2014-2020 ensures that controls are in place at all levels, taking into due account the risks linked to discretionary spending.

Managing Authorities have some discretionary powers, but programme implementation is scrutinised by an Independent Audit Body and they remain subject to EU law, Commission/ECA audits and OLAF investigations.

Nevertheless, the Commission will consider the ECA's suggestion to analyse how discretion in EU co-financed programmes affects the risk of fraud.

Common reply to paragraphs 50-54:

Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officer by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management. In addition, it should be noted that Member States also play an important role in the fraud risk management for the EU budget, in particular in the areas under shared management.

The Member of the Commission in charge of anti-fraud steers and puts forward initiatives to improve the fight against fraud, while the College of Commissioners takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his or her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which

reinforces the Commission's political commitment to apply the principle of zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies.

The Commission notes that Annex V is a simplified presentation of its governance model. The Commission also notes that, in reality, its model of financial management differentiates between political and operational responsibilities.

55. The Commission takes the view that OLAF already has a role in providing an overview of anti-fraud actions and reporting on outputs. *Inter alia*, OLAF is lead service for the design of the corporate anti-fraud strategy and coordinates its implementation. Moreover, OLAF provides methodological guidance for departmental anti-fraud strategies and monitors their implementation by taking part in the central review of Management Plans and Annual Activity Reports.

OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

56. The 2014–2020 Common Provisions Regulation (CPR) has introduced for the first time a regulatory requirement obliging Member States to put in place effective and proportionate anti-fraud measures, based on a risk assessment.

The Commission launched a stock-taking study on the implementation of Article 125(4)(c) in all Member States in 2017. This study was finalised in 2018 and the findings demonstrate that overall Member States have put in place proportionate anti-fraud measures in relation to the risks identified.

A thematic audit on the effectiveness and proportionality of anti-fraud measures has been launched by DG EMPL in 2018 (covering DG REGIO and DG EMPL programmes).

The Commission is monitoring with the Member States' programme authorities in cohesion policy each fraud case brought to its attention.

Regular exchanges of best practices take place in the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF) and are reported in the annual PIF Report.

59. Important recurrent activities provided for in the 2011 CAFS (such as updating departmental anti-fraud strategies, fraud-proofing of funding instruments and anti-fraud training) continue still today and are accounted for in the services' Annual Activity Reports. Likewise, the principles guiding the Commission's fight against fraud as announced in the 2011 CAFS remain valid.

60. The Commission confirms that the objectives in its anti-fraud strategy are largely of a general nature; however, the objectives are implemented through very specific actions which are accompanied by output indicators.

Where possible and adequate the Commission has defined quantitative targets (e.g. participation in anti-fraud trainings or fraud awareness level in the Directorates-General), which are embedded in the anti-fraud strategies (AFS) and in the relevant strategic planning and programming documents (Management Plans/Annual Activity Reports).

That said, the Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result-orientation and measurability of its anti-fraud action. Further improvements in this respect will have to build on an enhanced analysis function as recommended by the ECA, which can, however, only gradually be implemented.

62. The annual PIF Report presents the outputs of the Commission's and Member States' anti-fraud actions but also assesses, albeit at a limited level, the effectiveness of some of these actions, especially the anti-fraud measures taken by the Member States.

Although the PIF Report does not provide an absolute assessment of the effectiveness of all horizontal anti-fraud actions adopted by the EU and its Member States, it does achieve its mission according to Article 325(5) TFEU with its comprehensive overview on anti-fraud actions taken. As concerns the assessment of the total effectiveness of these actions, more targeted, in-depth and resource-intensive studies would be required.

63. The Annual Management and Performance Report (AMPR) for the EU budget is a report built on the information made available by the Authorising Officers by Delegation in their Annual Activity Reports. As far as anti-fraud action is concerned, it includes a section with information on anti-fraud strategies and, as of 2017, a section on the protection of the EU budget. The Commission will give further consideration to the most suitable way of presenting its anti-fraud policies in the AMPR. However, this corporate report, which covers the whole spectrum of Commission policies and activities, will have to retain its summarising nature. More information on the Commission's anti-fraud actions is provided in the annual PIF Report and in the Annual Activity Reports of the Directorates-General. The latter include a subsection dedicated to fraud prevention and detection.

64. The Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result orientation and measurability of its anti-fraud action.

See also Commission's reply to paragraph 60.

67. The Commission underlines that Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation has provided the framework for the Commission services to reinforce their anti-fraud efforts in the 2014–2020 ESI Funds. However, already during the 2007–2013 programming period, the Commission services implemented effective and proportionate irregularity controls before spending occurred with a view to protect and safeguard the EU budget.

An overview of achievements of the Commission's earlier fraud-proofing measures is presented in a Commission Staff Working Document of 2007.⁵ For the Programming Period 2007–2013, the Commission initiated e.g. a review of Member States' obligations to report irregularities under shared management.⁶

Sector-specific legislation in the domain of shared management contains provisions on irregularities, of which fraud is a sub-category; those provisions have been in place for a long time.

68. The study initiated by the Commission on “*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*” provides an overview of the Member States implementation of article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (CPR). This study was finalised in 2018 and amongst others gives an overview of practices and actions taken in the Member States. The study is considered as a first step and on the basis of its findings follow up and further actions will be considered by the Commission.

70. The lack of a standardised procedure for the follow-up of administrative recommendations, which are all different, cannot be interpreted as lack of impact of such recommendations. OLAF is, in fact, working on the outcome of such recommendations on a case-by-case basis. OLAF and the

⁵ SEC (2007) 1676.

⁶ Commission Regulation (EC) No 2035/2005 of 12 December 2005, OJ L 328, 15.12.2005, p. 8.

Commission are currently exploring how to strengthen the monitoring of the follow-up to OLAF's administrative recommendations.

71. Assessment of fraud risk is part of the Commission's framework for conducting impact assessments of legislative proposals. Tool #25 on prevention of fraud was added to the Better Regulation Toolbox in its 2017 revision.⁷ Fraud risk should only be addressed in an impact assessment when it is relevant to do so. This is a key principle of proportionate analysis underpinning the Commission's impact assessment system.

