

Relatório Especial

Resposta da Comissão à fraude na Política Agrícola Comum

É tempo de cultivar soluções



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-XI
Introdução	01-23
Política Agrícola Comum (PAC)	01-08
Proteger o orçamento da PAC contra a fraude	09-23
O financiamento da PAC contra a fraude é protegido por vários organismos	13-20
Os Estados-Membros comunicam à Comissão os casos de fraude detetados nas despesas da PAC	21-23
Âmbito e método da auditoria	24-27
Observações	28-105
Os riscos de fraude variam entre os regimes de pagamento da PAC	28-61
Alguns beneficiários ocultam violações das condições de elegibilidade	31-38
Maior risco de fraude devido à complexidade dos projetos	39-41
Pagamentos diretos e apropriação ilegal de terras	42-58
Comunicação de casos de suspeita de fraude pelo Tribunal	59-61
A Comissão tomou medidas quanto à fraude nas despesas da PAC, mas não foi suficientemente proativa	62-105
A Comissão assinalou os principais riscos de fraude e emitiu recentemente orientações relativas à apropriação ilegal de terras	65-69
A Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros, mas alguns organismos pagadores indicaram a necessidade de mais conselhos práticos	70-74
A Comissão acompanha as medidas antifraude aplicadas pelos Estados-Membros, mas a sua visão global apresenta lacunas	75-81
A Comissão promoveu a utilização de novas tecnologias, mas não são suficientemente exploradas	82-105
Conclusões e recomendações	106-112

Anexos

Anexo I – Propriedade das terras agrícolas (UE-27, 2016)

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I As despesas da Política Agrícola Comum (PAC) apoiam a agricultura e o desenvolvimento rural na UE através de:

- o pagamentos diretos aos agricultores, em geral com base na superfície das terras agrícolas à disposição dos beneficiários;
- o medidas de mercado agrícolas, que ajudam os setores agrícolas da UE a adaptarem-se às mudanças do mercado;
- o programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural dos Estados-Membros, que apoiam o desenvolvimento social e económico das zonas rurais e proporcionam ajuda com base em critérios ambientais e climáticos.

II Entre 2018 e 2020, na UE-27, os pagamentos diretos ascenderam, em média, a 38,5 mil milhões de euros por ano; as medidas de mercado e as despesas de desenvolvimento rural situaram-se, em média, em 2,7 e 13,1 mil milhões de euros, respetivamente.

III A fraude prejudica os interesses financeiros da UE e impede os recursos da União de alcançarem os objetivos da política. O Tribunal espera que o presente relatório ajude a Comissão e os Estados-Membros a desenvolverem a sua capacidade antifraude no âmbito da nova Política Agrícola Comum para o período de programação de 2023-2027.

IV Vários organismos protegem o financiamento da PAC contra a fraude a nível nacional e da UE. A auditoria do Tribunal examinou se a Comissão tomou medidas adequadas contra a fraude nas despesas da PAC, avaliando os riscos de fraude inerentes aos regimes de pagamento da política, e se assinalou os riscos de fraude que afetam as despesas da PAC e lhes deu uma resposta adequada.

V O Tribunal constatou que a Comissão deu resposta a casos de fraude nas despesas da PAC, mas não foi suficientemente proativa no tratamento do impacto do risco de apropriação ilegal de terras nos pagamentos da PAC, no acompanhamento das medidas antifraude dos Estados-Membros e no aproveitamento do potencial das novas tecnologias.

VI Os riscos de fraude variam entre os regimes de pagamento da PAC. No presente relatório, o Tribunal apresenta uma visão global dos riscos de fraude que afetam esses regimes de pagamento. Assinalou riscos associados aos beneficiários que ocultam violações das condições de elegibilidade, à complexidade das medidas financiadas e às formas ilegais de apropriação de terras.

VII A Comissão avaliou os riscos de fraude nas despesas da PAC e reconheceu que as medidas de investimento no desenvolvimento rural e determinadas medidas de mercado apresentavam um risco mais elevado do que outros regimes de pagamento. Emitiu recentemente orientações para os organismos pagadores relativas à "apropriação ilegal de terras" e à noção de "terras à disposição do agricultor".

VIII A Comissão disponibilizou orientações aos Estados-Membros sobre questões relacionadas com a fraude. A maioria dos organismos pagadores apreciou estas orientações, mas alguns consideraram que poderiam ter incluído mais exemplos práticos. A última análise do risco de fraude na PAC efetuada pela Comissão remonta a 2016 e a Comissão tenciona realizar outra análise antes da entrada em vigor da nova PAC, em janeiro de 2023.

IX A Comissão efetua controlos de acreditação e de conformidade relativamente aos organismos pagadores para avaliar os seus sistemas de controlo, podendo abranger medidas antifraude. A Comissão baseia-se nos exames anuais dos organismos de certificação para acompanhar o cumprimento dos critérios de acreditação pelos organismos pagadores, incluindo das medidas antifraude. Alguns relatórios dos organismos de certificação forneceram uma análise escassa das medidas antifraude dos organismos pagadores, mas a Comissão não lhes exigiu que disponibilizassem mais pormenores nestes casos.

X A Comissão promoveu a utilização de novas tecnologias para automatizar os controlos, como no caso dos controlos por monitorização, que verificam toda a população de beneficiários da ajuda prestada por um determinado regime. Desenvolveu, também, o seu próprio instrumento de pontuação do risco, o Arachne, para apoiar os Estados-Membros na prevenção da fraude. A utilização destas tecnologias é voluntária e os Estados-Membros adotaram-nas a um ritmo reduzido. A inteligência artificial e os megadados têm potencial para combater a fraude, mas os Estados-Membros enfrentam desafios para aproveitar estas oportunidades. A Comissão iniciou a promoção destas tecnologias.

XI O Tribunal formula recomendações à Comissão para que esta possa adquirir e partilhar um conhecimento mais aprofundado dos riscos de fraude e das medidas conexas quanto às despesas da PAC, a fim de proteger os interesses financeiros da UE, e para que possa promover a utilização de novas tecnologias na prevenção e deteção de fraudes.

Introdução

Política Agrícola Comum (PAC)

01 As despesas da PAC apoiam a agricultura e o desenvolvimento rural na UE através de:

- o **pagamentos diretos** aos agricultores, em geral com base na superfície das terras agrícolas à disposição dos beneficiários e financiados na totalidade pelo orçamento da UE;
- o **medidas de mercado** agrícolas, também financiadas na globalidade pelo orçamento da UE, com exceção de certas medidas cofinanciadas pelos Estados-Membros; as medidas incluem o apoio à armazenagem pública e privada de produtos agrícolas em caso de perturbações do mercado, regimes de ajuda setoriais (por exemplo, nos setores vitivinícola ou das frutas e produtos hortícolas) e o reembolso dos custos de promoção das vendas de produtos agrícolas da União;
- o **programas de desenvolvimento rural** nacionais e regionais dos Estados-Membros, cofinanciados pelo orçamento da UE e pelos Estados-Membros, envolvendo tanto o reembolso dos custos dos projetos como os pagamentos baseados na superfície agrícola ou no número de animais dos beneficiários.

02 Entre 2018 e 2020, na UE-27, os pagamentos diretos ascenderam, em média, a 38,5 mil milhões de euros por ano; as medidas de mercado e as despesas de desenvolvimento rural situaram-se, em média, em 2,7 e 13,1 mil milhões de euros, respetivamente.

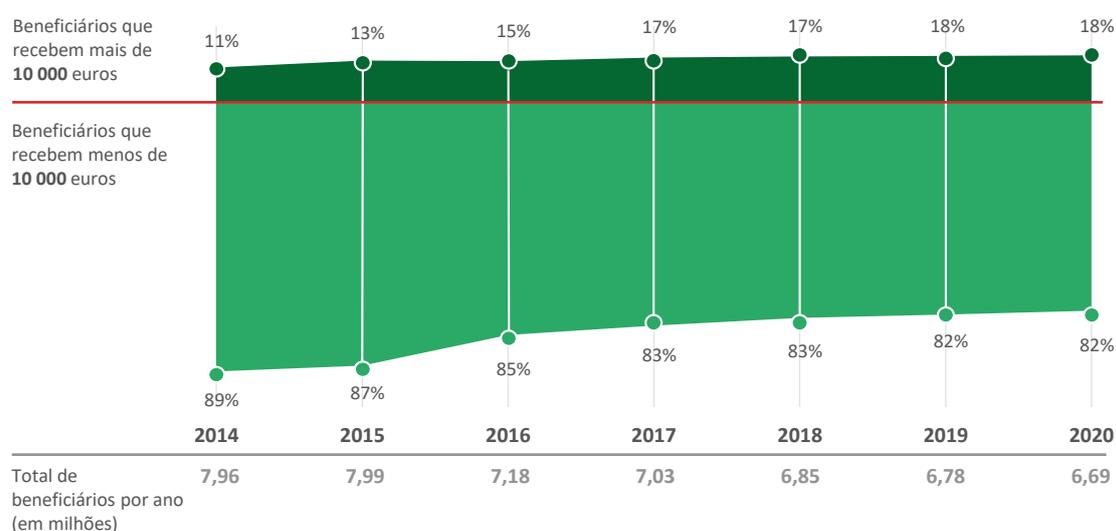
03 O setor agrícola da UE apresenta variações significativas em termos de tipo de beneficiários, dimensão das explorações e formas de propriedade das terras agrícolas, o que torna difícil conceber regras e sistemas de controlo adequados a todos os cenários.

04 Os beneficiários da PAC vão desde particulares a cooperativas, empresas e organismos do setor público. No exercício financeiro de 2020, cerca de 6,2 milhões de beneficiários receberam pagamentos diretos, 3,5 milhões (em geral, também

beneficiários de pagamentos diretos) receberam pagamentos ao abrigo de medidas de desenvolvimento rural e 102 000 receberam apoio no âmbito de medidas de mercado.

05 A maioria dos beneficiários da PAC receberam menos de 10 000 euros por ano. Esta proporção tem vindo a descer, mas representa ainda mais de 80% dos beneficiários (ver *figura 1*).

Figura 1 – Distribuição dos pagamentos entre os beneficiários da PAC no período de 2014-2020

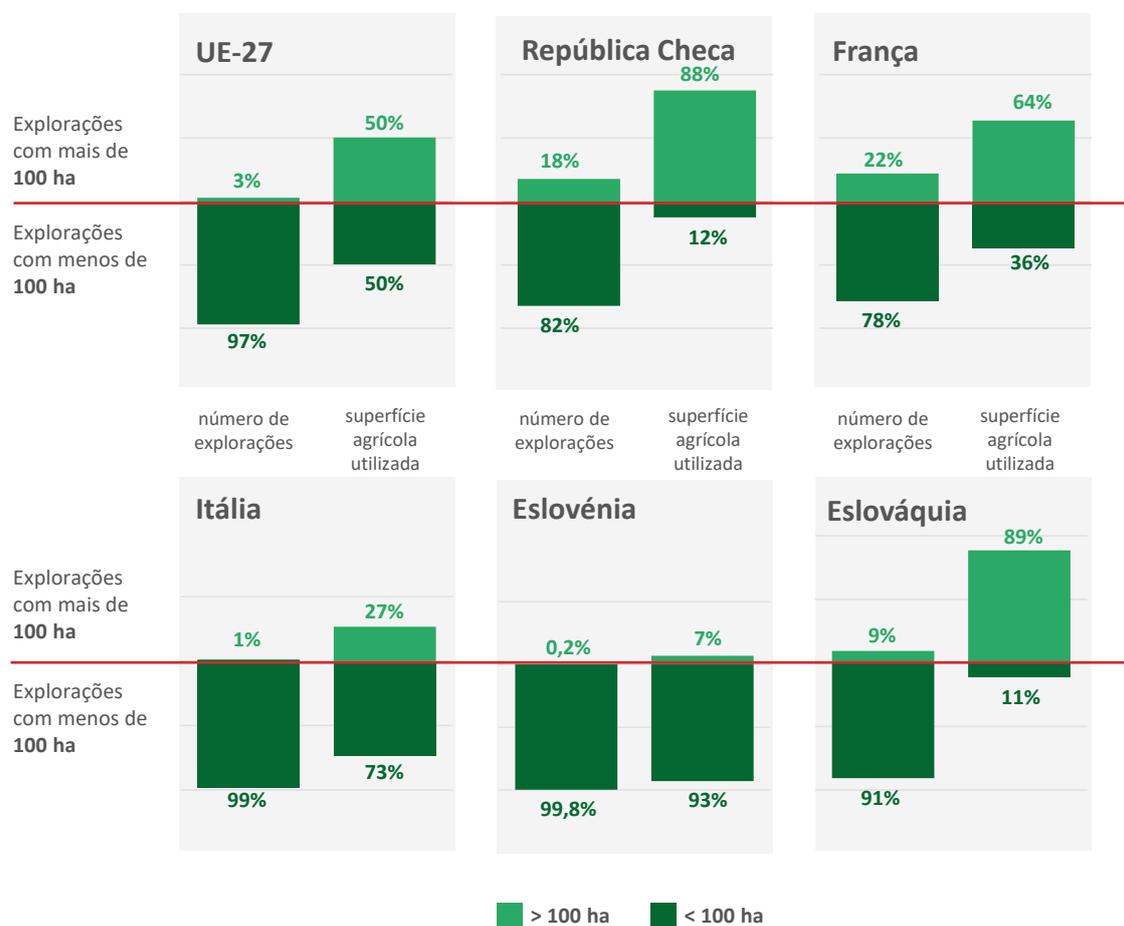


Fonte: TCE, com base em dados da DG AGRI.

