



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 16.7.2025
COM(2025) 546 final

LIVRO BRANCO

para a revisão da arquitetura antifraude

1. Introdução

Os Tratados da União Europeia («UE») preveem que a luta contra a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE é da responsabilidade partilhada da UE e dos seus Estados-Membros¹. A Comissão Europeia tem a responsabilidade fundamental de proteger os interesses financeiros da UE², através dos seus gestores orçamentais delegados, e trabalha para o efeito juntamente com vários órgãos e organismos especializados que foram sendo criados ao longo dos anos. Tem igualmente em conta as recomendações do Tribunal de Contas Europeu (TCE). Juntamente com as autoridades competentes dos Estados-Membros e os gestores orçamentais delegados de todas as instituições, órgãos e organismos, formam a arquitetura antifraude da UE.

A arquitetura antifraude (AAF) da UE evoluiu ao longo do tempo para fazer face às ameaças em constante mutação que lesam os interesses financeiros da UE. A fraude transnacional, incluindo a fraude ao IVA, bem como as atividades das redes de criminalidade organizada que visam fundos da UE, têm vindo a aumentar. Há também cada vez mais indícios do papel fundamental da criminalidade organizada nos esquemas de fraude e, inversamente, da importância da fraude como fonte de financiamento de outras formas de criminalidade grave e organizada, incluindo o terrorismo. Atualmente, os autores de fraudes recorrem a tecnologias avançadas, como a inteligência artificial (IA), a comunicação cifrada e as criptomoedas, para levar a cabo e ocultar as suas atividades criminosas, dificultando a sua deteção. Além disso, as modalidades de gestão estão a evoluir e o enorme aumento da dimensão do orçamento da UE, impulsionado pelo NextGenerationEU, conduziu a um aumento dos montantes em risco de fraude e irregularidades. A revisão do quadro da AAF constitui uma oportunidade para responder de forma mais eficaz a todos os desafios e colmatar as lacunas existentes na proteção dos interesses financeiros da UE. O processo de revisão da AAF representa também uma oportunidade para melhorar e racionalizar a cooperação entre os vários intervenientes envolvidos. O presente Livro Branco visa preparar o processo, apresentando para uma ampla reflexão várias questões fundamentais que poderão ser exploradas na próxima revisão.

A revisão da AAF complementa os trabalhos preparatórios sobre o próximo quadro financeiro plurianual (QFP). O objetivo é assegurar que o próximo QFP possa beneficiar de uma arquitetura antifraude reforçada e mais eficiente, para proteger os interesses financeiros da UE através da melhor utilização possível dos recursos (em especial no que respeita à complementaridade e coordenação das funções e atividades de todos os intervenientes relevantes). Contribuirá para a realização dos objetivos definidos pela Comissão nas suas propostas para o próximo orçamento de longo prazo da UE. Fá-lo-á, concretamente, abordando as complexidades, as fragilidades e os condicionalismos do atual sistema, maximizando o impacto de cada euro gasto em termos de concentração nas prioridades e objetivos em que a ação da UE traz maior valor acrescentado e assegurando a responsabilização e a rastreabilidade dos fundos da UE.

A revisão da AAF complementa igualmente uma série de outras iniciativas políticas recentes ou em curso em domínios estreitamente relacionados com a luta contra a fraude, como a

¹ Artigo 310.º, n.º 6, e artigo 325.º do TFUE.

² Artigo 317.º do TFUE.

proposta de diretiva relativa à luta contra a corrupção através do direito penal³, o Regulamento Condicionalidade⁴ e o acompanhamento no âmbito do relatório anual sobre o Estado de direito.

O Parlamento Europeu atribui uma importância significativa à revisão da AAF. A Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, no seu «Relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da UE — luta contra a fraude — relatório anual de 2023» (relatório CONT)⁵, salientou a necessidade urgente de reforçar e modernizar a AAF em resposta aos desafios e oportunidades emergentes⁶. Concretamente, o relatório CONT salienta a necessidade de avaliar e minimizar as duplicações e sobreposições dos intervenientes na AAF, promover estratégias antifraude a nível nacional, impulsivar a utilização de ferramentas e bases de dados digitais, ponderar uma estrutura de governação centralizada, assegurar a supervisão estratégica e colmatar lacunas estruturais, bem como melhorar o quadro de comunicação de informações, incorporando os resultados de todas as componentes no relatório anual sobre a proteção dos interesses financeiros da UE (relatório PIF), a fim de reforçar a transparência e a responsabilização.

O TCE adotou igualmente vários relatórios especiais sobre a luta contra a fraude⁷ e está a realizar outras auditorias relacionadas com a fraude⁸. Está, concretamente, a avaliar as modalidades de trabalho e a coordenação entre a Procuradoria Europeia, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Agência da UE para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust) e a Agência da UE para a Cooperação Policial (Europol)⁹, bem como a eficácia dos sistemas nacionais de controlo na gestão dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)¹⁰ na prevenção, deteção e, se for caso disso, correção da fraude¹¹. Uma terceira auditoria em curso¹² avaliará a eficácia do Plano de Ação da Estratégia Antifraude da Comissão de 2019¹³.

A revisão da AAF será realizada utilizando uma abordagem holística. Fará um levantamento dos principais intervenientes na AAF, identificará e colmatará lacunas que possam prejudicar os interesses financeiros da UE e promoverá a eficiência em todas as fases do ciclo antifraude (prevenção, deteção, investigação, ação penal e correções/recuperações). Tal como

³ COM(2023) 234 final.

⁴ Regulamento (UE) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União (JO L 433I de 22.12.2020, p. 1).

⁵ Relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da UE — luta contra a fraude — relatório anual de 2023, 1 de abril de 2025, Parlamento Europeu, Comissão do Controlo Orçamental, relator: Gilles Boyer.

⁶ Ver também *EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face*, um estudo solicitado pela Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Assuntos Orçamentais, Direção-Geral das Políticas Internas, PE 763.761, do Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), agosto de 2024.

⁷ Por exemplo, o Relatório Especial n.º 7/2024 do Tribunal de Contas Europeu – Sistemas da Comissão para recuperar as despesas irregulares da UE.

⁸ Por exemplo, sobre o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e os sistemas de controlo dos Estados-Membros, bem como sobre a Estratégia Antifraude da Comissão.

⁹ A publicação está prevista para setembro de 2025. O relator é J. Gregor.

¹⁰ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

¹¹ A publicação está prevista para dezembro de 2025. O relator é I. Maletić.

¹² A publicação está prevista para setembro de 2026. O relator ainda não foi decidido.

