



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Fraude na Política Agrícola Comum – É tempo de cultivar a solução para esta preocupação crescente

Índice

SÍNTESE (pontos I–XI).....	2
INTRODUÇÃO (pontos 1–23)	3
ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA (pontos 24–27)	4
OBSERVAÇÕES (pontos 28–105)	4
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES (pontos 106–112).....	13
Recomendação 1 – Adquirir e partilhar um conhecimento mais aprofundado dos riscos de fraude e das medidas conexas quanto às despesas da PAC	14
Recomendação 2 – Promover a utilização de novas tecnologias na prevenção e deteção de fraudes nas despesas da PAC	15

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu (TCE), em conformidade com o artigo 259.º do Regulamento Financeiro, a publicar juntamente com o relatório especial.

SÍNTESE (pontos I–XI)

Respostas da Comissão:

Resposta comum da Comissão à síntese

A política agrícola comum (PAC) é uma política verdadeiramente europeia, na medida em que os Estados-Membros agregam recursos para aplicar uma política comum única com um orçamento europeu único.

Com 6,6 milhões de beneficiários da PAC, as despesas do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) são executadas em regime de gestão partilhada, através de um sistema global de gestão e controlo, concebido para garantir a legalidade e regularidade das despesas da PAC.

Quando a Comissão executa o orçamento em regime de gestão partilhada, as tarefas de execução são partilhadas com os Estados-Membros. Estes devem tomar todas as medidas necessárias para assegurar que as ações financiadas pelo orçamento da UE sejam executadas de forma correta e eficaz, em conformidade com as regras da UE. Os Estados-Membros devem dispor de sistemas que previnam, detetem e corrijam irregularidades e fraudes. A legislação da PAC prevê que os Estados-Membros acreditem organismos pagadores, que são organismos especializados responsáveis pela gestão e pelo controlo dos fundos da União, nomeadamente pelos pagamentos aos beneficiários e pela apresentação dos relatos financeiros à Comissão.

Simultaneamente, os organismos de certificação designados pelos Estados-Membros devem emitir anualmente um parecer que abranja a integralidade, exatidão e veracidade das contas anuais do organismo pagador em causa, o bom funcionamento do respetivo sistema de controlo interno e a legalidade e regularidade das despesas declaradas à Comissão.

A Comissão considera que a apropriação ilegal de terras não representa um problema inerente ao aproveitamento abusivo de determinadas deficiências da legislação da PAC. Estes fenómenos estão associados a eventuais insuficiências dos sistemas jurídicos, da supervisão e da proteção dos direitos individuais nos Estados-Membros e, por conseguinte, têm de ser abordados por estes no âmbito de uma abordagem geral do Estado de direito, conforme adequado.

As auditorias de acreditação realizadas pela Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) analisam as medidas antifraude aplicadas pelos organismos pagadores no contexto dos componentes dos critérios de acreditação, nomeadamente no que diz respeito à organização interna, à autorização de pedidos e à monitorização (a análise de riscos é realizada na fase de planeamento para identificar os domínios que merecem especial atenção durante a auditoria – o risco de fraude é sempre considerado nesta fase). Quando relevante, as conclusões e recomendações da DG AGRI contribuirão para a aplicação de planos de medidas corretivas ou de melhoramento por parte dos organismos pagadores.

O nível de pormenor dos relatórios baseia-se no juízo profissional dos organismos de certificação. Caso o trabalho dos organismos de certificação não conduza a quaisquer constatações, os mesmos não são obrigados a fornecer pormenores adicionais sobre o trabalho realizado.

Já desde 2018 que a Comissão tem vindo a incentivar a adoção do método dos controlos por monitorização. A Comissão, além de proporcionar acesso gratuito aos Serviços de Acesso a Dados e Informações (DIAS) do Copernicus para efeitos de acompanhamento da PAC, elaborou documentos de orientação, organizou várias reuniões e webinários com as partes interessadas e lançou, em 2021, um esforço de sensibilização para os controlos por monitorização, a fim de ultrapassar os obstáculos técnicos, potenciais ou efetivos, na utilização dos dados dos satélites Sentinel para o

acompanhamento da PAC. Consequentemente, em 2021, a adoção do método dos controlos por monitorização nos Estados-Membros duplicou em relação à de 2020, excedendo, por conseguinte, o marco intercalar da Comissão de abranger 10 % da superfície agrícola utilizada até 2022.

A Comissão aceita as recomendações do TCE.

INTRODUÇÃO (pontos 1–23)

Respostas da Comissão:

09. A «fraude» lesiva dos interesses financeiros da União é definida nos termos do artigo 3.º da Diretiva (UE) 2017/1371 relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (Diretiva PIF), no que diz respeito a quaisquer atos ou omissões relativas: i) a despesas não relacionadas com contratação pública e ii) a despesas relacionadas com contratação pública. As «Outras infrações penais [branqueamento de capitais, corrupção passiva e ativa, apropriação ilegítima] lesivas dos interesses financeiros da União», conforme descritas nos termos do artigo 4.º da Diretiva PIF, devem ser consideradas em conjunto.

11. Os conceitos de «fraude interna» e de «fraude externa» utilizados pelo TCE não coincidem com os conceitos de «inquérito interno» e «inquérito externo» utilizados pelo OLAF, conforme definidos no artigo 4.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 883/2013.

PRIMEIRO TRAVESSÃO — Embora as violações da confidencialidade profissional ou a corrupção passiva também possam, em muitos casos, estar relacionadas com atos fraudulentos, tal nem sempre se verifica no caso dos conflitos de interesses não declarados.

SEGUNDO TRAVESSÃO — A Diretiva PIF distingue fraudes no que diz respeito a quaisquer atos ou omissões relativas: i) a despesas não relacionadas com contratação pública e ii) a despesas relacionadas com contratação pública. As «Outras infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União», por exemplo, a corrupção ativa, devem ser consideradas abrangidas por esta definição.