06 No que diz respeito à estrutura das explorações agrícolas, 67% das explorações da UE são inferiores a 5 hectares, enquanto 3% têm mais de 100 hectares. A situação varia entre os Estados-Membros. Por exemplo, em Malta e na Roménia, mais de 90% das explorações agrícolas têm menos de 5 hectares. Em contrapartida, na Dinamarca e na Finlândia apenas 4% das explorações se inserem nesta categoria.

07 A distribuição das terras agrícolas também varia. Na Eslováquia, 9% das explorações têm mais de 100 hectares e cobrem 89% da superfície agrícola nacional, ao passo que na Eslovénia estas explorações abrangem apenas 7% das terras agrícolas. Na *figura 2*, o Tribunal apresenta a situação a nível da UE, nos três Estados-Membros selecionados (ver ponto 26) e nos dois Estados-Membros no extremo do espetro.

Figura 2 – Distribuição das terras agrícolas (UE-27 e Estados-Membros selecionados, 2016)



Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat.

08 No que diz respeito à propriedade das terras agrícolas, 82% dos agricultores polacos possuem as suas explorações, ao passo que 78% dos agricultores malteses as arrendam e, na Grécia, um terço da superfície agrícola é composta por baldios (ver [anexo I](#)).

Proteger o orçamento da PAC contra a fraude

09 A legislação da UE¹ define a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE como uma infração cometida intencionalmente, por atos ou omissões, que é, ou poderá ser, lesiva do orçamento da União, mediante:

- o a utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos;
- o a não comunicação de uma informação, em violação de uma obrigação específica;
- o a aplicação ilegítima de fundos ou ativos para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos.

10 O principal fator de distinção entre fraude e irregularidade é o conceito de intenção. Uma irregularidade pode resultar da interpretação incorreta de uma regra, ao passo que a fraude resulta da sua violação deliberada.

11 A fraude pode ser definida como "interna" ou "externa"². No contexto da PAC:

- o a fraude interna pode ser cometida por funcionários das autoridades públicas envolvidos na gestão dos fundos da PAC ou por pessoal de instituições ou organismos da UE. Pode envolver conflitos de interesses não declarados, violações da confidencialidade profissional ou corrupção passiva;
- o a fraude externa refere-se à que é cometida pelos beneficiários do financiamento da PAC, da qual são exemplos a fraude em matéria de contratação (como a colusão entre proponentes, a subcontratação irregular ou fictícia, a corrupção ativa, etc.), a falsificação de documentos, a inflação dos custos ou a ocultação de ligações entre empresas.

12 A fraude prejudica os interesses financeiros da UE e impede os recursos da União de alcançarem os objetivos das políticas. A luta contra a fraude exige um quadro abrangente de gestão dos riscos, que abranja todo o ciclo antifraude de prevenção, deteção e resposta à fraude (ver [figura 3](#)).

¹ Artigo 3º da [Diretiva \(UE\) 2017/1371](#) (Diretiva PIF; a sigla respeita à proteção dos interesses financeiros da UE e vem do francês "*protection des intérêts financiers*").

² Ver, por exemplo, a [Associação de Examinadores Certificados de Fraudes](#).

Figura 3 – Processo de gestão do risco de fraude



Fonte: TCE, com base no quadro do [Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway \(COSO\)](#).

O financiamento da PAC contra a fraude é protegido por vários organismos

13 Na Comissão:

- o a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) partilha a gestão da PAC com os organismos pagadores acreditados dos Estados-Membros, continuando a ser, em última instância, responsável por esta política. A DG AGRI obtém garantias sobre o funcionamento dos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros;
- o o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) realiza inquéritos administrativos sobre atividades ilegais lesivas do orçamento da UE e faltas graves em matéria profissional nas instituições da União. Acolhe o sistema de gestão de irregularidades (SGI), que contém os dados apresentados pelos Estados-Membros sobre irregularidades e fraudes nas despesas da UE. Analisa também estes dados e publica o relatório anual da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da União Europeia e a luta contra a fraude (em seguida designado

"relatório PIF")³. O OLAF desempenha um papel central no desenvolvimento da política antifraude da UE.

14 Em junho de 2021, a Procuradoria Europeia iniciou as suas atividades na qualidade de procurador/a independente da UE. Tem poderes para investigar crimes lesivos do orçamento da UE, como a fraude e a corrupção, e para instaurar ações penais e levar estes crimes a julgamento nos tribunais competentes dos 22 Estados-Membros participantes⁴.

15 Os Estados-Membros são obrigados a tomar medidas para prevenir, detetar e corrigir fraudes e outras irregularidades, bem como para proteger os interesses financeiros da UE da mesma forma que os seus próprios interesses financeiros. Têm de comunicar casos de irregularidades e fraudes superiores a 10 000 euros à Comissão através do SGI.

16 No âmbito dos seus critérios de acreditação, os organismos pagadores são obrigados a estabelecer atividades de controlo interno destinadas a prevenir e detetar fraudes (ver [caixa 1](#)). Os diretores destes organismos apresentam à Comissão uma declaração anual de gestão sobre o bom funcionamento dos sistemas de controlo interno, na qual têm de confirmar a existência de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, que tenham em conta os riscos detetados⁵.

17 Embora os organismos pagadores não sejam responsáveis pela investigação de fraudes, devem tomar medidas para as prevenir e detetar, bem como cooperar com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei que realizam investigações.

³ Os relatórios PIF estão disponíveis na [página Web da Comissão](#).

⁴ Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Áustria, Portugal, Roménia, Eslovénia, Eslováquia e Finlândia.

⁵ Artigo 7º, nº 3, alínea b), do [Regulamento \(UE\) nº 1306/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013 relativo ao financiamento, à gestão e ao acompanhamento da Política Agrícola Comum; anexo I do [Regulamento de Execução \(UE\) nº 908/2014](#) da Comissão, de 6 de agosto de 2014, que estabelece as normas de execução do Regulamento (UE) nº 1306/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito aos organismos pagadores e outros organismos, gestão financeira, apuramento das contas, controlos, garantias e transparência.

Caixa 1

Aspetos relacionados com a fraude nos critérios de acreditação dos organismos pagadores

- Os organismos pagadores só devem autorizar um pedido de pagamento após a realização de controlos suficientes para assegurar o cumprimento das regras da UE, incluindo para prevenir e detetar fraudes.
- As atividades de controlo interno dos organismos pagadores devem incluir procedimentos de acompanhamento destinados a prevenir e detetar fraudes e irregularidades, com especial atenção para os domínios de despesas da PAC expostos a um risco significativo de fraude ou outras irregularidades graves.
- O pessoal de todos os níveis operacionais deve receber formação adequada, nomeadamente em matéria de sensibilização para a fraude.

18 Os organismos de certificação designados pelos Estados-Membros examinam anualmente os sistemas de controlo interno dos organismos pagadores e a sua conformidade com os critérios de acreditação, emitindo uma opinião anual sobre a legalidade e regularidade das despesas.

19 A *figura 4* mostra as funções e responsabilidades dos principais organismos de luta contra a fraude no âmbito da PAC.

Figura 4 – Funções e responsabilidades dos principais organismos de luta contra a fraude no âmbito da PAC

Organismos da UE



DG AGRI

Elabora propostas para a Comissão sobre a regras da PAC, tendo em conta os riscos de fraude.

Desenvolve a estratégia antifraude da PAC.

Verifica os sistemas nacionais de controlo através da acreditação e de auditorias de conformidade.

OLAF

Investiga a fraude, a corrupção e outras atividades ilegais.

Gere o sistema de gestão de irregularidades.

Presta apoio técnico aos Estados-Membros e à DG AGRI.

Procuradoria Europeia

Investiga crimes lesivos do orçamento da UE (fraude e corrupção, fraude ao IVA com danos superiores a 10 milhões de euros, branqueamento de capitais, etc.), instaura ações penais e leva estes crimes a julgamento.

Organismos dos Estados-Membros



Organismos pagadores

Verificam e efetuam pagamentos aos beneficiários.

Tomam medidas para prevenir e detetar fraudes no contexto das suas atividades.

Organismos de certificação

Examinam anualmente os sistemas de controlo dos organismos pagadores e a sua conformidade com os critérios de acreditação.

Serviços de coordenação antifraude

Facilitam a cooperação e o intercâmbio de informações com o OLAF e outros serviços de coordenação antifraude.

Prestam assistência ao OLAF durante os seus inquéritos

Autoridades responsáveis pela aplicação da lei

Conduzem investigações e instauram ações penais em casos de fraude lesiva dos interesses financeiros nacionais e da UE.

Fonte: TCE.

20 Em conformidade com as normas de auditoria, o Tribunal está igualmente atento aos riscos de fraude. Em concreto:

- tem em conta o risco de fraude ao planear e realizar as suas auditorias;
- comunica casos de suspeita de fraude ao OLAF e à Procuradoria Europeia;

- o publicou recentemente dois relatórios especiais sobre a luta contra a fraude nas despesas da UE⁶ e, nos seus trabalhos no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa a 2019, examinou as políticas e procedimentos antifraude da Comissão em relação às despesas da PAC⁷.

Os Estados-Membros comunicam à Comissão os casos de fraude detetados nas despesas da PAC

21 O Relatório PIF da Comissão fornece uma visão global da fraude nas despesas da PAC, em termos do número de casos comunicados e dos montantes financeiros, e complementa as estatísticas com análises subjacentes. Entre 2016 e 2020, a PAC representou 11% dos montantes fraudulentos comunicados no SGI, enquanto a política de coesão representou 86% do total (ver [quadro 1](#)).

Quadro 1 – Montantes das irregularidades comunicadas como fraudulentas (2016-2020)

DOMÍNIO DE INTERVENÇÃO	Período total (2016-2020)	
	€	%
Política Agrícola Comum	226 529 858	10,9
Pagamentos diretos e medidas de mercado	112 857 342	5,4
Desenvolvimento rural	107 624 816	5,2
Pagamentos diretos/medidas de mercado/desenvolvimento rural	6 035 208	0,3
Não é claro (*)	12 492	0,0
Política de coesão e pescas	1 802 679 114	86,4
Política de pré-adesão	12 578 346	0,6
Gestão direta	44 940 000	2,2
TOTAL	2 086 727 318	100,0

(*) Esta categoria é utilizada no Relatório PIF quando as informações são consideradas insuficientes para classificar a irregularidade em qualquer outra categoria.

