Parlamento Europeu
2019-2024

Comissão do Controlo Orçamental

2023/2045(INI)

25.9.2023

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia – luta contra a fraude – relatório anual de 2022
(2023/2045(INI))

Comissão do Controlo Orçamental

Relatora: Maria Grapini

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia – luta contra a fraude – relatório anual de 2022
(2023/2045(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta o artigo 310.º, n.º 6, e o artigo 325.º, n.º 5, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),

– Tendo em conta o relatório da Comissão, de 27 de julho de 2023, intitulado «Trigésimo quarto relatório sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e a luta contra a fraude – 2022» (COM(2023)0464) (Relatório PIF 2022),

– Tendo em conta o relatório de 2022[1] do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e o relatório anual de 2022 do Comité de Fiscalização do OLAF[2],

– Tendo em conta o relatório anual de 2022 da Procuradoria Europeia, publicado em 1 de março de 2023,

– Tendo em conta o Regulamento (UE, Euratom) 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 («Regulamento Condicionalidade»)[3],

– Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos[4] («Regulamento Disposições Comuns»),

– Tendo em conta a proposta, apresentada pela Comissão, de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de maio de 2022, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação do Regulamento Financeiro) (COM(2022)0223),

– Tendo em conta a 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[5] (Diretiva PIF),

---

[1] OLAF, Vigésimo terceiro relatório do Organismo Europeu de Luta Antifraude, 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2022, 2022.
[2] Relatório de atividades do Comité de Fiscalização do OLAF – 2022, JO C 225, 27.6.2023, p. 1.
[3] JO L 433 I de 22.12.2020, p. 1.
[4] JO L 231 de 30.6.2021, p. 159.
[5] JO L 198 de 28.7.2017, p. 29.

– Tendo em conta o relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 16 de setembro de 2022, intitulado «Segundo relatório sobre a aplicação da Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal» (COM(2022)0466).

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 13 de julho de 2022, intitulada «Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito» (COM(2022)0500),

– Tendo em conta o estudo intitulado «Strengthening the fight against organised crime: Assessing the legislative framework», publicado em dezembro de 2022[6],

– Tendo em conta o relatório intitulado «Avaliação das ameaças ao Fundo NextGenerationEU (NGEU) – Um relatório conjunto Europol-OLAF», divulgado em 6 de junho de 2023,

– Tendo em conta a nota intitulada «Closing note on the Strategic Initiative concerning the transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility» da Provedora de Justiça Europeia, de 12 de setembro de 2023, relativamente ao processo SI/6/2021/PVV, aberto em 24 de fevereiro de 2022,

– Tendo em conta o documento de análise 04/2023 do Tribunal de Contas Europeu (TCE), de 6 de julho de 2023 intitulado «Digitalização da gestão dos fundos da UE»,

– Tendo em conta o Relatório Especial n.º 06/2023 do TCE, de 13 de março de 2023, intitulado «Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura – Quadro em vigor, mas com lacunas nas medidas de transparência e deteção»,

– Tendo em conta o Regulamento (UE) 2021/785 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2021, que cria o Programa Antifraude da União e revoga o Regulamento (UE) n.º 250/2014[7],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 23 de novembro de 2021, que contém recomendações à Comissão sobre a digitalização da prestação de informações, da monitorização e das auditorias europeias[8],

– Tendo em conta a sua Resolução, de 19 de janeiro de 2023, sobre a proteção dos interesses financeiros da UE – luta contra a fraude – relatório anual 2021[9],

– Tendo em conta o artigo 54.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão do Controlo Orçamental (A9-0000/2023),

A. Considerando que, em conformidade com a obrigação estabelecida no artigo 325.º, n.º 5, do TFUE, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros da UE, apresenta

[6] Comissão Europeia, Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos, Blondes, E., Disley, E., Hulme, S. et al., Estudo «Strengthening the fight against organised crime – Assessing the legislative framework», Serviço das Publicações da União Europeia, 2022.
[7] JO L 172 de 17.5.2021, p. 110.
[8] JO C 224 de 8.6.2022, p. 11.
[9] Textos aprovados, P9_TA(2023)0018.

anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre as medidas tomadas para a aplicação do artigo (conhecido como relatório PIF);

B. Considerando que uma despesa pública sã e a proteção dos interesses financeiros da UE devem ser elementos fundamentais da política da UE, a fim de reforçar a confiança dos cidadãos, velando por que o dinheiro dos contribuintes seja utilizado de forma adequada e eficaz,

C. Considerando que o relatório PIF se baseia em informações fornecidas pelos Estados-Membros, incluindo dados sobre irregularidades e fraudes detetadas;

D. Considerando que o número de irregularidades fraudulentas detetadas e assinaladas é o corolário dos resultados dos esforços dos Estados-Membros para combater a fraude e outras atividades ilegais e não deve ser interpretado como uma indicação do nível de fraude nos Estados-Membros;

E. Considerando que existem diferentes níveis e intervenientes envolvidos na proteção do orçamento da UE através da prevenção (interrupção e suspensão dos pagamentos), na deteção, nas correções financeiras e na recuperação de montantes indevidamente pagos;

F. Considerando que o sistema de deteção precoce e de exclusão protege o orçamento da UE dos riscos de insolvência, negligência, fraude ou irregularidade cometidos por intervenientes privados;

G. Considerando que o mecanismo de condicionalidade do Estado de direito permite a adoção de medidas em caso de violação dos princípios do Estado de direito que afete ou seja suscetível de afetar gravemente a boa gestão financeira do orçamento da UE ou os interesses financeiros da UE;

H. Considerando que o artigo 22.º do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência[10] (Regulamento MRR) contém disposições relativas à proteção dos interesses financeiros da UE;