13. PRIMEIRO TRAVESSÃO — Embora a Comissão, nomeadamente a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), seja, em última instância, responsável pela PAC, partilha a sua gestão com os organismos pagadores dos Estados-Membros. Desde 2015, os organismos de certificação independentes dos Estados-Membros emitem pareceres anuais sobre a regularidade das despesas dos organismos pagadores.

SEGUNDO TRAVESSÃO — O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) realiza inquéritos administrativos sobre fraude, corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros do orçamento da UE, bem como faltas graves em matéria profissional nas instituições da UE.

23. Em relação à constatação do TCE sobre a não exaustividade dos dados publicados nos Relatórios PIF, na resposta ao Relatório Especial n.º 01/2019 do TCE, a Comissão explicou que a não comunicação de determinados casos no ano x não implica que este caso não seja de todo comunicado. É por esta razão que, ao elaborar o Relatório PIF, a análise abrange, no mínimo, cinco anos, a fim de minimizar o impacto dessa não comunicação, e se considera que os efeitos dessa

não comunicação (em tempo útil) apenas têm um impacto limitado nas estimativas de deteção, o que não afeta de forma significativa as conclusões da Comissão.

A Comissão entende que o Relatório PIF é o instrumento mais preciso disponível para estimar o impacto da fraude nos fundos da UE.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA (pontos 24–27)

Nenhuma resposta da Comissão.

OBSERVAÇÕES (pontos 28–105)

Respostas da Comissão:

30. A Comissão gostaria de salientar que erros não são o mesmo que fraude.

A Comissão remete para a sua resposta no Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2019, ponto 6.36, e refere a apreciação do TCE de que o risco de fraude é maior nos domínios que geralmente estão sujeitos ao cofinanciamento baseado em reembolsos e não nos domínios dos pagamentos diretos e das despesas de desenvolvimento rural baseadas na superfície, que representam a grande maioria das despesas da PAC.

No âmbito do atual quadro legislativo da PAC, importa recordar que, no que diz respeito aos pagamentos baseados em reembolsos, as condições e regras de elegibilidade complexas aplicam-se nos casos em que é necessário um enfoque específico da ajuda, para atingir objetivos estratégicos ambiciosos. Assim, os princípios da legalidade e da regularidade devem ser conciliados com a prossecução dos objetivos políticos, tendo simultaneamente em conta os custos de execução. Para o período 2023–2027, a Comissão está a abordar esta questão ao promover a utilização de opções de custos simplificados e ao simplificar a PAC.

FIGURA 6 – FATORES COM IMPACTO NAS IRREGULARIDADES E NA FRAUDE

A Comissão recorda o papel significativo do sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC), incluindo o sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA), para manter o risco de erro baixo nos pagamentos da PAC baseados na superfície (pagamentos diretos e algumas das medidas relativas ao desenvolvimento rural), tal como reconhecido pelo TCE.

Consultar resposta da Comissão ao ponto 30.

31. A Comissão salienta que a criação artificial das condições de elegibilidade constitui uma irregularidade e não necessariamente uma fraude. Ao mesmo tempo, a prestação de informações falsas com o objetivo de beneficiar indevidamente da ajuda da PAC constitui, de facto, um caso específico de comportamento fraudulento.

Caixa 3 – Exemplos de simulação de atividades e falsificação de documentos para obter fundos da UE

A Comissão salienta que o caso eslovaco descrito na caixa 3 é um exemplo de um sistema de gestão e controlo eficaz no Estado-Membro, que preveniu devidamente que fossem causados danos aos interesses financeiros da UE e comunicou devidamente o caso de acordo com os procedimentos em vigor.

40. Em 2016, a fim de garantir uma aplicação segura da medida de promoção de vinho, a DG AGRI emitiu orientações¹ sobre os programas de apoio nacionais no setor vitivinícola, nomeadamente sobre a medida de promoção. Além disso, em 2021, a DG AGRI emitiu uma nota aos delegados dos Estados-Membros sobre «problemas técnicos detetados no vinho — promoção em países terceiros». Tal deverá contribuir para atenuar os riscos na execução da medida de promoção no setor vitivinícola.

PRIMEIRO TRAVESSÃO — As despesas relacionadas com os custos de pessoal estão legalmente limitadas a 50 % do custo total da medida de promoção executada.

SEGUNDO TRAVESSÃO — Os controlos no local em países terceiros são regulados pelo Regulamento de Execução (UE) 2016/1150 da Comissão. Não existe qualquer obrigação/objetivo específico dos controlos mínimos por amostragem destinados às operações desenvolvidas em países terceiros. Além disso, o regulamento não exige controlos no local onde ocorre a execução das ações, mas apenas nas instalações do beneficiário ou da entidade organizadora. Os controlos no local na promoção de vinho, em países terceiros, não incidem na verificação *in situ* da operação.

TERCEIRO TRAVESSÃO — O artigo 41.º do Regulamento de Execução (UE) 2016/1150 contém requisitos específicos aplicáveis às atividades promocionais realizadas por uma entidade organizadora.

42. A Comissão confirma que a existência de hectares elegíveis à disposição do agricultor é um requisito para a atribuição de direitos ao pagamento (DP) e para a ativação dos mesmos para efeitos da receção do pagamento correspondente ao abrigo do regime de pagamento de base (RPB) ou do pagamento ao abrigo do regime de pagamento único por superfície (RPUS).

Caixa 5 – O que é a apropriação ilegal de terras?

