

# Estudo para o Conhecimento da Fraude nos Fundos Estruturais em Portugal

Elsa Cardoso

21.09.2023



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu de  
Desenvolvimento Regional

# AGENDA

01

ENQUADRAMENTO

02

ANÁLISE DOS  
DADOS: SÍNTESE

03

CRUZAMENTO DE  
DADOS

04

RECOMENDAÇÕES



01



**ENQUADRAMENTO**

## ENQUADRAMENTO

# CARACTERIZAÇÃO DA FRAUDE E DAS IRREGULARIDADES NOS FUNDOS ESTRUTUTAIS EM PORTUGAL

### → Enquadramento

O Estudo foi desenvolvido por iniciativa do [Think Tank](#) | Risco de Fraude, Recursos Financeiros da União Europeia (TT), criado em 2021, pela Procuradoria-Geral da República (PGR).

**Análise de viabilidade** decorreu entre fev. 2021 e fev. 2022, com pedidos de informação a várias entidades do TT sobre os sistemas de informação envolvidos, identificação de prioridades de análise e de expectativas de cada organização face ao Estudo.

### → Candidatura

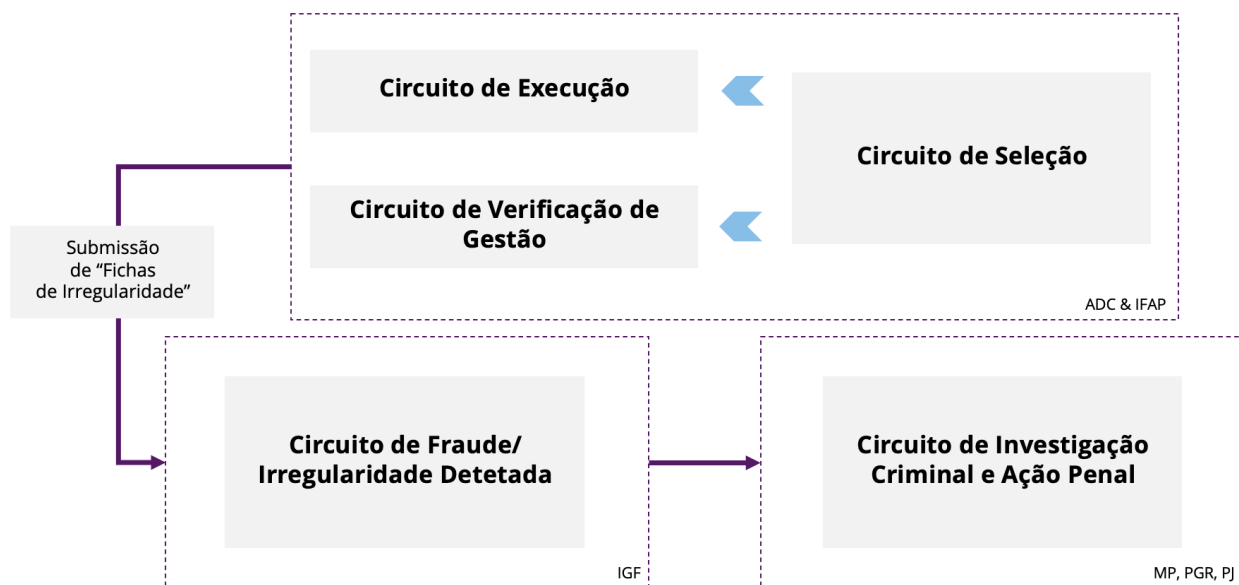
Em resultado da análise de viabilidade e do consentimento verbal por parte dos intervenientes do TT, foi apresentada uma candidatura ao Programa Operacional de Assistência Técnica (Aviso de Abertura POAT-77-2022-02).

O projeto **POAT-01-6177-FEDER-000126** foi aceite em março 2022, tendo **iniciado a 1 abril 2022**, com a duração inicial de 12 meses.

O projeto terminou apenas a **31 julho 2023**, após **pedido de prorrogação**, devido ao **atraso na disponibilização dos dados**.

## ENQUADRAMENTO

### Visão Global do Ciclo de vida da Fraude

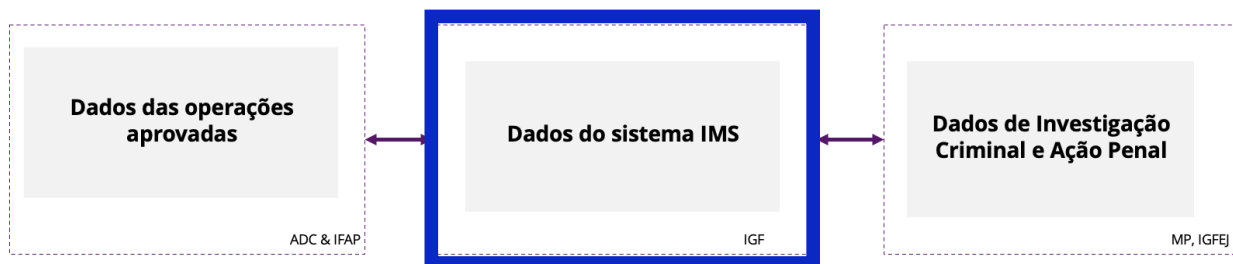


Os regulamentos da UE obrigam os Estados-Membros a comunicarem irregularidades à Comissão.

O n.º 1, do artigo 3.º dos Regulamentos Delegados (UE) 2015/1970, (UE) 2015/1971 da Comissão determina que **devem ser comunicadas as irregularidades que afetem um montante superior a 10 000 euros de contribuição dos fundos e que tenham sido objeto de um primeiro auto administrativo ou judicial.**

# ENQUADRAMENTO

## Dados



A comunicação das irregularidades é feita através do sistema **Irregularity Management System (IMS)**, sendo esta a principal fonte de dados do Estudo.

Grande dificuldade de acesso à informação anterior a 2006 sobre as operações e reporte de irregularidades.

Âmbito do Estudo restrito aos 2 últimos períodos de programação: QREN e PT2020.

### Definições no âmbito do sistema IMS



#### Irregularidade

“**Violação do direito da União, ou do direito nacional**, relacionado com a sua aplicação, resultante de um **ato ou omissão** de um operador económico envolvido na execução dos FEEL que tenha, ou possa ter, por efeito **lesar o orçamento da União** através da **imputação de uma despesa indevida** no orçamento da União”

Alínea 36), artigo 2.º do Regulamento (UE) N.º 1303/2013

Irregularidades são relativas a **questões administrativas**.

Irregularidades (IRQ2)

Suspeitas de fraude (IRQ3)

Fraude comprovada (IRQ5)

### Definições no âmbito do sistema IMS



#### Suspeita de fraude

“uma irregularidade que implica o **início de um procedimento administrativo ou de um processo judicial a nível nacional**, a fim de determinar a existência de um **comportamento intencional**, em especial de uma fraude, nos termos da alínea a), n.º 1, artigo 1.º da Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias estabelecida com base no artigo K.3 do Tratado da UE.”

Alínea a), artigo 2.º do Regulamento Delegado (UE) 2015/1970

**É o carácter intencional da fraude que a distingue de uma irregularidade.**

Irregularidades (IRQ2)

**Suspeitas de fraude (IRQ3)**

Fraude comprovada (IRQ5)



## ENQUADRAMENTO

### Definições no âmbito do sistema IMS



#### Fraude comprovada

Considera-se uma fraude comprovada quando exista uma **decisão judicial condenatória definitiva**, i.e., quando esta tenha já **transitado em julgado**.