I. Considerando que importa fazer face aos diferentes níveis de digitalização nos Estados-Membros através da criação de sistemas administrativos e de comunicação de informações mais unificados, interoperáveis e comparáveis na UE, que sejam funcionais e necessários a uma análise sólida e aprofundada, bem como à prevenção eficaz das irregularidades e à luta contra a fraude e a corrupção;

J. Considerando que a cooperação com parceiros internacionais é crucial para proteger os fundos da UE gastos fora da Europa e o lado das receitas do orçamento da UE;

Observações gerais

1. Congratula-se com o relatório PIF 2022 e com as análises nele apresentadas;

2. Partilha a opinião de que a prevenção e a deteção de fraudes devem assentar numa maior digitalização de molde a aumentar a acessibilidade e a utilização dos dados;

[10] JO L 57 de 18.2.2021, p. 17.

salienta que devem existir uma governação antifraude eficaz e processos eficazes orientados para os resultados, bem como estruturas adequadamente equipadas, para assegurar a cooperação e a coordenação entre todos os componentes da arquitetura antifraude e os intervenientes pertinentes;

3. Congratula-se com os esforços envidados pela Comissão para antecipar a publicação do relatório PIF anual, o que permite a adoção da resolução do Parlamento no ano n+1 e confere maior atualidade às observações e recomendações nele contidas;

4. Congratula-se com a melhoria da coerência global da legislação antifraude em toda a UE, na sequência das ações empreendidas para transpor corretamente as normas da UE para os sistemas nacionais; observa que, em alguns aspetos, a situação continua a estar longe de ser ideal, em particular no que diz respeito à deteção e comunicação de suspeitas de fraude e irregularidades e ao seu seguimento e que as diferenças entre os Estados-Membros continuam a ser muito significativas;

5. Partilha da opinião da Comissão de que a análise do risco de fraude deve ser reforçada, a fim de avaliar se a declaração de baixos níveis de fraude é uma consequência de um número verdadeiramente baixo de casos de irregularidade ou antes uma consequência de uma deteção deficiente;

6. Lamenta que, em muitos Estados-Membros, as autoridades nacionais nem sempre deem seguimento às recomendações da Comissão, não prestem contas de forma exaustiva nem adotem em tempo útil boas práticas reconhecidas; salienta que, em muitos Estados-Membros, a percentagem de irregularidades ainda classificadas como suspeitas de fraude muitos anos após terem sido inicialmente notificadas é extremamente elevada, mesmo em relação aos casos indicados como encerrados; considera que tais situações podem indiciar a inexistência de um acompanhamento adequado, recursos humanos insuficientes ou inadequadamente formados, lacunas de comunicação ou canais de comunicação ineficientes, cooperação e coordenação deficientes, ou mesmo o adiamento injustificado da reclassificação de irregularidades como fraudulentas, a fim de ajustar as declarações estatísticas;

7. Observa que o número de casos de fraude e irregularidades comunicados pelas autoridades nacionais e da UE competentes – 12 455 no total – aumentou ligeiramente em 2022, em comparação com 2021; observa que o financiamento afetado por estes casos em 2022 diminuiu para 1,77 mil milhões de EUR (de 3,24 mil milhões EUR em 2021);

8. Está ciente de que a comparação de um ano para o outro da comunicação de irregularidades nem sempre oferece uma análise fiável das tendências e dos padrões devido ao ciclo plurianual de execução de numerosos programas; considera que a comparação com uma média de cinco anos é mais adequada para identificar situações em tempo real; congratula-se, neste contexto, com o facto de, no relatório PIF de 2022, se fazer frequentemente referência aos resultados do período de 2018-2021;

9. Considera que a participação da sociedade civil e do setor privado nos esforços de luta contra a fraude reforçaria a prevenção e a deteção, o que implica o apoio a canais confidenciais e/ou a denunciantes e jornalistas de investigação, e que, a bem da eficácia, é necessário viabilizar o acesso a informações sobre projetos, beneficiários e pagamentos;

10. Congratula-se com a Comunicação conjunta da Comissão e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, de 3 de maio de 2023, sobre a luta contra a corrupção (JOIN (2023) 0012), na qual se reconhece a gravidade da corrupção, uma vez que compromete a eficiência da despesa pública, a eficácia do mercado único e a sustentabilidade do crescimento económico; salienta que a luta contra a corrupção é um dos compromissos da União, a par da transparência e integridade;

11. Manifesta preocupação com o facto de ser difícil estimar com grande precisão em que medida a criminalidade organizada beneficia ilegalmente do financiamento da UE; entende que é necessária uma abordagem comum para avaliar o impacto da criminalidade organizada nos fundos da UE e a eficácia das medidas tomadas para combater o problema em todos os Estados-Membros; insta a Comissão a lançar rapidamente todas as ações necessárias para levar a cabo esta harmonização;

12. Defende que a ausência de transposição eficaz para a legislação nacional em muitos Estados-Membros cria oportunidades para a criminalidade organizada em relação a uma série de atividades transfronteiriças ilegais em domínios que afetam os interesses financeiros da União; reitera, por conseguinte, os seus anteriores apelos para que seja revista a Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho relativa à luta contra a criminalidade organizada[11];

13. Observa que a Estratégia da UE de Luta contra a Criminalidade Organizada 2021-2025[12] visa definir os instrumentos e as medidas para desmantelar os modelos de negócio e as estruturas das organizações criminosas além-fronteiras, tanto em linha como fora de linha; exorta os Estados-Membros a contribuírem para os esforços da Comissão e a criarem redes de cooperação regional para a partilha de informações sobre casos e estratégias de luta contra a fraude perpetrada pela criminalidade organizada; recorda, a este respeito, a importância da nova diretiva proposta relativa à recuperação e perda de bens[13], cuja aplicação eficaz proporcionaria às autoridades melhores ferramentas para privar os grupos da criminalidade organizada dos meios financeiros necessários à realização de outras atividades criminosas;