¹³ Plano de Ação da Estratégia Antifraude da Comissão – Revisão de 2023, COM(2023) 405 final.

estabelecido na ProtectEU – a Estratégia Europeia de Segurança Interna¹⁴, os resultados da revisão da AAF apoiarão o reforço da complementaridade entre os gestores orçamentais delegados, a Procuradoria Europeia, o OLAF, a Europol, a Eurojust, a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (ACBC) e a Autoridade Aduaneira da UE proposta. A luta contra a fraude pode beneficiar de uma melhor recolha de informações, de uma melhor utilização da informação e da partilha de dados, de um acesso reforçado aos dados, da utilização de tecnologias modernas, incluindo a IA, para detetar e investigar a fraude, de melhores sinergias na utilização de meios de investigação, tanto penais como administrativos, e de um reforço da cooperação. A eficácia da dissuasão e da resposta estará no cerne da revisão. Embora a revisão se centre especificamente na melhoria da arquitetura antifraude para assegurar uma melhor proteção dos fundos da UE contra a fraude, poderá também apoiar a luta contra outros crimes graves.

O presente Livro Branco apresenta algumas vias a explorar na próxima revisão da AAF. Os resultados da revisão da AAF serão apresentados numa comunicação da Comissão em 2026, que será acompanhada de eventuais propostas legislativas, se for caso disso. Seguirá os resultados das avaliações em curso sobre os quadros jurídicos aplicáveis a determinados intervenientes relevantes para a AAF e do Regulamento relativo à proteção dos interesses financeiros da UE¹⁵, bem como da Diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE (Diretiva PIF)¹⁶.

2. A AAF da UE e os seus intervenientes

A capacidade da UE para combater a fraude e as irregularidades evoluiu ao longo dos anos e foi reforçada com novos intervenientes, contribuindo cada um deles para um esforço concertado. A nível da UE, a responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da UE foi inicialmente confiada à Unidade de Coordenação da Luta Antifraude (UCLAF) em 1988¹⁷ e, em seguida, ao OLAF. Desde então, foram gradualmente criadas várias outras entidades envolvidas nos esforços antifraude, a fim de reforçar a eficácia do sistema de proteção dos interesses financeiros da UE.

Eis os principais intervenientes a nível da UE cujas responsabilidades são relevantes para a luta contra a fraude e que, em conjunto, formam a AAF da UE:

- Nas instituições, órgãos e organismos, os gestores orçamentais delegados são responsáveis pelas despesas regulares e pela boa utilização do orçamento da UE, em consonância com as prioridades políticas e as modalidades definidas pelos colegisladores nos programas plurianuais, e tendo em conta as recomendações do Serviço de Auditoria Interna. Ao

¹⁴Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a ProtectEU: uma Estratégia Europeia de Segurança Interna, COM(2025) 148 final, de 1 de abril de 2025.

¹⁵ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

¹⁶ Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (JO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

¹⁷ A UCLAF foi um grupo de trabalho criado no âmbito do Secretariado-Geral da Comissão Europeia. Conduziu à criação do OLAF em 1999. Ver Decisão 1999/352/CE, CECA, Euratom da Comissão, de 28 de abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (JO L 136 de 31.5.1999, p. 20).

fazê-lo, devem também detetar e prevenir fraudes e irregularidades e tomar medidas administrativas para proteger o orçamento da UE e recuperar fundos da UE indevidamente gastos, em conformidade com as disposições pertinentes do Regulamento Financeiro¹⁸. Nos termos do Regulamento Mecanismo de Recuperação e Resiliência, em que a responsabilidade principal de prevenir, detetar e corrigir a fraude, a corrupção e os conflitos de interesses cabe aos Estados-Membros, os gestores orçamentais delegados devem dar garantias de que os Estados-Membros cumprem esta obrigação¹⁹. No domínio das receitas, os gestores orçamentais delegados certificam-se de que os Estados-Membros cumprem a sua responsabilidade de colocar os recursos próprios à disposição do orçamento da UE de forma atempada e correta.

- O OLAF é responsável pela realização de inquéritos administrativos para proteger os interesses financeiros da UE contra a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais. O OLAF exerce os seus poderes de inquérito (incluindo verificações no local) com total independência, tanto no domínio das despesas como no das receitas. Vários regulamentos regem os seus inquéritos, bem como a sua cooperação com as autoridades competentes dos Estados-Membros e outros intervenientes na AAF²⁰. Além disso, o OLAF é o serviço da Comissão que está à frente da conceção e desenvolvimento de uma política europeia antifraude²¹.
- Desde 2021, a Procuradoria Europeia²² funciona como um serviço único em todos os Estados-Membros da UE participantes²³, que transferiram para a Procuradoria Europeia o poder de investigar, acusar e levar a julgamento os autores dos crimes lesivos dos interesses financeiros da UE, tal como estabelecido na Diretiva PIF («infrações PIF»), incluindo a fraude, a corrupção e o branqueamento de capitais, bem como o crime organizado quando a ênfase é colocada em infrações PIF, em conformidade com o Regulamento Procuradoria

¹⁸ Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação) (JO L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

¹⁹ Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

²⁰ Estes regulamentos são:

- Regulamento (CE) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) (Regulamento OLAF);
- Regulamento n.º 2016/2030 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de outubro de 2016, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 no que respeita ao secretariado do Comité de Fiscalização do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).
- Regulamento n.º 2020/2223 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de dezembro de 2020, que altera o Regulamento n.º 883/2013 no que respeita à cooperação com a Procuradoria Europeia e à eficácia dos inquéritos do Organismo Europeu de Luta Antifraude;
- Regulamento n.º 2185/96 do Conselho, de 11 de novembro de 1996, relativo às inspeções e verificações no local efetuadas pela Comissão para proteger os interesses financeiros das Comunidades Europeias contra a fraude e outras irregularidades;
- Regulamento n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias; e
- Regulamento n.º 515/97 do Conselho, de 13 de março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola.

²¹ *Governance in the European Commission*, Comunicação à Comissão de 24.6.2020, C(2020) 4240 final, p. 16.

²² 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 (Regulamento Procuradoria Europeia) (JO L 283 de 31.10.2017, p. 1).

²³ Atualmente, todos os Estados-Membros participam na Procuradoria Europeia, com exceção da Dinamarca, da Irlanda e da Hungria.

Europeia. A Procuradoria Europeia combina os esforços da UE e nacionais em matéria de exercício da ação penal numa abordagem unificada da luta contra as infrações PIF.