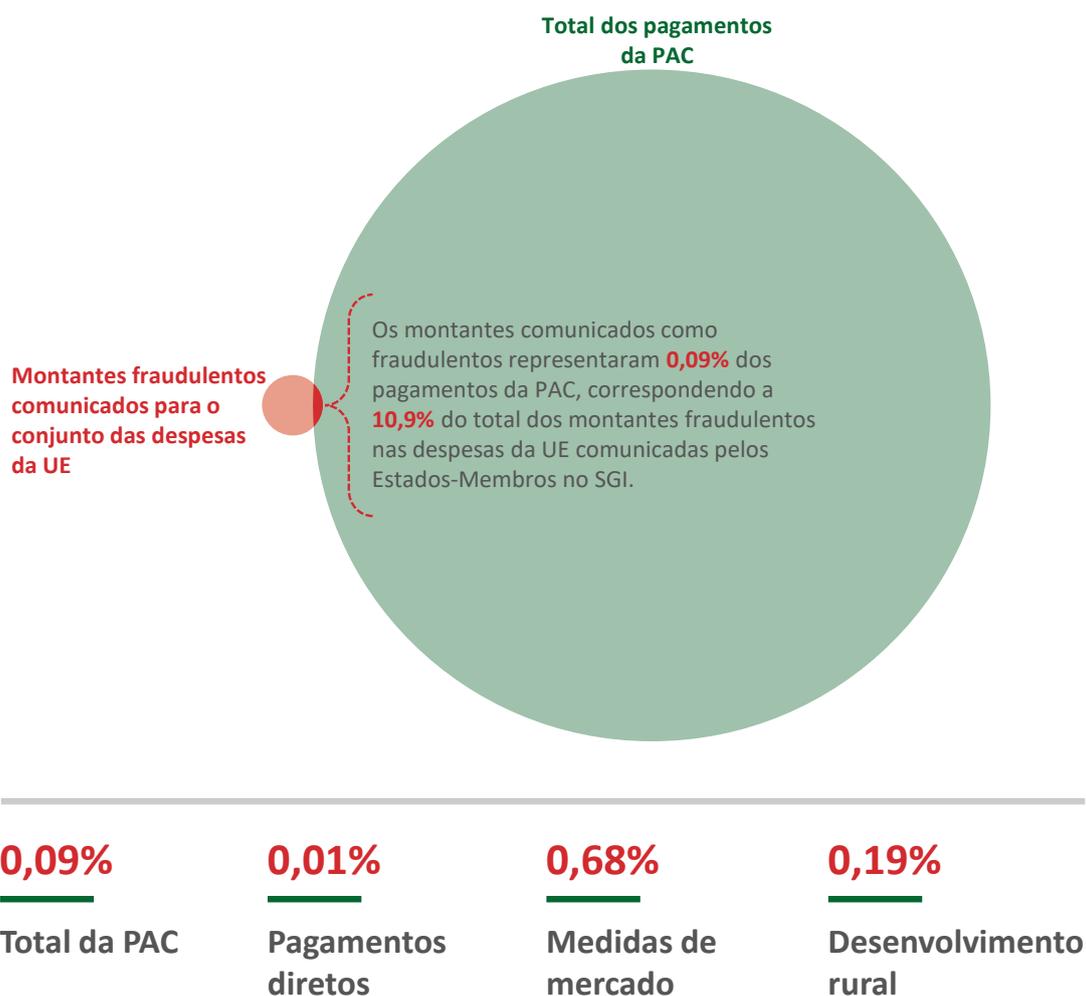
Fonte: [Relatório PIF de 2020](#) – Avaliação estatística (partes 1 e 2) [em inglês].

⁶ TCE, Relatórios Especiais [01/2019](#), *São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE*, e [06/2019](#), *Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação*.

⁷ TCE, [Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2019](#), pontos 6.34 a 6.41 e 6.44.

22 O impacto financeiro das irregularidades fraudulentas comunicadas relativamente à PAC é, em geral, baixo: entre 2016 e 2020, ascendeu a 0,09% dos pagamentos totais da PAC. A *figura 5* mostra a taxa de deteção de fraudes, ou seja, o rácio entre os montantes dos casos de fraude (suspeitos e apurados) comunicados e os pagamentos relativos às componentes da PAC.

Figura 5 – Taxa de deteção de fraudes por componente da PAC (2016-2020)



Fonte: Relatório PIF de 2020 – Avaliação estatística (parte 1).

23 No entanto, tal como explicado no Relatório PIF de 2020⁸, o número de irregularidades comunicadas como fraudulentas – e os montantes associados – não é um indicador direto do nível de fraude que afeta o orçamento da UE, mas sim do trabalho dos Estados-Membros para combater a fraude e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Nas suas auditorias anteriores, o Tribunal constatou que estes valores não apresentam um panorama completo do nível de fraude detetado nas despesas da UE⁹.

⁸ Comissão, Relatório PIF de 2020, [anexo 1](#), COM(2021) 578.

⁹ TCE, Relatórios Especiais [01/2019](#), *São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE*, pontos 23 a 28, e [06/2019](#), *Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação*, pontos 47 a 57.

Âmbito e método da auditoria

24 A auditoria do Tribunal analisou os padrões de fraude nos regimes de pagamento da PAC, avaliando se a Comissão assinalou corretamente os riscos de fraude que afetam as despesas da PAC e se deu uma resposta adequada a esses riscos.

25 O Tribunal abrangeu as medidas financiadas pela PAC em regime de gestão partilhada (pagamentos diretos, medidas de mercado e desenvolvimento rural), examinando os dados dos períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020. Não examinou as despesas da PAC em regime de gestão direta (cerca de 0,8% das despesas da política) e não abrangeu conflitos de interesses, objeto de um relatório especial do TCE autónomo a publicar em 2022. A Procuradoria Europeia, que se tornou operacional em junho de 2021, não foi incluída no âmbito da auditoria.

26 O Tribunal obteve provas a partir de:

- o **análises documentais e videoconferências** com o OLAF e a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural;
- o **análises documentais** em três Estados-Membros (França, Itália e Eslováquia), selecionados com base em indicadores relativos à fraude, à concentração de terras e aos montantes de financiamento;
- o **inquéritos** dirigidos às Instituições Superiores de Controlo dos três Estados-Membros selecionados, aos organismos pagadores, aos serviços de coordenação antifraude e aos organismos de certificação nos 27 Estados-Membros, abrangendo os riscos de fraude, as medidas antifraude e os controlos em vigor nos Estados-Membros. Responderam aos inquéritos do Tribunal os serviços de coordenação antifraude e os organismos pagadores de 23 Estados-Membros, bem como os organismos de certificação de 13 Estados-Membros;
- o **uma análise dos dados** extraídos do SGI e dos conjuntos de dados do Serviço de Estatística da União Europeia (Eurostat).

27 O Tribunal espera que o presente relatório ajude a Comissão e os Estados-Membros a desenvolverem a sua capacidade antifraude no âmbito da nova Política Agrícola Comum para o período de programação de 2023-2027.

Observações

Os riscos de fraude variam entre os regimes de pagamento da PAC

28 Ao propor atos legislativos, a Comissão é responsável por assegurar que a conceção e as regras dos diferentes regimes de apoio da PAC tenham em conta o risco inerente de fraude¹⁰.

29 O Tribunal avaliou a exposição ao risco de fraude das principais categorias de despesas da PAC. Teve em conta os resultados das suas auditorias anteriores, bem como os casos comunicados através do SGI e os inquéritos do OLAF.

30 Os trabalhos no âmbito da Declaração de Fiabilidade do Tribunal mostram que a complexidade das regras e a forma de desembolso dos fundos da UE têm um impacto sobre o risco de erro. No seu Relatório Anual relativo a 2019¹¹, o Tribunal observou que o risco de fraude é também mais elevado em domínios de despesas sujeitos a condições de elegibilidade complexas (ver [figura 6](#)).

Figura 6 – Fatores com impacto nas irregularidades e na fraude



Fonte: TCE.

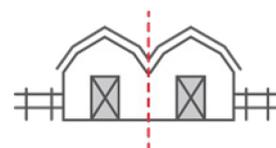
¹⁰ Estratégia antifraude da DG AGRI, versão 4.0 – Ares(2020)5099349, ponto 7.3.1.

¹¹ Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2019, pontos 6.35 e 6.36.

Alguns beneficiários ocultam violações das condições de elegibilidade

31 Alguns regimes de pagamentos da PAC destinados a apoiar categorias específicas de beneficiários revelaram-se suscetíveis à fraude, uma vez que alguns requerentes não divulgam informações pertinentes ou criam artificialmente condições que lhes permitem cumprir os critérios de elegibilidade e beneficiar indevidamente da ajuda da PAC.

Apoio às pequenas e médias empresas e ligações não divulgadas entre empresas



32 Uma das prioridades da UE para o desenvolvimento rural é facilitar a diversificação, a criação e o desenvolvimento das pequenas e médias empresas (PME). A fim de determinar se um beneficiário é elegível como PME, é essencial a divulgação de informações fiáveis sobre o número de trabalhadores, o volume de negócios anual e o balanço total anual, assim como informações sobre empresas associadas.

33 Nos seus trabalhos no âmbito da Declaração de Fiabilidade, o Tribunal assinalou casos de beneficiários que não divulgaram as suas ligações a outras empresas. O OLAF investigou igualmente estes casos (ver exemplos na [caixa 2](#)).

Caixa 2

Exemplos de não divulgação de ligações entre empresas

Na **Lituânia**, uma cooperativa recebeu 200 000 euros de apoio ao investimento para a transformação e comercialização de produtos agrícolas. O Tribunal constatou que a cooperativa era uma filial de uma grande empresa multinacional, pelo que não era elegível para apoio¹².

Na Polónia, um **beneficiário** apresentou, com outros membros da família, uma candidatura conjunta a apoio para a construção de uma pocilga. Cada um dos co-requerentes candidatou-se ao nível máximo de apoio possível (cerca de 200 000 euros cada). As condições de elegibilidade estipulavam que as explorações dos requerentes não podem ter uma dimensão económica superior a 250 000 euros, nem uma superfície superior a 300 ha. O beneficiário e os outros membros da família declararam operar empresas independentes, mas o Tribunal constatou que detinham participações numa empresa familiar que funcionava nas mesmas instalações. Tendo em conta a participação dos beneficiários na empresa familiar, a exploração ultrapassava o limiar relativo à dimensão económica¹³.

Na **Bulgária**, um inquérito do OLAF concluiu que empresas agrícolas estabelecidas, que tinham atingido o limite do apoio financeiro da UE às suas explorações ou grupos de explorações, aplicaram e obtiveram fundos da União através de outras entidades aparentemente independentes, mas que na realidade estavam sob o seu controlo direto. O impacto financeiro dos processos analisados pelo OLAF foi de cerca de 10 milhões de euros¹⁴.

Beneficiários inelegíveis que apresentam pedidos de pagamento como "jovens agricultores"



34 A PAC procura incentivar a renovação geracional na agricultura através da concessão de financiamento adicional a pessoas que se enquadram na categoria de "jovens agricultores". Para serem elegíveis para este apoio, os agricultores não podem ter mais de 40 anos aquando da apresentação do pedido de ajuda e devem estabelecer pela primeira vez uma exploração agrícola na qualidade de responsáveis da mesma.

¹² Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2016 anexo 7.3, exemplo 1.

¹³ Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2018, caixa 7.3.

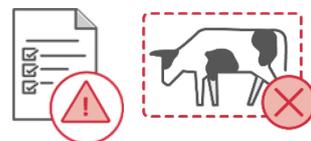
¹⁴ Relatório Anual de 2018 do OLAF, p. 28.

35 Um jovem agricultor pode criar uma exploração individualmente ou em conjunto com outros agricultores, independentemente da sua forma jurídica. Contudo, no caso das pessoas coletivas, um jovem agricultor tem de exercer um controlo efetivo e duradouro sobre a entidade em termos de decisões relacionadas com a gestão, os lucros e os riscos financeiros.