72. The Better Regulation Guidelines prior to 2017 did not prevent fraud risk assessments. For the 2014–2020 period, such assessments were carried out, even if not required by the Better Regulation Guidelines at the time. Spending programmes were fraud-proofed in cooperation between the spending departments and OLAF, in accordance with the 2007 Commission Communication on fraud-proofing and the 2011 CAFS. The 2017 revision of the Better Regulation Guidelines now explicitly provides for a fraud prevention tool.

73. Prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities are amongst the objectives of internal controls (Article 32 of the Financial Regulation).

In the context of shared management, which concerns 80% of the EU budget, the risk of fraud has to be assessed by the managing authority in its programme's context (Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation). The proposals for the 2021–2027 programmes contain a provision requiring that the authority responsible for managing the programme "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, once adopted, will apply to the seven shared management funds covered by the Common Provisions Regulation.

While the requirement of fraud risk assessments in the process of designing spending programmes will be formalised even more strongly for the Multiannual Financial Framework (MFF) post-2020, fraud-proofing was already a principle upheld by the Commission in the current MFF.

More specifically, the Commission considers that it has properly addressed the issue of fraud prevention and detection controls by proposing a range of substantial measures in each of its legislative proposals of 29 May 2018 accompanying the MFF package:

- the legislative financial statements list measures to be taken for preventing fraud and irregularities;
- dedicated provisions identify who (e.g. Commission, Member States) shall impose proportionate anti-fraud measures and procedures, taking into account the risks identified;
- a specific recital recalls the competences of OLAF (and EPPO from 2020) and lists the regulations from which those competences originate.

OLAF has examined the pertinence of those measures for fraud-proofing prior to their adoption by the Commission.

In addition, the new Financial Regulation has brought about simplified methods of financing, which are less prone to fraud, such as the possibility to use lump sums, flat-rate financing and unit costs for grants.

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25_en.

75. The Commission proposed in the Multiannual Financial Framework post-2020 spending programmes horizontal recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests against unreliable economic operators.

In accordance with the Financial Regulation, the necessary and equivalent rights and access have been granted to the Commission, OLAF, the EPPO and the ECA.

The possibility to reuse the contributions from the funds as provided for in Common Provisions Regulation serves as an incentive for the Member States to apply financial corrections themselves.

The Commission provides systemic fraud proofing and is revising the way the fraud proofing is done in the context of the ongoing update of the CAFS.

See also reply to paragraph 72.

80. Decisions on sanctions are not only based on information received by the entities listed in this observation. They can also be based *i.a.* on information from audits by authorising officers or under their responsibility, disciplinary measures by competent supervisory bodies responsible for the verification of the application of standards of professional ethics, and decisions by the Commission or competent national authorities relating to the infringement of EU or national competition law.

In the future, facts established in the context of audits or investigations carried out by the EPPO should also be a source of information.

81. Exclusion of unreliable economic operators on the basis of a recommendation by the panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation (formerly Article 108 of the 2012 Financial Regulation) requires a certain procedure, to respect the right to be heard and the proportionality principle.

82. Fraud or corruption frequently matches other grounds of exclusion. Therefore, where exclusion for fraud or corruption was not legally possible for facts committed before 2016, exclusion was taken on other applicable grounds, such as grave professional misconduct and serious breach of contract, and the deterrent impact of the system was ensured.

83. For facts dating from before the entry into force of the new Financial Regulation in August 2018, the legislation will allow excluding natural persons in exclusion situations and who are essential for the award or for the implementation of legal commitments.

84. For facts dating from 2016 onwards, the Financial Regulation allows for the exclusion of economic operators where a manager is in a situation of exclusion. Where applicable, the Commission will make use of this possibility and considers that other institutions and EU bodies should do the same.

The new Financial Regulation provides for means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds.

It is important to note that the legal constraints in which both systems operate are different. In particular the World Bank decisions are not subject to appeal and/or national judicial legal orders.

Common reply to paragraphs 85 and 86:

ARACHNE can form an important support for effective and proportionate anti-fraud measures according to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. It is designed to help Member States authorities to prevent and detect errors and irregularities among projects, beneficiaries, contracts and contractors.

Since 2013, the Commission services have been informing the Member State authorities on a regular basis about the potential benefits of using ARACHNE.

87. The Commission is investigating whether the data from the EDES system (and potentially ABAC) can be integrated into ARACHNE, also with a view to allowing direct management spending to be tested for the presence of fraud indicators.

88. The development of ARACHNE was completed in May 2013 (first installation) and the data from the Member States who decided to integrate ARACHNE in their anti-fraud strategy have since then been gradually included.

EDES applies to all aspects of direct and also indirect management, since the entry into application of the new Financial Regulation.

The new EDES system was put in place in 2016 and thus the ECA's findings are based on public figures only relating to the initial period up to 30 June 2018. This does not allow for an assessment of the functioning of the system, including of its deterrent effects.

90. The Commission notes the following additional and important aspects for assessing the impact of OLAF's administrative investigations:

- an in-depth analysis of administrative recommendations to address systemic shortcomings;
- precautionary measures issued by OLAF in the course of an investigation pursuant to Article 7 of Regulation 883/2013 to avoid further aggravation of fraud or irregularities;
- the deterrent effect of OLAF investigations on potential fraudsters;
- the responsibilities for Commission services and Member States (reporting to OLAF and implementing its recommendations) to render OLAF's work effective in practice.

Furthermore the Commission and/or OLAF have initiated a number of key reforms to increase the effectiveness of OLAF's investigative activities . These reforms include:

- OLAF instructions to investigators on financial recommendations (2016);
- OLAF's review of its monitoring regime for recommendations to ensure quicker follow-up (2017);
- the PIF Directive (2017);
- the revision of the Financial Regulation (2018);
- the proposal to amend Regulation 883/2013 to improve, *inter alia*, the investigative tools to OLAF and facilitate the uptake of OLAF's final reports (2018).