As decisões judiciais consideram-se transitadas em julgado logo que não sejam suscetíveis de recurso ordinário e/ou reclamação.

Irregularidades (IRQ2)

Suspeitas de fraude (IRQ3)

**Fraude comprovada (IRQ5)**

## ENQUADRAMENTO

### Conceito de fraude adotado pelo TT



“uma violação de direito da UE ou nacional, no âmbito de atividades lesivas dos recursos financeiros públicos, resultante de um ato ou omissão, doloso ou não, que incorpore os conceitos de **irregularidade, fraude, crime e criminalidade conexa**”

Think Tank, 2021





02



## **ANÁLISE DOS DADOS: SÍNTESE**

# DADOS RECEBIDOS

Referentes ao QREN (2007-2013) e PT2020 (2014-2020)

## Operações Aprovadas



- Recebidos em **abril 2023**.
- Dados finais do QREN: extração de nov. 2017.
- **Dados abertos** do PT2020: extração de 31.12.2023.



- Recebidos em **junho 2023**.
- Dados do QREN
- Dados de operações do QREN transitadas para o PT2020
- Dados do PT2020
- Apenas FEADER

## Casos IMS



- Recebidos em **abril 2023**.
- Fichas de irregularidades do sistema IMS
- Dados extraídos a 31.03.2023

## Processos Judiciais



- Recebidos em **abril 2023**.
- Dados do sistema CITIUS de processos findos (com decisão)
- Dados finais extraídos a 18.05.2023



- Recebidos em **abril 2023**.
- Dados do sistema Habilus de processos em fase de inquérito, com crime principal de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção
- Dados de 01.01.2007 a 31.12.2020

# DADOS RECEBIDOS

Referentes ao QREN (2007-2013) e PT2020 (2014-2020)

## Operações Aprovadas



60 994  
Operações  
QREN

33 310  
Operações  
QREN

180 521  
Operações  
PT2020

39 824  
Operações  
PT2020

## Casos IMS



2 709  
Casos IMS  
QREN

1 320  
Casos IMS  
PT2020

## Processos Judiciais



1 878  
Processos  
findos

49  
Processos em  
inquérito



1 912  
Processos  
distintos

(não exclusivo dos fundos europeus)

## Distribuição de casos IMS por tipo de irregularidade

### Irregularidades reportadas à UE



#### QREN e PT2020:

3 892 irregularidades administrativas reportadas

137 casos fraudulentos reportados, dos quais 135 são suspeitas de fraude e 2 casos fraude comprovada

Tipo de irregularidade (variável 6.12)	QREN		PT2020	
Nº casos IMS com sinalização – SIG	0	0	0	0
Nº casos IMS com irregularidade – IRQ2	2613	96.46%	1279	96.89%
Nº casos IMS com suspeita de fraude – IRQ3	94	3.47%	41	3.11%
Nº casos IMS com fraude comprovada – IRQ5	2	0.07%	0	0

As **irregularidades IRQ2** representam cerca de 97% dos casos IMS nos dois períodos de programação.

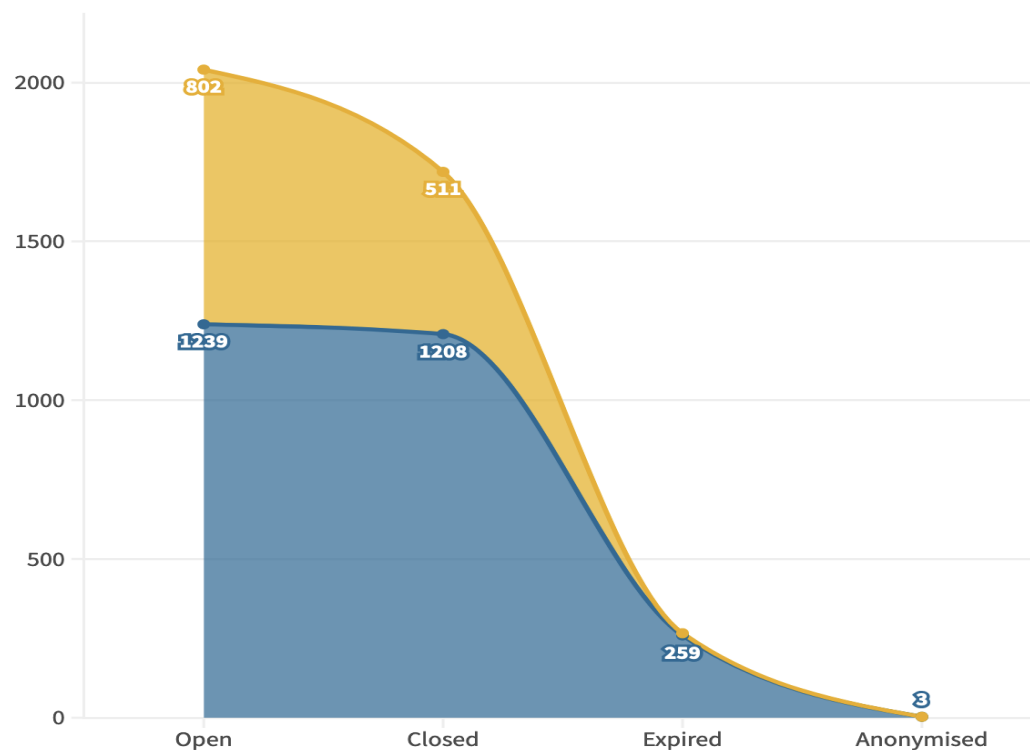
As **suspeitas de fraude (IRQ3)** representam 4% dos casos no QREN e 3% dos casos no PT2020.

Em termos de **fraude comprovada (IRQ5)**, só foram comunicados 2 casos IMS no QREN (0.07%).

## Casos IMS reportados ao OLAF

### Nº total de casos IMS

Nº total de casos IMS ■ QREN ■ PT2020



O nº de casos IMS referentes ao QREN (n=2709) é aproximadamente o dobro dos casos do PT2020 (n=1320).

Um número significativo de casos IMS encontra-se no estado “aberto”: 46% no QREN e 61% no PT2020.

