

Estudo para o Conhecimento da Fraude nos Fundos Estruturais em Portugal

POAT-01-6177-FEDER-000126



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). O Estudo foi realizado por uma equipa de investigadores de Ciência de Dados do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, tendo contado com uma colaboração de investigadores da Nova SBE.

A análise de viabilidade decorreu entre fevereiro de 2021 e fevereiro de 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. 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 enorme atraso na disponibilização dos dados à equipa de investigação, decorrente de desafios a nível da proteção e privacidade dos dados,** culminou na prorrogação do prazo de execução do projeto. A definição do processo necessário à partilha de dados entre as várias entidades parceiras e a equipa do Estudo, bem como o seu desenvolvimento, decorreram durante cerca de 12 meses - período equivalente ao período total para a execução do Estudo. Nesta sequência, foi apenas possível desenvolver o presente Estudo com base na solicitação de uma extensão do projeto até 31 de julho 2023. **Embora tenham sido envidados esforços, de forma diligente, para garantir a qualidade e a precisão das informações apresentadas no Estudo, é fundamental reconhecer que a extensão das investigações foi condicionada pelo atraso na obtenção dos dados.**

A grande dificuldade de acesso à informação anterior a 2006, sobre as operações aprovadas e as comunicações de irregularidades, determinou que o âmbito deste Estudo fosse restrito aos dois últimos períodos de programação: 2007-2013 (QREN) e 2014-2020 (PT2020).

Fundos Europeus: insuficiente comunicação de dados sobre fraudes entre a IGF e Justiça

Os dados disponibilizados à equipa de investigação não permitem uma análise global das irregularidades e fraudes no âmbito dos fundos europeus estruturais em Portugal. Não é possível cruzar os dados dos casos fraudulentos reportados pela Inspeção Geral de Finanças (IGF) à União Europeia (EU) com os dados dos processos criminais findos.

Os regulamentos da UE obrigam os Estados-Membros a comunicarem situações de irregularidades, suspeitas de fraude e fraude lesivas dos interesses financeiros da EU. Especificamente, 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.

Este reporte é feito trimestralmente ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), através de um sistema de informação – o *Irregularity Management System (IMS)* – utilizado pelos diferentes Estados-Membros e gerido pelo OLAF. Em Portugal, o reporte de irregularidades é da responsabilidade da IGF, enquanto Serviço de Coordenação Antifraude (AFCOS).

No âmbito do QREN e PT2020, foram reportados 137 casos fraudulentos, dos quais apenas 2 são de fraude comprovada, isto é, com sentença final transitada em julgado.

A IGF reúne os dados sobre as situações irregulares na utilização de fundos europeus a partir das comunicações feitas pela Agência para o Desenvolvimento e Coesão (ADC) e pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP).

Considerando todas as situações irregulares reportadas, registaram-se 2709 casos no sistema IMS relativos ao QREN e 1320 casos para o PT2020, sendo que **97% dos casos nos dois períodos de programação são de irregularidades administrativas** (tipificadas no sistema IMS como IRQ2). De um total de 137 casos de fraude, **apenas 2 casos foram dados como fraude comprovada (IRQ5) no QREN, correspondendo a um montante irregular de 200.000€**. No PT2020 não se registaram fraudes comprovadas, apenas 41 casos de suspeita de fraude (IRQ3). **Os 135 casos de suspeitas de fraude no QREN e PT2020 envolvem um total de cerca de 198,5 milhões de euros de despesas irregulares.**

Um número significativo de casos IMS permanece aberto. O encerramento dos casos no sistema IMS está relacionado com a recuperação dos montantes irregulares por parte da Comissão Europeia. Isto é, a recuperação a nível nacional dos valores em falta está fora do âmbito deste sistema. Para efeitos de comunicação de irregularidades, considera-se que um caso pode ser encerrado quando há reposição dos montantes irregulares para a Comissão Europeia, seja por via da recuperação da despesa junto do beneficiário ou através do pagamento pelo Estado-Membro (por exemplo, via Orçamento de Estado). Verifica-se que **46% dos casos IMS referentes ao QREN estão abertos, e no PT2020 o valor sobe para 61%.**

Com os dados disponíveis não é possível cruzar dados do reporte oficial de irregularidades e fraude no sistema IMS com os dados dos processos criminais, nem mesmo com os dados das operações ou projetos aprovados.