91. OLAF's judicial recommendations may also contain general proposals to the judiciary to consider OLAF's findings in the final report in their entirety which widens the scope of judicial action.

92. In line with Article 11(1) of the OLAF Regulation, OLAF's recommendations indicate the action to be taken by the IBOA and the competent authorities of the Member States. Pursuant to Article 11(2), OLAF's final reports constitute admissible evidence in administrative or judicial proceedings in Member States in the same way and under the same conditions as administrative reports drawn up by national administrative inspectors. In order to further improve the impact of OLAF's investigations, the Commission has in its proposal for amending Regulation 883/2013 introduced measures to strengthen the usability of OLAF's final reports in national proceedings.

94. The follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations is a long-standing challenge, well-known to OLAF and the Commission. As explained below, this is due to a number of factors, e.g. the fact that each Member State has its own prosecution policy with regards to PIF offences.

To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. It is expected to bring a more consistent and effective prosecution policy in EPPO Member States for crimes affecting the EU budget, leading to more prosecutions, convictions and a higher level of recovery.

Moreover, differences in the scope and definition of criminal offences have been further addressed by Directive (EU) 1371/2017 (the "PIF Directive") (see also reply to paragraph 97).

The recent proposal to amend Regulation 883/2013 aims *inter alia* to enhance the effectiveness of OLAF's investigative function, and it is therefore expected that the use of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States will be improved.

To better understand the precise reasons for dismissals and to improve the follow-up of its investigations, OLAF has undertaken an in-depth analysis of Member States' follow-up to its judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, examining 169 judicial recommendations issued by OLAF and dismissed by Member States' judicial authorities, out of a total of 317 recommendations. OLAF is in constant dialogue with Member States' judicial authorities to improve the indictment rate.

95. As regards the comparison between numbers of indictments resulting from OLAF's judicial recommendations and numbers of national own prosecutions, the different context and conditions under which OLAF operates as compared to national authorities need to be considered. .

The responsibility to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union is incumbent on the Union and on the Member States⁸ as a shared responsibility. In this context, Member States' action naturally takes a larger share in numerical terms. This is also illustrated by the figures published by the Commission on an annual basis in its reports on the protection of the European Union's financial interests (PIF Reports)⁹.

Action at EU and national level is complementary and the fact that the EU level is equipped with its own investigative capacity is a crucial building block in the fight against fraud as a whole. Both levels benefit from close cooperation.

In addition, even when not leading the investigation, OLAF often forwards information and provides assistance to the competent authorities in the Member States and, especially in the context of coordination cases, contributes to investigations carried out by national authorities.

96. The Commission notes that the ECA report does not compare the indictment or dismissal rates for OLAF's judicial recommendations with comparable data from the Member States. This would have facilitated the assessment of whether OLAF's recommendations have an appropriate impact at national level.

As the number of indictments in itself has limited informative value, OLAF has undertaken a more in-depth analysis of Member States follow-up to OLAF's judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, mentioned above under paragraph 94.

⁸ Cf. Article 325 TFEU.

⁹ For the latest version, see Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2017 Annual Report', Brussels, 03.09.2018, COM(2018) 553 final. A similar tendency is reflected by other systems relying on complementarity of investigations at EU and national level (e.g. enforcement of EU competition rules, see <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>).

This analysis was not limited to the expenditure area – the subject of the ECA’s audit – but included also internal investigations and the revenue area, i.e. customs investigations.

First bullet point: According to the OLAF's analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations, the category of cases with “insufficient evidence” encompasses a wide range of heterogeneous factual and legal situations. It includes, in particular, cases where a full collection of evidence was in practice not feasible for OLAF because of the limitations of its investigative powers as well as situations where Member States' authorities questioned the evidentiary value of OLAF's final report due to the uncertainty of the applicable legislation.

In addition, the number of cases dismissed due to “insufficient evidence” (a common explanation for not opening a case) may also vary according to the different procedural rules and practices in the Member States. In general, the Member States have a wide margin of appreciation at the various stages of investigation and prosecution.

It should also be emphasised that in a significant number of cases, OLAF does not receive the detailed reasoning on the actual grounds for dismissal.

Second bullet point: Despite the degree of harmonisation achieved under the PIF Convention (and pending the transposition of the PIF Directive), there are still notable differences in national criminal laws at a detailed level which may affect the question of whether a certain conduct is considered an offence at Member State level. OLAF always conducts a first assessment considering whether the facts under investigation fall under the definition of EU fraud according to the applicable EU legislation. It is then the competence of national authorities to decide whether to follow-up OLAF's recommendations or not.

Third bullet point: While time barring can in principle be regarded as an "objective" reason, the qualification of a certain set of facts as a crime falls under the sole competence of judicial authorities, which enjoy a considerable margin of assessment in this regard. Whether a case is considered time-barred may for instance depend on the degree of gravity attributed to a given offence which may have a significant impact on the prescription period applicable. Also the assessment of e.g. the question when an offence was started and when it ended, whether there was a continuous or repeated conduct, as well as questions of interruption and suspension involve complex assessments based on specificities of national legal frameworks. In many cases, OLAF is able to check this with national authorities and may focus on enabling financial recovery.

It should be noted that avoiding time barring is the joint responsibility of all actors, in particular EU institutions and Member States who should provide information to OLAF in a timely manner.

See also Commission's reply to paragraph 97.

97. OLAF cooperates closely and constructively with many national authorities. This applies during the investigative phase (coordination of investigative activities, exchange of information, assistance to get access to bank accounts, etc.) as well as in the subsequent phase (implementation of OLAF's recommendations by national authorities). Where differences appear between OLAF and national authorities regarding the interpretation of the law or the facts, a meeting can be organised.