14. Salienta que, em relação a casos de corrupção, a Procuradoria Europeia declarou 87 infrações investigadas no final de 2022 (em comparação com 40 casos investigados nos primeiros sete meses de atividades operacionais em 2021); observa que, no sistema de gestão de irregularidades (SGI), foram comunicados, entre 2018 e 2022, 30 casos por 10 Estados-Membros, 5 relativos à agricultura, 22 à coesão e 3 à pré-adesão, com um impacto financeiro global estimado em cerca de 50 milhões de EUR;

15. Salienta mais uma vez que a corrupção, em particular a corrupção de alto nível, incluindo nas instituições da UE, é um crime particularmente grave com potencial para se alargar além-fronteiras, afetando os interesses financeiros da União e a economia da UE no seu conjunto e abalando a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas da UE e dos Estados-Membros; reafirma que deve existir, no seio das instituições da

[11] JO L 300 de 11.11.2008, p. 42.
[12] Comunicação da Comissão, de 14 de abril de 2021, sobre a estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025) (COM(2021)0170).
[13] Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 2022, relativa à recuperação e à perda de bens COM(2022)0245).

UE, uma política de tolerância zero em relação à corrupção; apoia a integração da luta contra a corrupção na conceção das políticas da UE;

16. Congratula-se com o facto de a Comissão ter incluído uma secção específica consagrada à luta contra a corrupção no seu relatório sobre o Estado de direito, a fim de fornecer uma análise comparativa aprofundada das abordagens, dos procedimentos e dos instrumentos utilizados pelos Estados-Membros na sua luta contra a corrupção e de ajudar a identificar os domínios de maior risco;

17. Observa que, através do SGI, no período de 2018-2022, foram comunicados 375 casos relacionados com conflitos de interesses, que são frequentemente detetados em ambientes semelhantes àqueles em que ocorrem práticas de corrupção; sublinha que a grande maioria dos casos de conflitos de interesses sinalizados está relacionada com a execução das políticas de coesão (86 % em comparação com 9 % no caso da agricultura e 5 % no caso da pré-adesão), envolvendo aproximadamente um montante total de 117 milhões de EUR para este período; sublinha que os conflitos de interesses comunicados se reportam principalmente às relações entre os beneficiários dos fundos e os seus contratantes e subcontratantes e que apenas 7 % dos casos se referem a conflitos de interesses durante a fase de adjudicação e/ou avaliação de projetos, envolvendo assim membros das comissões de avaliação;

18. Considera que tal poderia ser um indicador do impacto positivo e do efeito dissuasor decorrentes de alterações da regulamentação financeira, que passaram a aplicar-se a todas as autoridades nacionais responsáveis por fundos da UE, juntamente com o facto de um terço dos casos ter sido detetado através de fontes externas ao sistema de gestão e controlo, incluindo os denunciantes e os jornalistas de investigação, o que é revelador de um nível adequado de transparência e acessibilidade e de contributos da sociedade civil;

19. Está igualmente ciente de que, no geral, a ocorrência de casos de conflitos de interesses é superior à comunicada no SGI, tal como ressalta das informações adicionais recebidas pelas direções-gerais da Política Regional e Urbana da Comissão e da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão sobre casos de conflito de interesses e recuperações conexas no âmbito de contratos públicos a título do Fundo Social Europeu, do Fundo de Coesão e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, comunicadas diretamente pelos Estados-Membros através do sistema de gestão de fundos da UE (conhecido como SFC, que, em 2014-2020, apresentou 31 casos adicionais relacionados com 16 programas em 11 Estados-Membros com um impacto de 3,4 milhões de EUR);

Receitas

20. Observa que, em 2022, o número total de irregularidades fraudulentas e não fraudulentas relacionadas com os recursos próprios tradicionais (RPT) (4 661) foi 7,6 % superior à média quinquenal (2018-2022); observa com preocupação que os montantes globais afetados por essas irregularidades, estimados e apurados pelos Estados-Membros, também aumentaram significativamente (47 %, atingindo 783 milhões de EUR); salienta, neste contexto, que a taxa global de recuperação em 2022, tanto para as irregularidades fraudulentas como não as não fraudulentas, foi de apenas 48 % (em

comparação com 54 % em 2021) e que o valor relativo aos casos fraudulentos foi de apenas 25 %, repartido entre os Estados-Membros de forma muito heterogénea;

21. Salienta que, em 2022, em relação a apenas 19 novos relatórios de renúncia à cobrança apresentados à Comissão por seis Estados-Membros, a Comissão considerou que tinha sido demonstrado satisfatoriamente que as perdas de RPT não eram imputáveis aos Estados-Membros em causa e que estes não eram financeiramente responsáveis pelas perdas, ao passo que, em 82 casos, que representaram um montante de quase 39 milhões de EUR, a Comissão considerou que os Estados-Membros não tinham demonstrado satisfatoriamente que as perdas dos RPT não lhes eram imputáveis e que, por conseguinte, eram financeiramente responsáveis pelas perdas (a Comissão avaliou 135 processos num total de 76,8 milhões de EUR em 2022); incentiva a Comissão a manter este mecanismo eficaz de revisão dos casos de renúncia à cobrança, a fim de promover a eficácia das ações de recuperação das administrações nacionais;

22. Observa que, mais uma vez em 2022, as inspeções efetuadas pelos serviços de luta contra a fraude e os controlos *a posteriori* foram os instrumentos de deteção mais eficazes de irregularidades fraudulentas e não fraudulentas, respetivamente, em conjugação, cada vez mais, com auditorias fiscais e controlos relativos à saída; salienta que, em 2022, o contrabando, o valor incorreto e a classificação e descrição incorretas das mercadorias foram os principais *modi operandi* no contexto de casos fraudulentos, com um aumento particular da notificação de casos de contrabando de cigarros;