36 Os Estados-Membros podem definir regras mais rigorosas para os jovens agricultores que recebem apoio do desenvolvimento rural na fase de arranque das explorações. Por exemplo, em França, as regras de elegibilidade nacionais exigem que o rendimento do jovem agricultor provenha principalmente de atividades agrícolas. No SGI, alguns casos mostraram que, quando a nova exploração agrícola não gerou o volume de negócios esperado, os jovens agricultores encontraram outros empregos (por vezes a tempo inteiro) para aumentarem os seus rendimentos, tornando-se, assim, inelegíveis. Noutros casos, constatou-se que os beneficiários não eram os responsáveis da exploração agrícola, nem trabalhavam efetivamente nela.

37 Estes casos podem ser considerados fraude quando um beneficiário que não preencha as condições de elegibilidade apresente informações falsas ou incompletas para deturpar a sua situação real.

Falsificação de documentos e simulação de atividades



38 Em alguns casos, os beneficiários podem falsificar documentos ou simular atividades a fim de serem elegíveis para a ajuda da PAC (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3

Exemplos de simulação de atividades e falsificação de documentos para obter fundos da UE

Na **Polónia**, um produtor de laticínios recebeu 17 000 euros ao abrigo de uma medida que apoia os agricultores na aquisição de novilhas provenientes de outras manadas para aumentar a competitividade da sua exploração. O agricultor recebeu este apoio após adquirir novilhas ao seu pai, que era também produtor de laticínios e mantinha a sua manada no mesmo estábulo que o beneficiário. Dois dias antes, o beneficiário tinha vendido um número semelhante de novilhas ao pai, que beneficiou igualmente de apoio ao abrigo da mesma medida. Não houve transferência física dos animais e o número total de animais detidos pelo beneficiário e pelo pai não se alterou¹⁵.

Em 2014, uma empresa agrícola da **Eslováquia** apresentou um pedido relativo a prados permanentes ao abrigo do regime de pagamento único por superfície. O agricultor alegou ter subcontratado trabalhos de manutenção nas parcelas (ceifa, aragem, recolha de erva embalada). O organismo pagador suspeitou que os documentos contratuais correspondentes tinham sido falsificados e que nenhuma atividade deste tipo tinha sido realizada, rejeitou o pedido e remeteu o caso para os tribunais, que condenaram o requerente e evitaram um prejuízo de 140 000 euros¹⁶.

Maior risco de fraude devido à complexidade dos projetos

39 No âmbito das medidas de mercado, os programas de apoio ao setor vitivinícola financiam uma série de medidas, sujeitas a variadas condições de elegibilidade, tais como a reestruturação e reconversão de vinhas, os seguros de colheitas, o investimento em empresas, a inovação para o desenvolvimento de novos produtos, processos e tecnologias e a promoção em países terceiros.

40 As ações de promoção em países terceiros são particularmente propensas ao risco. Trata-se de atividades que podem ser difíceis de verificar, pelos seguintes motivos:

- o a natureza transitória e imaterial de muitas atividades promocionais (por exemplo, relações públicas);

¹⁵ [Relatórios Anuais relativos ao exercício de 2017](#), caixa 7.6.

¹⁶ Caso comunicado na base de dados do SGI.

- o a raridade dos controlos no local em países terceiros;
- o o facto de a maior parte das ações promocionais serem subcontratadas, especialmente quando se realizam noutros países que não o do beneficiário.

41 A **caixa 4** apresenta um exemplo detetado durante os trabalhos do Tribunal no âmbito da Declaração de Fiabilidade.

Caixa 4

Atividades potencialmente fraudulentas na promoção de vinhos

Em 2016, em **Itália**, o Tribunal auditou uma operação no valor de cerca de 300 000 euros relacionada com a promoção de vinho em países terceiros¹⁷.

O beneficiário tinha apresentado um relatório sobre as ações realizadas, incluindo imagens de atividades promocionais. O Tribunal constatou que, em vários casos, as imagens de um determinado evento provinham na realidade de um local ou ano diferentes. Algumas imagens apresentadas como prova de ações promocionais já tinham sido apresentadas no âmbito de pedidos de pagamento anteriores. Em relação à maior parte das despesas verificadas, o Tribunal não recebeu provas de que as ações tinham sido realizadas.

Pagamentos diretos e apropriação ilegal de terras

42 Para receberem pagamentos diretos por superfície, os beneficiários devem declarar o número elegível de hectares à sua disposição¹⁸, o que significa que devem ter um fundamento jurídico adequado para declarar como suas as terras em questão.

43 Os pagamentos diretos foram associados à expressão "apropriação ilegal de terras", embora o termo seja controverso (ver **caixa 5**).

¹⁷ Operação auditada no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa a 2016.

¹⁸ Artigo 33º, nº 1, e artigo 36º, nº 5, do [Regulamento \(UE\) nº 1307/2013](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum.

Caixa 5

O que é a "apropriação ilegal de terras"?

Não existe uma definição jurídica precisa do conceito, nem uma visão fidedigna sobre a forma de o interpretar, embora seja consensual que a apropriação de terras não é necessariamente, por si só, um procedimento ilegal à luz do direito da UE ou do direito nacional¹⁹.

Originalmente, o termo referia-se a aquisições em grande escala de terras agrícolas para a prática de agricultura de plantação em países de baixo e médio rendimento em África, na Ásia e na América Latina por empresas privadas ou públicas estrangeiras²⁰.

No contexto da UE, a apropriação de terras tem sido associada à concentração de terras agrícolas e subsídios da PAC nas mãos de grandes empresas e investidores, especialmente nos Estados-Membros da Europa Oriental²¹.

Esta atividade pode estar associada a práticas fraudulentas, como a falsificação de documentos, a coação, a utilização de influências políticas ou informações privilegiadas, a manipulação de procedimentos ou o pagamento de subornos. A auditoria do Tribunal centrou-se nesta forma ilícita de apropriação de terras.

44 Na resposta ao inquérito do Tribunal, quase 60% dos organismos pagadores indicaram que não consideravam a apropriação ilegal de terras como um indicador de risco. Cinco organismos pagadores de um Estado-Membro associaram-na à apresentação de pedidos elegíveis por beneficiários que não tinham um fundamento jurídico para declarar as terras como suas.

Os controlos em vigor contribuíram para diminuir o risco de erro

45 A principal ferramenta de gestão para verificar a elegibilidade dos pagamentos diretos é o sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC), que incorpora o sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA).

¹⁹ Parlamento Europeu, *Extent of farmland grabbing in the EU*, p. 15; Transnational Institute (TNI)-European Coordination Via Campesina (ECVC), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, p. 16.

²⁰ Parlamento Europeu, *Addressing the Human Rights Impacts of 'Land Grabbing'*.

²¹ Parlamento Europeu, *Extent of farmland grabbing in the EU*.

46 O SIGC faz a interligação de bases de dados de explorações, pedidos de ajuda, superfícies agrícolas e registos dos animais, que os organismos pagadores utilizam para realizar controlos cruzados administrativos em todos os pedidos de ajuda. O SIPA é um sistema de informação geográfica que inclui conjuntos de dados geográficos provenientes de múltiplas fontes e que, agregados, formam um registo das superfícies agrícolas nos Estados-Membros.

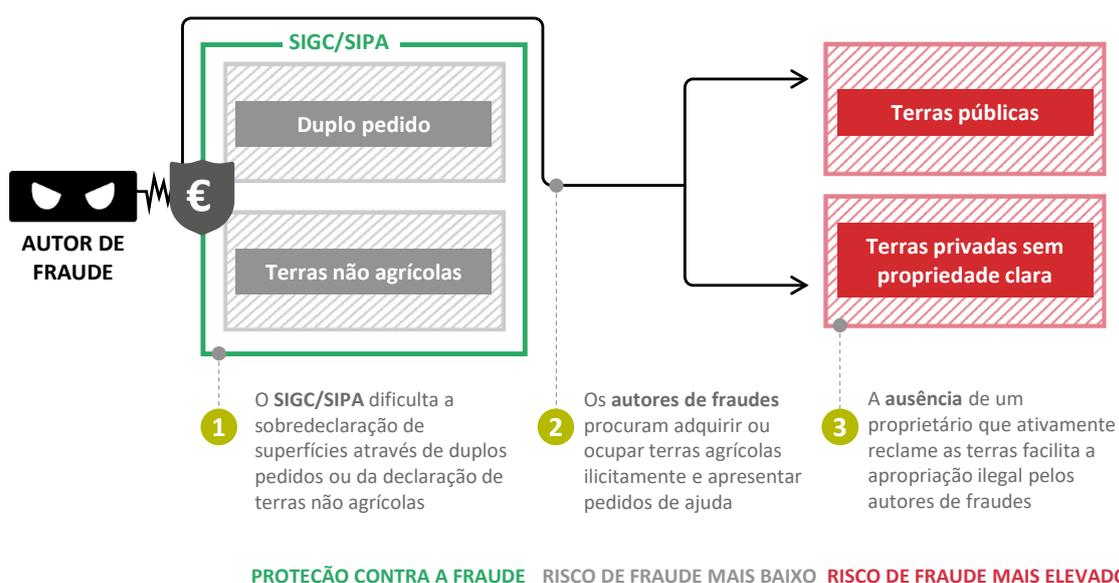
47 Os trabalhos do Tribunal no âmbito da Declaração de Fiabilidade confirmam que o SIGC, e o SIPA em particular, constituem um sistema eficaz de gestão e controlo para assegurar que os pagamentos diretos de ajudas, no seu conjunto, não estão afetados por erros materiais.

48 A introdução no SIGC do pedido de ajuda geoespacial, que permite aos agricultores apresentarem os pedidos de pagamento *online*, e o facto de os organismos pagadores realizarem agora verificações cruzadas preliminares sobre os pedidos de ajuda dos agricultores, contribuíram também para reduzir o nível de erro.

Algumas situações são mais propensas à ocorrência de apropriação ilegal de terras

49 Uma vez que o SIGC/SIPA dificulta a sobredeclaração da superfície elegível (por exemplo, através de duplos pedidos ou pedidos relativos a terras não agrícolas), os autores de fraudes procuram adquirir terras agrícolas ilicitamente e, em seguida, solicitar apoio (ver [figura 7](#)).

Figura 7 – Situações mais propensas à apropriação ilegal de terras



50 Os inquéritos do OLAF e das autoridades nacionais concluíram que as zonas agrícolas mais suscetíveis a este tipo de atividade fraudulenta são os terrenos públicos ou terrenos privados cuja propriedade é pouco clara (ver [caixa 6](#) e [caixa 7](#)).

51 Os autores de fraudes que declarem ilicitamente terras para obter apoio do regime de pagamentos diretos podem apresentar documentos falsos e recorrer a práticas criminosas, como a extorsão e o conluio com funcionários (fraude interna). A [caixa 6](#) apresenta um exemplo.

Caixa 6

Exemplo de terras declaradas ilicitamente em Itália

Em 2017, em **Itália**, o OLAF realizou um inquérito em colaboração com a Guardia di Finanza, a polícia financeira italiana, e constatou que alguns centros de assistência agrícola, que apoiam os agricultores na apresentação de pedidos de ajuda, tinham introduzido uma série de "falsos agricultores" na base de dados do organismo pagador nacional, permitindo a requerentes inelegíveis receber subsídios da UE²². O inquérito do OLAF revelou que os pedidos:

- estavam baseados em declarações inelegíveis de concessão de terrenos públicos;
- eram apoiados por contratos de arrendamento falsos, uma vez que os arrendatários tinham morrido ou não tinham conhecimento do contrato de arrendamento;
- eram apresentados para terras que tinham sido apreendidas na sequência de infrações relacionadas com o crime organizado, ou por pessoas sujeitas a medidas cautelares de luta contra a máfia.

O OLAF recomendou a recuperação de cerca de 32 milhões de euros.

52 Os autores de fraudes podem também explorar as insuficiências dos controlos dos Estados-Membros (ver [caixa 7](#)).

²² Relatório Anual de 2017 do OLAF [em inglês, francês e alemão], pp. 20 e 21.