- A Eurojust²⁴ foi criada em 2002. É uma agência da UE que funciona como plataforma que permite às autoridades judiciárias nacionais trabalhar em conjunto na luta contra a criminalidade transfronteiriça grave, incluindo a corrupção. Apoia e coordena os esforços das autoridades nacionais (de países terceiros e dos Estados-Membros da UE) na investigação e repressão da criminalidade transnacional (por exemplo, fraude, criminalidade organizada e terrorismo).
- A Europol²⁵ iniciou o seu funcionamento em 1999. A sua missão consiste em apoiar as autoridades policiais dos Estados-Membros da UE na prevenção e luta contra todas as formas graves de criminalidade internacional e organizada, a cibercriminalidade e o terrorismo. Presta assistência analítica e operacional a estas autoridades e colabora com Estados terceiros parceiros e organizações internacionais no sentido de reforçar a cooperação.
- Enquanto auditor externo da UE, o TCE examina todas as contas de receitas e despesas da UE com vista a apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração anual sobre a fiabilidade das contas e a legalidade das operações subjacentes. Ao fazê-lo, também comunica informações sobre as irregularidades. Além disso, o TCE adota relatórios especiais e analisa um vasto leque de domínios das despesas e políticas da UE.
- A ACBC foi criada em 2024 para prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Estará plenamente operacional a partir de 1 de janeiro de 2028. As suas competências permitir-lhe-ão apoiar a coordenação operacional das autoridades nacionais encarregadas da supervisão ou da produção de informações financeiras. Além disso, foram conferidos poderes diretos de supervisão à ACBC, incluindo a possibilidade de impor sanções pecuniárias e medidas administrativas aos operadores e às instituições financeiras (incluindo bancos) sob a sua supervisão direta, a fim de assegurar que aplicam correta e coerentemente as regras da UE em matéria de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Estas regras foram revistas e serão aplicáveis em toda a UE a partir de meados de 2027.
- Em 17 de maio de 2023, a Comissão propôs a criação de uma Autoridade Aduaneira da UE no âmbito do pacote de reforma aduaneira²⁶. O objetivo é adotar, através desta nova autoridade, uma abordagem digital mais centralizada, especialmente no que respeita à gestão e aos controlos dos riscos aduaneiros, a fim de assegurar uma União Aduaneira mais eficiente, reforçada e à prova de fraude e desempenhar um papel fundamental na luta contra a fraude nas fronteiras externas da UE.

A cooperação entre as instituições e os Estados-Membros da UE, bem como entre os próprios Estados-Membros, é fundamental, uma vez que a proteção dos interesses financeiros da UE constitui uma responsabilidade comum da UE e das autoridades nacionais. Os

²⁴ Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal (Eurojust), e que substitui e revoga a Decisão 2002/187/JAI do Conselho, PE/37/2018/REV/1 (JO L 295 de 21.11.2018, p. 138).

²⁵ Decisão 2009/371/JAI do Conselho, de 6 de abril de 2009, que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol), JO L 121 de 15.5.2009, p. 37.

²⁶ Ver, concretamente, a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União e a Autoridade Aduaneira da União Europeia, e que revoga o Regulamento (UE) n.º 952/2013 [COM(2023) 258 final]. A proposta está com os colegisladores.

Estados-Membros são responsáveis pela adoção, aplicação e execução das regras e procedimentos que protegem eficazmente os interesses financeiros da UE. Desempenham, além disso, um papel de liderança e têm obrigações específicas na deteção, comunicação e luta contra as atividades fraudulentas lesivas do orçamento da UE. Por exemplo, no domínio da fiscalidade, a rede de Estados-Membros Eurofisc²⁷ foi criada em 2010 para combater a fraude transfronteiras ao IVA. O seu mandato abrange o tratamento e a análise de dados conjuntos, a coordenação das ações de acompanhamento e o acesso aos dados aduaneiros sobre importações isentas de IVA²⁸.

O direito da UE prevê uma cooperação leal e eficaz entre a Comissão, através do OLAF, e as autoridades competentes dos Estados-Membros, e que o OLAF apoie os processos penais da Procuradoria Europeia ou os complemente com inquéritos administrativos. Já foi alcançado um bom nível de cooperação entre os intervenientes na luta contra a fraude. No quadro dessa cooperação, o OLAF apoia os processos penais da Procuradoria Europeia ou complementa-os com inquéritos administrativos; a coordenação das atividades de inquérito das autoridades dos Estados-Membros, a prestação de assistência a essas autoridades, a realização de investigações conjuntas com o apoio e a participação da Procuradoria Europeia, da Europol, da Eurojust, do OLAF e das autoridades dos Estados-Membros, reuniões operacionais e uma troca anual de pontos de vista entre o OLAF²⁹, a Procuradoria Europeia, a Europol, a Eurojust e o TCE com o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão.

Tornou-se essencial colocar a tónica estratégica nas sinergias e na otimização dos recursos, tendo em conta os diferentes mandatos e capacidades dos vários intervenientes na luta contra a fraude e a inclusão dos novos intervenientes na arquitetura. É fundamental que cada entidade possa desempenhar o seu papel num sistema eficiente e sem descontinuidades, para prevenir e combater a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE.

3. Áreas prioritárias da revisão da AAF

3.1 Reforço das medidas preventivas

Já existem sistemas sólidos de prevenção antifraude para os fundos da UE, e a Comissão tomou medidas para os melhorar continuamente no âmbito da sua estratégia de controlo interno. Além disso, o Regulamento Financeiro de 2024³⁰ introduziu várias inovações que contribuirão para

²⁷ Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, de 7 de outubro de 2010, relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (reformulação) (JO L 268 de 12.10.2010, p. 1).

²⁸ A Europol, a Eurojust e a Eurofisc continuam a caracterizar-se pelo «espírito do terceiro pilar intergovernamental», na medida em que dependem da decisão final tomada pelas autoridades nacionais, que não se destinam a substituir.

²⁹ Artigo 16.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de setembro de 2013, relativo aos inquéritos efetuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (Euratom) n.º 1074/1999 do Conselho (JO L 248 de 18.9.2013, p. 1).

³⁰ Regulamento 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação) (JO L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

reforçar ainda mais a prevenção e deteção, a correção e o acompanhamento de irregularidades, incluindo a fraude e a corrupção, a partir do próximo QFP. Estas incluem:

- Várias melhorias³¹ no **sistema de deteção precoce e de exclusão (EDES)**³² e o alargamento do seu âmbito de aplicação à gestão partilhada (e à gestão direta com os Estados-Membros) a partir de 1 de janeiro de 2028. O EDES permite detetar operadores económicos fraudulentos ou pouco fiáveis numa fase precoce e com base em factos alegados. Se for constatada uma falta grave, um operador económico pode ser temporariamente excluído de receber fundos da UE por um período máximo de cinco anos. Os processos do EDES também podem, em determinadas condições, conduzir à imposição de sanções pecuniárias. As decisões são registadas numa base de dados central que pode ser consultada por todas as instituições, órgãos e organismos e pelas autoridades dos Estados-Membros.
- Alimentação obrigatória da **ferramenta única de exploração de dados e de pontuação do risco (Arachne+)** para efeitos de auditoria e de controlo a partir de 1 de janeiro de 2028. Os dados recolhidos pelas autoridades de todos os Estados-Membros no que respeita a todos os fundos serão incluídos numa única ferramenta à escala da UE. Tal reforçará as funções de controlo e auditoria a nível da UE e ajudará as autoridades nacionais e os intervenientes na AAF na prevenção, deteção, correção e acompanhamento de fraudes, corrupção e irregularidades, incluindo conflitos de interesses e duplo financiamento. A utilização da Arachne+ pelas autoridades de gestão continuará a ser voluntária, mas o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão acordaram em reexaminar a utilização obrigatória da Arachne+ com base numa avaliação da disponibilidade da ferramenta a apresentar pela Comissão em 2027.