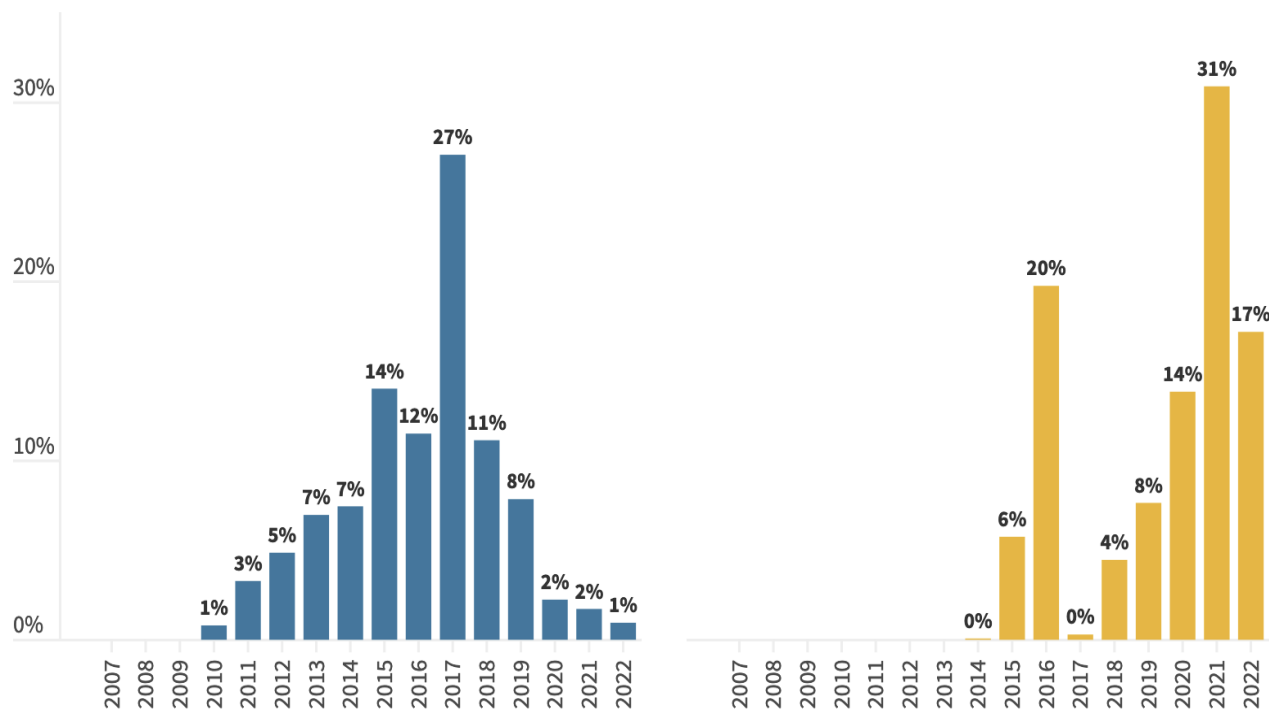
A percentagem de casos expirados é de 10% no QREN e de 1% no PT2020.

Estado do caso (case status)	QREN		PT2020	
	N	%	N	%
Open	1239	46%	802	61%
Closed	1208	45%	511	39%
Expired	259	10%	7	1%
Anonymised	3	0.1%	0	0%
<b>Total de registos</b>	<b>2709</b>		<b>1320</b>	

## Casos IMS reportados ao OLAF: análise temporal global

### % casos IMS por ano de criação

% de casos IMS por ano de criação (1.2) ■ QREN ■ PT2020



No QREN os primeiros casos foram reportados em 2010, 3 anos após o início do PP.

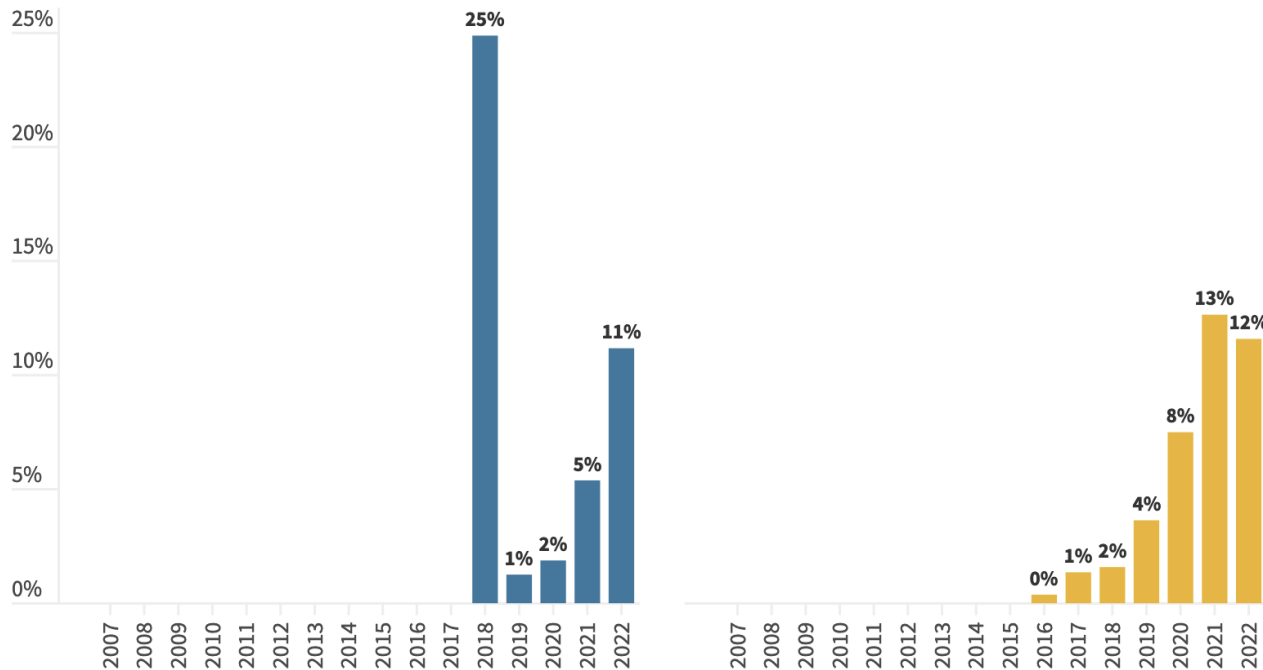
No PT2020, existem casos reportados, ainda que residuais, logo em 2014.



## Casos IMS reportados ao OLAF: análise temporal global

### % casos IMS por ano de encerramento

% de casos IMS fechados por ano de encerramento (1.17) ■ QREN ■ PT2020



No QREN, 25% dos casos foram fechados em 2018 (n+5). E não se verificaram fechados de casos antes de 2018.

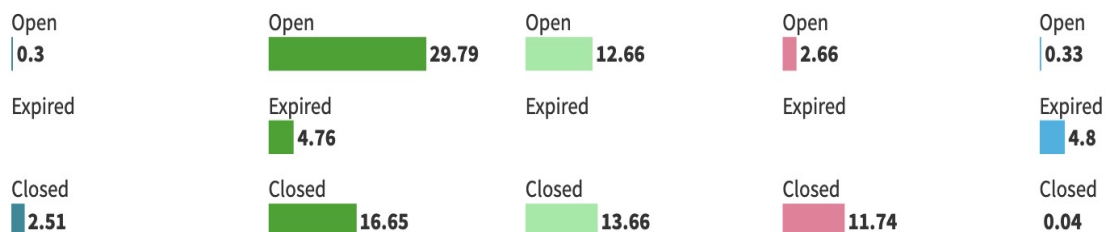
No QREN, o tempo médio em que um caso permanece aberto é de cerca 6 anos, baixando para 4 anos no PT2020.

Há uma melhoria no padrão de execução ou resolução dos casos IMS do QREN para o PT2020.

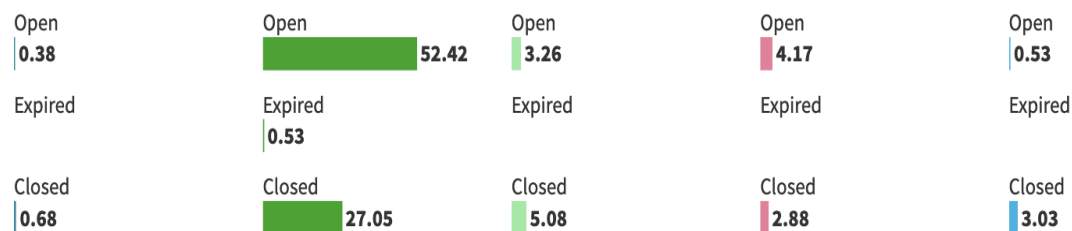
## Casos IMS reportados ao OLAF: análise por fundo

### % casos IMS por fundo e estado

**QREN: Distribuição % de casos IMS por fundo e estado** FC FEADER FEDER FSE FEP



**PT2020: Distribuição % de casos IMS por fundo e estado** FC FEADER FEDER FSE FEAMP



Predominância de casos relativos ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (**FEADER**) em ambos os PP.