Caixa 7

Insuficiências nos controlos relativos às terras à disposição do agricultor

Na **Eslováquia**, um inquérito do OLAF concluído em dezembro de 2020 revelou que superfícies declaradas há anos por algumas empresas não estavam abrangidas por contratos de arrendamento válidos. Os controlos nacionais relativos ao fundamento jurídico dos requerentes para declarar as terras como suas foram muito reduzidos e somente aplicados em caso de sobreposição de pedidos.

O OLAF constatou, igualmente, que os procedimentos de verificação seguidos pela autoridade nacional eslovaca responsável pela gestão dos terrenos agrícolas propriedade do Estado e de terrenos sem um proprietário privado conhecido revelavam insuficiências no que diz respeito à transparência e à segurança jurídica. Surgiram também dúvidas quanto à aplicação eficiente e não discriminatória do processo.

O OLAF considerou que os pagamentos em excesso poderiam ascender a mais de 1 milhão de euros²³.

Recentemente, o Tribunal de Justiça e a Comissão clarificaram as regras aplicáveis aos controlos do fundamento jurídico para a utilização das terras

53 A legislação da PAC não define o conceito de "terras à disposição do agricultor", nem exige que os agricultores façam prova do seu direito de utilizar as terras aquando da apresentação de um pedido de ajuda²⁴. Aplicam-se as regras nacionais em matéria de propriedade, arrendamento ou outras formas de direitos de propriedade.

54 Os Estados-Membros devem efetuar controlos de todos os pedidos para prevenir e corrigir irregularidades e recuperar pagamentos indevidos²⁵ e, para o efeito, podem exigir que o requerente apresente provas de que as terras estão legalmente à sua disposição²⁶, em especial em caso de dúvida.

²³ Comunicado de imprensa do OLAF nº 03/2021 [em inglês].

²⁴ Acórdão de 17 de dezembro de 2020, Estado Federado de Berlim, processo C-216/19, nº 34.

²⁵ Artigo 58º, nº 2, e artigo 59º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1306/2013.

²⁶ Acórdão de 24 de junho de 2010, Luigi Pontini e outros, processo C-375/08, nº 90.

55 Os controlos relativos ao direito de os agricultores utilizarem as terras declaradas variam entre os Estados-Membros. De acordo com os resultados do inquérito do Tribunal, oito organismos pagadores de dois Estados-Membros verificam-no em todos os casos. Dos 47 organismos pagadores que responderam ao inquérito do Tribunal, nove declararam que apenas efetuam controlos em caso de sobreposição de pedidos, ao passo que os restantes também realizam controlos seletivos noutras situações, tais como:

- no caso de terrenos declarados pela primeira vez ou que sejam propriedade de uma entidade pública;
- no caso de serem suscitadas dúvidas durante os controlos administrativos ou visitas de campo.

56 Quando as terras são declaradas por mais de uma pessoa que alega ter um fundamento jurídico para tal, aplica-se o princípio do "poder de decisão" no que se refere aos lucros e aos riscos financeiros incorridos pelo agricultor²⁷. Um acórdão recente do Tribunal de Justiça Europeu operou alguns esclarecimentos sobre as questões em causa, chamando a atenção para a importância de as terras estarem legalmente à disposição do requerente. O Tribunal de Justiça deliberou que, quando terras são declaradas tanto pelo proprietário como por um terceiro que as utiliza sem fundamento jurídico, são consideradas apenas à disposição do proprietário²⁸.

57 Na sequência deste acórdão, em junho de 2021 a Comissão emitiu orientações dirigidas aos Estados-Membros²⁹, explicando que, para que um beneficiário disponha legalmente de determinadas terras, é necessário obter de forma lícita o direito de fazer uso delas. As orientações indicam também que os Estados-Membros podem conceber os seus próprios controlos, mas que estes devem prevenir e corrigir eficazmente as irregularidades, não devendo limitar-se aos duplos pedidos.

Financiamento solicitado para terras sem realização de qualquer atividade agrícola

58 Os autores de fraudes podem também procurar adquirir terras, legalmente ou não, unicamente com o objetivo de receberem pagamentos diretos, sem o exercício de

²⁷ Artigo 15º, nº 2, do Regulamento Delegado nº 639/2014 da Comissão; [processo C-216/19](#), nºs 42 e 43.

²⁸ [Processo C-216/19](#), nº 45.

²⁹ Nota da DG AGRI sobre o requisito de "hectares elegíveis à disposição do agricultor" (DS/CDP/2021/08).

qualquer atividade agrícola. O risco é mais elevado em relação a determinadas pastagens e zonas de montanha, onde é mais difícil para os organismos pagadores verificarem a realização da atividade agrícola exigida, como no caso do pastoreio (ver [caixa 8](#)).

Caixa 8

Atratividade das pastagens e das zonas de montanha para os autores de fraudes

Em 2018, em **França**, o OLAF detetou pedidos apresentados durante vários anos para parcelas situadas em zonas de montanha onde não existiam infraestruturas adequadas para a agricultura, tais como abastecimento de água, cercados ou equipamentos de alimentação, ou que se encontravam em falésias íngremes.

Encontrou, também, pedidos apresentados para efetivos inexistentes.

O OLAF recomendou a recuperação de cerca de 536 000 euros³⁰.

Comunicação de casos de suspeita de fraude pelo Tribunal

59 Todos os anos, durante os seus trabalhos no âmbito da Declaração de Fiabilidade, o Tribunal deteta várias irregularidades potencialmente fraudulentas, embora não possa ter a certeza de que ocorreu efetivamente fraude.

60 Entre 2018 e 2020, a taxa de erro global comunicada pelo Tribunal para as despesas relativas ao domínio dos "Recursos naturais" diminuiu de 2,4% para 2,0% do total pago. A PAC representou cerca de 97% das despesas neste domínio. Ao longo destes anos, o Tribunal auditou 698 pagamentos da PAC e quantificou erros em 101 casos, suspeitando que o erro pudesse estar associado a fraude em 17 deles.

61 O Tribunal não tem o direito de investigar fraudes e transmitiu 12 destes 17 casos ao OLAF. No que respeita aos cinco restantes, já estavam em curso inquéritos ou procedimentos de recuperação ou o baixo montante envolvido não satisfaria os critérios de inquérito do OLAF por razões de proporcionalidade.

³⁰ Relatório Anual de 2018 do OLAF, pp. 27 a 28.

A Comissão tomou medidas quanto à fraude nas despesas da PAC, mas não foi suficientemente proativa

62 Para combater a fraude, seria expectável que a Comissão tomasse medidas adequadas para obter uma visão global da fraude e dos riscos de fraude nas despesas da PAC e lhes desse uma resposta adequada³¹.

63 No âmbito da sua estratégia antifraude³², a DG AGRI adotou medidas para reforçar a cooperação com o OLAF (em termos de comunicação de casos ao Organismo e de seguimento das suas recomendações), proporcionar formação e orientações ao seu pessoal, fornecer orientações aos Estados-Membros e sensibilizar para a fraude, tanto a nível interno como externo.

64 O Tribunal examinou se a Comissão:

- o realizou uma avaliação exaustiva do risco de fraude e acompanhou o surgimento de novas tipologias de fraude;
- o forneceu orientações adequadas e sensibilizou os Estados-Membros para os riscos de fraude detetados;
- o acompanhou adequadamente as medidas antifraude dos Estados-Membros;
- o promoveu a utilização de novas tecnologias para reforçar os sistemas de controlo.

A Comissão assinalou os principais riscos de fraude e emitiu recentemente orientações relativas à apropriação ilegal de terras

65 Um dos objetivos estratégicos definidos na estratégia antifraude da DG AGRI era reforçar a avaliação do risco de fraude. A DG AGRI apresentou informações sobre as análises realizadas em versões sucessivas da sua estratégia antifraude (ver [quadro 2](#)), tendo considerado que:

- o as medidas de investimento do desenvolvimento rural e determinadas medidas de mercado (ações de promoção e apoio às organizações de produtores) eram de maior risco;

³¹ COSO, *Fraud Risk Management Guide*, p. ix.

³² Estratégia antifraude da DG AGRI, versão 4.0 – Ares(2020)5099349, pp. 22 a 26.

- o os pagamentos diretos e outros pagamentos baseados na superfície ou no número de animais eram menos propensos ao risco.

Quadro 2 – Resultados das avaliações do risco de fraude efetuadas pela DG AGRI

Estratégia antifraude	Risco de fraude mais baixo	Risco de fraude mais elevado
Versão 1 (2012)	Lista de riscos de fraude (principalmente ao nível interno da DG e das autoridades dos Estados-Membros) sem análise mais aprofundada	
Versão 2 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos diretos • Medidas "superfície" no âmbito do desenvolvimento rural • Algumas medidas de mercado (restituições à exportação, ações de promoção, auxílio às pessoas mais carenciadas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de investimento no âmbito do desenvolvimento rural
Versão 3 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos diretos • Maior parte das medidas de mercado (por exemplo, restituições à exportação, setor do algodão) 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de mercado específicas (ações de promoção, apoio às organizações de produtores) • Medidas de investimento no âmbito do desenvolvimento rural
Versão 4 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos diretos • Maior parte das medidas de mercado • Medidas "superfície" e relacionadas com os animais no âmbito do desenvolvimento rural 	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de mercado específicas (ações de promoção, apoio às organizações de produtores) • Medidas de investimento no âmbito do desenvolvimento rural

Fonte: TCE, com base nas estratégias antifraude da DG AGRI.

66 A partir de 2014, a DG AGRI comprometeu-se a acompanhar as novas tipologias de fraude. Em 2016, realizou uma análise exaustiva do risco de fraude e comprometeu-se a atualizá-la anualmente. A partir de 2017, considerou que não era necessária uma atualização da sua análise de risco, com base no facto de os riscos não se terem alterado e de não terem surgido novos padrões de fraude. Tenciona realizar uma nova análise do risco de fraude antes da entrada em vigor da nova PAC, em janeiro de 2023.

67 Entre 2017 e 2019, o OLAF investigou casos de abusos sistemáticos no âmbito dos pagamentos diretos em Itália, em França e na Eslováquia (ver [caixa 6](#), [caixa 7](#) e [caixa 8](#)). A DG AGRI não complementou a sua avaliação do risco de fraude para

abranger a apropriação ilegal de terras, uma vez que não a considerou uma fraude direta contra a PAC.

68 Na sua estratégia antifraude de 2020, a DG AGRI descreveu a apropriação ilegal de terras como o apoderamento ilícito de terras agrícolas relativamente às quais os autores de fraudes solicitam pagamentos diretos de forma legal. A DG AGRI declarou que a estratégia abrangia também os riscos reputacionais sem impacto direto nos interesses financeiros da UE, que podem incluir a apropriação ilegal de terras e outros comportamentos incorretos. Neste contexto, considerou que estes fenómenos não resultam de insuficiências na legislação da PAC, sendo antes uma questão de Estado de direito nos Estados-Membros em causa.

69 Como referido na [caixa 5](#), a apropriação ilegal de terras pode estar associada a um conjunto de práticas fraudulentas, como a falsificação de documentos, a coação, a utilização de influências políticas ou informações privilegiadas, a manipulação de procedimentos ou o pagamento de subornos. De acordo com as orientações da Comissão baseadas em jurisprudência recente (ver ponto [57](#)), para que um beneficiário disponha legalmente de terras tem de obter de forma lícita o direito de fazer uso delas. Consequentemente, quando se estabelece, em conformidade com a legislação nacional, que este direito foi obtido por meio de práticas fraudulentas, os pagamentos subjacentes tornam-se irregulares. Os organismos pagadores podem desempenhar um papel nestes casos, ao utilizar os dados de que dispõem para detetar sinais de alerta e cooperar com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei que realizam investigações.

A Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros, mas alguns organismos pagadores indicaram a necessidade de mais conselhos práticos

70 A DG AGRI tomou medidas destinadas a sensibilizar os Estados-Membros para as questões relacionadas com a fraude e forneceu-lhes orientações e indicadores de fraude ("sinais de alerta"). A [figura 8](#) resume estas atividades.