The Commission underlines that Member States' judiciaries are and should be independent from OLAF. The national authorities may therefore reach different conclusions than the ones drawn by OLAF. The challenge arising from the significant differences among Member States in the scope and definition of criminal offences as well as in statutes of limitation has been specifically addressed by the new PIF Directive (EU) 1371/2017 (in particular Articles 3 and 4). Member States have to transpose the PIF Directive by July 2019. In addition, the PIF Directive includes for the first time specific rules on limitation periods for PIF offences (Article 12). The Commission's proposal

to amend Regulation 883/2013 addresses *inter alia* the need for clarification of the legal framework for OLAF's investigation measures.

98. The cooperation between OLAF and national prosecutors is well established and – in general – functioning well. OLAF investigations often complement the national investigations by covering aspects going beyond the national case. Close coordination between national authorities and OLAF is considered as good practice in OLAF and often takes place to avoid duplication of efforts and limit risks for the respective investigative activities.

The Commission emphasises the fact that, on the basis of Article 12 of Regulation 883/2013, OLAF often informs the public prosecutors' offices before the conclusion of the investigation.

99. The Commission notes that the dismissal of cases by national judicial authorities is not necessarily due to weaknesses in the cooperation between OLAF and the national authorities although there is room for improvement (see also Commission's replies to paragraphs 97 and 98). Important reasons why facts, for example, may be time-barred would be that OLAF received the initial information too late or that the recipient of the judicial recommendation did not act on it in an efficient manner.

OLAF generally does not deliver to judiciaries time-barred cases.

100. The Commission would like to underline the complexity of the matter.

In fact, the investigative powers of an administrative office are not comparable to those attributed to investigative bodies working for the national public prosecutor's offices. It may therefore happen that, despite great investigative efforts deployed by OLAF, its limited investigation powers and practical possibilities do not allow collecting clear evidence of a criminal offence. Therefore, important elements of evidence of a fraud, such as the payment of bribes, the individual responsibilities of the persons concerned, or the *mens rea*, may not be obtained.

Moreover, Article 11(2) of Regulation 883/2013 is not *per se* a sufficient legal basis to allow all Member States' judicial authorities to use OLAF reports as evidence in trial.

Therefore, in some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors start investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. In these cases, the insufficient evidence that justifies the dismissal is not the evidence collected by OLAF, but the evidence collected by national investigators (see also Commission's reply to paragraph 102).

Conversely, it appears that sometimes prosecutors expect the OLAF final report to be a ready-to-use product, which does not require any further investigation activity or, when prosecutors cannot use evidence collected by OLAF, just requires repeating investigation activities already carried out by OLAF investigators. Then, if evidence is not already available in full in the OLAF final report, the case may be dismissed because evidence is deemed insufficient.

There are also cases where dismissals appear to be motivated by limited knowledge of the rules governing EU funding and notably the obligation of the beneficiary to provide accurate information.

Dismissals by national authorities might also take place in politically sensitive cases.

Nonetheless, OLAF continuously works on improving the quality of final reports and the follow-up to its recommendations. A number of projects are already under preparation, such as new templates for the final reports.

101. The period that has elapsed since the alleged offence was committed is not only linked to the duration of OLAF's investigations, which has decreased continuously over the past years, but also to the detection of the fraud, the timing when it was communicated to OLAF and the time when the national prosecutor finally acted on OLAF's recommendation.

The Commission notes that the analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities.

See also Commission's reply to paragraph 99.

102. The Commission's 2017 evaluation of the OLAF Regulation has identified as the main factor hindering the follow-up to judicial recommendations the fact that the Regulation does not sufficiently ensure the use of OLAF reports as evidence in trial in the Member States. In some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors carry out all the investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. This raises efficiency issues, and may lead to offences becoming time-barred.

The question of admissibility has been addressed in the Commission's proposal to amend Regulation 883/2013.

It should be taken into account that not all Member States apply the legality principle: in those where the launch of a case is a discretionary decision of the judicial authority, an OLAF final report can be the decisive argument in favour of opening a judicial investigation.

103. The Commission notes that the average duration of closed and ongoing investigations was 15.8 months and that the average duration of the selection corresponding to these cases was 1.8 months.¹⁰

OLAF opens investigations following the analysis of information of potential investigative interest received by OLAF from external sources. This is done without undue delay.

It is also OLAF's normal practice to open cases following information retrieved in the framework of its own investigative activities to promptly tackle irregular conduct.

104. The creation of the EPPO will help rectify certain shortcomings of the current system of investigations and prosecutions of offences against the financial interests of the EU. OLAF, as all EU IBOAs and Member States' competent authorities, will have to report to EPPO without undue delay any suspicion of possible criminal offence falling within the EPPO's investigative competence. The EPPO will thus be able to directly start criminal investigations and prosecutions of cases of suspected fraud, and bring those cases to court. The Commission has adopted its proposal for the amendment of Regulation 883/2013, which will adapt the functioning of OLAF to the establishment of the EPPO, to ensure close cooperation based on the complementarity of their respective mandates.

Pending the setting-up of the EPPO, OLAF ensures the mutual exchange of information with the competent national authorities under Article 12 of Regulation 883/2013 by transmitting in due time to the competent national authorities any relevant information obtained in the course of external investigations.

It should furthermore be noted that the average duration of closed and ongoing OLAF investigations has significantly decreased compared to past years (from 22.4 months in 2011 to 15.8 months in 2017).

Common reply to paragraphs 106-108:

¹⁰ See 2017 OLAF Report.

As stated by the ECA, recovery usually takes several years, and therefore comparing amounts recommended and recovered during the same period does not provide an accurate measurement and underestimates the amount of recoveries. Under shared management, it is the responsibility of the Member States to recover the unduly spent amounts from the beneficiaries.

In addition, the financial impact of the precautionary measures recommended by OLAF and the amounts thus prevented from being unduly spent have not been included in the scope of the audit and have therefore not been analysed.

The Commission notes that the actual recoveries following the investigations by OLAF exceed by far the costs of OLAF.