No QREN, registaram-se 26% de casos do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (**FEDER**) e 14% de casos do Fundo Social Europeu (**FSE**).

No PT2020, destacam-se largamente os casos referentes ao FEADER face aos outros fundos

## Casos IMS: Fraude comprovada

### Fraude comprovada



#### 2 casos no QREN

Casos reportados em 2013 e permanecem abertos (10 anos depois), i.e., sem recuperação dos montantes irregulares

**Total montante irregular 200 000€**

Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (**FEADER**)

Deteção da irregularidade pelo IFAP

Localização geográfica: Norte (#1) e Centro (#1)

Existe identificação dos beneficiário (NIF)

Não existe identificação das operações envolvidas

Não há registo do NUIPC  
(identificação do processo criminal)

Não é referida a data da sentença  
→ não é possível aferir o tempo  
decorrido desde o início dos  
procedimentos de recuperação e a  
decisão transitada em julgado

## Casos IMS: Suspeitas de fraude

### Distribuição % casos por fundo



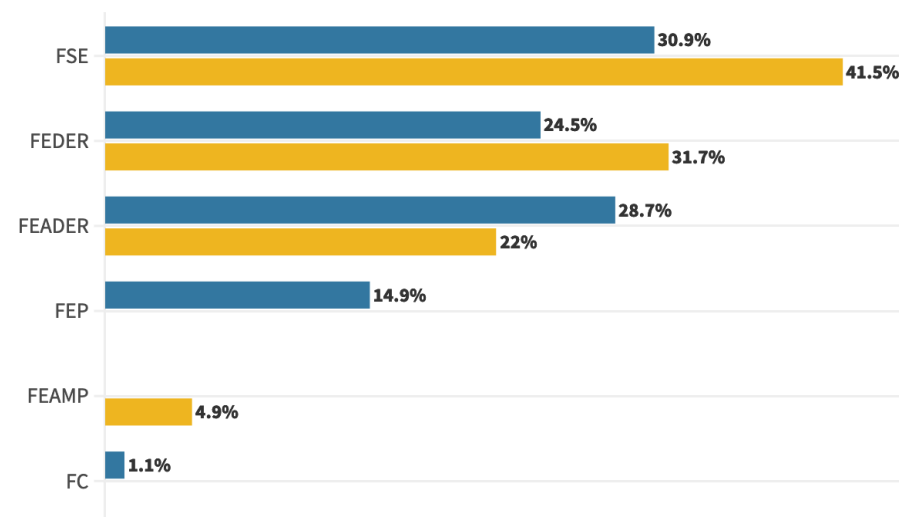
#### 94 casos no QREN

- 31% casos do **FSE**
- 29% casos do **FEADER**
- 25% casos do **FEDER**
- 15% casos do Fundo Europeu das Pescas (**FEP**)
- 1% casos do Fundo de Coesão (**FC**)

#### 41 casos no PT2020

- 42% casos do **FSE**
- 32% casos do **FEDER**
- 22% casos do **FEADER**
- 5% casos do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (**FEAMP**)

Distribuição da % de casos IRQ3 por fundo ■ QREN ■ PT2020



Nota: % calculadas para o nº total de casos IRQ3

# Casos IMS: Suspeitas de fraude

## Abertura de casos

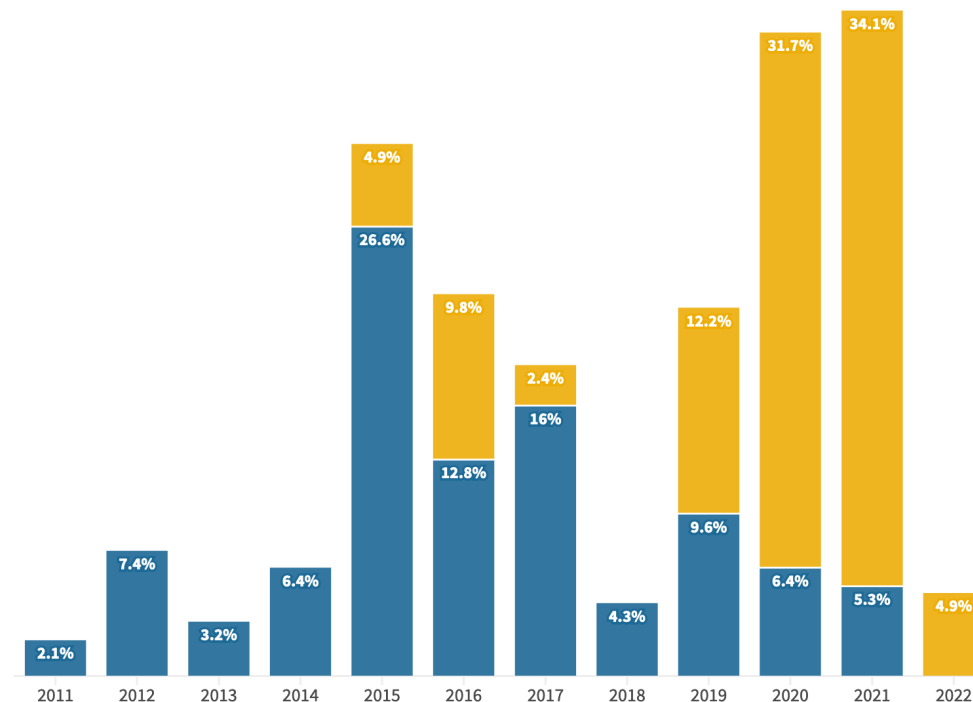
### QREN:

- Primeiros casos abertos em 2011 (2%), 4 anos após início do PP
- 2015 é o ano com mais casos abertos (27%)
- Casos abertos vários anos após o fecho do PP, até 2021

### PT2020:

- Abertura de casos mais célere
- 5% de casos abertos em 2015, 1 ano após início do PP
- 2020 e 2021 são os anos com mais casos abertos (32% e 34%)

Distribuição da % de casos IMS IRQ3 por ano de abertura do caso (var. 1.2) ■ QREN ■ PT2020



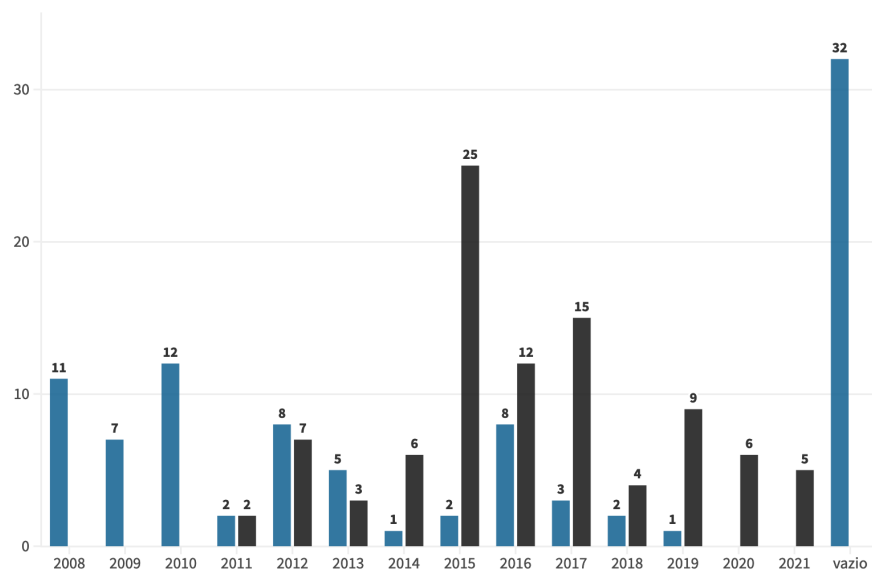
Nota: % calculadas para o n° total de casos IRQ3