O fenómeno da apropriação ilegal de terras é mais vasto do que a concentração de terras agrícolas e o apoio a poucos beneficiários, do qual a Comissão tem conhecimento (20 % dos beneficiários da PAC concentram cerca de 80 % dos pagamentos diretos, refletindo a distribuição da propriedade de terras). A PAC 2014–2022 contribuiu para uma redistribuição significativa dos pagamentos diretos aos pequenos agricultores e às zonas com condicionalismos naturais, em comparação com o período 2011–2013. A nova PAC 2023–2027 avança ainda mais no sentido de melhorar a equidade da distribuição dos pagamentos diretos, através de instrumentos como o limite máximo e a redução dos pagamentos, bem como, em particular, da aplicação do apoio redistributivo complementar ao rendimento para garantir a sustentabilidade.

¹ Disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/wine-guidelines-national-support-programmes-2016-16-12_en.pdf.

No que diz respeito à «apropriação ilegal de terras» e às práticas fraudulentas, a Comissão gostaria de salientar que existe uma diferença entre, por um lado, a obtenção ilícita de terras (o que implica a obtenção de um ato jurídico de propriedade das terras através de atos criminosos, como atos de violência ou intimidação) e, posteriormente, cumprir efetivamente as condições de elegibilidade, e, por outro lado, apenas fingir o cumprimento das condições de elegibilidade ao apresentar documentos falsos e/ou falsificados. Esta última é suscetível de ser uma questão que as medidas antifraude do organismo pagador poderão detetar.

47. A Comissão regista com agrado a avaliação positiva pelo TCE do papel do sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC) e do sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA) na prevenção e redução dos níveis de erro. Consultar igualmente a resposta da Comissão à figura 6.

49. A Comissão partilha a opinião do TCE de que estas formas de tentar beneficiar ilicitamente dos fundos da UE (por exemplo, os autores de fraudes procuram adquirir terras agrícolas ilicitamente e, em seguida, solicitar apoio) são, de facto, o resultado de um sistema de gestão e controlo eficiente, como o SIGC-SIPA, que obrigou os «autores de fraudes» a encontrar diferentes formas de obter a ajuda. Muitas vezes, estas diferentes formas expõem os autores de fraudes a um risco mais elevado de serem descobertos e a sanções mais pesadas (nomeadamente, longas penas de prisão). De um modo geral, tal demonstra a robustez do sistema em vigor.

RESPOSTA COMUM DA COMISSÃO À FIGURA 7 E AOS PONTOS 50 A 51:

No que diz respeito à «apropriação ilegal de terras» e às práticas fraudulentas, a Comissão gostaria de salientar que existe uma diferença entre, por um lado, a obtenção ilícita de terras (o que implica a obtenção de um ato jurídico de propriedade das terras através de atos criminosos, como atos de violência ou intimidação) e, posteriormente, cumprir efetivamente as condições de elegibilidade, e, por outro lado, apenas fingir o cumprimento das condições de elegibilidade ao apresentar documentos falsos e/ou falsificados. Esta última é suscetível de ser uma questão que as medidas antifraude do organismo pagador poderão detetar.

Caixa 6 – Exemplo de terras declaradas ilicitamente em Itália

A situação em Itália apresentada na caixa 6 foi acompanhada pela DG AGRI em duas auditorias: uma resultou numa correção financeira de 158 milhões de EUR e a outra numa correção financeira de 21 milhões de EUR. Por conseguinte, o orçamento da UE foi devidamente protegido através do trabalho combinado e coordenado do OLAF e da DG AGRI, sendo este mais um exemplo da forma como a Comissão atribui a máxima prioridade à luta contra a fraude e à proteção dos interesses financeiros da UE.

52. As questões descritas na caixa 7 não estão necessariamente relacionadas com insuficiências nos controlos realizados pelos organismos pagadores, mas sim com as insuficiências da forma como a propriedade de terras e o arrendamento de terras são geridos no Estado-Membro em causa. A ênfase deve ser colocada na necessidade urgente de melhorar esses sistemas, em vez de olhar para o lado dos controlos do organismo pagador enquanto tal.

53. Nem o Regulamento (UE) n.º 1307/2013 nem o quadro jurídico da nova PAC 2023–2027 [Regulamento (UE) 2021/2115 relativo ao apoio aos planos estratégicos] definem a natureza da relação jurídica que determinaria que os hectares elegíveis estão à disposição do agricultor, uma

vez que não é possível encontrar uma regra comum compatível com todas as legislações nacionais. Requisitos exaustivos também contradiriam o conceito do novo modelo de aplicação. No entanto, em conformidade com o princípio da liberdade contratual, todas as formas de «disposição» de terras agrícolas legalmente disponíveis no direito nacional são elegíveis a este respeito. Estas podem incluir, *inter alia*, propriedades, uma concessão de terrenos, um contrato de arrendamento escrito, um arrendamento oral ou outra forma de acordo verbal, posses não contestadas, se tal for permitido pela legislação nacional ou por outras formas jurídicas nacionais, tradição jurídica e/ou costume jurídico.

54. A Comissão reitera a importância de os Estados-Membros criarem sistemas de controlo de gestão adequados para prevenir e detetar irregularidades e proteger os interesses financeiros da União. Por este motivo, os controlos não devem limitar-se aos casos de duplos pedidos. No entanto, a forma de controlo dos pedidos de ajuda e a verificação do cumprimento do requisito de ter os hectares elegíveis à disposição do agricultor é uma opção discricionária dos Estados-Membros.

55. Em regime de gestão partilhada, os Estados-Membros dispõem de flexibilidade para organizar os seus sistemas de controlo. Por conseguinte, as discrepâncias entre os métodos são refletidas nos diferentes sistemas nacionais. Relativamente ao momento dos controlos, a Comissão insta os Estados-Membros a visarem as irregularidades e a não as limitarem aos casos de duplos pedidos. De facto, importa que os Estados-Membros cumpram a sua obrigação geral de realizar controlos administrativos eficazes e sistemáticos, incluindo o cumprimento de uma disposição legal das terras, apesar da sua margem de apreciação e do direito de presumir que os hectares elegíveis estão à disposição do requerente.