109. OLAF has continuously worked on improving the quality of its final reports and recommendations. Notably, in October 2016 OLAF issued new instructions to investigators to ensure the clarity of information provided by OLAF with respect to estimated amounts to be recovered.

See also Commission's reply to paragraph 115.

110. The ECA's findings in paragraph 110 highlight the fact that there is sometimes a question of timing to be considered when a double objective needs to be pursued, namely that of recovery of unduly paid sums and of not jeopardising the criminal investigation at national level. This is why recovery procedures are at times put on hold. This situation is, however, relatively rare and concerns cases where there is a national pre-trial procedure ongoing and the national judicial authorities have expressly requested OLAF to ensure strictest confidentiality for a certain period of time (normally until the performance or finalisation of certain activities). The periods during which recovery procedures are put on hold are generally short.

In most of the cases, however, the financial recovery procedure is conducted in parallel, independently from the judicial procedure, according to the rules on recovery following administrative irregularities. The issue is addressed in the "*OLAF Guidelines on the use of OLAF Final Reports by Commission Services for recovery procedures and other measures in the direct expenditure and external aid sector*", which states that administrative and/or financial penalties may be taken without prejudice to any action taken at national level and that the Authorising Officer by Delegation (AOD) should not await the outcome of criminal proceedings (if any) before taking administrative or recovery action, unless specifically asked to do so by OLAF.

112. The Commission is of the opinion that by applying financial corrections in the area of shared management, including when recommended by OLAF, and by ensuring that the corresponding amounts are withdrawn from the programme expenditure, the EU budget is protected.

When a shared management Directorate-General, e.g. DG REGIO, receives a final case report from OLAF, it sends a financial follow-up letter to the Member State to request the recovery of EU funds in line with the OLAF final report. The Member State is requested to provide its observations. In case the Member State disagrees with OLAF's assessment and recommendation, DG REGIO assesses the Member State's reply against all applicable rules and takes a final position. The AOD may decide to follow the conclusions of the OLAF final report and implement the recommendation as set out in the report, including by proposing the Commission to adopt a financial correction decision of the appropriate amount, taking into account applicable law.

In case the Member State agrees with the OLAF financial recommendation, it is then for the national authorities to recover the funds from the respective beneficiaries. Under the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013, Member States are obliged to recover amounts unduly paid following an irregularity. While the Commission has no obligation to check the amounts recovered from each beneficiary, the system audits include verification of the accuracy of expenditure of

amounts withdrawn and amounts recovered recorded in the certifying authorities' accounting system. In addition, Member States have a strong incentive to detect and correct fraud and irregular expenditure, since they may replace irregular amounts which are detected after the submission of the accounts by making the corresponding adjustments in the accounts for the accounting year in which the irregularity is detected.

113. In shared management, it is the Member States' responsibility to determine an amount to be recovered in line with EU legislation and national legislation where applicable. DG AGRI monitors in a systemic way whether Member States manage the recovery of debts properly and, if necessary, follows up in the context of the conformity clearance procedure.

The EU budget is protected by the application of the so called 50/50 rule. It provides that when debts are not recovered within a specified time limit, half of the relevant amount, including interests, is re-credited to the EU budget. Moreover, in case the debt was not recovered due to negligence of the Member State, the total amount of the debt is re-credited to the EU budget.

114. As the ECA itself states in paragraph 107, recovery is a lengthy procedure, taking an average of 36 months, which means that it can take even longer in individual cases. For example, one such recommendation issued in the period 2012-2014, and in which a final decision has yet to be taken, accounts for 20% of the overall amount recommended to DGs REGIO, EMPL and AGRI in that time frame. Therefore, the rate of recovery can be expected to increase over time.

The Commission notes that the ECA's analysis does not include the amounts prevented from being unduly spent from the EU budget as decided by the Commission following OLAF's recommendations. These amounts alone total EUR 160 million with regard to recommendations issued between 2012 and 2014 and would, for the sake of comparison, be equal to 16% of the overall amount recommended for recovery to the three Directorates-General in that time frame.

The Commission underlines that EU money has been recovered or withdrawn, where possible, in order to safeguard the EU budget.

See also reply to paragraphs 106-108.

115. The final decision on the amounts to be recovered falls under the scope of activity of the Authorising Officer by Delegation.

The main reason for not recovering the amounts as recommended by OLAF has been the lack of legal base to apply a financial correction.

The instructions to OLAF staff on drafting and calculating financial recommendations dated October 2016 provide, *inter alia*, for a detailed outline on how to determine the relevant amounts (estimated impact of the facts established, estimated amounts to be recovered and the estimated amounts to be prevented from being unduly spent) as well as the information provided in the recommendation document and final report supporting these amounts. These instructions were followed up in July 2017 by OLAF with the adoption of "*Guidelines on Financial Monitoring*" which refocuses and simplifies the monitoring of financial recommendations. As the new instructions and revised guidelines are relatively recent, their full impact has yet to be seen in the system.

See also Commission's reply to paragraph 114.

116. The Commission highlights that the amount of the recovery orders issued by DG CNECT and DG RTD as a follow-up to OLAF final reports exceeds the total value of the recommendations sent to the Directorates-General. A substantial part of the recoveries was hampered by liquidation of the beneficiaries concerned after the OLAF investigation. This is particularly the case for DG CNECT, where the liquidations prevented the recovery of EUR 7.86 million, accounting for more than 50% of the total amounts for which recovery orders were established.

As reported by the ECA, recovery usually takes several years. The recovery process continues for many financial recommendations issued during the period 2012–2016 and was still pending at the time of the ECA audit.

OLAF's instructions on financial recommendations (see Commission's reply to paragraph 115) clarify, *inter alia*, how to determine the relevant amounts, including the estimated amounts to be recovered using, where possible, IBOA's own rules.

117. The Commission takes note of the 20 cases examined and would like to add that also other Directorates-General than DG CNECT and DG RTD are involved in direct management.

First bullet point: OLAF's final reports can be used in financial and administrative procedures unless OLAF indicates specific reasons why this cannot be done due to the criminal investigation. See also Commission's reply to paragraph 110.