## Casos IMS: Suspeitas de fraude

### Atraso na abertura de casos face ao ano de ocorrência da irregularidade

Análise do atraso entre a data de abertura do caso IMS no QREN e o ano em que a irregularidade IRQ3 foi cometida

■ n° casos IMS (ano da irregularidade - var. 6.7.1) ■ n° casos IMS (ano abertura do caso - var. 1.2)

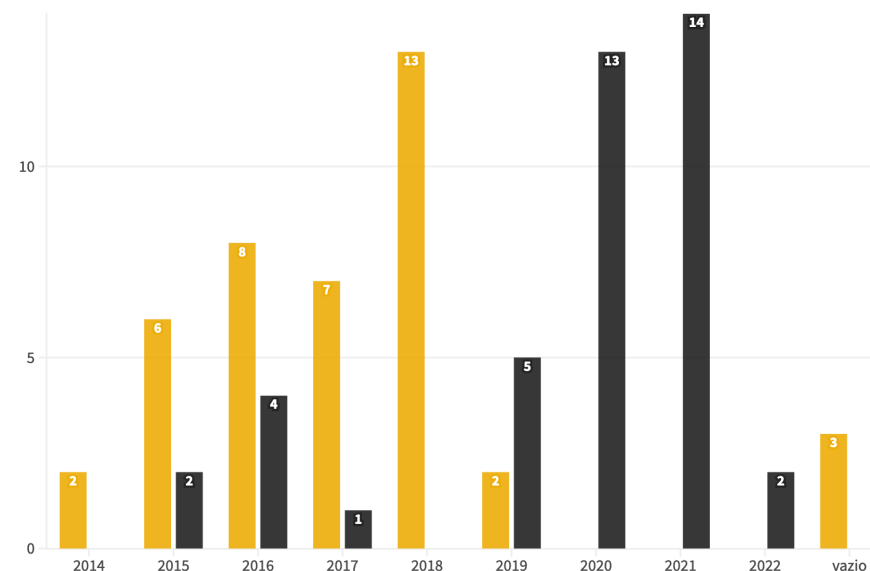


#### QREN:

32 casos (34%) não têm a data da irregularidade

Análise do atraso entre a data de abertura do caso IMS no PT2020 e o ano em que a irregularidade IRQ3 foi cometida

■ n° casos IMS (ano da irregularidade - var. 6.7.1) ■ n° casos IMS (ano abertura do caso - var. 1.2)



#### PT2020:

Abertura de casos ocorre mais próximo do ano de ocorrência da irregularidade

## Casos IMS: Suspeitas de fraude

### Atraso na abertura de casos face ao ano de ocorrência da irregularidade

#### Relatório PIF

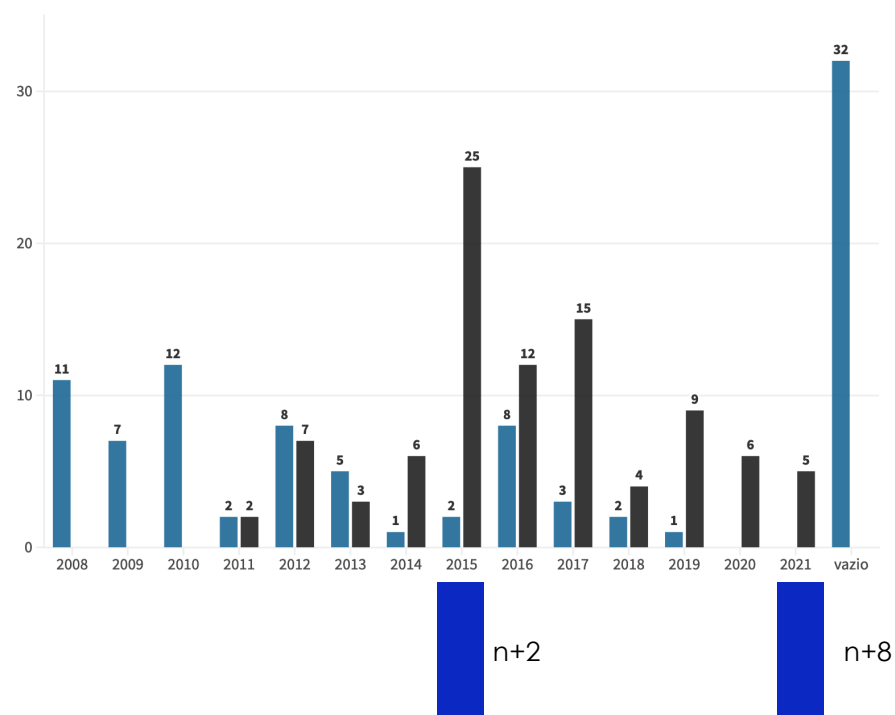
Irregularidades relativas à despesa e à política de Coesão são tipicamente reportadas à Comissão com um atraso médio de 2,5 a 3 anos

É normal ocorrerem picos de reporte de irregularidades nos anos n+2 e n+3, em relação ao último ano do PP

#### QREN:

Há casos abertos em n+8

Análise do atraso entre a data de abertura do caso IMS no QREN e o ano em que a irregularidade IRQ3 foi cometida  
■ n° casos IMS (ano da irregularidade - var. 6.7.1) ■ n° casos IMS (ano abertura do caso - var. 1.2)



# Casos IMS: Suspeitas de fraude

## Montantes



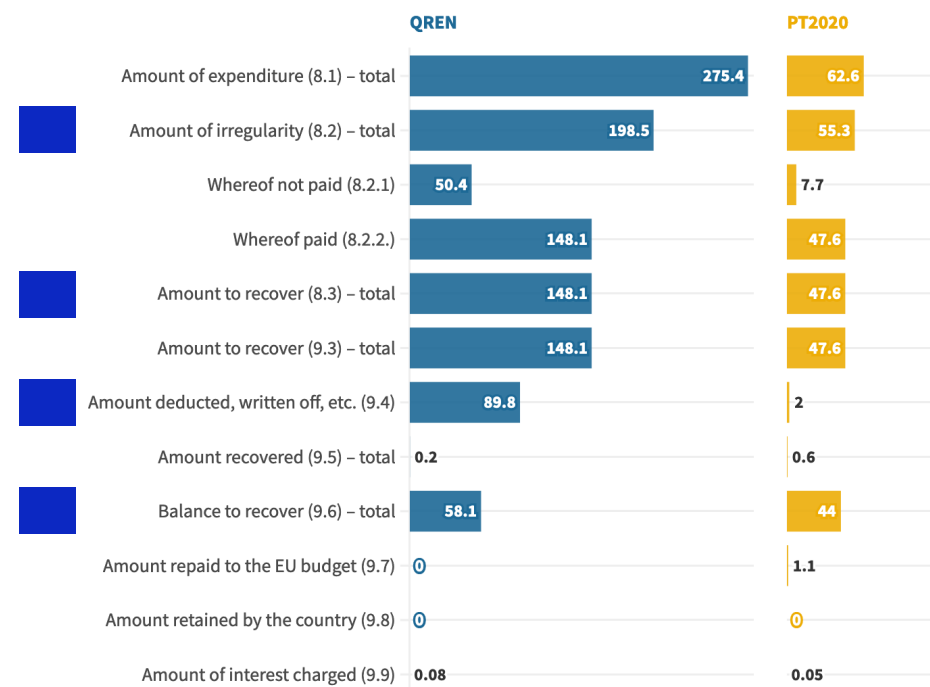
**Montante total de irregularidades** (var. 8.2) no QREN de 199 m€, baixando para 55 m€ no PT2020