23. Observa que, em termos monetários, a China continuou a ser o principal país de origem das mercadorias afetadas por irregularidades, ocupando os Estados Unidos e o Vietname a segunda e a terceira posições, e que os têxteis e o calçado foram as mercadorias mais afetadas, tanto em termos de número como de valor dos casos detetados e sinalizados;

24. Reitera o seu apelo a favor da atenuação dos desvios na cobrança do IVA, afrontando, para o efeito, a falta de recursos, a limitada eficiência digital das administrações fiscais e as lacunas legislativas que circunscrevem a eficácia das medidas de luta contra a evasão e a elisão fiscais; recorda que o reforço da cooperação administrativa é a forma mais eficaz de combater a fraude transfronteiras ao IVA;

25. Salienta que a Procuradoria Europeia tem competência para investigar infrações graves ao sistema comum do IVA quando estejam ligadas ao território de dois ou mais Estados-Membros e envolvam uma perda total de, pelo menos, 10 milhões de EUR; manifesta a sua preocupação com os dados comunicados no relatório anual de 2022 da Procuradoria Europeia, que indicam que 16,5 % das suas investigações ativas (185) estavam relacionadas com a fraude ao IVA, embora representem 47 % dos prejuízos estimados (6,7 mil milhões de EUR);

26. Congratula-se com o segundo relatório da Comissão, publicado em 16 de setembro de 2022, sobre a aplicação da Diretiva PIF (COM(2022)0466), mas lamenta que a Comissão se tenha abstido de intervir na revisão do limiar de 10 milhões de EUR, o que tem um impacto significativo nas atividades da Procuradoria Europeia em casos de fraude ao IVA; salienta que as questões recorrentes e ainda pendentes sobre as diferentes interpretações dos métodos aplicados para calcular o limiar (sobre a questão de saber se os prejuízos ocorridos em vários Estados-Membros devem ser agregados, se os países incluídos no cálculo devem ser limitados aos que participam na Procuradoria

Europeia) tornam a situação pouco clara; está firmemente convicto de que o atual limiar limita o caráter dissuasivo, permite que os responsáveis procurem a jurisdição mais transigente para escapar à Procuradoria Europeia e tem um efeito negativo nas investigações, uma vez que, muitas vezes, as autoridades nacionais não têm uma visão completa da magnitude das atividades criminosas na fase inicial da investigação; insta a Comissão a reconsiderar a sua posição no próximo relatório de transposição da Diretiva PIF e a suprimir o limiar, ou a reduzi-lo substancialmente, fornecendo entretanto orientações adequadas sobre o método de cálculo;

Despesas

27. Observa que o número de irregularidades fraudulentas e não fraudulentas sinalizadas por afetarem as ações de execução no domínio do desenvolvimento rural aumentou no período 2018-2022, principalmente devido ao aumento da taxa de deteção na sequência de ações no período de programação 2014-2022; salienta, no entanto, que o número de casos fraudulentos detetados e declarados continua a ser inferior ao previsto, o que exige um maior acompanhamento das situações;

28. Observa que, mesmo que, em 2022, as irregularidades fraudulentas sinalizadas no âmbito do apoio à agricultura tenham aumentado em comparação com 2021, as taxas de deteção no caso do desenvolvimento rural foram consideravelmente mais elevadas do que no caso d o apoio à agricultura; assinala que, no âmbito do apoio à agricultura, foi assinalado o nível mais elevado de fraude relativamente a medidas de mercado e que o OLAF investigou vários casos complexos relacionados com a promoção de produtos agrícolas;

29. Lamenta que, durante o período de 2018-2022, tanto no domínio do desenvolvimento rural como dos pagamentos diretos, os contributos para a deteção de casos fraudulentos fornecidos por análises de risco, denunciantes, informadores e jornalistas de investigação tenham sido muito limitados; manifesta igualmente a sua preocupação com a duração dos procedimentos administrativos iniciados para tratar os casos fraudulentos comunicados, que, em média e no período de 2014-2022, exigiram quase quatro anos a contar do início da irregularidade para chegar a uma suspeita de atividade fraudulenta, e quase três anos para encerrar o caso após a sua comunicação à Comissão; salienta que, no âmbito da coesão, foi necessário cerca de um ano e meio para suspeitar da existência de uma irregularidade fraudulenta e mais de dois anos para encerrar o caso fraudulento após a sua comunicação à Comissão;

30. Observa que, em 2022, o maior número de irregularidades comunicadas, tanto fraudulentas como não fraudulentas, afetou o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER, respetivamente 59 % e 67 %) e, em menor medida, o Fundo Social Europeu (FSE, respetivamente 27 % e 20 %); salienta que os domínios mais ameaçados são os transportes e a proteção do ambiente, devido aos avultados montantes afetados por irregularidades, bem como a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação (IDT&I), em que a recorrência de irregularidades fraudulentas é mais elevada;

31. Manifesta preocupação com o facto de, em 2022, o número de irregularidades comunicadas que afetam o Instrumento de Pré-Adesão (IPA) ter atingido um pico e está ciente de que os casos dizem respeito ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão I (IPA I) 2007-2013 e ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão II (IPA II) 2014-

2020; exorta a Comissão a tirar partido dos ensinamentos retirados no que respeita a estes instrumentos para evitar a fraude nas ações e iniciativas futuras com objetivos idênticos ou semelhantes, como no caso da Ucrânia, que deverá receber recursos muito relevantes do IPA e do Horizonte Europa, sabendo que a correta utilização de recursos, mesmo em condições muito difíceis, é fundamental para a eficácia e a eficiência do processo de adesão;

32. Realça que, no domínio da política de coesão, o número e os montantes financeiros das irregularidades não fraudulentas comunicadas durante os primeiros nove anos do período de programação 2007-2013 foram muito superiores aos comunicados durante o período de programação de 2014-2020 e que esta tendência diz respeito a todos os fundos e à maioria dos Estados-Membros;