Second bullet point: See Commission's reply to paragraph 109.

In case a spending DG is of the view that a final report does not contain clear or adequate evidence, it may contact OLAF and ask for clarifications.

Third bullet point: The Commission would like to point out that in many cases the liquidation following insolvency of a beneficiary happens after the closure of the case by OLAF, after the recovery order has been issued or the enforceable decision taken.

119. The scope and nature of an audit is different from that of an OLAF investigation and will not cover aspects such as corruption, fraud and other serious financial irregularities. Audits may not identify the full amount to be recovered and may not necessarily lead to exclusion of entities by the EDES panel.

See also Commission's reply to paragraph 109.

120. The number of such actions is limited in relation to the number of recommendations issued by OLAF.

Common reply to paragraphs 122-123:

The Commission notes that also DG NEAR and DG ECHO are recipients of OLAF financial recommendations in the field of indirect management.

The ECA states that at the time of the audit recoveries had been made regarding 38% of OLAF's financial recommendations. Given the time it takes to make meaningful progress in the recovery process, this percentage will further increase over time.

With regard to the sample, see Commission's reply to paragraph 117 on direct management which applies *mutatis mutandis* also for the sample on indirect management.

124. The Commission notes that DG DEVCO's operations are implemented in a particular context: geographically dispersed operations, high number of operations, diversity of implementing organisations and partner countries and a diversity of aid delivery methods. In addition, the legal and law enforcement contexts applicable to DG DEVCO's operations are very different compared with operations under shared management and much more diverse. OLAF takes this and the likelihood of recovery into account in its selection procedure. It should be noted that many beneficiaries also of external aid are based in Europe and therefore can be excluded from future funding following an OLAF investigation.

The default approach of DG DEVCO is to follow OLAF's recommendations. However, when there are important reasons not to follow OLAF's recommendations, DG DEVCO reports back to OLAF on the decision and measures taken.

The high-risk environment in which DG DEVCO operates can therefore explain why DG DEVCO sometimes does not follow up on the financial recommendations of OLAF.

OLAF and DG DEVCO will engage in a still closer cooperation in order to increase the number of successful recoveries.

126. The EPPO will be a single, independent European prosecution office operating across the participating Member States. European Delegated Prosecutors will be responsible to investigate, prosecute and bring to judgement crimes affecting the financial interests of the Union, thereby working hand in hand with national law enforcement and judicial authorities. European Prosecutors located at central level will, on behalf of the Permanent Chambers, supervise the investigations and prosecutions carried out by the European Delegated Prosecutors or, in exceptional cases, conduct the investigations themselves.

This novel approach will substantially enhance the current level of effectiveness and efficiency in the fight against crimes affecting the financial interests of the Union.

127. See Commission's replies to paragraphs 97-104.

128.

First bullet point: The EPPO represents a very substantial improvement to the current mechanisms of judicial cooperation among Member States. Moreover, its structure (Permanent Chambers and European Prosecutors from each Member State) is designed to bring in the necessary national expertise while ensuring the development of European investigation and prosecution policies.

The decision-making processes in the EPPO take due account of the need for swift investigatory and prosecutorial action and for ensuring a common investigation and prosecution policy of the EPPO. The need for internal consultation and translation is inherent to an EU body operating across Member States and tackling cross-border crime.

The investigations of the EPPO will be primarily carried out by the European Delegated Prosecutors under the supervision of the European Prosecutor coming from the same Member State as the European Delegated Prosecutor, and under the direction and instruction of the competent Permanent Chamber. The European Prosecutors sitting in the Permanent Chambers are familiar with the legal system and know the language of the European Delegated Prosecutors they supervise. In addition, the staff in the EPPO headquarters supporting the College and chambers will need to reflect an appropriate coverage and balance of legal systems and languages to support their work. The EPPO Regulation also allows the Permanent Chambers to delegate its decision-making powers to the supervising European Prosecutor in specific cases, where an offence is not serious enough or the proceedings are not complex.

The work of the EPPO should, in principle, be carried out in electronic form. This will further facilitate the communication between the European Delegated Prosecutors, the supervising European Prosecutors and the Permanent Chambers. Should there be need for additional translations, the EPPO may seek such services from the Translation Centre of the bodies of the EU.

Second bullet point: The Commission does not share the ECA's assessment. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union. In this respect, European Delegated Prosecutors, who will be equipped with the same powers as national prosecutors in addition to those following directly from the EPPO Regulation, will carry out the investigations hand in hand with national authorities, while the latter shall ensure that all instructions given by the European Delegated Prosecutors are followed.

The EPPO Regulation contains also very specific obligations on Member States to provide European Delegated Prosecutors with the resources and equipment necessary to exercise their functions (Article 96(6)).

In addition, OLAF, because of its very mandate in the area of PIF, is called on to become an important source of information to the EPPO. Union institutions and bodies may use OLAF for a preliminary verification of allegations in cases where they lack the expertise to assess whether certain information may need reporting to the EPPO.

Third bullet point: Article 24 of the EPPO Regulation clearly states that all institutions, bodies, offices and agencies of the Union and the authorities of the Member States shall without undue delay report to the EPPO any criminal conduct in respect of which it could exercise its competence. It is the EPPO that will thereupon decide whether to exercise its competence by either initiating a criminal investigation or use its right of evocation. The purpose of the preliminary evaluation mechanism is to allow IBOAs to make use of OLAF and its specialised expertise to assess information available to the IBOA and to provide the EPPO with good quality information. It shall be efficient and not hamper the decision making process by the EPPO.

The Commission proposal for the revision of Regulation 883/2013 contains a specific provision on the preliminary evaluation by OLAF, including a strict deadline for its completion.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

130. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017;
- Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;
- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Please see Commission's reply to paragraph 9.

131. The legal constraints of the current irregularity reporting system and the complexity of the task have not been sufficiently reflected in the ECA report.