56. No caso dos duplos pedidos, os Estados-Membros devem, em primeiro lugar, determinar quem dispõe legalmente dos hectares elegíveis. Se um dos requerentes não tiver qualquer direito legal, não pode declarar que dispõe legalmente das terras em questão. Em segundo lugar, se duas partes conseguirem demonstrar uma relação jurídica relativamente às terras, as autoridades nacionais devem determinar quem detém o poder de decisão sobre as atividades agrícolas exercidas nesses hectares e sobre quem recaem os lucros e os riscos financeiros associados a essas atividades, em conformidade com os princípios estabelecidos no processo C-61/09, Landkreis Bad Dürkheim.

58. O desempenho das atividades agrícolas nas terras agrícolas é verificado pelos organismos pagadores no âmbito da realização dos controlos exigidos das condições de elegibilidade. Estes sistemas de controlo são regularmente auditados pelos organismos de certificação e, se necessário, sujeitos a auditorias da Comissão. Se estes controlos forem considerados deficientes, são aplicadas correções financeiras.

Caixa 8 – Atratividade das pastagens e das zonas de montanha para os autores de fraudes

Para além dos inquéritos do OLAF, também as auditorias da Comissão abordam este tipo de questões (por exemplo, a atratividade das pastagens e das zonas de montanha para os autores de fraudes), sendo aplicadas correções financeiras até que a situação seja resolvida e o orçamento da UE esteja plenamente protegido. Muitas vezes, tal ocorre no contexto de planos de ação a executar pelos Estados-Membros sob a supervisão da Comissão, a fim de assegurar uma correção completa e rápida das insuficiências detetadas.

RESPOSTA COMUM DA COMISSÃO AOS PONTOS 59 A 61:

A Comissão gostaria de salientar que é imperativo fazer uma distinção clara entre a fraude comprovada e as suspeitas de irregularidades fraudulentas. A fraude só pode ser investigada por organismos competentes para investigar esses casos, por exemplo, o OLAF, a Procuradoria Europeia ou os organismos antifraude dos Estados-Membros e os organismos responsáveis pela aplicação da lei. Só pode ser comprovada através de uma decisão definitiva do tribunal administrativo ou penal.

Até à data, dos 12 casos que lhe foram enviados, o OLAF concluiu dois inquéritos com recomendações financeiras à DG AGRI, a fim de organizar a recuperação do montante indevidamente pago. Nestes dois casos específicos, o OLAF confirmou a existência de irregularidades, mas não encontrou provas de fraude. Os restantes dez casos ainda estão a ser investigados, pelo que a Comissão não pode apresentar mais observações.

Além disso, a Comissão constata com satisfação que, nos últimos dois anos, a taxa de erro registada pelo TCE para o capítulo dos recursos naturais estava próxima do limiar de materialidade (1,9 % em 2019 e 2 % em 2020) e em conformidade com a taxa de erro comunicada pela DG AGRI no seu relatório anual de atividades.

A Comissão regista que o TCE considera não ter o direito de investigar fraudes. O mesmo se aplica aos auditores da Comissão.

62. Relativamente às medidas tomadas pela Comissão em matéria de fraude no âmbito da PAC, a Comissão considera que tem uma visão global da fraude e dos riscos de fraude e continua a ser proativa e a acompanhar o risco de fraude das despesas da PAC.

RESPOSTA COMUM DA COMISSÃO AOS PONTOS 65 A 69:

A Comissão observa que a «apropriação ilegal de terras» não representa um problema inerente ao aproveitamento abusivo de determinadas deficiências da legislação da PAC. Estes fenómenos estão associados a eventuais insuficiências dos sistemas jurídicos, da supervisão e da proteção dos direitos individuais nos Estados-Membros e, por conseguinte, têm de ser abordados por estes no âmbito de uma abordagem geral do Estado de direito, conforme adequado.

Fazendo referência à questão da «apropriação ilegal de terras» em geral, a DG AGRI apresentou, no seu Relatório anual de 2020 sobre a estratégia antifraude, o conceito muito diferente de que a «apropriação ilegal de terras» não representa um problema inerente ao aproveitamento abusivo de determinadas deficiências da legislação da PAC.

A Comissão tomou medidas, tal como reconhecido pelo TCE no ponto 56, para fornecer aos Estados-Membros orientações sobre a forma de lidar com questões relacionadas com a apropriação ilegal de terras quando relacionadas com a questão das «terras à disposição».

No que diz respeito à «apropriação ilegal de terras» e às práticas fraudulentas, a Comissão gostaria de salientar que existe uma diferença entre, por um lado, a obtenção ilícita de terras (o que implica a obtenção de um ato jurídico de propriedade das terras através de atos criminosos, como atos de violência ou intimidação) e, posteriormente, cumprir efetivamente as condições de elegibilidade, e, por outro lado, apenas fingir o cumprimento das condições de elegibilidade ao apresentar documentos falsos e/ou falsificados. Esta última é suscetível de ser uma questão que as medidas antifraude do organismo pagador poderão detetar.

FIGURA 9 – CALENDÁRIO DAS ORIENTAÇÕES DA DG AGRI PARA OS ESTADOS-MEMBROS

A Comissão salienta que está consciente da importância do apoio a prestar aos Estados-Membros e que está em estreito contacto com os organismos pagadores dos Estados-Membros, a fim de prestar o apoio necessário em conformidade com os pedidos recebidos.

74. A Comissão considera que facilitou o intercâmbio de boas práticas em matéria de medidas antifraude também a partir de 2019 nas conferências dos organismos pagadores, quando as foi possível realizar, tendo em conta as restrições relacionadas com a COVID-19, como na conferência de outubro de 2020, em que o organismo pagador croata fez uma apresentação. Foram igualmente realizados intercâmbios nas reuniões no âmbito da rede de aprendizagem. Além disso, os seminários antifraude recomeçaram em 2021 e a DG AGRI respondeu sempre aos pedidos, neste sentido, recebidos dos Estados-Membros. Outros seminários estão, de facto, a ser organizados em 2022, em conformidade com os pedidos recebidos.