**Montante total a recuperar** (var. 8.3) no QREN de 148 m€, e 48 m€ no PT2020

**Valor total deduzido, anulado, etc.** (var. 9.4) de 90 m€ no QREN e 2m€ no PT2020

**Balanço de valores por recuperar** (var. 9.6) de 58 m€ no QREN e 44 m€ no PT2020

Montantes aproximados (em milhões €) dos casos IMS IRQ3





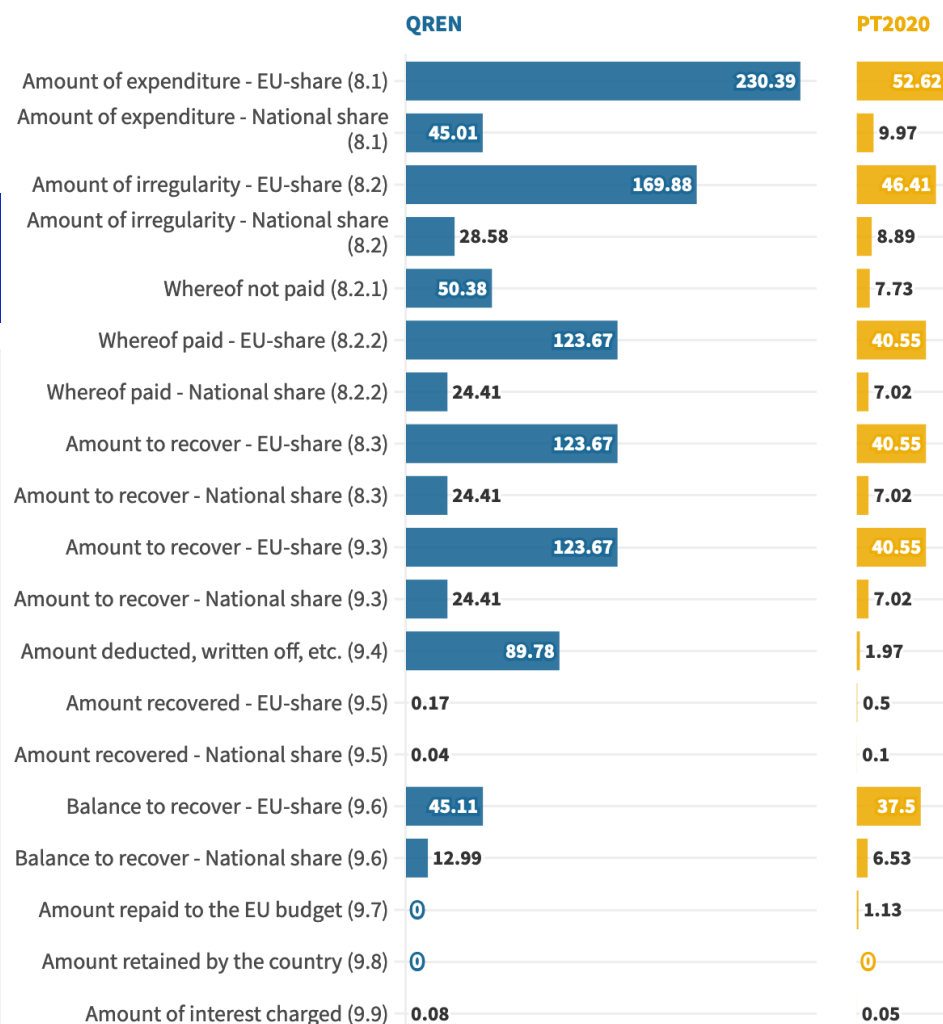
## Casos IMS: Suspeitas de fraude

### Montantes: contribuição pública

#### Distribuição dos montantes com quota-parte da UE e quota-parte nacional

- **Montante de irregularidades quota-parte UE** (var. 8.2) 167 m€ no QREN e 46 m€ no PT2020
- **Montante total a recuperar quota-parte UE** (var. 9.3) 124 m€ no QREN e 41 m€ no PT2020
- **Valor total deduzido, anulado, etc.** (var. 9.4) 90 m€ no QREN e 2m€ no PT2020
- **Balanço de valores por recuperar quota-parte UE** (var. 9.6) 45 m€ no QREN e 38 m€ no PT2020

Montantes aproximados (em milhões €) QREN PT2020



# Casos IMS: Suspeitas de fraude

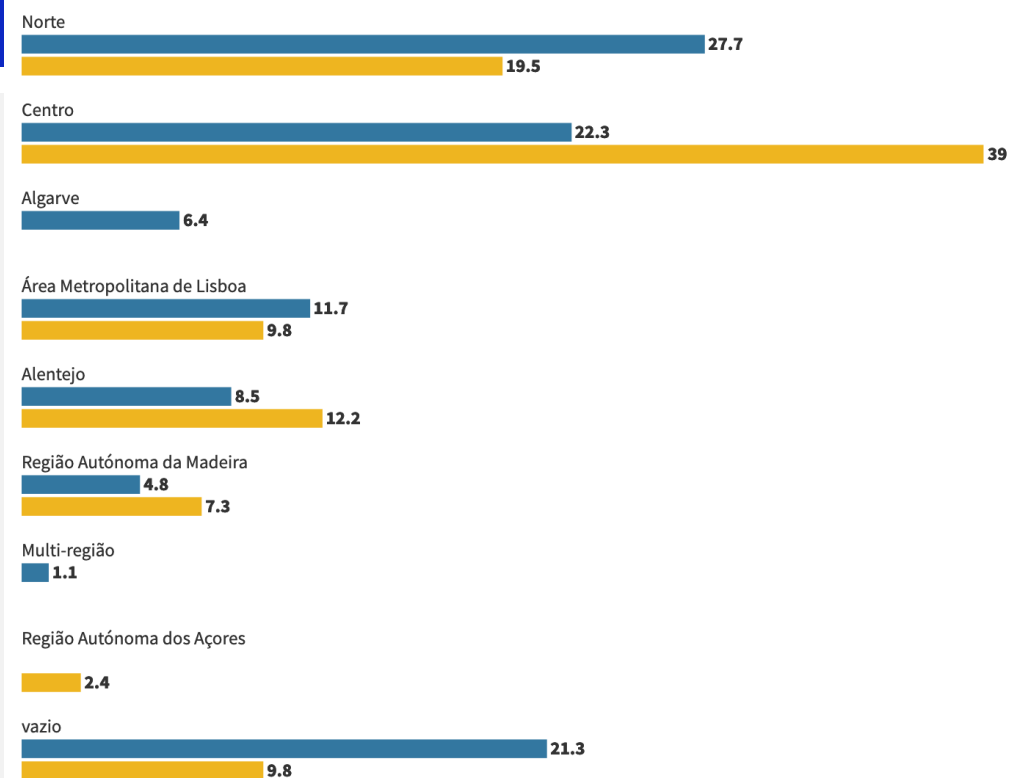
## Análise regional



### Distribuição da % casos IMS por NUTS II do beneficiário

- Região com mais casos: Norte (28%) no QREN e Centro (39%) no PT2020
- Qualidade de dados: 21% (20 dos 94 casos) no QREN e 0.1% no PT2020 com valores omissos
- Esta análise deve ter em conta o nº total de operações aprovadas em cada região