Mesmo para os 2 casos de fraude comprovada não foi possível cruzar a informação com os dados da Justiça, nem com os dados das operações (disponibilizados pela ADC e pelo IFAP). Nestes dois casos, não estão preenchidas as variáveis no IMS de identificação das operações envolvidas (através do código de operação), nem é possível encontrar a referência ao número do processo criminal (através do NUIPC ou Número Único de Processo Crime).

Salienta-se que o sistema IMS permite a utilização de anexos para a contextualização dos casos. Contudo, existem variáveis específicas no sistema informático IMS para a identificação dos

códigos das operações envolvidas num caso reportado. O mesmo já não acontece para a identificação dos processos criminais. A utilização de anexos inviabiliza o tratamento automático dos dados do IMS. Acresce que os anexos dos casos IMS não foram facultados à equipa de investigação.

Os dados de reporte oficial das situações de irregularidades e fraude não identificam o código da operação (ou operações) envolvidas em **32% do total de casos IMS no QREN e 31% no PT2020**. Este é um sério problema de qualidade de dados, com um impacto muito elevado na possibilidade de seguimento *end-to-end* dos processos de fraude.

O cruzamento de dados, entre os dados facultados pela ADC e pelo IFAP referentes a operações aprovadas e os casos IMS reportados pela IGF, apenas foi possível em 32% dos casos IMS no QREN e 40% no PT2020. Para além dos valores omissos na identificação das operações, existem outras razões que contribuem para a baixa taxa de cruzamento de dados entre as operações e os casos IMS. Nomeadamente, a não disponibilização por parte do IFAP de dados referentes aos fundos das pescas: Fundo Europeu das Pescas (FEP) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), bem como outros problemas de incompatibilidade de dados na identificação das operações nos casos referentes ao Fundo Social Europeu (FSE), e a identificação de operações em bloco via anexos.

Os dados dos processos criminais relacionados com o crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção foram enviados pelo Instituto de Gestão Financeira e de Equipamentos da Justiça (IGFEJ) e pelo Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP). **Foi disponibilizada informação pelo IGFEJ acerca de 1870 processos criminais findos** (isto é, com decisão), registados no sistema CITIUS, com informação à data de 18 maio 2023, predominantemente relativos a crimes de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção. Foram também **enviados pelo DCIAP uma lista de 49 processos criminais em fase de inquérito**, registados no sistema Habilus, no período entre 1 janeiro 2007 e 31 dezembro 2020, com fraude na obtenção de subsídio ou subvenção como crime principal.

Em termos de processos criminais, a equipa do Estudo, teve acesso a informação sumária sobre um total de 1912 processos (uma vez que se verificou uma sobreposição de 15 processos entre os dois conjuntos de dados recebidos). Não foram disponibilizados dados dos processos em investigação nos diferentes Departamentos de Investigação e Ação Penal.

Sobre este conjunto de dados importa salientar que os dados disponibilizados pelo IGFEJ abrangem os processos findos, dentro e fora do âmbito da utilização de fundos europeus. **A seleção dos processos criminais de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção no âmbito dos fundos europeus teria de ser realizada manualmente, através de consulta individual a cada processo.** Este procedimento, além de moroso e impossível de realizar devido aos constrangimentos temporais já mencionados, só poderia ser realizado por magistrados.

O resultado do cruzamento entre os dados do sistema IMS e os dados da Justiça foi muito insatisfatório. Considerando que existem 137 casos fraudulentos¹ no IMS, registou-se apenas a

¹ Inclui os 135 casos de suspeita de fraude e os 2 casos de fraude comprovada.

ligação entre 5 processos criminais (referenciados em 8 casos IMS) no âmbito do QREN, não tendo sido conseguido nenhum cruzamento para o PT2020.