RESPOSTA COMUM DA COMISSÃO AOS PONTOS 75 A 78:

A Comissão acompanha as medidas antifraude aplicadas pelos Estados-Membros através do trabalho dos organismos de certificação.

As medidas nacionais antifraude estão sob supervisão constante através do trabalho dos organismos de certificação e dos seus relatórios anuais à Comissão.

A referida supervisão é efetuada de acordo com a abordagem descrita em seguida e em conformidade com as disposições legais em vigor:

Os organismos pagadores têm uma obrigação legal de adotar medidas antifraude. A fim de ajudar os organismos pagadores a adotarem medidas adequadas, a DG AGRI disponibilizou orientações aos Estados-Membros sobre a aplicação dos critérios de acreditação relativos às medidas antifraude.

No que diz respeito às medidas antifraude, a Comissão salienta que os Estados-Membros em regime de gestão partilhada estão numa posição de liderança. A Orientação n.º 1 relativa aos critérios de acreditação é um documento que fornece os requisitos mínimos esperados pelos organismos de certificação, no que diz respeito à revisão de todos os critérios de acreditação, nomeadamente a prevenção e deteção de fraudes. Por exemplo, durante a reunião do grupo de peritos em novembro de 2021, foram fornecidas orientações mais específicas aos Estados-Membros, no que diz respeito às medidas antifraude, com boas práticas.

O nível de pormenor dos relatórios baseia-se no juízo profissional dos organismos de certificação; no entanto, a Comissão esclarece que, nos casos em que são detetadas deficiências relacionadas com a prevenção e/ou deteção de fraudes, essas insuficiências foram adequadamente descritas nos relatórios dos organismos de certificação. Caso o trabalho dos organismos de certificação não conduza a quaisquer constatações, os mesmos não são obrigados a fornecer pormenores adicionais sobre o trabalho realizado.

A Comissão (DG AGRI) realiza anualmente várias missões de auditoria aos Estados-Membros, nas quais são testadas a aplicação da estratégia de auditoria dos organismos de certificação e a qualidade do seu trabalho de avaliação do sistema de controlo interno do organismo pagador, incluindo a análise dos critérios de acreditação.

80. A Comissão realiza auditorias, tal como claramente indicado pelo TCE, e estas não são, nem devem ser, inquéritos sobre fraude. No entanto, a Comissão procede a controlos das medidas antifraude adotadas pelos Estados-Membros.

As auditorias de acreditação realizadas pela DG AGRI analisam as medidas antifraude aplicadas pelos organismos pagadores no contexto dos componentes dos critérios de acreditação, nomeadamente no que diz respeito à *organização interna*, à *autorização de pedidos* e à *monitorização* (a análise de riscos é realizada na fase de planeamento para identificar os domínios que merecem especial atenção durante a auditoria – o risco de fraude é sempre considerado nesta fase). Quando relevante, as constatações e recomendações da DG AGRI contribuíram para a aplicação de planos de correção ou de melhoria por parte dos organismos pagadores.

Caixa 10 – Resposta da Comissão às alegações de utilização indevida dos fundos da PAC na Eslováquia

A Comissão constata que as autoridades eslovacas tomaram uma série de medidas corretivas em relação ao organismo pagador antes de este recuperar a acreditação total. Nos primeiros meses de 2022, as autoridades eslovacas continuam a aplicar um plano de transformação para continuar a melhorar os sistemas de controlo interno do organismo pagador, nomeadamente no que diz respeito às despesas de desenvolvimento rural não abrangidas pelo SIGC. Embora as autoridades eslovacas tenham restabelecido a acreditação total, não retomaram os pagamentos relativos às medidas de investimento no desenvolvimento rural não abrangidas pelo SIGC, antes de aplicarem novas melhorias. A Comissão aplicou suspensões aos pedidos de reembolso apresentados pelas autoridades eslovacas até que os pagamentos fossem interrompidos pelas mesmas.

82. Os controlos por monitorização são um método de controlo definido no quadro jurídico da UE que assenta em visitas de campo (para critérios de elegibilidade, compromissos e obrigações não passíveis de monitorização) e na utilização de novas tecnologias (para critérios de elegibilidade, compromissos e obrigações passíveis de monitorização) como uma alternativa às abordagens tradicionais de controlo dos regimes e medidas de ajuda «superfície».

83. Sempre que as condições de elegibilidade das ajudas «superfície» possam ser consideradas «passíveis de monitorização» com os dados dos satélites Sentinel (ou outros dados de valor, no mínimo, equivalente), o método dos «controlos por monitorização» utiliza processos automatizados para verificar o cumprimento. Os resultados não conclusivos são acompanhados de procedimentos semiautomáticos. Nos casos em que as condições de elegibilidade das ajudas «superfície» não são, *a priori*, «passíveis de monitorização» com os dados dos satélites Sentinel, há que efetuar visitas de campo a uma amostra de beneficiários. A vantagem do método dos controlos por monitorização em relação aos métodos de controlo tradicionais é, por conseguinte, mais elevada quando se pode monitorizar todas as condições de elegibilidade. No entanto, as medidas de desenvolvimento rural em particular são suscetíveis de conter condições de elegibilidade que não são passíveis de monitorização com os dados dos satélites Sentinel. Para fazer face a este obstáculo, a proposta da Comissão relativa a um futuro sistema de vigilância de superfícies nos Estados-Membros prevê a utilização de dados que não os dos satélites Sentinel, nomeadamente fotografias com geomarcação.