Os esforços de prevenção da fraude devem prosseguir e podem ser reforçados. O OLAF desenvolveu uma experiência considerável e uma vasta rede de pontos de contacto com os Estados-Membros e países terceiros, para além de apoiar a elaboração de estratégias antifraude nos Estados-Membros e em países terceiros. Os valiosos conhecimentos especializados do OLAF em matéria de prevenção da fraude e da corrupção devem ser utilizados, tanto quanto possível, por todos os intervenientes na AAF. Os intervenientes na AAF devem também ser incentivados a utilizar os serviços de coordenação antifraude, que são coordenados pelo OLAF, para reforçar a colaboração entre os organismos nacionais e da UE em matéria de prevenção da fraude e da corrupção. O intercâmbio de informações ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho deve também ser mais bem utilizado para reforçar a assistência mútua entre as autoridades administrativas nacionais no contexto da prevenção da fraude³³.

A prevenção da fraude é particularmente importante **no domínio das receitas, em que é pouco provável que as autoridades possam recuperar os montantes desviados junto dos autores dos crimes.** Cabe aos Estados-Membros recuperar os montantes perdidos (em especial no quadro do IVA e dos direitos aduaneiros). No entanto, a maioria das perdas não pode ser

³¹ Estas melhorias incluem um procedimento acelerado, uma presunção jurídica de notificação, a possibilidade de excluir beneficiários efetivos e alguns novos casos de falta profissional grave que podem conduzir à exclusão.

³² O EDES foi criado em 2016 como um dos instrumentos de proteção dos interesses financeiros da UE.

³³ Regulamento (CE) n.º 515/97 do Conselho, de 13 de março de 1997, relativo à assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e à colaboração entre estas e a Comissão, tendo em vista assegurar a correta aplicação das regulamentações aduaneira e agrícola (JO L 82 de 22.3.1997, p. 1).

recuperada pelas autoridades nacionais (mesmo quando os autores de fraudes são identificados, acusados e condenados) porque estes normalmente organizam a sua insolvência ou falência ou estão localizados fora da jurisdição da UE. Por conseguinte, os inquéritos administrativos centram-se atualmente na deteção de fraudes numa fase precoce e na coordenação dos controlos pelas autoridades nacionais, a fim de evitar novas importações fraudulentas e adotar medidas cautelares para proteger o orçamento da UE. As investigações criminais neste domínio centram-se, em grande medida, na identificação das redes criminosas por trás da fraude, na cessação das suas atividades, no desmantelamento das redes criminosas e na prevenção de futuras atividades fraudulentas e das perdas conexas.

As **estratégias antifraude** são essenciais para combater a fraude e a corrupção de uma forma abrangente que integre medidas ao longo de todo o ciclo antifraude, incluindo a prevenção. A estratégia antifraude da Comissão e o seu plano de ação foram revistos em 2023. O novo plano de ação inclui 44 ações no âmbito de sete temas que abrangem as prioridades da Comissão em matéria de luta contra a fraude. A digitalização é o primeiro tema do plano e um quarto das ações centra-se na melhoria da utilização das ferramentas informáticas pela Comissão e pelos Estados-Membros para fins antifraude (por exemplo, Arachne, EDES e SGI³⁴). O plano prevê igualmente o reforço da cooperação a nível interno da Comissão e com os principais parceiros externos e a sociedade civil, a fim de proteger o financiamento da UE. Outros temas incluem o MRR, a fraude aduaneira e o reforço da cultura ética e antifraude na Comissão. A execução do plano de ação está em curso. Além disso, os serviços da Comissão e as agências de execução dispõem de estratégias setoriais antifraude que reforçam ainda mais o quadro antifraude em vigor.

A fim de reforçar ainda mais a prevenção, poderão também ser postas em prática a nível nacional estratégias antifraude com planos de ação conexos. Nem todos os Estados-Membros dispõem atualmente de estratégias nacionais antifraude e as estratégias existentes não seguem necessariamente uma abordagem coerente, o que pode conduzir a insuficiências e lacunas na abordagem global antifraude.

3.2 Melhoria da deteção

A deteção de irregularidades, fraudes e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União o mais cedo possível é uma condição prévia necessária para a aplicação eficaz do ciclo antifraude, tanto a nível nacional como da UE.

a. Comunicação de informações

A nível nacional, os Estados-Membros têm a principal responsabilidade de detetar e comunicar atempadamente a fraude e a corrupção à Procuradoria Europeia para efeitos de investigação e ação penal, bem como de comunicar prontamente outras irregularidades ao OLAF, fornecendo-lhe dados fiáveis sobre as atividades fraudulentas. Trata-se de uma medida fundamental para que a Comissão tome conhecimento das informações indispensáveis sobre as irregularidades e fraudes comprovadas ou suspeitas detetadas nos Estados-Membros. Neste contexto, o próximo

³⁴ O Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI) é um sistema eletrónico específico para a comunicação de irregularidades. Foi desenvolvido e colocado à disposição dos Estados-Membros e dos países beneficiários. O SGI funciona no âmbito do Sistema de Informação Antifraude (AFIS) e é utilizado por 35 países.

QFP constitui uma oportunidade para rever a idoneidade dos procedimentos nacionais de comunicação de informações.

A utilização dos instrumentos existentes, como o SGI, o OWNRES³⁵ e o EDES (a sua vertente de deteção precoce), pode contribuir significativamente para uma maior divulgação das informações, que poderá conduzir à adoção de medidas preventivas adequadas e à deteção precoce de casos de fraude.

Além disso, a proteção dos denunciantes é um instrumento poderoso na luta contra a fraude e a corrupção. Pode desempenhar um papel central no apoio à transparência e à responsabilização da conduta tanto dos governos como das empresas e revelar atividades fraudulentas que, de outro modo, são difíceis de detetar. A aplicação efetiva da Diretiva Denúncia de Irregularidades da UE³⁶ pode contribuir para uma melhor e mais precoce deteção de atividades fraudulentas lesivas dos interesses financeiros da UE.

b. Intercâmbio de informações entre os intervenientes na AAF

A Eurojust e a Europol reforçam a capacidade da UE para combater a fraude, assegurando uma coordenação eficaz entre os respetivos órgãos judiciais e policiais e facilitando o intercâmbio de informações. Ajudam a superar as limitações colocadas pelas fronteiras nacionais e os diferentes quadros jurídicos, reforçando assim a resposta coletiva da UE à fraude e à corrupção e dificultando a capacidade dos seus autores para explorarem as disparidades entre os sistemas nacionais. É fundamental que a Europol e a Eurojust reforcem a sua colaboração, a fim de assegurar uma cobertura abrangente de todo o processo de justiça penal, facilitando assim a transição das investigações para ações penais e condenações bem-sucedidas dos criminosos.