Figura 8 – Ações da DG AGRI dirigidas aos Estados-Membros



Indicadores de fraude ("sinais de alerta")

Duas notas de orientação sobre indicadores de fraude relativos a projetos de investimento do desenvolvimento rural, em matéria de:

- manipulação de ofertas
- criação de condições artificiais para obtenção de apoio



Orientações

Orientações para os:

- organismos pagadores, sobre medidas antifraude
- organismos de certificação, sobre a auditoria de certificação das contas da PAC
- Estados-Membros, sobre a noção de "hectares elegíveis à disposição do agricultor"



Avaliação dos riscos

Disponibilização da avaliação dos riscos de 2016 elaborada pela DG AGRI e traduzida para as línguas nacionais



Sensibilização

- Mais de 60 seminários sobre o combate à fraude nos Estados-Membros, abrangendo áreas de risco elevado
- Reuniões regulares da rede de aprendizagem da DG AGRI/Estados-Membros sobre medidas antifraude

Fonte: TCE, com base em documentação da DG AGRI.

71 Em resposta às perguntas do tribunal sobre as orientações recebidas da Comissão, os organismos pagadores mencionaram as iniciativas da DG AGRI, mas remeteram também para outras fontes de informação:

- as orientações antifraude da Comissão relativas aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento;
- o intercâmbio de informações no âmbito do Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Antifraude e da rede de aprendizagem da DG AGRI;
- os relatórios PIF e outras orientações fornecidas pelo OLAF.

72 A maioria dos organismos pagadores inquiridos considerou as orientações da Comissão úteis, embora dois deles tenham assinalado que algumas análises (por exemplo, nos relatórios PIF) são interessantes, mas demasiado genéricas para trazerem vantagens para o seu trabalho quotidiano. Sete organismos pagadores apreciaram os exemplos de casos de fraude apresentados durante os seminários sobre o combate à fraude, ao passo que dois consideraram que as orientações deveriam ser complementadas por mais exemplos práticos.

73 A [figura 9](#) mostra as orientações fornecidas pela DG AGRI desde 2012.

Figura 9 – Calendário das orientações da DG AGRI para os Estados-Membros



Fonte: TCE, com base em documentação da DG AGRI.

74 A DG AGRI não emitiu quaisquer notas de orientação sobre indicadores de risco de fraude ("sinais de alerta") após 2013, pese embora o facto de que a definição de indicadores de fraude adicionais ajudaria a orientar os organismos pagadores no seu trabalho. A maioria dos seminários específicos sobre o combate à fraude teve lugar entre 2013 e 2018, tendo recomeçado em 2021. A partir de 2020, os Estados-Membros e a DG AGRI debateram regularmente as medidas antifraude durante as suas reuniões no âmbito da rede de aprendizagem.

A Comissão acompanha as medidas antifraude aplicadas pelos Estados-Membros, mas a sua visão global apresenta lacunas

75 A fim de cumprir os critérios de acreditação relacionados com a fraude definidos na legislação da UE³³ (ver [caixa 1](#)), em 2014 a Comissão (DG AGRI) recomendou que os organismos pagadores adotassem medidas específicas (ver [caixa 9](#)).

³³ Anexo I do Regulamento (UE) nº 907/2014

Caixa 9

Medidas antifraude recomendadas pela DG AGRI aos organismos pagadores

Etapa 1 – Determinar, classificar e registar sistematicamente os riscos de fraude a que estão expostas as despesas da PAC geridas pelo organismo pagador (avaliação do risco de fraude)

Etapa 2 – Analisar os procedimentos administrativos e de controlo existentes para, eventualmente, aumentar a prevenção e a deteção da fraude

Etapa 3 – Criar um registo de indicadores de fraude ("sinais de alerta")

Etapa 4 – Adotar regras internas claras sobre o tratamento de suspeitas de fraude

Etapa 5 – Sensibilizar o pessoal para a fraude e informá-lo sobre as regras internas pertinentes

76 Todos os anos, os organismos de certificação dos Estados-Membros examinam a conformidade dos organismos pagadores com os critérios de acreditação e os seus sistemas de controlo interno. De acordo com a Comissão, devem também avaliar a aplicação, pelos Estados-Membros, das medidas antifraude recomendadas (ver [caixa 9](#)). A Comissão examina os relatórios anuais dos organismos de certificação e faz o seguimento das insuficiências assinaladas.

77 Em 2016, a Comissão disponibilizou orientações sobre os critérios de acreditação aos organismos de certificação, incluindo uma secção sobre prevenção e deteção de fraudes, mas não deu orientações sobre os controlos que deveriam realizar.

78 O Tribunal analisou os relatórios dos organismos de certificação de 2018 a 2020 relativos a cinco organismos pagadores. Três organismos de certificação comunicaram os seus controlos e formularam recomendações quando detetaram insuficiências, ao passo que os restantes dois não incluíram estas informações nos seus relatórios. A Comissão não exigiu que estes dois organismos de certificação fornecessem mais pormenores.

79 Uma análise e uma comunicação de informações incompletas por parte dos organismos de certificação podem prejudicar a garantia da qualidade das medidas antifraude em vigor nos organismos pagadores. Numa reunião com os organismos de certificação em novembro de 2021, a Comissão teceu considerações mais aprofundadas sobre o papel dos mesmos a este respeito.

80 A DG AGRI efetua controlos de conformidade e de acreditação para avaliar os sistemas de controlo dos organismos pagadores, podendo abranger medidas antifraude. No que aos controlos de acreditação diz respeito, o Tribunal analisou os relatórios da DG AGRI sobre a matéria relativos aos Estados-Membros selecionados, tendo constatado que:

- o em França, não foram efetuados recentemente controlos de acreditação aos três organismos pagadores selecionados;
- o em Itália, foram realizadas verificações em 2015 e 2019 no organismo pagador selecionado, mas centraram-se na gestão da dívida e não nas medidas antifraude;
- o na Eslováquia, a DG AGRI entrou-se nas medidas antifraude (ver ponto seguinte e [caixa 10](#)).

81 Em casos específicos, em que a Comissão toma conhecimento de uma eventual utilização indevida de fundos, o organismo pagador pode ser objeto de controlos aprofundados (ver [figura 10](#) e [caixa 10](#)).

Figura 10 – Organismos que investigam alegações de utilização indevida de fundos na Eslováquia



Fonte: TCE.

Caixa 10

Resposta da Comissão às alegações de utilização indevida dos fundos da PAC na Eslováquia

Em 2016, a Comissão tomou conhecimento de alegações de utilização indevida dos fundos da PAC na Eslováquia. A partir desse ano, as alegações provieram de diferentes fontes: meios de comunicação social, deputados do Parlamento Europeu, queixas de cidadãos e a Instituição Superior de Controlo da Eslováquia. O OLAF e os organismos nacionais responsáveis pela aplicação da lei realizaram investigações³⁴.

Em 2018, a DG AGRI questionou a autoridade competente eslovaca (o Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural) sobre alegações de falhas sistémicas no organismo pagador. Após algum diálogo, a autoridade competente solicitou ao organismo de certificação que se centrasse nessas alegações no âmbito dos seus controlos de certificação relativos ao exercício financeiro de 2018. Este último comunicou que o organismo pagador eslovaco não cumpria os critérios de acreditação relativos ao controlo do risco de fraude.

Entretanto, a DG AGRI realizou controlos de conformidade dos pagamentos diretos e das medidas de desenvolvimento rural e solicitou ao organismo pagador que adotasse planos de ação para corrigir as insuficiências detetadas.

Em 2020, na sequência de processos penais contra alguns dos funcionários do organismo pagador, uma empresa de auditoria levou a cabo procedimentos forenses adicionais e detetou insuficiências graves nos sistemas de controlo interno do organismo pagador relativamente ao desenvolvimento rural. O organismo de certificação comunicou igualmente insuficiências graves nos sistemas de controlo interno no que se refere aos pagamentos diretos.

Como medida cautelar, a DG AGRI suspendeu os pagamentos relativos a algumas medidas de investimento do desenvolvimento rural e solicitou à autoridade competente eslovaca que submetesse a acreditação do organismo pagador a um período probatório até outubro de 2021. Nessa data, a autoridade competente eslovaca levantou o estatuto probatório deste organismo, embora a Comissão tivesse recomendado a prorrogação do período de prova por quatro meses.

³⁴ Resposta do Comissário à pergunta parlamentar P-004224/2020, de 27 de agosto de 2020.

A Comissão promoveu a utilização de novas tecnologias, mas não são suficientemente exploradas

82 Através do SIGC, a Comissão promoveu a utilização de novas tecnologias na realização de controlos administrativos. Incentivou também a utilização de controlos por monitorização e do Arachne.



Controlos por monitorização

83 Os organismos pagadores podem realizar controlos por monitorização desde 2018. Este método utiliza processos automatizados para verificar o cumprimento das regras da PAC relativamente a elementos que podem ser acompanhados através de dados de satélite. Até agora, os organismos pagadores têm usado os controlos por monitorização sobretudo para avaliar os pedidos de ajuda "superfície" no âmbito dos regimes de pagamento direto.

84 Os organismos pagadores podem comparar os dados de satélite relativos aos tipos de culturas e à atividade agrícola com as informações fornecidas pelos agricultores nos seus pedidos de ajuda. Nos casos em que é possível avaliar todos os critérios de elegibilidade de um dado regime de pagamento a partir do espaço, este método permite aos organismos pagadores acompanhar à distância toda a população das parcelas declaradas.

85 O novo método permite que os organismos pagadores alertem os agricultores para potenciais incumprimentos durante o período de cultivo (por exemplo, para ceifarem um campo até determinada data), dá aos agricultores mais oportunidades para corrigirem os pedidos antes de estes serem concluídos e incentiva a conformidade com as regras do regime de pagamento³⁵.

86 Os controlos por monitorização têm potencial para reduzir os encargos administrativos e melhorar a relação custo-eficácia³⁶. Uma vez que fornecem observações regulares da atividade agrícola de uma população inteira de beneficiários,

³⁵ TCE, Relatório Especial 04/2020, pontos 11, 12 e 16 a 18.

³⁶ Relatório Especial 04/2020, pontos 17 e 18.

têm um efeito dissuasor e podem ajudar a detetar sinais de alerta de potenciais fraudes.



Arachne

87 Desde 2013, a Comissão desenvolveu o seu próprio instrumento informática de pontuação do risco, o Arachne, disponibilizado aos Estados-Membros a título gratuito e numa base voluntária. O Arachne trata e analisa os dados fornecidos pelos Estados-Membros sobre beneficiários, contratantes e outras partes interessadas de um projeto e cruza-os com informações provenientes de bases de dados externas sobre empresas e pessoas ligadas a essas empresas, o que permite detetar projetos, beneficiários e contratantes em risco de fraude.

88 Inicialmente desenvolvido para o domínio das despesas da coesão, o âmbito do Arachne foi alargado à PAC através de um projeto-piloto lançado em fevereiro de 2019 que abrange projetos de desenvolvimento rural.

89 A legislação que rege a PAC a partir de 2023³⁷ exige que a Comissão disponibilize este instrumento para utilização voluntária pelos Estados-Membros e que publique um relatório de avaliação em 2025. Através de uma declaração conjunta, o Conselho e o Parlamento Europeu comprometeram-se a analisar uma proposta sobre a utilização obrigatória do Arachne, na sequência do relatório de avaliação da Comissão³⁸.

A aplicação destas tecnologias pelos Estados-Membros leva tempo

90 No seu relatório especial sobre a utilização das novas tecnologias de imagem para o acompanhamento da PAC, o Tribunal recomendou que a Comissão devia promover o método dos controlos por monitorização na PAC pós-2020 enquanto sistema principal de controlo³⁹. A Comissão comprometeu-se a apoiar os Estados-Membros no desenvolvimento deste processo.

³⁷ Artigo 59º, nº 2, do [Regulamento \(UE\) 2021/2116](#).

³⁸ Declarações sobre o Regulamento (UE) 2021/2116 ([2021/C 488/02](#)).

³⁹ [Relatório Especial 04/2020](#), ponto 82.

91 No final de 2020, dois anos após esta ferramenta ter entrado em funcionamento, os controlos por monitorização abrangiam 5,7% da superfície total que recebia pagamentos diretos⁴⁰. Segundo as estimativas da Comissão, no final de 2021 a cobertura teria aumentado para 13,1%.