Analisando todas as variáveis dos casos IMS foi possível detetar, através do NUIPC, mais 3 processos criminais (referenciados em 3 casos IMS) para o QREN, e 4 processos (envolvendo 6 casos IMS) para o PT2020, mas estes 7 processos não constam da lista de processos enviados pelo IGFEJ e DCIAP.

O Estudo detalha os desafios encontrados pela equipa de investigação no decorrer do projeto, ao nível da proteção e privacidade dos dados, da qualidade dos dados, e do modelo de governação dos dados. São apresentadas um conjunto de recomendações específicas relacionadas com os desafios enfrentados pelo Estudo, bem como um conjunto de recomendações gerais para o ecossistema dos fundos europeus em Portugal.

Salientam-se de seguida as quatro principais recomendações do Estudo com vista à resolução dos problemas enunciados.

A primeira recomendação é que seja estabelecido um protocolo rigoroso de comunicação de dados entre o Ministério Público e a Inspeção Geral de Finanças, no qual uma entidade comunique eletronicamente à outra a totalidade das iniciativas que desencadeia relativamente a eventuais fraudes no domínio da atribuição e utilização de fundos europeus.

A melhoria da qualidade dos dados com vista à monitorização do estado atual dos casos IMS, envolve uma melhor cooperação e comunicação entre as entidades envolvidas na gestão dos fundos, e particularmente com as entidades responsáveis pela investigação e pela ação penal de suspeitas de fraude.

Especificamente, o ponto 74 do relatório n.º 06/2019 do Tribunal de Contas Europeu estabelece que: *“A proteção dos interesses financeiros da UE a nível dos Estados-Membros não diz respeito exclusivamente às autoridades responsáveis pela execução dos fundos da coesão ou aos AFCOS. Outras partes interessadas são os organismos de investigação e de ação penal, as autoridades competentes, as agências de contratação pública e, dependendo do país, algumas outras instituições. Os Estados-Membros devem instituir mecanismos de coordenação adequados para que os diferentes intervenientes possam trocar informações sobre as medidas adotadas e planeadas e formular recomendações de aspetos a melhorar.”*

Considera-se que, uma vez que a periodicidade de reporte ao OLAF é trimestral, poderiam ser implementados mecanismos que permitissem a monitorização, pelo menos trimestralmente, do estado atual dos casos IMS fraudulentos. Isto implica um melhoramento efetivo nos mecanismos de comunicação entre a IGF e o Ministério Público. Em vez de ofícios **seria importante estabelecer mecanismos eletrónicos complementares garantindo a celeridade de comunicação de alterações nos estados do processo a nível do circuito de investigação criminal e ação penal, mas também inicialmente no início do circuito, para a abertura de inquéritos.**

A segunda recomendação é que **devem ser resolvidos os problemas de qualidade de dados nos sistemas de informação das entidades envolvidas no ecossistema de gestão dos fundos europeus e melhorados os procedimentos de governação dos dados (data governance).** A inserção de dados no sistema IMS deverá ser feita garantindo a qualidade de dados (em termos de completude e exatidão dos dados), cumprindo os requisitos legais, e permitindo uma

monitorização ao longo do tempo dos casos irregulares reportados. A necessidade de melhorar a qualidade de dados no IMS é também referida pelo Tribunal de Contas Europeu e pelo relatório da Comissão sobre a Proteção dos Interesses Financeiros (PIF) da UE e Luta contra a Fraude de 2021². O Relatório Especial n.º 06/2019 do Tribunal de Contas Europeu sobre “Combater a fraude nas despesas da coesão da UE”, salienta no ponto 91 que *“o estado dos casos de fraude é inadequadamente comunicado e acompanhado, uma vez que os AFCOS nem sempre têm acesso a informações sobre o estado dos casos de fraude sob investigação.”*³

A melhoria da qualidade de dados no sistema IMS decorre de uma melhor cooperação e comunicação com as entidades do sistema judicial, garantindo que os registos são atualizados. Mas é também necessário aumentar a exigência em termos de obrigatoriedade de inserção de dados, que poderá ser assegurada pelo próprio sistema informático IMS, garantindo que as variáveis consideradas críticas para a análise de dados sobre a fraude na UE (nomeadamente a identificação das operações e dos beneficiários) sejam de preenchimento obrigatório (i.e., não permitam valores omissos). Sendo o sistema IMS a principal fonte de dados para a elaboração dos relatórios OLAF e das estatísticas oficiais dos Relatórios PIF, considera-se essencial que a verificação da qualidade dos dados seja assegurada centralmente pelo OLAF para que análises comparativas do reporte entre Estados-Membros sejam de facto comparáveis.