A cooperação e a partilha de dados e informações entre os intervenientes na AAF são cruciais para a deteção. Tendo em conta o volume crescente de dados, poderá ser útil qualquer mecanismo que facilite o intercâmbio de informações, com base em dados coerentes e harmonizados. Se possível, esse intercâmbio poderá ser efetuado em tempo real e numa base interoperável, em conformidade com as regras em matéria de proteção de dados, a fim de melhorar a eficácia da partilha de informações e promover uma ação atempada e coordenada por parte de todos os intervenientes relevantes. Por exemplo, a partilha imediata de informações utilizáveis é fundamental para facilitar a comunicação de suspeitas de crimes à Procuradoria Europeia sem demora injustificada³⁷. Outro exemplo é o facto de os dados recolhidos pelo OLAF durante os inquéritos sobre fraude aduaneira poderem ser úteis para a Europol no seu trabalho de combate à evasão às medidas restritivas da UE (sanções).

³⁵ A Comissão desenvolveu a base de dados dos recursos próprios (OWNRES) como um sistema eletrónico para facilitar a comunicação e o acompanhamento de casos de fraude e irregularidades que afetam os direitos aos recursos próprios tradicionais.

³⁶ Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União (JO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

³⁷ Ver artigo 24.º do Regulamento Procuradoria Europeia.

c. Utilização de novas tecnologias e IA, análise de dados e partilha de informações

Os autores de fraudes estão a utilizar as novas tecnologias para encontrar novas formas de cometer fraudes. No entanto, a IA e as novas ferramentas informáticas podem também ajudar os intervenientes na AAF a intensificar a luta contra a fraude. A capacidade destes instrumentos para analisar grandes quantidades de dados pode ser particularmente útil para detetar fraudes nas fases iniciais.

Em matéria de **prevenção e deteção**, as principais questões que a revisão da AAF poderia explorar são:

- Como garantir que todos os intervenientes tomem as medidas adequadas (incluindo a partilha das informações necessárias) o mais cedo possível, tanto a nível nacional como da UE, a fim de reforçar as capacidades de prevenção e deteção de fraudes em toda a UE?
- Como pode ser assegurado o acesso precoce a informações utilizáveis sobre as irregularidades e fraudes denunciadas, nomeadamente entre organismos independentes da UE responsáveis pela investigação?
- Que alterações legislativas são necessárias para facilitar o acesso de todos os intervenientes na AAF aos dados pertinentes, a partilha de informações e a conjugação de apoio técnico, com base nos pontos fortes de cada interveniente específico na AAF e sob reserva de garantias processuais e de proteção de dados adequadas?
- Como podem as estratégias nacionais antifraude reforçar a luta contra a fraude?
- Como assegurar a comunicação eficaz pelos Estados-Membros de casos suspeitos de irregularidades e fraude (SGI, OWNRES) e a sua utilização para efeitos de prevenção e deteção?
- Como tirar partido da utilização pelos Estados-Membros e pelos intervenientes na AAF das novas ferramentas de IA, bem como de ferramentas existentes, como o EDES e a Arachne+, a fim de aumentar o nível de prevenção/deteção?

3.3 Melhoria das capacidades de investigação e ação penal

a. Partilha de dados, análise operacional e capacidades forenses na fase de investigação

Existe um potencial significativo para a recolha, partilha e análise dos dados disponíveis nas respetivas ferramentas digitais dos intervenientes na AAF, nomeadamente com recurso à IA. No entanto, este potencial é limitado pelas diferenças na forma como os Estados-Membros utilizam e trocam informações. Essas discrepâncias podem ocorrer em diferentes fases da cadeia antifraude, mas têm consequências importantes na fase de investigação.

Os intervenientes na AAF já podem aceder às bases de dados uns dos outros, mas as condições em que esse acesso e partilha de dados têm lugar podem ainda ser melhoradas. Por exemplo, pode ser útil criar, em determinadas condições e sob reserva de garantias processuais e de

proteção de dados adequadas, regras específicas que permitam ao OLAF e à Procuradoria Europeia trocar informações com a Eurofisc e proporcionar-lhes um acesso centralizado, a nível da UE, a determinadas informações relativas ao IVA, para que possam investigar potenciais fraudes ou irregularidades relacionadas com o IVA.

Outro domínio em que podem ser desenvolvidas melhores sinergias prende-se com a utilização de conhecimentos especializados. Todos os intervenientes na AAF utilizam capacidades analíticas internas e/ou conhecimentos forenses para levar a cabo o seu trabalho. No contexto das limitações de recursos para a administração da UE, poderão ser estabelecidas disposições administrativas adequadas para permitir a partilha dos conhecimentos especializados existentes e o reforço de capacidades conjuntas para investigações antifraude modernas com o envolvimento de diferentes intervenientes na AAF.

Entre os intervenientes na AAF da UE, o OLAF e a Europol têm uma experiência única de longa data em investigação forense e análise operacional. A Europol já facilita o intercâmbio de informações entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, nomeadamente as autoridades policiais e aduaneiras. Sem antecipar os resultados de uma avaliação em curso, poderia ponderar-se o reforço do papel da Europol como potencialmente o principal interveniente da UE na análise de dados e na aquisição forense, na revisão da AAF e no contexto da atualização do mandato da Europol, anunciada na ProtectEU — a Estratégia Europeia de Segurança Interna³⁸. Além disso, a estreita cooperação e o intercâmbio de informações entre os intervenientes na AAF poderão também permitir o acompanhamento de pistas de outros crimes graves que possam surgir em investigações de fraude.

Por último, a Plataforma de Dados Aduaneiros da UE, gerida pela nova Autoridade Aduaneira da UE³⁹, fornecerá um conjunto de dados em tempo real sobre os fluxos aduaneiros e uma capacidade reforçada de análise de dados que permitirá uma melhor gestão dos riscos e controlos aduaneiros nas fronteiras externas.

b. Reforço da complementaridade e da coordenação entre a Procuradoria Europeia e o OLAF

Tendo em conta o objetivo comum da Procuradoria Europeia e do OLAF de proteger o orçamento da UE, o Regulamento Procuradoria Europeia proíbe expressamente a realização de inquéritos administrativos paralelos pelo OLAF sobre os mesmos factos sobre os quais a Procuradoria Europeia esteja a conduzir uma investigação criminal, enquanto o legislador da UE deixou claro que a Procuradoria Europeia e o OLAF devem estabelecer e manter uma cooperação estreita com o objetivo de assegurar a complementaridade dos respetivos mandatos e evitar a duplicação de esforços. O Regulamento Procuradoria Europeia especifica que a Procuradoria Europeia pode solicitar ao OLAF que «apoie ou complemente» as suas atividades,

³⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a ProtectEU: uma Estratégia Europeia de Segurança Interna, COM(2025) 148 final, de 1 de abril de 2025.