92 No âmbito da nova PAC, a análise automatizada através de dados de satélite será obrigatória, através do sistema de vigilância de superfícies, para as medidas baseadas na superfície em todos os Estados-Membros. A Comissão prevê que este requisito aumente a superfície sob vigilância por satélite.

93 Dois anos após o lançamento do projeto-piloto do Arachne para a PAC, sete⁴¹ dos 76 organismos pagadores carregaram dados e utilizam o instrumento em certa medida, quatro⁴² estão em modo de teste e dez⁴³ iniciaram discussões preliminares com vista à sua utilização. O Arachne é um instrumento de pontuação do risco baseado na exploração de dados, pelo que a sua utilidade depende do volume de dados carregado pelas autoridades dos Estados-Membros e da utilização que estes fizerem dele.

É necessário aproveitar o potencial para desenvolvimentos tecnológicos adicionais

94 A inteligência artificial tem um potencial significativo para melhorar os instrumentos de trabalho, permitindo a deteção de padrões entre milhares de milhões de pontos de dados. As ferramentas de exploração de dados podem tornar os sistemas de acompanhamento mais eficientes e capazes de detetar fraudes e má gestão de fundos públicos.

Utilização de megadados na identificação dos beneficiários efetivos

⁴⁰ Relatório Anual de Atividades da DG AGRI, anexo 2, p. 25 (indicador de resultados 3.5) [em inglês].

⁴¹ Organismos pagadores da Estónia, da Croácia, de Itália, da Lituânia, da Roménia, da Eslovénia e da Eslováquia.

⁴² Organismos pagadores da Grécia e de Espanha (3).

⁴³ Organismos pagadores da Bélgica, da Bulgária, de Espanha (2), de França, de Itália, do Luxemburgo, da Polónia, de Portugal e da Suécia.

95 Os requisitos de divulgação pública e comunicação de informações são essenciais para permitir a responsabilização e o controlo com vista a prevenir a corrupção e a fraude.

96 Em maio de 2021, o Parlamento Europeu publicou um estudo⁴⁴ que analisa os beneficiários de financiamento da PAC em 2018 e 2019 e dos fundos de coesão entre 2014 e 2020, a fim de identificar os principais. O estudo distinguiu entre "beneficiários diretos" (que recebem diretamente os fundos da UE) e "beneficiários finais" (beneficiários efetivos), ou seja, pessoas singulares ou coletivas que controlam direta ou indiretamente uma participação maioritária no beneficiário direto. Destacou as dificuldades técnicas e jurídicas de se obter uma visão global dos beneficiários finais e dos montantes dos fundos da UE recebidos.

97 O relatório revelou que os organismos públicos, as sociedades de responsabilidade limitada e outras pessoas coletivas constituíam cerca de um décimo dos beneficiários diretos, mas receberam mais de um terço dos fundos da PAC em 2018 e 2019. Para superar a fragmentação e os obstáculos na identificação dos beneficiários finais dos fundos da União, o relatório sugere a criação de uma base de dados comum da UE que inclua todos os projetos financiados pela PAC e pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Em setembro de 2021, o Parlamento Europeu publicou um estudo sobre os requisitos de uma base de dados única de beneficiários⁴⁵.

98 Uma base de dados comum da UE reuniria informações sobre milhões de operadores. Estes megadados permitiriam a identificação de padrões na distribuição do financiamento e ajudariam a alertar para potenciais situações fraudulentas.

99 Como salientado pela Comissão no seu relatório PIF de 2020⁴⁶, a melhoria da transparência sobre os beneficiários do financiamento público (da UE e nacional), incluindo contratantes, subcontratantes e beneficiários efetivos, e uma recolha e utilização mais eficientes de dados, aproveitando plenamente as oportunidades oferecidas pela interconectividade informática, pela exploração de dados e pelos instrumentos de pontuação do risco, são cruciais para a luta contra a fraude.

⁴⁴ *The Largest 50 Beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds.*

⁴⁵ *Requirements for a single database of beneficiaries.*

⁴⁶ Relatório PIF de 2020, p. 44.

100 O regulamento que estabelece disposições comuns relativas ao domínio da coesão para o período de 2021-2027⁴⁷ exige que os Estados-Membros recolham informações sobre os beneficiários efetivos dos destinatários do financiamento da União. A nova legislação relativa à PAC estipula que os Estados-Membros obtenham as informações necessárias para identificar os beneficiários, incluindo a identificação do grupo em que participam, mas não contém informações sobre os beneficiários efetivos⁴⁸.

Utilização da inteligência artificial na deteção de riscos de fraude

101 A Comissão recomenda aos organismos pagadores que criem um registo de indicadores de risco de fraude ("sinais de alerta"). Em resposta ao inquérito do Tribunal, os organismos pagadores forneceram alguns exemplos (*figura 11*).

Figura 11 – Exemplos de sinais de alerta definidos pelos organismos pagadores



Fonte: análise do TCE, com base num inquérito aos organismos pagadores.

102 Alguns sinais de alerta, especialmente os relativos aos pagamentos diretos, poderiam ser diretamente incorporados na base de dados do SIGC. Por exemplo, as autoridades italianas tencionam carregar no seu sistema informações sobre as parcelas que foram confiscadas ou que são objeto de um processo judicial, para que o sistema possa emitir um alerta.

⁴⁷ Artigo 69º, nº 2, do Regulamento (UE) 2021/1060.

⁴⁸ Artigo 59º, nº 4, do Regulamento (UE) 2021/2116.

103 As técnicas de aprendizagem automática poderiam ser exploradas para automatizar ainda mais os controlos e suscitar sinais de alerta. O organismo pagador da Estónia aplicou-as às imagens de satélite para prevenir e detetar incumprimentos dos requisitos de ceifa. O organismo pagador considera que este sistema aumentou a sensibilização dos beneficiários para o facto de a sua atividade de controlo abranger 100% das parcelas, o que tem um efeito dissuasor e contribui para a prevenção de irregularidades e fraudes. Outro organismo pagador aplicou um sistema baseado num algoritmo que procura indicadores de parcelas em risco de serem objeto de pedidos irregulares. Em seguida, este organismo assinala empresas com um número significativo de parcelas deste tipo, em relação às quais pode haver um risco acrescido de irregularidades e fraudes.

104 Em Itália, uma iniciativa conjunta entre o organismo pagador nacional e o Ministério do Interior visa, utilizando a exploração de dados e a fotointerpretação, criar um modelo de definição de perfis para identificar municípios com elevada probabilidade de incidência de atividade criminosa. Examinando as imagens de satélite disponíveis no SIPA, o projeto analisa as variações qualitativas e quantitativas dos elementos territoriais potencialmente atribuíveis a atividades criminosas, tais como aterros ilegais, derrames, bairros de lata, obras ilegais e edifícios abandonados. Comparando estas informações com os dados relativos aos municípios, o projeto visa identificar situações em que tenham ocorrido ou possam vir a ocorrer atividades criminosas.

105 A inteligência artificial tem um grande potencial, mas exige grandes volumes de dados, em formato acessível, e a interligação de bases de dados. Em resposta ao inquérito do Tribunal, alguns organismos pagadores salientaram obstáculos no acesso aos dados, tais como:

- o intercâmbio de informações entre diferentes intervenientes e bases de dados pode ser dificultado por requisitos jurídicos em matéria de sigilo bancário ou de proteção de dados;
- a interconexão das bases de dados e a automatização dos processos e controlos exigem capacidades e conhecimentos informáticos específicos;
- o desenvolvimento das capacidades informáticas necessárias exige um investimento financeiro substancial, que pode ser desproporcional em relação ao montante dos fundos atribuídos a algumas medidas, à pequena dimensão dos Estados-Membros ou ao nível das potenciais fraudes.

Conclusões e recomendações

106 A auditoria do Tribunal examinou se a Comissão tomou medidas adequadas contra a fraude nas despesas da política agrícola comum (PAC). Analisou os padrões de fraude nos regimes de pagamento da PAC, avaliando se a Comissão detetou os riscos de fraude que afetam as despesas da PAC e lhes deu uma resposta adequada.

107 A conclusão geral do Tribunal é que a Comissão deu resposta a casos de fraude nas despesas da PAC, mas não foi suficientemente proativa no tratamento do impacto do risco de apropriação ilegal de terras nos pagamentos da PAC, no acompanhamento das medidas antifraude dos Estados-Membros e no aproveitamento do potencial das novas tecnologias.

108 No presente relatório, o Tribunal apresentou uma visão global dos riscos de fraude que afetam a PAC. Assinalou riscos associados a beneficiários que ocultam violações das condições de elegibilidade (pontos [31](#) a [38](#)), à complexidade das medidas financiadas (pontos [39](#) a [41](#)) e a formas ilegais de apropriação de terras (pontos [42](#) a [58](#)).

109 A Comissão avaliou os riscos de fraude nas despesas da PAC e reconheceu que as medidas de investimento no desenvolvimento rural e determinadas medidas de mercado corriam maior risco (ponto [65](#)). Realizou a sua última análise do risco de fraude na PAC em 2016 e tenciona realizar outra antes da entrada em vigor da nova PAC, em janeiro de 2023 (ponto [66](#)).

110 A Comissão disponibilizou aos Estados-Membros orientações sobre questões relacionadas com a fraude (ponto [70](#)), que foram apreciadas pela maioria dos organismos pagadores (ponto [72](#)). A partir de 2020, a Comissão debateu medidas antifraude com os Estados-Membros durante reuniões regulares (ponto [74](#)) e, em 2021, emitiu orientações específicas sobre os controlos que os organismos pagadores devem efetuar relativamente ao fundamento jurídico das terras agrícolas declaradas (ponto [57](#)).

111 Os controlos de acreditação e de conformidade dos organismos pagadores efetuados pela Comissão podem abranger medidas antifraude (ponto [80](#)). A Comissão baseia-se nos exames anuais dos organismos de certificação para acompanhar o cumprimento dos critérios de acreditação pelos organismos pagadores, incluindo destas medidas (ponto [76](#)). Em 2016, a Comissão disponibilizou orientações sobre os critérios de acreditação aos organismos de certificação, mas não deu indicações sobre

os controlos que deveriam realizar em matéria de fraude (ponto 77). Alguns relatórios dos organismos de certificação forneceram uma análise escassa das medidas antifraude dos organismos pagadores, mas a Comissão não lhes exigiu que disponibilizassem mais pormenores nestes casos (ponto 78).

112 A Comissão promoveu a utilização de novas tecnologias para automatizar os controlos, como no caso dos controlos por monitorização, baseados em imagens de satélite (pontos 83 a 86), e desenvolveu o seu próprio instrumento de pontuação do risco, o Arachne, para apoiar os Estados-Membros na prevenção da fraude (pontos 87 a 89). Os Estados-Membros adotaram estas tecnologias a um ritmo reduzido (pontos 91 a 93). A inteligência artificial e os megadados têm potencial para combater a fraude (pontos 94 a 104), mas os Estados-Membros enfrentam desafios para aproveitar estas oportunidades (ponto 105). A Comissão iniciou a promoção destas tecnologias.

Recomendação 1 – Adquirir e partilhar um conhecimento mais aprofundado dos riscos de fraude e das medidas conexas quanto às despesas da PAC

A Comissão deve:

- a) atualizar as orientações destinadas aos organismos de certificação, a fim de clarificar o seu papel na avaliação das medidas antifraude dos organismos pagadores e verificar de que forma seguem as orientações;
- b) analisar a forma como os organismos pagadores aplicam as orientações para verificar se as terras estão legalmente à disposição dos requerentes e divulgar boas práticas visando os riscos de apropriação ilegal de terras;
- c) com base nas alíneas a) e b), atualizar a sua avaliação do nível de risco de fraude a que os diferentes regimes de despesas estão expostos e da medida em que as medidas antifraude aplicadas a nível dos Estados-Membros são capazes de os detetar, prevenir e corrigir, e adotar as medidas necessárias para atenuar os principais riscos de fraude.