33. Observa que, no caso da política de coesão, o tipo mais frequente de violação fraudulenta comunicada no SGI diz respeito aos documentos comprovativos (incorretos, omissos, falsos ou falsificados), ao passo que, no caso das irregularidades não fraudulentas, as infrações com o maior número de comunicações dizem respeito às normas aplicáveis aos contratos públicos;

34. Regista que, em 2022, os artigos de recuperação registados em relação a irregularidades foram de 770 (em comparação com 879 em 2021), dos quais 37 relativos a casos fraudulentos (em comparação com 54 comunicados como fraudulentos em 2021) num montante de 61,28 milhões de EUR (dos quais 5,67 milhões de EUR a título de fraude, em comparação com 7,04 milhões de EUR em 2021);

35. Observa que, de um modo geral, no caso da gestão direta, as irregularidades fraudulentas detetadas permaneceram estáveis durante o período de 2018-2022; congratula-se com o facto de, para a gestão direta no período 2018-2022, o OLAF ser indicado como fonte de deteção de 88 % dos artigos de recuperação relacionados com irregularidades comunicadas como fraudulentas, o que corresponde a 92 % do total dos montantes de recuperação; observa que cerca de 97 % das irregularidades não comunicadas como fraude foram detetadas através de controlos da Comissão;

36. Observa que, entre 2018 e 2022, a recuperação média se mantém em níveis positivos, com uma taxa média de recuperação de 56 % (34 % para as «irregularidades comunicadas como fraudulentas» e 59 % para as «irregularidades não comunicadas como fraudulentas»);

Instrumento de Recuperação da União Europeia e Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)

37. Está ciente de que a execução do MRR está a atingir o seu pico e de que o regulamento que rege a sua implantação exige que os Estados-Membros criem sistemas de controlo eficazes e eficientes, com vista a proteger os interesses financeiros da União e a garantir o cumprimento das normas nacionais e da UE; salienta, em particular, que a luta contra a fraude, a corrupção, os conflitos de interesses (definidos como «irregularidades graves») e o duplo financiamento deveriam beneficiar dos recursos e da atenção adequados;

38. Regista que a Comissão avaliou estes sistemas de controlo antes da aprovação dos planos e, subsequentemente, em 2022, realizou 16 auditorias de sistemas centrados na proteção dos interesses financeiros da UE[14] e que abrangeram os organismos de coordenação e execução, tais como ministérios e agências; manifesta o seu apreço pelo facto de a Comissão tencionar submeter todos os Estados-Membros a uma autoria pelo menos uma vez até ao final de 2023 e congratula-se com a seleção dos objetivos de auditoria com base numa avaliação dos riscos;

39. Assinala que o trabalho de auditoria da Comissão confirmou a existência de variações nos sistemas de controlo interno entre os organismos de execução e de coordenação, tendo identificado boas práticas em alguns dos procedimentos em vigor para verificar e prevenir a fraude, a corrupção, os conflitos de interesses e o duplo financiamento;

40. Reitera que a prevenção, deteção e investigação eficazes de atividades ilegais que ameacem a execução do Instrumento de Recuperação da União Europeia dependem da recolha e partilha eficazes de dados, incluindo o rápido tratamento dos pedidos de acesso dos serviços de investigação de um Estado-Membro, bem como de outros países ou a nível da UE, pelo OLAF e pela Procuradoria Europeia, às quais deve ser concedido acesso;

41. Congratula-se com a análise conjunta da Europol e do OLAF que avalia os riscos de fraude e irregularidades relacionados com o Instrumento de Recuperação da União Europeia; saúda as recomendações formuladas pela Europol e pelo OLAF e exorta a Comissão, as agências e organismos especializados da UE, bem como os Estados-Membros, a cooperarem e interagirem ativamente para salvaguardar a proteção dos interesses financeiros da UE aquando da execução do Instrumento de Recuperação da União Europeia;

42. Congratula-se com a iniciativa estratégica da Provedora de Justiça, lançada em fevereiro de 2022, destinada a examinar a transparência dos planos nacionais de recuperação e resiliência, as estratégias de informação e comunicação públicas sobre o MRR e a forma como os fundos são supervisionados;

Digitalização e transparência para reforçar a luta contra a fraude

43. Congratula-se com a análise 04/2023 do TCE intitulada «Digitalização da gestão dos fundos da UE», na qual se salienta que a digitalização tem potencial para tornar a auditoria dos fundos da UE mais eficiente; destaca as observações do TCE segundo as quais existem muitas variações no grau de digitalização das despesas da UE, sendo mais centralizada nos casos em que a Comissão exerce uma gestão direta e mais fragmentada nos outros modos de gestão, como a gestão partilhada;

44. Está ciente de que os esforços envidados pela Comissão e por outros organismos de execução para digitalizar o orçamento da UE se deparam com numerosos obstáculos, a fim de reforçar a compatibilidade entre os sistemas informáticos utilizados pelas inúmeras entidades envolvidas; congratula-se, a este respeito, com a coerência da Comunicação à Comissão, de 30 de junho de 2022, intitulada «European Commission digital strategy – Next generation digital Commission» (C (2022) 4388);

[14] Em Espanha, na Eslováquia, na Estónia, na Dinamarca, na Grécia, na Chéquia, em Itália, na Lituânia, em Malta, na Eslovénia, na Bulgária, em Chipre, na Finlândia, na Irlanda, na Letónia e na Polónia.