Considera-se que o NUIPC e o identificador do caso IMS constituem uma informação crítica que permite agilizar a comunicação entre a IGF e o Ministério Público. E, mesmo para a Comissão, poderá ser uma informação relevante. Não existindo no sistema IMS uma variável específica para a identificação dos processos judiciais em cada Estado-Membro, resultantes de investigação de casos de suspeita de fraude e de fraude, é importante que o reporte seja feito de forma consistente nos diferentes casos IMS para futuras análises.

A terceira recomendação é que, **no âmbito da Estratégia Nacional Antifraude dos Fundos Europeus para o período 2023-2027, publicada em Diário da República em julho, seja criado uma solução informática que permita a monitorização atualizada do estado dos casos de irregularidades e fraude nos fundos europeus, cruzando os dados completos do sistema judicial com os dados completos das irregularidades reunidas pela IGF.** Esta solução informática deverá **permitir aferir, em cada momento, o estado da recuperação dos montantes irregulares, quer a nível europeu, quer a nível nacional.** Tal como referido anteriormente, o sistema IMS foi desenvolvido com o propósito de gerir a recuperação de montantes irregulares por parte da Comissão Europeia. Contudo, é crítico fazer o seguimento completo também a nível nacional dos montantes irregulares, a sua devolução e as áreas em que se registaram mais irregularidades, de uma forma integrada, para todos os fundos. Esta informação deve ser disponibilizada publicamente para aumento da transparência.

Por último, a quarta recomendação é que, **sem prejuízo do respeito pelo segredo de justiça e pelas diretrizes do RGPD, a solução informática que for criada classifique os processos com**

² 33.º Relatório Anual sobre a Proteção dos Interesses Financeiros da União Europeia e a Luta Contra a Fraude, 2021.

³ Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação. Relatório Especial n.º 06/2019 do Tribunal de Contas Europeu, 2019, p. 52.

rigor, relativamente aos fundos a que diz respeito, aos intervenientes e aos tipos de crime que estão em causa ao longo das diferentes fases processuais.

É importante salientar que os atuais sistemas de informação da Justiça, CITIUS e Habilus, não foram pensados numa lógica de análise de dados. O CITIUS é responsável pela tramitação dos processos judiciais, sendo disponibilizado um conjunto de variáveis de metadados sobre os processos. Uma grande fragilidade deste sistema reside na classificação dos crimes. Não existe uma obrigatoriedade de reclassificação dos crimes no sistema, o que é crítico do ponto de vista analítico para a caracterização da fraude. Num processo, a natureza do crime pode sofrer alterações e/ou adições desde a fase de inquérito até ao trânsito em julgado. A análise do histórico de alterações pode resultar em informação relevante para a caracterização da fraude. A análise dos dados do IGFEJ demonstrou que existem variações do crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção, por exemplo, fraude particularmente grave na obtenção de subsídio ou subvenção, fraude na obtenção de subsídio ou subvenção na forma tentada, ou por negligência, ou fraude na obtenção de subsídio, subvenção ou crédito e desvio da utilização. Existem também outros crimes relacionados com o crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção, que devem ser analisados.

O trabalho de investigação apresentado no Estudo detalha as bases para estas conclusões e recomendações. Considera-se que este trabalho é uma contribuição relevante para entender o fenómeno da fraude na utilização de fundos europeus em Portugal, não obstante os desafios encontrados nos dados. Espera-se que as recomendações elencadas possam contribuir para que os decisores desenvolvam políticas públicas que reduzam os riscos e combatam as infrações neste domínio.

Setembro 2023

Elsa Cardoso, ISCTE-IUL (Coordenação da equipa de investigação do Estudo)
Elsa.Cardoso@iscte-iul.pt