Prazo de execução: 2023

Recomendação 2 – Promover a utilização de novas tecnologias na prevenção e deteção de fraudes nas despesas da PAC

A Comissão deve:

- a) apoiar os organismos pagadores na sua utilização dos controlos por monitorização e do futuro sistema de vigilância de superfícies, através da identificação de insuficiências na adoção de novas tecnologias e da partilha de boas práticas e soluções técnicas sobre a forma de eliminar essas insuficiências;
- b) promover a utilização de instrumentos de deteção de fraudes, como o Arachne, entre os organismos pagadores, a fim de aumentar o número de Estados-Membros que os utilizam;
- c) partilhar com os Estados-Membros as boas práticas em matéria de utilização da inteligência artificial e da aprendizagem automática para identificar padrões indicativos de fraude.

Prazo de execução: 2024

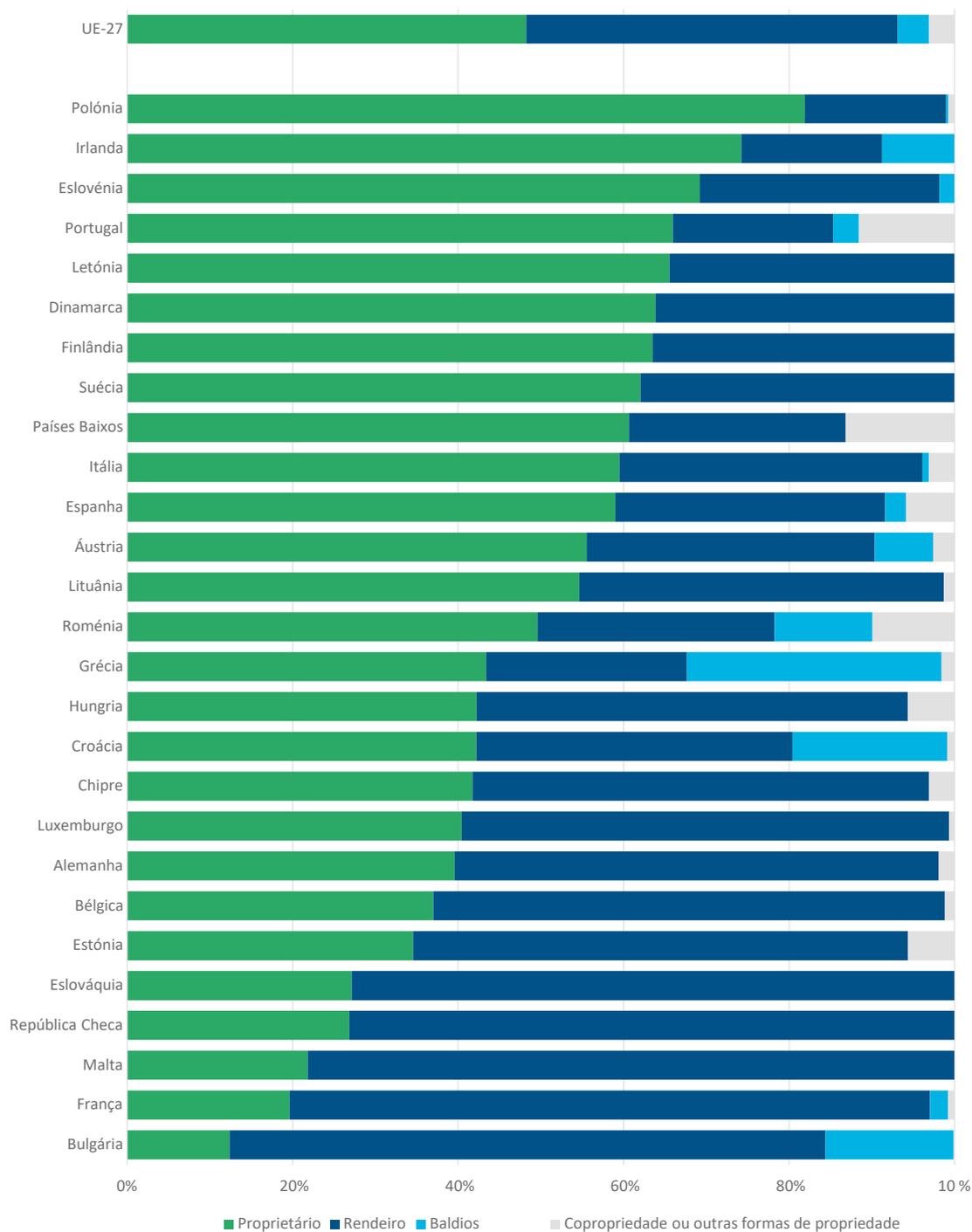
O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 4 de maio de 2022.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Propriedade das terras agrícolas (UE-27, 2016)



Siglas e acrónimos

COSO: Comité das Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway

DG AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

IVA: Imposto sobre o Valor Acrescentado

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

PAC: Política Agrícola Comum

PIF: proteção dos interesses financeiros da União Europeia, do francês "*protection des intérêts financiers*"

PME: pequenas e médias empresas

SGI: sistema de gestão de irregularidades

SIGC: sistema integrado de gestão e de controlo

SIPA: sistema de identificação das parcelas agrícolas

Glossário

Aprendizagem automática: processo no âmbito do qual uma aplicação informática utiliza a inteligência artificial para melhorar o seu desempenho numa tarefa específica.

Base de dados Arachne: instrumento específico de exploração de dados desenvolvido pela Comissão para apoiar as autoridades de gestão e os organismos pagadores na administração e controlo dos FEEL.

Beneficiário: pessoa singular ou coletiva que recebe uma subvenção ou empréstimo proveniente do orçamento da UE.

Comité Consultivo de Coordenação da Luta Contra a Fraude: órgão do OLAF que coordena as ações dos Estados-Membros e da Comissão Europeia no combate à fraude lesiva dos interesses financeiros da UE.

Controlos por monitorização: substituto dos controlos no local que envolve a observação, o seguimento e a avaliação sistemáticos dos critérios de elegibilidade e das obrigações através de dados de satélites.

Corrupção: abuso de poder a nível público, empresarial ou pessoal para obter ganhos ilícitos.

Declaração de Fiabilidade: declaração publicada no relatório anual do TCE que apresenta a sua opinião de auditoria sobre a fiabilidade das contas da UE e a regularidade das operações a elas subjacentes.

Digitalização: transição para a incorporação e utilização da tecnologia digital e de informações digitalizadas com vista a tornar os processos e tarefas mais simples, rápidos, eficientes e/ou económicos.

Erro: resultado de um cálculo incorreto ou de uma irregularidade decorrente do incumprimento dos requisitos jurídicos e contratuais.

Fraude comprovada: irregularidade que um tribunal tenha considerado uma fraude.

Fraude: recurso intencional e ilícito a meios enganosos para obter vantagens materiais, privando outra parte de bens ou de dinheiro.

Gestão partilhada: método de execução do orçamento da UE em que, por oposição à gestão direta, a Comissão a delega nos Estados-Membros, embora continue a assumir a responsabilidade final.

Inteligência artificial: simulação da inteligência humana através de computadores, utilizando capacidades como a aprendizagem e a resolução de problemas.

Irregularidade: incumprimento das regras ou obrigações contratuais da UE ou nacionais aplicáveis.

Medida de mercado: intervenção pública nos mercados agrícolas para atenuar os efeitos das quedas dos preços e de dificuldades estruturais através de apoio setorial específico (por exemplo, às frutas e produtos hortícolas, ao vinho ou ao leite nas escolas).

Megadados: tratamento, recolha, armazenamento e análise de grandes quantidades de dados não estruturados, com o potencial de se utilizarem as informações daí resultantes para a obtenção de novos conhecimentos.

Organismo de certificação: no domínio das despesas agrícolas, refere-se a uma entidade pública ou privada designada por um Estado-Membro para, anualmente, certificar a fiabilidade das contas, a legalidade e regularidade das despesas e o bom funcionamento dos sistemas de controlo interno dos organismos pagadores.

Organismo pagador: entidade acreditada por um Estado-Membro para gerir e controlar as despesas agrícolas da UE.

Pagamentos diretos: pagamentos de apoio, principalmente ajudas "superfície", realizados diretamente aos agricultores no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia.

Pedido de ajuda geoespacial: ferramenta *online* para a apresentação de pedidos de ajuda "superfície" de apoio à agricultura.

Pequenas e médias empresas: definição referente à dimensão, aplicada a empresas e outras organizações com base no número de trabalhadores e em determinados critérios financeiros. As pequenas empresas têm menos de 50 trabalhadores e um volume de negócios ou um balanço total não superior a 10 milhões de euros. As médias empresas têm menos de 250 trabalhadores e um volume de negócios não superior a 50 milhões de euros ou um balanço total não superior a 43 milhões de euros.

Plano de ação: documento que estabelece as medidas a tomar para alcançar um determinado objetivo.

Programa de desenvolvimento rural: conjunto de objetivos e medidas plurianuais nacionais ou regionais, aprovado pela Comissão, para a execução da política de desenvolvimento rural da UE.

Serviço de coordenação antifraude: organismo designado por cada Estado-Membro para facilitar a cooperação com o OLAF.

Sinal de alerta: indicador de risco que assinala que uma operação ou outra atividade pode ser fraudulenta.

Sistema de gestão de irregularidades: aplicação utilizada pelos Estados-Membros para comunicar irregularidades, designadamente suspeitas de fraude, ao OLAF.

Sistema de identificação das parcelas agrícolas: base de dados das terras agrícolas dos Estados-Membros, utilizada para o pagamento das ajudas diretas no âmbito da Política Agrícola Comum e para os controlos de elegibilidade sobre os pedidos de ajuda dos agricultores.

Sistema de vigilância de superfícies: tecnologia de observação sistemática, seguimento e avaliação das atividades agrícolas utilizando dados de satélites.

Sistema integrado de gestão e de controlo: mecanismo da UE utilizado pelos Estados-Membros para gerirem e controlarem os pagamentos aos agricultores realizados no âmbito da Política Agrícola Comum.

Suspeita de fraude: irregularidade que suscita o início de um processo administrativo ou judicial a fim de determinar se ocorreu fraude.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=61337>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=61337>

Equipa de auditoria

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

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE João Figueiredo e ficou depois a cargo do Membro do Tribunal Nikolaos Milionis, contando com a colaboração de Paula Betencourt e Kristian Sniter, chefes de gabinete, e Matteo Tartaggia, assessor de gabinete; Richard Hardy, responsável principal; Michela Lanzutti, responsável de tarefa; Antonio Caruda Ruiz, Servane De Becdelievre, Jan Machán, Adrien Méric e Milan Šmíd, auditores. Marika Meissenzahl prestou assistência gráfica.



Da esquerda para a direita: Antonio Caruda Ruiz, Michela Lanzutti, Matteo Tartaggia, Nikolaos Milionis, Kristian Sniter, Servane De Becdelievre, Jan Machán e Marika Meissenzahl.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2022

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, em regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Quando obtida, essa autorização anula e substitui a autorização geral acima referida e deve mencionar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-8028-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/435410	QJ-AB-22-011-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-8003-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/920178	QJ-AB-22-011-PT-Q

A fraude prejudica os interesses financeiros da UE e impede os recursos da União de alcançarem os objetivos das políticas. No presente relatório, o Tribunal apresenta uma visão global dos riscos de fraude que afetam a Política Agrícola Comum (PAC) e avalia a resposta da Comissão à fraude nesta política. Conclui que a Comissão deu resposta a casos de fraude nas despesas da PAC, mas não foi suficientemente proativa no tratamento do impacto do risco de apropriação ilegal de terras nos pagamentos da PAC, no acompanhamento das medidas antifraude dos Estados-Membros e no aproveitamento do potencial das novas tecnologias. O Tribunal recomenda à Comissão que tome medidas para aprofundar os seus conhecimentos sobre os riscos de fraude e as medidas antifraude, agindo subsequentemente com base na sua avaliação, e reforce o seu papel na promoção de novas tecnologias para prevenir e detetar fraudes.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

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