Distribuição % de casos IMS IRQ3 por NUTS II do beneficiário (var. 2.1.12) ■ QREN ■ PT2020



## Dados da Justiça

### Análise global



**Não é possível identificar o contexto do processo judicial, se é ou não relativo a fundos europeus**

Maior parte dos processos tem crime principal de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção

88% (1682) têm classificação de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção como crime principal e crime secundário



(não exclusivo dos fundos europeus)

## Dados da Justiça

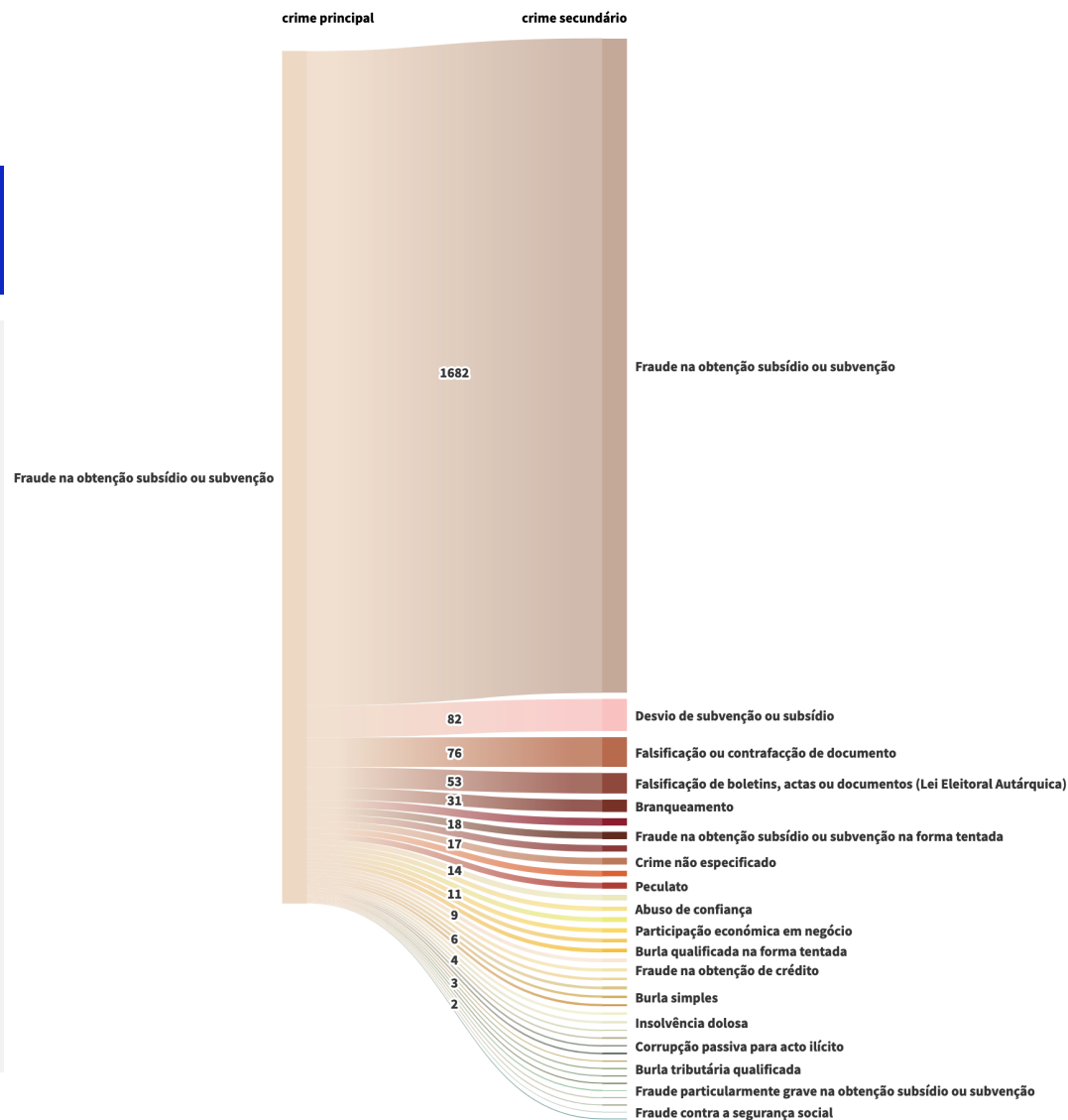
### Análise global



#### Existem variações do crime de fraude

- Fraude **particularmente grave** na obtenção de subsídio ou subvenção
- Fraude na obtenção de subsídio ou subvenção **na forma tentada**
- Fraude na obtenção de subsídio ou subvenção **por negligência**
- Fraude na obtenção de subsídio, subvenção **ou crédito e desvio na utilização**