45. Salienta que a digitalização reforçou a prevenção e a deteção de fraudes e simplificou os procedimentos administrativos e que deve estar no centro de todas as estratégias antifraude, incluindo as estratégias nacionais antifraude; exorta a Comissão a reiterar as suas recomendações aos Estados-Membros que ainda não adotaram as estratégias nacionais antifraude a fazê-lo e a dar seguimento a essas recomendações, e a mantê-las atualizadas, tirando partido das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias;

46. Observa que, entre as opções disponíveis, o a base Arachne foi, de longe, o sistema informático mais utilizado (por 21 Estados-Membros), em apoio dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) e do MRR; observa que muitos Estados-Membros utilizaram as suas próprias ferramentas informáticas específicas em matéria de luta contra a fraude, muitas vezes em conjunto com ferramentas da UE, embora essas ferramentas raramente fossem interoperáveis;

47. Reitera o seu apoio ao sistema informático integrado único para a exploração de dados e o cálculo do risco previsto na reformulação do Regulamento Financeiro, que deverá garantir uma melhor proteção dos interesses financeiros da União;

48. Observa que a digitalização da luta contra a fraude é também uma das prioridades da revisão do plano de ação lançado em 2022 que acompanha a Estratégia Antifraude da Comissão, adotada em 2019, e que deve ser adaptada aos cenários económicos e sociais em rápida mutação e aos novos desafios; tem conhecimento de que a Comissão executou com êxito 60 de um total de 63 ações e que algumas delas são de natureza contínua e se encontram ainda em curso; convida a Comissão a apresentar ao Parlamento as normas e os critérios subjacentes que o plano de ação revisto aprovará;

Arquitetura antifraude da UE e principais medidas em 2022

49. Regozija-se com as ações lançadas pela Comissão em 2022 para reforçar o nível de proteção dos interesses financeiros da UE;

50. Salienta que o programa da União em matéria de luta contra a fraude foi criado por um período de sete anos, de 2021 a 2027, e que 2022 é o seu segundo ano de execução, em regime de gestão direta, sendo o OLAF o serviço responsável pela execução do programa;

51. Regista que a decisão de financiamento de 2022 afetou 15,4 milhões de EUR à componente Hercule, 9 milhões de EUR à componente do Sistema de Informação Antifraude (AFIS) e cerca de 1 milhão de EUR à componente SGI, o que resultou na concessão de subvenções aos organismos de execução pertinentes e no financiamento de ações de formação especializadas, de bases de dados, de um apoio à investigação, ao acompanhamento e a análises;

52. Salienta que o SGI é atualmente utilizado por 35 países, entre os quais figuram Estados-Membros e outros países beneficiários, abrangendo cerca de 700 organizações que transmitem a informação, abrangendo mais de 3 000 utilizadores do SGI e vários domínios, incluindo o MRR e outros domínios, como o asilo, a vizinhança e a pré-adesão, para além dos domínios tradicionais da agricultura, da coesão e das pescas;

53. Avalia positivamente os papéis complementares dos programas Fiscalis, Alfândega e Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro e considera que os efeitos de sinergia da introdução deste apoio financeiro trazem melhorias tangíveis nos domínios da fiscalidade, da partilha de informações relacionadas com os riscos e da modernização de equipamentos de ponta para o controlo aduaneiro;

54. Assinala que, em 2022, 22 Estados-Membros já participaram na Procuradoria Europeia, ao passo que se abstiveram cinco países (os mesmos que em 2021); insiste em que os Estados-Membros que ainda não participaram o façam sem demora;

55. Congratula-se com o relatório anual da Procuradoria Europeia relativo a 2022, que apresenta os resultados do primeiro ano civil completo de atividades operacionais; regista que a Procuradoria Europeia tratou 3 318 denúncias de crimes (em comparação com 2 832 recebidas nos sete meses de atividade operacional em 2021) e abriu 865 inquéritos em 2022 (576 foram abertos em junho-dezembro de 2021); sublinha o congelamento de 359,1 milhões de EUR (em comparação com 157,3 EUR em 2021) na sequência de investigações da Procuradoria Europeia, o que representa mais de sete vezes o respetivo orçamento, e que, até ao final de 2022, a Procuradoria Europeia estimou os prejuízos em 14,1 mil milhões de EUR resultantes de casos de má conduta, os quais constituem objeto de um total de 1 117 inquéritos ativos;

56. Insta a Comissão a encetar um diálogo construtivo com a Procuradoria Europeia, com vista a reforçar a capacidade deste organismo para fazer face aos crescentes desafios no setor da luta contra a fraude;

57. Congratula-se com o aumento dos esforços de deteção e os resultados obtidos, na sequência dos apelos da Procuradoria Europeia e do Parlamento, como evidenciado numa série de investigações sobre fraudes na UE iniciadas nos 22 Estados-Membros participantes, que é superior à média histórica antes da criação da Procuradoria Europeia; louva, a este respeito, a Operação Almirante, que revelou uma fraude carrossel ao IVA perpetrada por um grupo organizado de criminosos operante em vários Estados-Membros, responsável por uma fraude estimada em 2,2 mil milhões de EUR;

58. Louva a cooperação entre o OLAF e a Procuradoria Europeia, que é salientada nos relatórios anuais do OLAF e da Procuradoria Europeia; regista que têm lugar intercâmbios regulares de informações entre os dois serviços e salienta, nomeadamente, que a Procuradoria Europeia respondeu a 133 pedidos de resposta positiva/negativa (hit/no-hit) enviados pelo OLAF, a fim de evitar investigações paralelas sobre os mesmos factos; insta o OLAF e a Procuradoria Europeia a coordenarem a sua comunicação de informações sobre as ações lançadas para tornar a sua cooperação tangível, tendo especificamente em conta o número de inquéritos complementares solicitados pelo OLAF (ex-artigo 12.º-F do Regulamento que institui a Procuradoria Europeia) e o número de processos destinados a apoiar as investigações da Procuradoria Europeia solicitadas por esta última (ex-artigo 12.º-E do Regulamento que institui a Procuradoria Europeia);

59. Regista que a primeira revisão anual de alto nível da cooperação entre a Procuradoria Europeia e a Comissão teve lugar em setembro de 2022, no âmbito da qual foram abordadas, nomeadamente, questões relativas à comunicação mútua, ao acesso às bases de dados e ao estatuto institucional da Procuradoria Europeia;