³⁹ Ver a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro da União e a Autoridade Aduaneira da União Europeia, e que revoga o Regulamento (UE) n.º 952/2013 [COM(2023) 258 final].

nomeadamente através da realização de inquéritos administrativos⁴⁰. O Regulamento OLAF, posteriormente alterado, qualificou estes inquéritos administrativos como «inquéritos complementares», embora estes possam nem sempre envolver atividades de inquérito, proporcionando um quadro jurídico específico para que o OLAF os realize e coopere com a Procuradoria Europeia.

O apoio do OLAF à Procuradoria Europeia e os inquéritos complementares refletem-se igualmente no acordo de trabalho entre o OLAF e a Procuradoria Europeia⁴¹, que estabelece que «deverão ter por objetivo facilitar a recolha de informações pertinentes para a adoção de medidas cautelares ou a aplicação de medidas financeiras, disciplinares ou administrativas». Podem ser necessários inquéritos e atividades complementares do OLAF, nomeadamente nas seguintes situações: i) o prazo de prescrição aplicável à infração penal investigada pela Procuradoria Europeia constitui um obstáculo concreto à recuperação efetiva, ii) é necessário tomar medidas cautelares administrativas e, sempre que possível, lançar ações de recuperação numa fase precoce, enquanto se aguarda a investigação criminal da Procuradoria Europeia, iii) existe uma ameaça ao orçamento da UE devido aos danos decorrentes da presumível infração penal, iv) existem motivos razoáveis para crer que podem ser necessárias ou justificadas recomendações para a adoção de medidas disciplinares ou administrativas (incluindo recomendações para remeter o caso à instância EDES), e v) existem provas de irregularidades não fraudulentas.

No entanto, o recurso a inquéritos administrativos complementares tem permanecido bastante limitado até à data⁴², embora ambos os tipos de inquéritos (penais e administrativos) sejam essenciais e contribuam para proteger plenamente o orçamento da UE e prevenir ou limitar os danos. Para uma proteção eficaz do orçamento da UE, é necessário, por exemplo, tomar o mais rapidamente possível medidas administrativas adequadas para salvaguardar os fundos já desembolsados e evitar que outros fundos sejam indevidamente gastos, incluindo medidas do EDES. Ao utilizar plenamente todos os instrumentos disponíveis e ao mesmo tempo assegurar que não há duplicação entre investigações penais e administrativas, a UE pode proteger melhor os seus interesses financeiros e promover um ambiente financeiro transparente, responsável e sustentável.

⁴⁰ Ver artigo 101.º, n.º 3, do Regulamento Procuradoria Europeia: «No decurso de uma investigação da Procuradoria Europeia, esta pode solicitar que o OLAF, em conformidade com o mandato do OLAF, apoie ou complemente a atividade da Procuradoria Europeia, nomeadamente: a) Fornecendo informações, análises (incluindo análises forenses), conhecimentos especializados e apoio operacional; b) Facilitando a coordenação de ações específicas das autoridades administrativas nacionais competentes e dos órgãos da União; c) Conduzindo inquéritos administrativos». Ver também o artigo 12.º-E do Regulamento OLAF («Apóio do Organismo à Procuradoria Europeia»), que dispõe o seguinte: «1. No decurso de uma investigação da Procuradoria Europeia e a pedido desta, nos termos do artigo 101.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2017/1939, o Organismo apoia ou complementa, em conformidade com o seu mandato, a atividade da Procuradoria Europeia, designadamente: a) Fornecendo informações, análises (incluindo análises forenses), conhecimentos especializados e apoio operacional; b) Facilitando a coordenação de ações específicas das autoridades administrativas nacionais competentes e dos órgãos da União; c) Conduzindo inquéritos administrativos».

⁴¹ Ponto 6.2 do Acordo de cooperação entre o Organismo Europeu de Luta Antifraude e a Procuradoria Europeia, 5 de julho de 2021:

https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

⁴² Ver a comparação entre os inquéritos complementares e a atividade global de inquérito dos dois serviços: após 3,5 anos de cooperação operacional, o OLAF e a Procuradoria Europeia trabalharam em conjunto em cerca de 136 inquéritos (em 31 de dezembro de 2023, a Procuradoria Europeia tinha levado a cabo 1 927 investigações ativas).

Por conseguinte, vale a pena ponderar formas concretas de reforçar a cooperação e a complementaridade entre a Procuradoria Europeia e o OLAF (bem como com outros intervenientes na AAF), a fim de evitar o risco de ações descoordenadas, assegurar uma delimitação tão clara quanto possível das respetivas funções e formalizar as condições em que são realizadas as diferentes atividades.

c. Melhorar o apoio à ação penal

A Procuradoria Europeia é competente para investigar, instaurar ações penais e levar a julgamento nos tribunais nacionais os autores de infrações penais lesivas dos interesses financeiros da UE, tal como estabelecido na Diretiva PIF, em conformidade com o Regulamento Procuradoria Europeia.

À luz da experiência adquirida, podem ser necessárias algumas melhorias, tanto a nível nacional como da UE, para aumentar a eficácia das atividades da Procuradoria Europeia. A nível nacional, autoridades específicas e especializadas de aplicação da lei poderiam apoiar a Procuradoria Europeia de forma mais eficaz, nomeadamente em domínios como as alfândegas, a fraude fiscal e a criminalidade financeira. A nível da UE, o reforço da cooperação com a Europol no que respeita à análise de risco e ao apoio operacional, e com a Eurojust no que respeita ao funcionamento das equipas de investigação conjuntas (EIC), permitiria um maior apoio à Procuradoria Europeia, em especial nos casos transfronteiriços. Além disso, um sistema semiautomatizado de respostas positivas/negativas adaptado à Procuradoria Europeia, à Eurojust, à Europol e ao OLAF, respeitando as garantias processuais e os mandatos de cada um dos órgãos e organismos, poderia melhorar a deteção precoce de padrões de criminalidade transfronteiriças e facilitar a cooperação.