The Commission is aware of certain limits of its reporting system but has progressively and continuously worked to improve the irregularity reporting by Member States (see Commission's replies to paragraphs 24 and 25). As the ECA itself indirectly acknowledges in paragraph 31, currently there is no other system (national or within the EU institutions) collecting data on fraud to the same level of detail as IMS.

132. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy (see Commission's replies to paragraphs 14–16). The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see replies to paragraphs 33–37).

133. The Commission agrees that the analysis of fraud patterns and vulnerabilities should be a priority while taking into account that such studies are very resource-intensive.

The Commission considers that an identification of the motivation of fraudsters would not add significant value to its fight against fraud. Furthermore, some of the causes highlighted in the report have already been targeted by legislative proposals such as the 2018 Financial Regulation or the relevant risks have been duly taken into consideration in the audit activity of the Management and Control Systems in shared management. See Commission's replies to paragraphs 39–49.

134. In the domain of public procurement, the EU has broadened and facilitated market access, in particular for SMEs, with the reform of the Public Procurement Directives in 2014 and further initiatives. Those policy impulses, aiming at e.g. enhanced transparency, more digitalised processes and simplification, are also reflected in the new Financial Regulation and will contribute to reducing the risk of corruption.

Recommendation 1 – Gain better insight into the scale, nature and causes of fraud in EU spending

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected level of fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).

The Commission agrees to enhance IMS further, subject to a feasibility study and availability of resources. The inclusion of all spending areas may imply significant development costs and may impact significantly on the overall performance of IMS. It would also require legislative proposals.

From the Commission's point of view, integrating completed OLAF investigations should in principle be possible. However, due to data protection rules and confidentiality requirements, ongoing investigations would have to be excluded. Also for completed investigations, reporting should be done by the Member States in order to ensure that national confidentiality rules on criminal investigations are respected. Furthermore, as regards investigations by the future EPPO, it is not up to the Commission to make any commitment.

It should also be pointed out that the Commission proposed in 2014 abolishing the threshold of EUR 10 000 as of which Member States must report investigations concerning fraudulent irregularities in IMS. Member States, however, rejected this proposal.

b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).

The Commission intends to enhance the analysis of the risks of fraud and corruption against the EU budget, including the analysis of the nature and causes of fraud. In this context, risk indicators could be identified. The methods suggested by the ECA (encounter surveys and indexes based on administrative data) are, however, not suitable for the EU budget and their cost would not be justified in relation to the expected results.

135. While the Commission's anti-fraud strategies currently use few measurable objectives and indicators, general principles and priorities set out in anti-fraud strategies contribute to a coherent approach in the Commission's fight against fraud (see Commission replies to paragraphs 59–64). Reporting on the effectiveness of both the corporate and the departmental anti-fraud strategies will

improve once an enhanced analysis function as referred to in the Commission's reply to recommendation 1 will be operational.

136. Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officers by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Respective responsibilities and duties are well defined and since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management.

Information on anti-fraud measures are reported to the College of Commissioners which takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his/her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which reinforces the Commission's political commitment to zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

Recommendation 2 – Ensure leadership of the Commission's anti-fraud actions

The Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation 2.1. See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

The Commission partially accepts recommendation 2.2

The Commission accepts most of the substance of the recommendation. The Commission estimates that its anti-fraud strategy can only gradually be adapted to comply with the recommendation, the full implementation of which could be achieved around the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027.

First indent: The Commission shares the ECA's view that its anti-fraud strategy should be preceded by a comprehensive fraud risk assessment.

The implementation of such a fraud risk assessment would however take time and have important resource implications as it would require not only the establishment of an enhanced analysis function, as referred to in the Commission's reply to recommendation 1, but also the pursuit of appropriate data collection and analysis over several years (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

137. The Commission notes that, to a considerable extent, for the 2014–2020 period fraud-proofing was carried out at the sub-legislative level, notably by drafting model contracts and agreements. Furthermore, in shared management, clear provisions have been in place concerning irregularities, of which fraud is a sub-category.

See Commission's reply to paragraph 67.

138. With the “*Better Regulation Toolbox*” of 2017 (see Commission's replies to paragraphs 71 and 72 above), fraud-proofing was formally integrated in the legislative drafting process. Nevertheless,

fraud-proofing of spending programmes was already required under the Commission Anti-Fraud Strategy of 2011,¹¹ i.e. for the Multiannual Financial Framework 2014–2020.

The 2021–2027 Multiannual Financial Framework proposal of the Commission on the Common Provisions Regulation contains a provision requiring the authority responsible for managing the programme to "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, Article 68(1)(c), applies to the seven shared management funds.

139. Under shared management, it is up to Member States to take all necessary measures to protect the EU financial interests, in particular those preventing, detecting and correcting irregularities and fraud, as appropriate and on their own responsibility. In this respect, they have access to the exclusion decisions taken as part of EDES.

As far as the feeding of information into EDES is concerned, national authorities have to transmit information of detected fraud and/or irregularity, where required by sector-specific rules. This is done through an interface between IMS and EDES.

See also Commission's reply to paragraph 138.

140. The Commission is continuously promoting the use of ARACHNE with the Member States (see Commission's replies to paragraphs 85-88 and recommendation 3.3).

Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

The package of legislative proposals for the Multiannual Financial Framework was launched in May and June 2018, i.e. before receipt of the ECA's recommendation. Those proposals were fraud-proofed to the extent possible within the tight deadlines for the launch of the MFF package.

Already under the current MFF Member States are required to put in place effective and proportionate anti-fraud measures taking into account the risk identified, pursuant to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. The Commission considers that a fraud risk assessment is an ongoing exercise, not linked to any particular timeframe. The Commission's Common Provisions Regulation (CPR) proposal supports the requirement to carry out a fraud risk assessment. However, it does not foresee a specific timing from Member States to do it. The Commission is of the opinion that adding a requirement to be met before adoption would delay the programme adoption, which goes against the objective of the CPR.

A study on Member States' compliance with this provision is being finalised. Member States will build on this experience for their future fraud risk assessment.