60. Manifesta preocupação com a falta de informações sobre a recuperação administrativa de montantes devidos ao orçamento da União, realizada pela Comissão na sequência das informações fornecidas pela Procuradoria Europeia, tal como previsto no artigo 103.º, n.º 2, do Regulamento que institui a Procuradoria Europeia, que impõe à Procuradoria Europeia a obrigação de informar a Comissão sem demora e sem prejuízo das exigências impostas pela confidencialidade, e tal como previsto no artigo 6.º, n.º 4, alínea c), do acordo entre a Procuradoria e a Comissão, assinado em 18 de junho de 2021, relativo a medidas de proteção e corretivas; solicita à Comissão e à Procuradoria Europeia que informem o Parlamento sobre a aplicação deste importante instrumento;

61. Observa que a Procuradoria Europeia e a Europol cooperaram eficazmente em diversas questões operacionais, sob a égide do Comité Diretor Procuradoria-Europol; entende que a Europol prestou apoio (intercâmbio de informações, apoio analítico, conhecimentos especializados) em 28 casos a pedido da Procuradoria Europeia e que esta passou a fazer parte da Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações (SIENA), que assegura um canal de comunicação seguro na cooperação operacional;

62. Observa que, em 2022, a cooperação entre os intervenientes pertinentes ocorreu de forma satisfatória, tendo as equipas de ligação Procuradoria-Eurojust reunido duas vezes em 2022, com 15 processos em curso da Procuradoria Europeia tratados pela Eurojust; assinala que a divisão no Banco Europeu de Investimento responsável por inquéritos do grupo de trabalho (BEI IG/IN) efetuou 63 consultas ao OLAF, à Procuradoria Europeia e a outras agências no âmbito dos bancos multilaterais de desenvolvimento e das agências nacionais de desenvolvimento encarregadas de atividades pertinentes; observa que, em setembro de 2022, cerca de 100 procuradores e funcionários da Procuradoria Europeia participaram numa sessão de sensibilização em linha sobre as atividades do BEI e do FEI, a fim de aumentar a eficácia da cooperação entre a Procuradoria Europeia e a IG/IN, tal como estabelecido no acordo de trabalho de 2021;

63. Assinala que, em 2022, o processo de exclusão iniciado pelo BEI na sequência de investigações IG/IN resultou na exclusão de quatro operadores económicos da participação em todos os projetos ou atividades financiados pelo BEI; insta a Comissão a estudar a possibilidade de tornar mais uniformes os critérios de exclusão utilizados pelo BEI e pelo FEI em relação aos utilizados no sistema de deteção precoce e de exclusão (EDES), tendo em conta que os acordos-quadro financeiros e administrativos com o BEI e o FEI abrangem apenas cinco das sete situações de exclusão do EDES;

64. Recorda que a cooperação ineficaz ou tardia ou a não cooperação dos Estados-Membros com a Procuradoria Europeia e o OLAF constitui um motivo para a adoção de medidas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade; insta a Procuradoria Europeia e o OLAF a comunicarem todos os casos de incumprimento das obrigações dos Estados-Membros de informar, prestar assistência, tomar medidas adequadas e cautelares e assegurar um seguimento adequado e em tempo útil dos relatórios e recomendações

65. Entende que o nível global de aplicação das recomendações da Comissão formuladas no relatório PIF de 2021 em todos os Estados-Membros é considerado satisfatório no que diz respeito à integração de ferramentas informáticas antifraude específicas na sua luta contra a fraude, ao reforço da análise de risco e, em geral, ao desenvolvimento de sistemas informáticos, tanto do lado das receitas como das despesas;

66. Apoia a intenção da Comissão de lançar um exercício de acompanhamento sobre o ponto da situação dos serviços de coordenação antifraude (AFCOS) estabelecidos nos Estados-Membros; recorda que a definição da estrutura, do papel, das responsabilidades e do mandato dos AFCOS deve ser mais bem clarificada, a fim de garantir situações homogéneas e harmonizadas em toda a União, facilitando assim a sua cooperação e intercâmbio de informações; solicita novamente à Comissão que atualize as orientações dos AFCOS inicialmente formuladas em 2015, que já não são adequadas para ajudar eficazmente as autoridades nacionais a desenvolver um serviço de coordenação bem estruturado; solicita, além disso, à Comissão que mantenha informada a autoridade de quitação sobre os trabalhos em curso neste domínio e os resultados do exercício de acompanhamento;

67. Observa que a estratégia nacional antifraude tem de ser adotada ou atualizada por inúmeros Estados-Membros e reitera que a necessidade de tais revisões decorre do novo panorama antifraude, estando a Procuradoria Europeia agora plenamente operacional, e da oportunidade de acautelar novos riscos significativos no panorama cada vez mais complexo da fraude;

68. Reitera o seu apreço pelo incentivo da Comissão aos Estados-Membros para que adotem as estratégias nacionais antifraude, o que, até à data, se traduziu num aumento do número de estratégias adotadas;

69. Observa que, até ao final de 2022, apenas três Estados-Membros (Finlândia, Irlanda e Polónia) indicaram que não tinham adotado uma estratégia de proteção dos interesses financeiros da UE e cinco (Bélgica, Espanha, Luxemburgo, Países Baixos e Roménia) indicaram que estavam em vias de estabelecer uma estratégia nesse domínio, ao passo que os demais Estados-Membros dispõem de estratégias alternativas a nível nacional, regional ou setorial ou, em alguns casos, procedem à sua combinação;