No que respeita à **partilha de dados e às capacidades analíticas/forenses, à investigação e à ação penal**, as principais questões que a revisão da AAF poderá explorar são:

- Como podem as investigações criminais levadas a cabo pela Procuradoria Europeia ser complementadas, se for caso disso, por inquéritos administrativos realizados pelo OLAF de forma mais eficaz, com vista a estabelecer uma base sólida para a adoção rápida pela Comissão de medidas administrativas, incluindo medidas cautelares e/ou de recuperação?
- Como melhorar o acesso aos dados pertinentes relativos à suspeita de fraude ou de crimes financeiros lesivos dos interesses da UE?
- Como melhorar o acesso e a transmissão em tempo útil das informações pertinentes entre os intervenientes na AAF?
- Como tirar partido das novas tecnologias e da IA para aumentar a eficiência dos intervenientes na AAF?
- Como melhorar a eficácia da investigação e da ação penal contra os crimes PIF a nível nacional e da UE?

3.4 Rumo a um processo de recuperação mais eficiente para o orçamento da UE

O processo de recuperação depende dos Estados-Membros (em especial do lado das receitas) e das instituições, órgãos e organismos (do lado da despesa). Trata-se de um processo complexo que exige cooperação não só no seio da Comissão como também com vários outros intervenientes (incluindo organismos de inquérito independentes, como o OLAF e a Procuradoria Europeia e as autoridades nacionais competentes)⁴³. A criação da Procuradoria Europeia reforçou significativamente a AAF em geral, com as suas atividades de ação penal a produzirem resultados no que respeita a acusações, condenações e confisco de bens, embora, no atual quadro jurídico, a Procuradoria Europeia tenha apenas um papel limitado no processo de recuperação. A jurisprudência recente do Tribunal de Justiça da União Europeia⁴⁴ relacionada com o Regulamento PIF⁴⁵ e o Regulamento Financeiro disponibiliza as bases jurídicas para o desenvolvimento de instrumentos adicionais de recuperação, nomeadamente junto de pessoas singulares responsáveis por fraude, através de decisões administrativas. De modo geral, tal como o TCE também observou⁴⁶, são necessárias novas melhorias para aumentar a eficiência do processo de recuperação do orçamento da UE.

a. Receita

Em termos de receitas, os Estados-Membros são os principais responsáveis pelo apuramento e cobrança dos direitos aduaneiros, designados como recursos próprios tradicionais («RPT»), e que financiam diretamente o orçamento da UE. Por conseguinte, os Estados-Membros são obrigados a criar sistemas de controlo adequados para assegurar que as suas autoridades aduaneiras nacionais efetuam os controlos aduaneiros de forma adequada. As autoridades aduaneiras nacionais desempenham um papel crucial na AAF, atuando como primeira linha de defesa contra atividades ilegais que afetam os interesses financeiros da UE. No atual QFP (2021-2027), os Estados-Membros retêm uma parte de 25 % da cobrança total dos direitos aduaneiros cobrados. O prejuízo financeiro estimado pela Procuradoria Europeia e pelo OLAF neste domínio está principalmente relacionado com a fraude aduaneira, resultando numa menor cobrança de direitos aduaneiros, pelo que os RPT correspondentes disponibilizados ao orçamento da União são inferiores aos devidos. Uma vez que as recuperações junto de importadores fraudulentos tendem a ser limitadas, os inquéritos administrativos centram-se na deteção de fraudes numa fase precoce, em coordenação com os Estados-Membros, a fim de facilitar a adoção de medidas cautelares para proteger o orçamento da UE.

⁴³ Nem sempre isso acontece. Durante as negociações para a revisão do Regulamento Financeiro de 2024, o Conselho recusou-se a estender à Comissão o direito de utilizar o mecanismo de assistência mútua que os Estados-Membros aplicam há anos entre si para cobrar dívidas nacionais. Esta situação atrasa o processo de recuperação, uma vez que obriga a Comissão a procurar pelos seus próprios meios as informações essenciais de que precisa (por exemplo, sobre a identidade, a solvência, o endereço ou os ativos do devedor) para recuperar os fundos.

⁴⁴ Acórdãos de 26 de setembro de 2024, Comissão/HB, C-160/22 e C-161/22 P, EU:C:2024:799; de 4 de outubro de 2024, Comissão/PB, C-721/22 P, EU:C:2024:836; e de 29 de fevereiro de 2024, Eesti Vabariik, C-437/22, EU:C:2024:176.

⁴⁵ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312 de 23.12.1995, p. 1).

⁴⁶ Relatório Especial n.º 7/2024 do Tribunal de Contas Europeu – Sistemas da Comissão para recuperar as despesas irregulares da UE.

Além disso, a nova Autoridade Aduaneira da UE permitirá uma coordenação adicional da gestão dos riscos a nível da UE, integrando simultaneamente os resultados das fraudes identificadas em ações futuras, por exemplo, através da futura Plataforma de Dados Aduaneiros da UE.

No que respeita ao IVA, o recurso próprio baseado no IVA a que a UE tem direito é calculado com base no IVA efetivamente cobrado pelos Estados-Membros. Por conseguinte, qualquer défice na cobrança do IVA reduz não só as receitas dos Estados-Membros, mas também os recursos próprios do IVA para o orçamento geral da UE, com consequências para o nível do recurso RNB para todos os Estados-Membros⁴⁷. Além disso, uma parte significativa dos danos relacionados com o IVA provém da fraude transfronteiras ao IVA, frequentemente cometida no âmbito de organizações criminosas. Este problema pode ser resolvido de forma mais eficaz e eficiente através de uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros e as instituições e organismos da UE (Procuradoria Europeia, OLAF, Comissão, etc.), e de uma cooperação mais estreita no domínio judiciário, nomeadamente com países terceiros e organizações internacionais, com base nos numerosos acordos administrativos celebrados pelo OLAF que melhoraram significativamente a cooperação administrativa transnacional e facilitam o acesso à informação e o apoio que pode ser prestado pela Eurojust. Além disso, a Eurofisc continuará a desempenhar um papel central na luta contra a fraude ao IVA.

b. Despesa

As recomendações financeiras emitidas pelo OLAF entre 2012 e 2023 mostram que as taxas de recuperação dependem de diferentes variáveis (por exemplo, o modo de gestão orçamental e a complexidade jurídica dos casos individuais).

O lado das despesas abrange as modalidades de gestão direta, indireta e partilhada. Na gestão direta, os ensinamentos retirados das recomendações do OLAF já resultaram na adoção pela Comissão, em 6 de fevereiro de 2024, de uma estratégia institucional reforçada para a gestão dos devedores da Comissão. Esta estratégia visa recuperar mais e mais rapidamente e tem um duplo objetivo:

- colmatar a diferença entre os montantes recomendados pelo OLAF para recuperação e os montantes apurados a recuperar⁴⁸, através de uma melhor interação entre o OLAF e os gestores orçamentais delegados, e
- colmatar a diferença entre os montantes apurados e os montantes recuperados, reforçando o mecanismo de controlo interno da Comissão para dar seguimento às recomendações do OLAF.

As recuperações para o orçamento da UE ainda têm de melhorar. Por conseguinte, devem prosseguir as reflexões sobre a forma de assegurar eficazmente, na prática, que o orçamento da União seja indemnizado pelos danos sofridos.