84. A Comissão salienta que os satélites só podem monitorizar a presença ou ausência de fenómenos físicos nas zonas objeto de pedidos de apoio da PAC. Por conseguinte, as constatações baseadas nos dados dos satélites podem indicar o cumprimento ou incumprimento dos critérios de elegibilidade associados a determinadas atividades ou condições agrícolas, mas não no que diz respeito às condições administrativas relativas, por exemplo, ao beneficiário ou às terras à sua disposição.

85. O processo automatizado de fluxos regulares de imagens de satélite permite não só alertar os agricultores para prazos futuros que exijam ações específicas (por exemplo, para ceifarem um campo até determinada data) como também notificá-los de incumprimentos observados dos critérios de elegibilidade para a ajuda pedida (como a não observância de uma proibição de lavoura). O quadro jurídico prevê a alteração ou retirada dos pedidos de ajuda pelos beneficiários dentro de prazos especificados.

86. O método dos controlos por monitorização é aplicado pelas autoridades competentes dos Estados-Membros. Os controlos por monitorização podem identificar o cumprimento ou o incumprimento das condições de elegibilidade das ajudas «superfície», desde que estejam relacionadas com atividades agrícolas e condições que possam ser monitorizadas pelos satélites Sentinel. Ao detetar incumprimentos na população das parcelas em questão, o método dos controlos por monitorização reduz o risco para os fundos.

90. Já desde 2018 que a Comissão tem vindo a incentivar a adoção do método dos controlos por monitorização. A Comissão, além de proporcionar acesso gratuito aos Serviços de Acesso a Dados e Informações (DIAS) do Copernicus para efeitos de acompanhamento da PAC, elaborou documentos de orientação e está a facilitar a aprendizagem mútua e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros, por exemplo, através da organização de reuniões específicas em que os Estados-Membros que já utilizam os controlos por monitorização fornecem informações e partilham experiências com base na sua aplicação efetiva. Além disso, a Comissão apoia os Estados-Membros através de formações, documentação e soluções informáticas, no contexto do seu esforço de sensibilização para os controlos por monitorização, a fim de ultrapassar os obstáculos técnicos, potenciais ou efetivos, na utilização dos dados dos satélites Sentinel para o acompanhamento da PAC.

91. Em 2021, a adoção do método dos controlos por monitorização nos Estados-Membros duplicou em relação à de 2020, excedendo, por conseguinte, o marco intercalar da Comissão de 10 % da superfície agrícola utilizada até 2022.

96. A Comissão congratulou-se com o estudo do Parlamento Europeu (PE) de 2021, que destacou os mesmos problemas enfrentados pela Comissão e pelos Estados-Membros aquando da recolha de informações, o facto de a disponibilidade de informações ser definida pelos requisitos de transparência e pelas limitações introduzidas pelo Regulamento (UE) 2016/679 (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, RGPD) da UE. Os resultados do estudo sobre os 50 maiores beneficiários estão em conformidade com os fornecidos sobre o mesmo tema pela DG AGRI à Comissão do Controlo Orçamental (CONT) do PE. Uma parte substancial da PAC (e da política de coesão) apoia o investimento público. Em diversas ocasiões, a DG AGRI declarou estar disposta a trabalhar com o PE para continuar a melhorar a transparência, sempre que necessário. Na nova PAC 2023–2027 [artigo 98.º do Regulamento (UE) 2021/2116], cabe aos Estados-Membros recolher as informações necessárias para a identificação dos beneficiários, incluindo, se for caso disso, a identificação dos grupos nos quais participam, conforme definido no artigo 2.º da Diretiva 2013/34/UE.

97. Em regime de gestão partilhada, cabe aos Estados-Membros publicar as informações sobre os beneficiários. Os Estados-Membros devem assegurar a publicação anual *ex post* dos beneficiários dos fundos da PAC, incluindo informações sobre grupos de empresas (ao abrigo da nova PAC), num único sítio Web por Estado-Membro. Todos os sítios Web estão disponíveis através de ligações em europa.eu: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/beneficiaries_en. A Comissão está a estudar uma forma de reforçar a transparência para os beneficiários de financiamento da UE no contexto da próxima revisão do Regulamento Financeiro de 2018.

98. Para abordar algumas das questões salientadas no estudo, a Comissão disponibiliza um sistema de monitorização integrado e interoperável, nomeadamente um instrumento único de exploração de dados e de pontuação do risco (atualmente denominado «Arachne»), com vista a uma aplicação generalizada por parte dos Estados-Membros. O instrumento enriquece os dados recolhidos para efeitos da execução dos fundos de gestão partilhada e do MRR e permite, com base num conjunto de indicadores de risco, identificar os beneficiários, os contratos e os contratantes suscetíveis a riscos de irregularidades, fraude e conflitos de interesses. Além disso, a Comissão está atualmente a analisar a possibilidade de reforçar as regras de transparência na próxima revisão do Regulamento Financeiro de 2018.

RESPOSTA COMUM DA COMISSÃO AOS PONTOS 99 E 100:

É necessário estabelecer uma distinção entre as informações acessíveis ao público para efeitos de transparência e as informações à disposição dos organismos nacionais e da UE para efeitos de auditoria e controlo. As informações à disposição do público são acessíveis durante dois anos, enquanto as informações para efeitos de auditoria e controlo são-no durante cinco anos. Os cerca de 25 % de beneficiários anonimizados da PAC em dados acessíveis ao público são os que recebem menos de 1 250 EUR e representam cerca de 1 a 2 % do apoio da PAC. Este é o resultado das negociações com os legisladores e tem em conta o acórdão do TJUE sobre esta matéria, em que foi necessário encontrar um equilíbrio entre os requisitos das regras de proporcionalidade e de transparência.