70. Considera que os Estados-Membros beneficiariam de uma avaliação periódica dos seus quadros de luta contra a fraude, acompanhada, se for caso disso, de orientações da UE destinadas a salvaguardar sua eficácia, identificar as melhores práticas e rever as suas estratégias de luta contra a fraude para fazer face a eventuais riscos emergentes; exorta a Comissão a incentivar os Estados-Membros a realizarem avaliações independentes ou interpares dos quadros antifraude, a fim de reforçar a coerência e garantir normas elevadas;

71. Defende que o Regulamento Condicionalidade é um instrumento permanente que ultrapassa os limites de um quadro financeiro plurianual e deve ser aplicado horizontalmente, na medida em que exige, de modo geral, o respeito pelos princípios de boa gestão financeira e, em particular, a gestão eficiente e eficaz dos recursos da UE, em particular, e é uma condição prévia de acesso a todos os fundos da UE;

72. Toma nota da decisão do Conselho, de 16 de dezembro de 2022, de suspender o desembolso de 6,3 mil milhões de EUR de fundos da UE a favor da Hungria; espera que a Comissão e o Conselho levantem as medidas adotadas apenas quando existirem provas de que as medidas corretivas adotadas pelo Governo húngaro se revelaram eficazes na prática e, em particular, de que não foi detetada qualquer regressão em relação às medidas já adotadas; reitera, no entanto, a sua opinião de que as 17 medidas, por si só, tal como negociadas pela Comissão e pelo Governo húngaro, não são

suficientes para fazer face ao risco sistémico existente para os interesses financeiros da UE e lamenta que a Comissão não tenha solicitado alterações e salvaguardas substanciais suficientes para restabelecer a independência do poder judicial e reduzir o nível de corrupção;

73. Exorta a Comissão a informar rápida e regularmente o Parlamento e o Conselho sobre todos os desenvolvimentos pertinentes e recorda à Comissão, em particular, as suas obrigações jurídicas estabelecidas no artigo 25.º, n.º 2, do Regulamento MRR e no artigo 8.º do Regulamento Condicionalidade;

74. Manifesta preocupação com as conclusões do Terceiro Relatório sobre o Estado de Direito[15] sobre a situação crítica na Polónia, em particular no que diz respeito às graves deficiências no setor judicial[16] e dos meios de comunicação social; recorda que o incumprimento, por parte da Polónia, dos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia resultou no pagamento de coimas no valor de 360 milhões de EUR desde 2021 e incentiva vivamente a Comissão a continuar a retenção de pagamentos do MRR até que todas as condições para a plena integração do Estado de direito estejam plenamente preenchidas;

Dimensão externa da proteção dos interesses financeiros da UE

75. Considera que a proposta de criação de um quadro horizontal de sanções em matéria de política externa e de segurança comum complementa os instrumentos existentes e as ações de política interna e externa contra a corrupção, já aprovadas no quadro do processo de alargamento ou no âmbito da Parceria Oriental; entende que uma maior participação em fóruns internacionais como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) contribuirá para promover a boa governação e o Estado de direito como uma das principais prioridades do processo de alargamento;

76. Observa que, de 2021 a 2022, tanto o número de irregularidades não fraudulentas como os montantes financeiros envolvidos registaram aumentos excecionais; observa que o aumento do número de casos se deveu a irregularidades relacionadas com o IPA II 2014-2020 no que diz respeito à assistência de pré-adesão para o desenvolvimento rural (IPARD) na Macedónia do Norte e na Turquia e que, na maior parte destas irregularidades, os montantes financeiros envolvidos foram inferiores a 10 000 EUR, ao passo que o aumento dos montantes financeiros se deveu a irregularidades relativas ao IPARD na Albânia; sublinha que cerca de 10 % das irregularidades foram comunicadas como fraudulentas e que esta percentagem, que evolui ao longo do tempo, aumentou significativamente em 2020 (17 %), atingindo um pico de 20 % em 2021; insta a Comissão a manter um nível adequado de acompanhamento destas iniciativas de

[15] Comunicação da Comissão, de 13 de julho de 2022, intitulada «Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito» (COM(2022)0500).

[16] No que respeita à independência do Conselho Nacional da Magistratura, subsistem preocupações quanto ao funcionamento do Ministério Público, sendo as funções de ministro da Justiça e de Procurador-Geral exercidos pela mesma pessoa; Os tribunais polacos também chamaram a atenção para preocupações quanto ao facto de a prática de destacar procuradores poder ser considerada uma forma de despromoção e discriminação e de os processos disciplinares poderem ser utilizados para restringir a independência judicial, uma vez que a Secção Disciplinar do Supremo Tribunal continua a proferir decisões.

financiamento e a informar o Parlamento sobre eventuais problemas sistémicos detetados na utilização dos recursos;

77. Considera que os fundos ao abrigo do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global) para assistência em países terceiros e os recursos afetados à resposta da Europa à guerra na Ucrânia não são objeto de um acompanhamento e de um controlo adequados;

78. Salienta o facto de a cooperação com parceiros internacionais ser crucial para proteger os fundos da UE gastos fora da Europa e o lado das receitas do orçamento da UE; congratula-se, por conseguinte, com os acordos de trabalho que a Procuradoria Europeia celebrou em 2022 com a Procuradoria-Geral da Ucrânia, a Procuradoria-Geral da República da Albânia, a Procuradoria-Geral da República da Moldávia, a Procuradoria-Geral do Montenegro, o Ministério Público da Geórgia e o Ministério Público da República da Macedónia do Norte, bem como com o Memorando de Entendimento e o Acordo de Trabalho sobre Cooperação assinado com o Departamento de Justiça e Segurança Interna dos Estados Unidos;

79. Reitera a sua firme convicção de que só através do reforço da arquitetura antifraude da UE é que a proteção dos interesses financeiros da UE pode ser efetiva e eficientemente salvaguardada e reforçada, ultrapassando os limites inerentes aos sistemas nacionais que não são suficientes para afrontar os ataques cada vez mais transnacionais contra os interesses financeiros da União;

°

° °

80. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.