⁴⁷ Ver, neste sentido, o acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 34 e jurisprudência aí citada.

⁴⁸ O gestor orçamental do serviço que recebe a recomendação do OLAF (em matéria aduaneira, as autoridades do Estado-Membro em causa) pode rejeitar total ou parcialmente a recomendação do OLAF. O montante apurado a recuperar é, por conseguinte, o montante final que o beneficiário da recomendação solicitará para recuperação ou, no caso da gestão partilhada, que pretende excluir do financiamento da UE.

A pedido da Comissão, a Procuradoria Europeia concordou em rever os seus modelos de notificação, a fim de transmitir aos gestores orçamentais delegados as informações atempadas, pormenorizadas e passíveis de execução necessárias para tomar as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da UE⁴⁹.

Sem prejuízo de eventuais alterações legislativas, a Comissão está também a ponderar a adoção de medidas a curto prazo para melhorar o acompanhamento interno das recomendações do OLAF e o seguimento dado às notificações da Procuradoria Europeia⁵⁰, com vista a introduzir melhorias na prática.

A proteção dos interesses financeiros da UE não estaria completa sem a necessária complementaridade entre: i) uma investigação eficiente e o exercício da ação penal relativamente a infrações lesivas dos interesses financeiros da UE, e ii) medidas de recuperação e medidas administrativas/cautelares, tomadas tanto a nível da UE como a nível nacional (por exemplo, exclusão do financiamento futuro da UE e indemnização pelos danos causados ao orçamento da UE através de uma ação cível). Esta complementaridade é exigida pelos Tratados e pelo Regulamento Financeiro⁵¹.

Não é possível uma dissuasão eficaz sem uma combinação de investigações criminais rápidas, condenações definitivas, medidas administrativas adotadas pelos gestores orçamentais delegados, incluindo medidas cautelares, sanções impostas pelos tribunais ou autoridades administrativas e recuperações eficientes.

A fim de tornar o processo de recuperação mais eficiente, as principais questões que a revisão da AAF poderia explorar são:

- Como proteger o orçamento da UE assegurando que os gestores orçamentais delegados podem adotar medidas cautelares e de recuperação e obter efetivamente, em tempo útil, uma indemnização pelos danos causados aos interesses financeiros da UE?
- Como facilitar as recuperações para o orçamento da UE, em especial através da transferência de receitas provenientes de processos de insolvência e de bens apreendidos e confiscados na sequência de investigações da Procuradoria Europeia, nomeadamente tirando partido do papel da Procuradoria Europeia em processos penais para apoiar a recuperação desses bens a favor do orçamento da União?
- Como reforçar ainda mais as ações de dissuasão dos intervenientes na AAF?

3.5 Melhorar a governação da arquitetura antifraude

No seu relatório CONT, a Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu apelou a uma governação da AAF mais mensurável e orientada para os resultados, a uma utilização mais eficaz e maior adequação dos recursos e a uma utilização mais eficiente dos mesmos, a uma

⁴⁹ Os modelos revistos figuram em anexo ao Acordo que estabelece as modalidades de cooperação entre a Comissão e a Procuradoria Europeia, de 2 de junho de 2021. São aplicáveis desde novembro de 2024.

⁵⁰ Essas ações poderão incluir a designação de um serviço da Comissão encarregado de apoiar os gestores orçamentais delegados na adoção de medidas cautelares precoces e de medidas de recuperação atempadas, bem como o reforço da cooperação entre os serviços pertinentes e dos instrumentos de comunicação de informações.

⁵¹ Ver artigo 325.º do TFUE e artigos 129.º e 138.º do Regulamento Financeiro.

abordagem mais holística na comunicação de informações através do relatório PIF, e a uma maior coordenação e cooperação entre os intervenientes na AAF⁵².

A revisão da AAF terá em conta os resultados das avaliações pertinentes em curso e basear-se-á no trabalho de todos os intervenientes na AAF. Tendo em conta o que precede, a revisão terá em conta os respetivos mandatos, bem como a sua complementaridade e coordenação, e assegurará uma melhor integração da AAF.

Com o atual quadro jurídico, cada interveniente na AAF tem o seu próprio conjunto de obrigações de comunicação de informações sobre as suas atividades antifraude. Esta situação conduziu a diferenças nas abordagens individuais em matéria de cooperação e comunicação de informações. A ausência de uma abordagem coerente dificulta uma visão global clara da forma como a proteção dos interesses financeiros da UE é assegurada pelas diferentes ações ao longo da AAF.

No que respeita à **governação da arquitetura antifraude**, as principais questões que a revisão da AAF poderá explorar são:

- Como melhorar a coordenação de todos os intervenientes relevantes, incluindo a comunicação de informações sobre as medidas tomadas para proteger os interesses financeiros da UE?
- É necessário definir um conjunto comum de indicadores para assegurar a coerência da comunicação de informações e obter uma visão mais clara da forma como os intervenientes na AAF protegem coletivamente os interesses financeiros da UE, no âmbito dos respetivos mandatos?
- Como reforçar o diálogo estratégico e operacional regular e o intercâmbio de boas práticas, bem como o acompanhamento da execução das ações a decidir no contexto da revisão da AAF?

4. Conclusões: caminho a seguir

O presente Livro Branco apresenta algumas vias a explorar para a revisão da AAF e das suas áreas prioritárias. A Comissão convida as partes interessadas tradicionais (Parlamento Europeu, Conselho e TCE) e todos os intervenientes na AAF a contribuírem para a reflexão com base nas orientações e perguntas acima referidas. Desta forma, será possível ter em conta estes pontos de vista, juntamente com os resultados das avaliações em curso dos quadros jurídicos aplicáveis a determinados intervenientes relevantes para a AAF (por exemplo, a Eurojust, a Europol, a Procuradoria Europeia e o OLAF) e os relatórios da Diretiva PIF.

Os resultados da revisão da AAF serão apresentados numa comunicação da Comissão em 2026. Esta poderá acompanhada, se for caso disso, de eventuais propostas legislativas relacionadas com os Regulamentos OLAF, Procuradoria Europeia, Eurojust, Europol ou Eurofisc e com a Diretiva PIF. Esta poderá ser uma oportunidade única para assegurar uma AAF mais coerente, com respostas simplificadas e operacionais em resposta às perguntas mencionadas no presente Livro Branco e em consonância com o novo QFP. Algumas destas questões requerem uma

⁵² Relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da UE — luta contra a fraude — relatório anual de 2023, 1 de abril de 2025, Parlamento Europeu, Comissão do Controlo Orçamental, relator: Gilles Boyer, n.^{os} 3, 4, 6 e 7.

análise mais aprofundada no contexto das avaliações em curso. Por conseguinte, a Comissão propõe levar por diante o debate sobre o futuro da AAF da UE neste contexto.