Para o QFP 2021–2027 e para o NGEU, a Comissão apresentou propostas para melhorar a recolha de dados pelos Estados-Membros sobre os beneficiários de financiamento da UE executado em regime de gestão partilhada e ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência («MRR»). Estas propostas incluíam o registo e o armazenamento de dados sobre os beneficiários de financiamento da UE, incluindo os seus beneficiários efetivos (caso os beneficiários não sejam pessoas singulares) em formato normalizado (eletrónico). A Comissão propôs igualmente a utilização obrigatória de um instrumento único de exploração de dados e de pontuação do risco para aceder a esses dados, bem como analisá-los, e permitir identificar, com base num conjunto de indicadores de risco, as medidas, os contratos e os beneficiários que possam ser suscetíveis de riscos de irregularidades, fraude e conflitos de interesses. Tal instrumento melhoraria a qualidade e a comparabilidade dos dados sobre os beneficiários de financiamento da UE, para efeitos de controlo e auditoria, e permitiria aos Estados-Membros orientar melhor as suas atividades de auditoria e controlo e à Comissão orientar melhor o seu papel de supervisão. O Regulamento (UE) 2021/2116 não torna obrigatória a utilização do instrumento único de exploração de dados e de pontuação do risco a fornecer pela Comissão. No entanto, existe, para a PAC, uma cláusula de revisão que exige que a Comissão apresente, até 2025, um relatório que avalie a utilização do instrumento único de prospeção de dados e a sua interoperabilidade, com vista à sua utilização generalizada pelos Estados-Membros, acompanhado, se necessário, de propostas adequadas.

101. A Comissão salienta que os organismos pagadores têm a obrigação legal de conceber e aplicar medidas antifraude [Regulamento (UE) n.º 907/2014].

RESPOSTA COMUM DA COMISSÃO AOS PONTOS 103 E 104:

A Comissão apela a que todas as iniciativas dos Estados-Membros utilizem técnicas de aprendizagem automática na gestão e no controlo das despesas da PAC, nomeadamente para identificar e prevenir eventuais irregularidades e fraudes. A Comissão incentivou igualmente o intercâmbio de tais experiências e boas práticas entre os Estados-Membros que, em regime de gestão partilhada, estão a realizar o controlo efetivo das despesas.

A vigilância baseada em satélites das condições e dos requisitos de elegibilidade — como o exemplo de ceifa apresentado no ponto 103 — é já uma parte essencial dos controlos por

monitorização em vários Estados-Membros e sê-lo-á ainda mais no futuro, com o sistema de vigilância de superfícies obrigatório. Devido à abordagem preventiva integrada nos controlos por monitorização, os agricultores são alertados para potenciais incumprimentos e podem alterar ou retirar o seu pedido ou apresentar provas do contrário. No entanto, não é possível determinar se o incumprimento detetado pelos controlos por monitorização constitui uma irregularidade ou uma fraude, apenas com base nos dados de satélites.

105. PRIMEIRO TRAVESSÃO – A proteção de dados (conforme estabelecido no RGPD) pode, efetivamente, dificultar o intercâmbio de informações entre diferentes intervenientes. No entanto, a Comissão está vinculada pela legislação em vigor.

Os Estados-Membros invocaram igualmente estas restrições jurídicas em matéria de proteção de dados quando a Comissão solicitou a elaboração de listas dos 50 maiores beneficiários efetivos.

Por este motivo, ao abrigo da nova PAC, os Estados-Membros devem solicitar aos beneficiários que declarem ao organismo pagador o grupo de que são membros, aquando do pedido de ajuda/apoio.

TERCEIRO TRAVESSÃO – Dada a taxa de erro relativamente baixa da PAC e a taxa muito baixa de fraude comprovada, os Estados-Membros levantaram repetidamente a questão dos encargos administrativos para a gestão e o controlo da PAC e a relação de custo-benefício do esforço de reduzir, ainda mais, a taxa de erro.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES (pontos 106–112)

Respostas da Comissão:

107. A apropriação ilegal de terras é uma questão complexa e multifacetada que não é inerente ao aproveitamento abusivo de determinadas deficiências da legislação da PAC. No que diz respeito à PAC, a Comissão considera que tem sido proativa na resposta ao problema crescente da apropriação ilegal de terras, nomeadamente ao fornecer orientações aos Estados-Membros após a recente jurisprudência C-216/19, Land Berlin.

No que diz respeito ao acompanhamento das estratégias antifraude dos Estados-Membros, a Comissão salienta que a PAC é gerida em regime de gestão partilhada, no âmbito do qual os Estados-Membros estão na linha da frente da luta contra a fraude e que as medidas nacionais antifraude estão sob supervisão constante, através das atividades dos organismos de certificação.

108. No que diz respeito aos riscos de fraude que afetam a PAC, a Comissão partilha a opinião do TCE de que estas formas de tentar beneficiar ilicitamente dos fundos da UE (por exemplo, os autores de fraudes procuram adquirir terras agrícolas ilicitamente e, em seguida, solicitar apoio) são, de facto, o resultado de um sistema de gestão e controlo eficiente, como o SIGC–SIPA, que obrigou os «autores de fraudes» a encontrar diferentes formas de obter a ajuda.

Consultar, igualmente, a resposta da Comissão ao ponto 49.

No que diz respeito à referência à «apropriação ilegal de terras», consultar a resposta comum da Comissão à figura 7 e aos pontos 50–51. A Comissão gostaria de salientar que existe uma diferença entre, por um lado, a obtenção ilícita de terras (o que implica a obtenção de um ato jurídico de propriedade das terras através de atos criminosos, como atos de violência ou intimidação) e, posteriormente, cumprir efetivamente as condições de elegibilidade, e, por outro lado, apenas fingir o cumprimento das condições de elegibilidade ao apresentar documentos falsos

e/ou falsificados. Esta última é suscetível de ser uma questão que as medidas antifraude do organismo pagador poderão detetar.

111. A Comissão recorda que as medidas nacionais antifraude estão sob supervisão constante através do trabalho dos organismos de certificação e dos seus relatórios anuais à Comissão.