#### Fraude na obtenção de subsídio ou subvenção



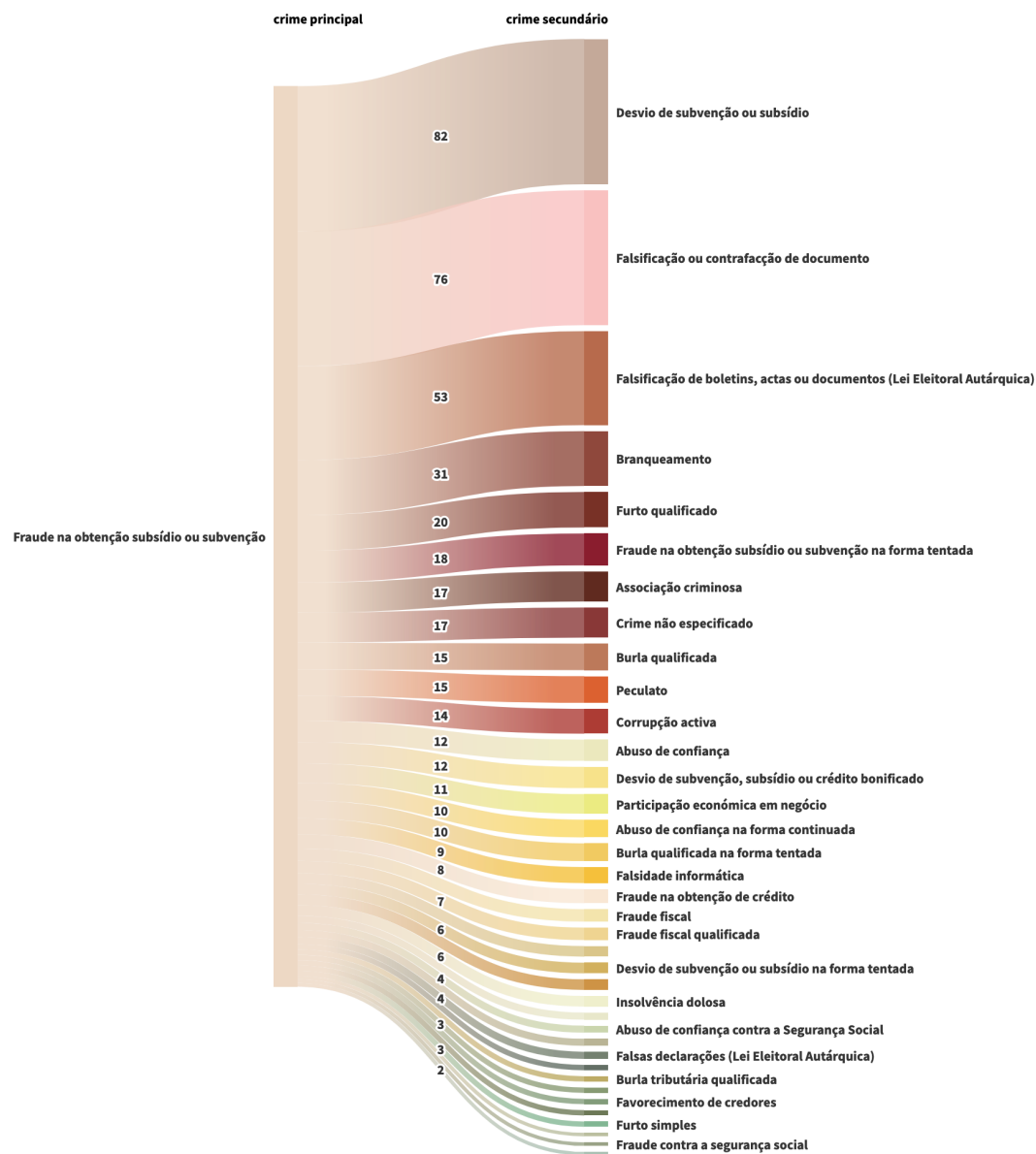
# Dados da Justiça

## Análise global



A fraude particularmente grave na obtenção de subsídio ou subvenção é muito baixa (6 processos)

É necessário estudar mais aprofundadamente as classificações dos crimes relacionados com fraude na obtenção de subsídio ou subvenção



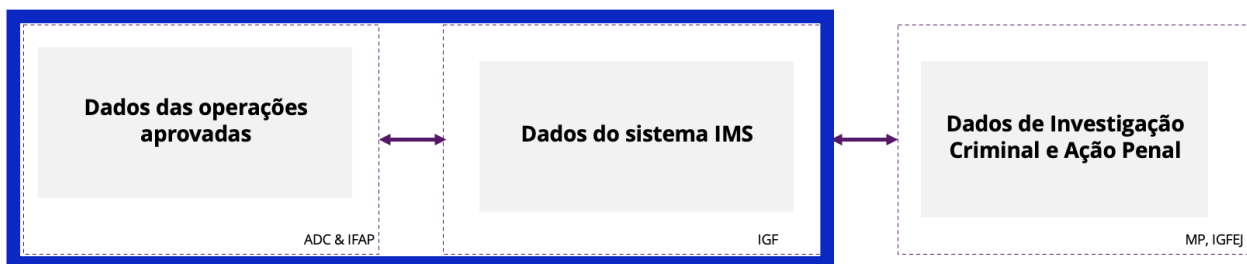
03



## CRUZAMENTO DE DADOS

## CRUZAMENTO DE DADOS

### Operações aprovadas vs. Casos IMS



No QREN, apenas 32% casos IMS cruzam com os dados das operações aprovadas

No PT2020, o mapeamento é de 40%

**Sérios problemas de qualidade de dados que impedem o seguimento do ciclo completo dos processos de fraude**

32% dos casos IMS no QREN e 31% no PT2020 não têm a identificação da operação (var. 4.1.1 e 4.1.2 )

Apenas no QREN:

- Incompatibilidade de códigos entre os casos IMS e as operações do FSE
- Casos com múltiplas operações

Falta de dados sobre os fundos das Pescas

# CRUZAMENTO DE DADOS

## Casos IMS vs. Dados da Justiça



O cruzamento dos dados do sistema IMS com os dados dos processos judiciais é muito insatisfatório, considerando os 137 fraudulentos.

Não é possível identificar o NUIPC dos 2 casos de fraude comprovada

O NUIPC é uma informação crítica para agilizar a comunicação com o MP



No QREN, regista-se a ligação entre 5 processos judiciais referenciados em 8 casos IMS

No PT2020 não foi identificado nenhum cruzamento



Nos dados IMS apenas foram identificados 3 processos judiciais (referenciados 3 casos) no QREN e 4 processos (6 casos) no PT2020



04



**RECOMENDAÇÕES**

## PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

### → 1. Estabelecer um protocolo rigoroso de comunicação de dados entre MP e IGF

Necessidade de **comunicação eletrónica** entre as duas entidades da **totalidade de iniciativas desencadeadas** no âmbito de eventuais fraudes na utilização de fundos europeus.

Necessidade de **melhorar a qualidade de dados do sistema IMS** com vista à **monitorização do estado atual dos casos fraudulentos reportados**.

Para tal, é fundamental uma **melhor cooperação e comunicação com as entidades responsáveis pela investigação e ação penal de suspeitas de fraude**.

Recomendação partilhada pelo Tribunal de Contas Europeu (ponto 74, do relatório n.º 06/2019).

**Estabelecer mecanismos electrónicos complementares para a comunicação célere (ex. trimestral) da abertura de inquéritos e de alterações nos estados dos processos a nível da investigação e ação penal.**

# PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

## → 2. Resolver os problemas de qualidade de dados

Necessidade de **resolver os problemas de qualidade de dados nos sistemas de informação de todas as entidades envolvidas.**

Necessidade de melhorar os procedimentos de governação dos dados (*data governance*),

**Garantir a completude e exatidão dos dados no sistema IMS, cumprindo os requisitos legais mas permitindo a monitorização ao longo do tempo dos casos reportados**

Necessário aumentar a exigência na inserção de dados, que poderá ser assegurada centralmente pelo OLAF

A melhoria da qualidade de dados do sistema IMS é igualmente referida pelo Tribunal de Contas Europeu e pelo Relatório da Comissão sobre a Proteção dos Interesses Financeiros (PIF) 2021.

Variáveis críticas para a análise da fraude:

- Identificação da operação (código)
- Identificação do beneficiário
- NUIPC e identificador do caso IMS para comunicação entre MP e IGF

## PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

### → 3. No âmbito da ENAF, monitorizar os estados dos casos de fraude ao longo de todo o processo

No âmbito da Estratégia Nacional Antifraude dos Fundos Europeus 2023-2027, recomenda-se a **criação de uma solução informática para a monitorização do estado dos casos reportados incluindo os dados de investigação e ação penal** (visão *end-to-end*).

Necessário aferir o estado de recuperação dos montantes irregulares a nível europeu (sistema IMS), mas também a nível nacional.

A informação sobre a recuperação a nível nacional das irregularidades e fraudes para todos os fundos deve ser disponibilizada publicamente para aumento da transparência.

## PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

### → 4. Melhorar a informação disponível sobre a investigação criminal e ação penal da fraude

A solução informática para a monitorização dos casos de fraude em Portugal deverá garantir a classificação dos processos com rigor, relativamente ao fundo, aos intervenientes e aos tipos de crimes ao longo das diferentes fases processuais, cumprindo as regras de segredo de justiça e do RGPD.

Esta recomendação visa colmatar atuais fragilidades do sistema CITIUS, responsável pela tramitação dos processos judiciais.

Nomeadamente não existe obrigatoriedade de reclassificação dos crimes no sistema ao longo das fases processuais, desde o inquérito até ao trânsito em julgado.

A melhoria da qualidade de dados sobre os tipos de crimes permitirá análises mais complexas, incluindo as variações do crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção e outros crimes relacionados com a fraude.

# Estudo para o Conhecimento da Fraude nos Fundos Estruturais em Portugal

Elsa Cardoso

21.09.2023



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Europeu de  
Desenvolvimento Regional