The Commission is considering reinforcing OLAF's analytical capabilities, which would, in the course of the 2021-2027 programming period, contribute to a refinement of the Commission's fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1 and 4).

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorate-General is obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

¹¹ COM (2011) 376 final, p. 8, paragraph 'Fraud prevention'.

A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige, as far as shared management is concerned, the Member States to flag fraudulent economic operators.

The Commission had initially proposed (COM (2014)358) a clear obligation for the Member States to use IMS data as a ground for exclusion. However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

The Commission accepts recommendation 3.3.

The Commission has provided information, targeted training and active support and guidance on the ARACHNE tool to all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide active assistance to all authorities and encourage those Member States which do not sufficiently (or not at all) use Arachne to do so, as outlined in the *"Charter for the introduction and application of the Arachne Risk Scoring Tool in the management verifications"* shared with all Member States.

See Commission replies to paragraphs 85–88.

141. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements of fighting fraud which need to be assessed.

The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States judicial authorities.

The Commission highlights that also other actors, in particular other EU institutions and Member States, have in the current system important roles and responsibilities to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities without losing time. OLAF has also improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States.

See also Commission's replies to paragraphs 94–104.

142. OLAF has taken action with the aim of clarifying the information provided in final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued *"Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report"* in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new *"Guidelines on Financial Monitoring"* designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See also Commission's replies to paragraphs 106–124.

Recommendation 4 – Reconsider OLAF’s role and responsibilities in combatting fraud in EU spending in light of the establishment of the EPPO

The Commission partially accepts the recommendation.

As regards the investigative function of OLAF, the Commission has taken action to adapt OLAF's framework for investigations to the establishment of the EPPO in its proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) No 883/2013, of 23 May 2018, COM(2018)338.

The proposed relationship between the two bodies should be based, as prescribed by the EPPO Regulation, on the principles of close cooperation, exchange of information, complementarity and non-duplication.

In addition, the proposal foresees targeted changes to enhance the effectiveness of OLAF investigations.

OLAF's administrative investigations will maintain their specific added value to the benefit of the overall protection of the Union budget. See also Commission’s replies to paragraphs 126–128.

With regard to fraud prevention and fraud risk analysis, the Commission intends to reinforce OLAF’s role (see Commission's replies to recommendations 1–3).

a) The Commission shares the ECA’s view that OLAF could assume a stronger role in the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the CAFS (see Commission's replies to paragraphs 50-54 and recommendation 2.1).

As far as real time detailed analysis of fraud patterns and the causes of fraud is concerned, please refer to the Commission's replies to recommendations 1 and 2.2. To the extent possible, the Commission will increasingly present fraud patterns found in OLAF investigations in case compendiums.

b) *Vis-à-vis* the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers Responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their supervisory role over the Member States.

OLAF will then in turn review the anti-fraud policies of those spending Directorates-General, as outlined above.

The analytical component of OLAF's enhanced role can only gradually be implemented and will not be fully operational before the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027 (please refer to the Commission's reply to recommendation 2.2.). As the ECA acknowledges, a comprehensive fraud risk assessment forms the basis for fully effective fraud risk management. Consequently, the OLAF’s analytical capabilities and its reinforced oversight role will gain effectiveness in a gradual process.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V, responsável pela auditoria do financiamento e administração da UE, presidida pelo Membro do TCE Lazaros S. Lazarou. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do Tribunal Juhan Parts, com a colaboração de Ken-Marti Vaher, chefe de gabinete, e Margus Kurm, assessor de gabinete; Judit Oroszki, responsável principal e responsável de tarefa; Tomasz Plebanowicz, responsável de tarefa adjunto; Rogelio Abarquero Grossi, Daria Bochnar, Jana Janečková e Anžela Poliulianaitė, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística e Valérie Tempez-Erasmi assegurou o secretariado.



Da esquerda para a direita: Ken-Marti Vaher, Judit Oroszki, Tomasz Plebanowicz, Juhan Parts, Michael Pyper, Daria Bochnar, Anžela Poliulianaitė, Jana Janečková, Rogelio Abarquero Grossi, Valérie Tempez-Erasmi e Margus Kurm.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	4.4.2017
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	26.6.2018
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	14.11.2018
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1451-3 doi:10.2865/816970 QJ-AB-18-030-PT-N

HTML ISBN 978-92-847-1459-9 doi:10.2865/389032 QJ-AB-18-030-PT-Q

Uma das principais responsabilidades da Comissão Europeia é proteger os interesses financeiros da UE contra a fraude. As Direções Gerais da própria Comissão, as agências de execução e o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) trabalham em colaboração com um grande número de outras organizações, incluindo as autoridades dos Estados Membros e a futura Procuradoria Europeia.

Na presente auditoria, o Tribunal avaliou se a Comissão está a gerir corretamente o risco de ocorrência de atividades fraudulentas lesivas do orçamento da UE, tendo constatado que esta não possui informações abrangentes e comparáveis sobre os níveis de fraude detetada em matéria de despesas da UE. Além disso, até ao momento a Comissão não realizou nenhuma avaliação sobre a fraude não detetada nem uma análise pormenorizada sobre os motivos que levam os agentes económicos a cometerem atos de fraude. Esta situação reduz o valor prático e a eficácia dos planos estratégicos da Comissão para proteger os interesses financeiros da UE contra a fraude. O sistema atual, segundo o qual os inquéritos administrativos do OLAF sobre suspeitas de fraude são seguidos de uma investigação criminal a nível nacional, é moroso num número considerável de casos e, consequentemente, reduz a probabilidade de se conseguir intentar uma ação penal. Acresce que é frequente os relatórios finais do OLAF não apresentarem informações suficientes para iniciar a recuperação de fundos despendidos indevidamente. Menos de metade dos inquéritos do OLAF levaram à interposição de ações penais contra os alegados autores de fraude, tendo resultado na recuperação de menos de um terço das verbas da UE pagas indevidamente.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2019.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.