No que diz respeito às medidas antifraude, a Comissão salienta que os Estados-Membros em regime de gestão partilhada estão numa posição de liderança.

A Comissão (DG AGRI) realiza anualmente várias missões de auditoria aos Estados-Membros, nas quais verifica a aplicação da estratégia de auditoria dos organismos de certificação e a qualidade do seu trabalho de avaliação do sistema de controlo interno do organismo pagador, incluindo a análise dos critérios de acreditação.

Além disso, a Comissão realiza auditorias, tal como claramente indicado também pelo TCE, as quais não são, nem devem ser, inquéritos sobre fraude. No entanto, a Comissão procede a controlos das medidas antifraude adotadas pelos Estados-Membros.

As auditorias de acreditação realizadas pela DG AGRI analisam as medidas antifraude aplicadas pelos organismos pagadores no contexto dos componentes dos critérios de acreditação, nomeadamente no que diz respeito à *organização interna*, à *autorização de pedidos* e aos critérios de *monitorização* (a análise de riscos é realizada na fase de planeamento para identificar os domínios que merecem especial atenção durante a auditoria – o risco de fraude é sempre considerado nesta fase). Quando relevante, as constatações e recomendações da DG AGRI contribuíram para a aplicação de planos de correção ou de melhoria por parte dos organismos pagadores.

Consultar a resposta comum da Comissão aos pontos 75 a 78 e a resposta ao ponto 80.

112. No que diz respeito à promoção de novas tecnologias e da inteligência artificial, a Comissão incentivou ativamente os Estados-Membros a utilizá-las. Os Estados-Membros têm adotado, de forma significativa, os controlos por monitorização. Além disso, cada vez mais Estados-Membros manifestam interesse em testar o Arachne, o que é também resultado dos esforços da Comissão de promover e explicar estas novas tecnologias.

Consultar igualmente a resposta da Comissão ao ponto 91.

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

1.A. A Comissão aceita esta recomendação e considera que foram fornecidas orientações. A Comissão salienta que a conceção e a aplicação de uma estratégia antifraude continuam a ser da responsabilidade dos Estados-Membros. Durante a reunião do grupo de peritos de novembro de 2021, além da Orientação n.º 1 relativa ao trabalho dos organismos de certificação sobre todos os critérios de acreditação, a DG AGRI forneceu aos organismos de certificação orientações específicas com boas práticas sobre o seu papel na avaliação das medidas antifraude dos organismos pagadores. No contexto da execução da nova legislação da PAC, todas as orientações destinadas aos organismos pagadores e aos organismos de certificação serão revistas, aditando-se orientações específicas sobre as medidas antifraude.

A DG AGRI acompanha continuamente o trabalho dos organismos de certificação relativamente à avaliação dos critérios de acreditação, incluindo a aplicação das medidas antifraude a nível dos organismos pagadores, através do apuramento das contas anual, em que todos os relatórios

recebidos pelos organismos de certificação são revistos, e através das missões específicas em que é analisada a aplicação da estratégia de auditoria dos organismos de certificação.

1.B. A Comissão aceita esta recomendação e acompanhará a forma como os organismos pagadores estão a aplicar os requisitos relativos às «terras à disposição», tendo em conta a nota de orientação e respeitando, simultaneamente, o novo modelo de aplicação, bem como a ênfase nos sistemas dos Estados-Membros.

Além disso, a Comissão já divulga boas práticas entre os Estados-Membros em todas as instâncias adequadas para elementos da PAC.

1.C. A Comissão aceita esta recomendação e procederá a uma nova avaliação horizontal do risco de fraude para a PAC a tempo de o novo quadro jurídico ser executado em 1 de janeiro de 2023.

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

A Comissão aceita esta recomendação e considera que começou a aplicar as ações propostas e continuará a apoiar os Estados-Membros na utilização de novas tecnologias, da inteligência artificial e da aprendizagem automática, nomeadamente para fins de prevenção e deteção de fraudes, na medida em que estes sistemas possam servir tal finalidade.

2.A. A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão gostaria de chamar a atenção para o facto de, a partir de 2023, os Estados-Membros disporem de plena subsidiariedade na conceção dos seus sistemas de controlo e sanções. A partir de 2023, o sistema de vigilância de superfícies obrigatório abrangerá as intervenções «superfície» em todos os Estados-Membros, a fim de medir o desempenho das políticas. Esta utilização obrigatória dos dados dos satélites Sentinel do Copernicus na próxima PAC é introduzida para garantir a fiabilidade dos relatórios anuais do desempenho dos Estados-Membros. Os Estados-Membros também podem utilizar as informações subjacentes que o sistema de vigilância de superfícies fornecerá para prevenir irregularidades e reduzir os riscos para o fundo.

2.B. A Comissão aceita esta recomendação. Já começou a aplicar as ações propostas e continuará a apoiar os Estados-Membros na utilização dos instrumentos de deteção de fraudes.

A Comissão continuará a incentivar os Estados-Membros a utilizarem o sistema informático integrado para a exploração de dados e de pontuação do risco, o Arachne, e continuará a prestar formação e apoio e assistência técnica, a fim de promover a sua aplicação e aumentar o número de Estados-Membros que o utilizam. Paralelamente, a Comissão continuará a melhorar as funcionalidades do sistema informático, a sua facilidade de utilização e a sua interoperabilidade com outras fontes de dados.

2.C. A Comissão aceita esta recomendação e considera que já está a partilhar boas práticas na identificação de padrões de fraude. No entanto, no que diz respeito à inteligência artificial e à aprendizagem automática, de momento, a Comissão está a ponderar partilhar boas práticas sobre a utilização da IA em geral (acompanhamento e avaliação da PAC, análise, elaboração de estatísticas, etc.) e, em função dos resultados, avaliar em que medida pode ser aplicada à deteção de fraudes.